

Corelarea asistenței externe cu prioritățile strategice de dezvoltare ale țării

Ecaterina Rusu
Directoare de Program, Expert-Grup
Martie 2023

Publicația a fost realizată de Centrul Analitic Independent „Expert-Grup” în cadrul inițiativei „Administrarea social responsabilă a finanțării externe”, implementată în parteneriat cu Institutul pentru Inițiative Strategice (IPIS), cu suportul Fundației Soros Moldova.

Sumar executiv

Pentru Republica Moldova, mobilizarea și valorificarea asistenței externe reprezintă o premisă importantă pentru a susține relansarea creșterii economice și a avansa în realizarea obiectivelor de dezvoltare durabilă. Multiplele crize din ultimii ani au generat provocări semnificative pentru guvernare, care a fost nevoită să vină cu măsuri imediate pentru a atenua din impactul acestora. Suportul financiar primit de la donatorii și creditorii externi a permis majorarea cheltuielilor pe anumite domenii prioritare de intervenție, acoperind deficitul bugetar în creștere. Însă, în perioada următoare, măsurile trebuie să fie orientate pe reforme pe termen lung, care să pună bazele unui model de creștere sustenabilă, susținut de o disciplină bugetar-fiscală. Cadrul bugetar pe termen mediu indică însă că posibilitățile bugetare rămân restrânse pentru perioada 2023-2025. Astfel, fie că e vorba de suport bugetar, sau finanțarea unor proiecte specifice, asistența externă va juca un rol important pentru continuarea reformelor.

Pentru a asigura o mai bună execuție și impact al asistenței externe este necesar de fortificat procesul de coordonare și management al asistenței externe. Evaluarea ex-post a Strategiei de dezvoltare a managementului finanțelor publice pentru anii 2013-2022 a Republicii Moldova a scos în evidență mai multe provocări ce țin de planificarea și gestionarea proiectelor finanțate din surse externe. Astfel, corelarea insuficientă dintre nevoile de investiții ale țării și resursele externe primite de donatorii/creditorii externi, implicarea modestă a consiliilor sectoriale, dar și capacitățile instituționale reduse pe segmentul planificării și executării bugetare sunt factorii care subminează din potențialul asistenței externe.

Procesul de solicitare și coordonare a asistenței externe trebuie să fie parte a funcției de planificare strategică, și să derive în mod prioritar din Strategia națională de dezvoltare Moldova „Europeană 2030”. Prin acest mecanism se va asigura o corelarea asistenței externe cu prioritățile de politici naționale, sectoriale și cadrul bugetar. Pentru atingerea obiectivelor stabilite în Strategie este necesar de asigurat un sistem eficient de planificare strategică, cu participarea tuturor părților interesate în procesul de planificare, implementare și monitorizare a politicilor. Totodată, pentru anul 2023 se planifică adoptarea unui spectru larg de programe pe diferite domenii sectoriale care vor îngloba prioritățile, obiectivele, și țintele asumate în Strategie. Astfel, chiar de la etapa de elaborare a acestor programe și a planurilor de acțiuni aferente, dialogul productiv cu comunitatea de donatori și creditorii externi trebuie să fie inerent pentru a mobiliza fonduri suficiente necesare implementării acestora. Așa cum arată experiența programelor sectoriale adoptate anterior, acestea mizează foarte mult pe asistența externă, astfel în lipsa sprijinului financiar suficient acestea riscă să rămână simple documente, fără impact. Forumul comun de parteneriat pentru dezvoltare trebuie să servească drept o platformă pe deplin funcțională de discuții cu comunitatea de donatori și creditorii externi pentru a se comunica prioritățile de politici guvernamentale.

În același timp, și agendele donatorilor externi trebuie să fie flexibile ca să se ajusteze la specificul local, pliindu-se peste prioritățile de țară. Indiferent că e vorba despre asistența externă canalizată prin sistemul trezorerial, sau cea care merge direct către sectorul privat, este important ca aceasta să urmărească atingerea priorităților naționale.

Planificarea strategică – premisă de a valorifica asistența externă

Evaluarea ex-post a Strategiei de dezvoltare a managementului finanțelor publice pentru anii 2013-2022 a Republicii Moldova¹ a scos în evidență mai multe constrângeri ce țin de planificarea și gestionarea proiectelor finanțate din surse externe. Astfel, aceasta subliniază faptul că una din provocările care afectează cadrul bugetar ține de coordonarea și corelarea insuficientă dintre nevoile de investiții ale țării și resursele externe primite de donatorii/creditorii externi. Această problemă este alimentată inclusiv de lipsa de claritate a rolurilor instituționale în procesul de planificare și implementare a proiectelor de asistență externă. Regulamentul cu privire la cadrul instituțional și mecanismul de coordonare și management al asistenței externe², prevede crearea consiliilor sectoriale, abilitate cu funcții de programare și monitorizare sectorială a proiectelor și programelor de asistență externă. În speță, consiliile trebuie să analizeze riguros propunerile noi de asistență externă, după care să le înainteze pentru elaborarea Cadrului bugetar pe termen mediu. Însă, de facto, consiliile sectoriale sunt doar parțial funcționale, și sunt mai degrabă utilizate ca simple platforme de prezentare a proiectelor, decât ca platforme care să asigure analiza critică a propunerilor de proiecte în baza principiului priorității și impactului scontat, și să vină cu recomandări de îmbunătățire. Prin urmare, se evidențiază necesitatea consolidării funcției consiliilor sectoriale pentru a se asigura o mai bună aliniere între nevoile de investiții din țară și mobilizarea fondurilor externe.

În același timp, numărul excesiv de documente de planificarea strategică, care adesea se suprapun, sau chiar se contrazic creează ambiguitate în rândul partenerilor externi. Adoptarea unui număr extins de documente strategice pe diverse domenii înguste, a creat un cadru prea complex de planificare, monitorizare și evaluare a acestora în trecut. Multe dintre aceste documente nu au fost ancorate în viziunea de dezvoltare națională sau sectorială, și nu erau însoțite de o repartizare clară a rolurilor diferitor parteneri de implementare și nici integrate în procesele de planificare bugetară. În consecință, aceste documente nu au atins impactul scontat, ratându-se astfel oportunități semnificative.

O altă provocare ține de corelarea insuficientă între politicile publice/prioritățile propuse de ministerele de resort/Cancelaria de Stat și disponibilitatea alocațiilor bugetare. Deoarece multe decizii privind prioritățile de politici sunt luate cu întârziere sau ad-hoc, aceasta conduce la modificări în timpul ciclurilor bugetare, și astfel, nu se asigură o corelare dintre necesitățile de finanțare și disponibilitatea de facto a resurselor, fie din surse interne sau externe. Prin urmare, consolidarea procesului de planificare strategică este imperativ pentru o prioritzare mai clară și în timp util a politicilor, ceea ce va permite, în rezultat, o bugetare adecvată pe termen mediu și anual, și va evita modificările bugetare semnificative pe parcursul anului.

Succesul implementării Strategiei naționale de dezvoltare a țării și, respectiv, a celorlalte strategii sectoriale depinde de coerența cadrului de planificare strategică. Planificarea politicilor publice, planificarea bugetară și programarea bugetară multianuală trebuie să fie realizate într-un mod coerent, care să asigure alocarea resurselor financiare publice în strânsă legătură cu prioritățile de politici și limitele de cheltuieli stabilite în cadrul bugetar pe termen mediu. Nu numai cadrul de politici este important, dar și stabilirea instrumentele de calcul și a limitelor de cheltuieli sunt vitale pentru procesul de planificare. Or, până acum mai mult de 30% din acțiunile planificate în documentele de

¹ <https://mf.gov.md/ro/managementul-finan%C8%9Belor-publice/strategia-de-reform%C4%83-a-mfp>

² https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=117564&lang=ro#

politici nu includ estimările costurilor și sursele de finanțare pentru implementarea acestora, ceea ce compromite respectiv procesul de planificare strategică³.

Prioritățile de asistență externă trebuie să fie ancorate în cadrul strategic de dezvoltare al țării, și anume Strategia „Moldova Europeană 2030”. Deoarece, Republica Moldova depinde încă destul de mult de asistență externă, este necesar menținerea unui dialog permanent cu comunitatea donatorilor și creditorilor externi, pentru a-i informa despre necesitățile de finanțare și a asigura canalizarea resurselor către domeniile prioritare de dezvoltare. Prin urmare, trebuie de valorificat funcția forumului comun de parteneriat pentru dezvoltare, așa cum prevede cadrul legal, care trebuie să servească drept un instrument pe deplin funcțional pentru a asigura dialogul cu comunitatea de donatori și creditori externi pentru a se comunica prioritățile de politici guvernamentale și a se defini programele de asistență externă. Reieșind din practica internațională, o modalitate de coordonare a asistenței externe este organizarea grupului comun al donatorilor/creditorilor, care în baza unui Aide Memoire, semnat cu Guvernul, stabilesc o foaie de parcurs privind prioritățile și domeniile pentru intervențiile de asistență externă. Astfel, se stabilește un program de finanțare în comun, bazat pe un mecanism unic de monitorizare și evaluare a procesului de reformă. Prin acest mecanism se asigură menținerea unui dialog permanent și se facilitează colaborarea între donatori/creditori, care este esențială pentru dezvoltarea unei viziuni comune de asistență, sau pentru a se asigura cofinanțarea unor proiecte de anvergură. Deși donatorii pot veni cu diferite domenii de expertiză, sprijinul lor devine complementar mai degrabă decât competitiv sau duplicativ.

Totodată, când vorbim de împrumuturi externe, pe lângă mobilizarea acestora, este necesar de negociat condiții avantajoase. În ultimii 10-15 ani, Moldova a contractat mai multe împrumuturi externe pentru realizarea diferitor proiecte investiționale. Un exemplu elocvent este proiectul Livada Moldovei – împrumut de 120 mil EURO, care urma a fi absorbit timp de 5 ani pentru finanțarea proiectelor în domeniul horticola. Acesta s-a dovedit destul de greu de asimilat de antreprenorii autohtoni, în primii 5 ani, fiind absorbite doar 30% din resursele disponibile⁴ (ulterior a fost necesar de extins termenul). Cauzele sunt multiple, de la negocierea unui volum prea optimist, până la setarea unor condiții neatractive pentru mediul de afaceri. Acest împrumut prevede un comision de angajament⁵ ceea ce implică și costuri adiționale cu deservirea datoriei, atunci când nu se reușește a fi valorificat la timp a tranșelor. Or, așa cum remarcă evaluarea ex-post a Strategiei de dezvoltare a managementului finanțelor publice, deși există un sistemul adecvat de gestionare a datoriei pentru prognoză, contabilitate și raportare, rentabilitatea instrumentelor de datorie lasă spațiu de îmbunătățire, astfel încât sursele de finanțare să fie la un cost și un risc minim pe termen mediu și lung.

Așa cum prevăd principiile agreeate la nivel internațional, asistența externă trebuie să reflecte prioritățile țării⁶ – direcția asistenței externe ar trebui să derive primordial din politicile și obiectivele de dezvoltare ale țării, reieșind din strategia națională. Prin urmare programele donatorilor externi trebuie să fie suficient de flexibile ca să se ajusteze la specificul local. Totodată, acesta ar trebui să fie debursat într-un mod care să sporească predictibilitatea – în procesul de elaborare a planurilor bugetare, autoritățile ar trebui să poată conta pe estimări fiabile ale volumului asistenței financiare

³Strategiei de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030

<https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/subiect-02-nu-92-cs-2023.pdf>

⁴ <https://livada-moldovei.md/wp-content/uploads/2021/02/FGM-Annual-Activity-Report-of-31.12.2020.pdf>

⁵ taxă se plătește pentru porțiunea neutilizată din împrumut și încetează a se plăti atunci când suma întreagă a împrumutului/liniei de credit este utilizată/plătită de către debitor

⁶ <https://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2014/09/BuildingMonterrey.pdf>

externe, perioada debursărilor și condiții clare pentru acesta. Previzibilitate poate facilita o mai bună proiectare a cadrului bugetar pe termen mediu, asigură implementarea politicilor orientate spre stabilizarea macroeconomică, alocarea de fonduri către domenii prioritare, etc. Cu toate acestea, experiența arată că există un decalaj dintre comunicarea angajamentului de oferire a suportului financiar și debursarea de facto acestuia. În timp ce aceasta poate fi cauzat de comportamentul țării beneficiare, donatorii/creditorii ar trebui să încerce să elimine sursele de volatilitate aflate sub controlul lor.

Canalizarea asistenței externe prin intermediul autorităților și instituțiilor naționale poate spori gradul de corelare a acestora cu prioritățile de finanțare. Aceasta însă se realizează cu condiția că instituțiile de stat sunt credibile, integre și bine guvernate, garantând astfel că resurselor vor fi utilizate în scopurile convenite. Prin acest mecanism se consolidează capacitățile instituțiilor naționale de a dezvolta și implementa politici și programe care răspund realmente necesităților cetățenilor⁷. Mai mult ca atât, astfel se poate crește și eficacitatea suportului extern. La moment, în Republica Moldova, finanțarea și implementarea proiectelor externe este foarte fragmentată, existând mai multe agenții neguvernamentale care implementează separat diverse proiecte care nu trec prin sistemul trezorerial național. În consecință, de exemplu în cazul proiectelor de suport al mediului de afaceri, unele companii sunt supra-finanțate, beneficiind de suport financiar din cadrul mai multor proiecte externe, pe lângă finanțare din programele de stat. Astfel, fără o evidență clară a suportului oferit, suportul poate depăși valoarea ajutorului *de minimis* și de fapt, să nu contribuie la dezvoltare economică, dar la o concentrare și mai mare pe anumite sectoare.

Totodată, proiectele de asistență externă nu trebuie să urmărească crearea de structuri/unități separate dedicate pentru gestionarea și implementarea acestora. Unitățile de implementare a proiectelor implică automat majorarea cheltuielilor administrative în raport cu obiectivele propuse, mai ales când există deja instituții care au misiunea dată. Prin urmare, o parte din resursele financiare ale proiectului în loc să fie alocate pentru atingerea obiectivelor propuse, sunt disipate în cheltuieli indirecte.

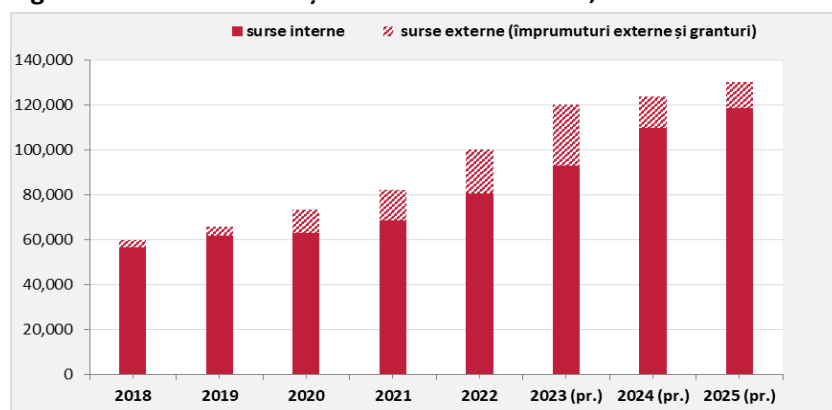
Comunicarea activă cu societatea civilă – consultarea programelor de asistență financiară cu societate civilă ar trebui să fie luată în considerare în toate etapele procesului, nu numai în timpul etapei inițiale de planificare, dar și ca parte a monitorizării ulterioare, și la etapa de evaluare. Societate civilă poate contribui cu input-uri valoroase privind domeniile prioritare care necesită suportul partenerilor externi, dar la fel poate juca un rol activ în monitorizarea modului cum se cheltuie banii din asistența externă, și crește, în așa mod, gradul de responsabilizare a implementatorilor și a asigura transparența.

⁷ Harmonising Donor Practices for Effective Effective Aid Delivery, OECD, 2006

Rolul asistenței externe pentru susținerea cheltuielilor bugetare

Granturile și împrumuturile externe au un aport important la finanțarea cheltuielilor bugetului public național. Este de remarcat că în ultimii 5 ani a crescut ponderea cheltuielilor finanțate din sursele externe, de la circa 5% în 2018 la 20% în 2022 (Figura1). Și pentru anul 2023, dacă se va reuși absorbția resurselor externe planificate, în jur de un sfert din cheltuieli urmează a fi finanțate din surse externe atrase pentru susținerea bugetului de stat sau pentru implementarea proiectelor investiționale.

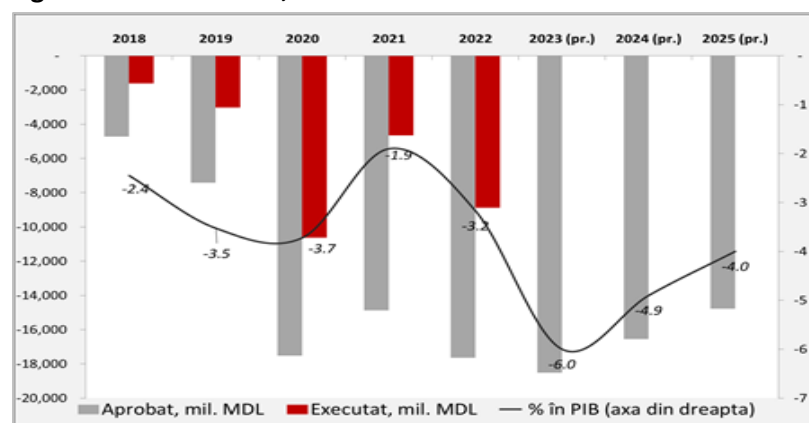
Figura 1. Modul de finanțare a cheltuielilor BPN, mil. MDL



Sursa: elaborat în baza datelor Ministerului Finanțelor (Rapoartele de executare a bugetului și CBTM)

Cadrul bugetar pe termen mediu indică că posibilitățile bugetare rămân încă restrânse pentru perioada 2023-2025. Pentru anul curent, soldul deficitar al bugetului se planifică la 18 miliarde de lei, ceea ce va constitui circa 6% din PIB, aplicându-se derogarea de la Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale care stabilește că nivelul-limită anual al deficitului bugetului public național (excluzând granturile) să nu depășească 2,5% din PIB. Pentru anii următori 2024-2025, se prevede o contractare a deficitului atât în termeni nominali, cât și raportat la PIB (Figura 2). Ținând cont de estimările soldului bugetului de stat pentru perioada 2023-2025, precum și de spațiul fiscal existent, necesitățile de finanțare a deficitului pe termen mediu urmează a fi acoperite, în cea mai mare parte, prin atragerea fondurilor din surse externe, în proporție de circa 75% (CBTM 2023-2025). Aici e important de menționat necesitatea unei gestionări prudente a bugetului public, atât din perspectiva asigurării macro-stabilității, cât și pentru implementarea eficientă a programului de reforme asumat de guvernare și agendei de europenizare.

Figura 2. Deficitul BPN, în dinamică

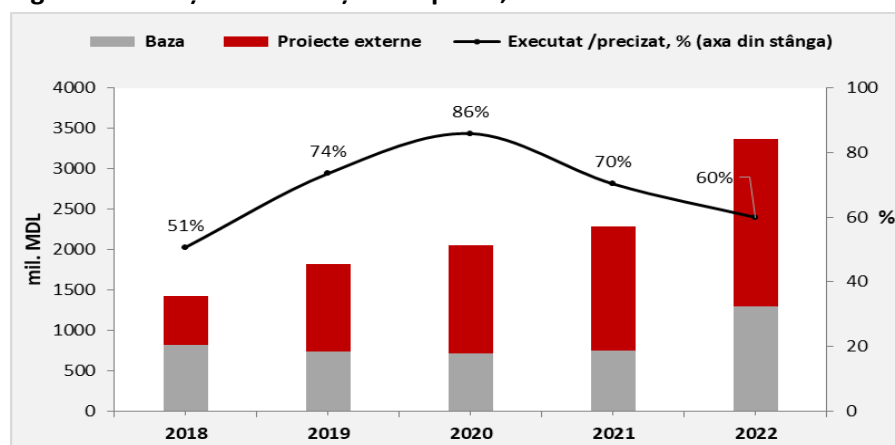


Sursa: elaborat în baza datelor Ministerului Finanțelor (Rapoartele de executare a bugetului și CBTM)

Structura cheltuielilor BPN și ce prevede Cadrul Bugetar pe Termen Mediu?

Structura bugetului național se bazează pe cheltuielile curente, iar alocările pentru investițiile capitale rămân relativ mici (3,3% în 2022). Realizarea investițiilor capitale se datorează în parte resurselor financiare atrase din cadrul proiectelor externe specifice pentru investiții capitale (circa 60 - 65%), restul resurselor reprezintă contribuția proprie (dar asta nu exclude faptul că contribuția proprie a statului pentru realizarea acestor proiecte poate fi la fel provenită din sursele externe pentru suportul bugetar de exemplu). Sub-executarea investițiilor capitale este o problemă care persistă de-a lungul timpului. Aceasta se explică prin capacitățile limitate în managementul proiectelor de infrastructură, care subminează și tergiversează implementarea eficientă a investițiilor programate (ex. din cauza procesului lent de achiziții publice)⁸. Prin urmare fondurile prevăzute în cadrul proiectelor finanțate din exterior rămân neutilizate. Necesitatea eliminării barierelor care subminează execuția deplină a investițiilor capitale este imperativă, în special în contextul în care, așa cum menționează CBTM, pentru perioada următoare se anticipează o tendință de tranziție de la asistența financiară destinată pentru suportul bugetar la asistență externă dedicată strict pentru investițiile capitale.

Figura 3. Finanțarea investițiilor capitale, în dinamică



Sursa: elaborat în baza datelor Ministerului Finanțelor (Rapoartele de executare a bugetului)

Bugetul public național reflectă în ansamblu o structură stabilă, cu ponderi mari a cheltuielilor pe dimensiunea socială. În alocarea resurselor publice, ponderea majoritară circa 70% (în 2022) din cheltuielile bugetului public național sunt orientate spre sectoarele sociale (protecția socială, care reprezintă cea mai mare categorie de cheltuieli, învățământ, sănătate, cultură, sport, tineret, culte și odihnă) și doar 13% – spre gospodăria de locuințe și gospodăria serviciilor comunale, protecția mediului și serviciile în domeniul economiei. Cadrul de cheltuieli sectoriale pe termen mediu relevă că protecția socială va continua să dețină cea mai mare pondere în totalul cheltuielilor publice. Astfel, conform CBTM, ponderea acestor cheltuieli va crește până la circa 41% din total în anul 2025. O altă categorie semnificativă de cheltuieli, care la fel se va consolida este destinată pentru ocrotirea sănătății, până la circa 16%. Totodată, în contextul crizei de securitate, urmează să fie consolidate cheltuielile pentru apărarea națională.

⁸ Raportului de evaluare a performanței cheltuielilor publice și a responsabilității financiare în anul 2021. https://mf.gov.md/sites/default/files/Moldova%20National%20PEFA%20assessment%20report_rom.pdf

Tabelul 1. Distribuția cheltuielilor pe categorii funcționale pentru anii 2022-2025, % din total cheltuieli

Categoria	2022 (efectiv)	2023 (proгноzat)	2024 (CBTM)	2025 (CBTM)
Serviciile de stat cu destinație generală	9.4	10.5	9.5	9.3
Apărare națională	0.9	1.3	1.3	1.3
Mentținerea ordinii publice și securitatea națională	5.9	5.4	5.2	4.9
Servicii în domeniul economiei	10.7	9.1	10.3	10.3
Protecția mediului	0.4	0.5	0.6	0.6
Gospodăria comunală și gospodăria de exploatare a fondului de locuințe	2.9	3.2	2.4	2.2
Ocrotirea sănătății	13.6	13.8	15.6	16.0
Cultură, sport, tineret, culte și odihnă	2.3	2.3	1.9	1.8
Învățământ	15.8	15.0	13.1	12.5
Protecție socială	38.2	38.8	40.0	41.1

Sursa: Rapoartele privind executarea BPN și CBTM 2023-2025

Pornind de la aceste considerente, în paginile următoare vor fi prezentate prioritățile curente și pe termen mediu, care pot servi drept orientare pentru noile inițiative de asistență externă.

Prioritățile tematiche

Planul național de dezvoltare pentru anii 2023-2025 și Planul de acțiuni al Guvernului pentru anul 2023 transpun prioritățile Strategiei Moldova Europeană 2030, și se axează pe adoptarea măsurilor pentru o redresare economică robustă, crearea premiselor pentru un cadru de dezvoltare durabilă și inclusivă, care să conducă la eliminarea vulnerabilităților din economie și să asigure un trai decent. În cadrul acestor documente de planificare, Guvernul și-a asumat o serie de măsuri complexe, inclusiv pentru a depăși contextul actual dificil. Prin urmare, colaborarea cu parteneri externi este esențială în vederea atragerii fondurilor necesare punerii în practică a acestor acțiuni.

Securitatea energetică

Creșterea prețurilor la produsele energetice a adus presiuni considerabile asupra bugetului național. Pentru a atenua din efectul acestor creșteri, Guvernul a oferit compensații directe în factură pentru consumul de energie al consumatorilor casnici. Cheltuielile pentru aceste compensații estimate pentru perioada noiembrie 2022 – martie 2023, se ridică la cinci miliarde de lei. Adicional, Guvernul a oferit suport și pentru agenții economici sub formă de compensații la facturile la gaz. Aceste măsuri de suport, cu siguranță nu ar fi fost posibile fără contribuția donatorilor și partenerilor de dezvoltare, care s-au arătat solitari față de situația dificilă în care se afla Republica Moldova. Cu toate acestea, măsurile de subvenționare aplicate, sunt măsuri de atenuare a efectelor pe termen scurt, și indică necesitatea imperativă de trecere graduală de la subvenționarea consumului de energie la subvenționarea și încurajarea investițiilor în securitatea și eficiența energetică. Prin crearea unui Minister separat, căruia i s-a atribuit exclusiv portofoliul energetic, Guvernul demonstrează angajamentul de a avansa pe acest domeniu strategic.

Prin intermediul suportului din partea partenerilor externi, Republicii Moldova i se deschide oportunitate unică de a-și dezvolta infrastructura energetică, și de a asigura tranziția către un sector energetic rezilient, sustenabil și competitiv. Împrumuturile oferite de BERD pentru Modernizarea sistemului de încălzire centralizată din orașul Bălți și cel privind Eficiență energetică a clădirilor din

Moldova, împrumuturile oferite de Banca Mondială pentru Dezvoltarea sistemului electroenergetic și îmbunătățirea eficienței sistemului de alimentare centralizată cu energie termică⁹, sunt doar câteva exemple de proiecte de anvergură care vor aduce un impact deosebit asupra sectorului energetic. Recent, Statele Unite ale Americii au anunțat despre acordarea unui sprijin financiar nerambursabil în valoare de 300 de milioane de dolari pentru gestionarea crizei energetice, astfel împreună cu autoritățile urmează a fi stabilite măsurile exacte care vor finanțate din acești bani.

Prioritățile imediate pe domeniul energetic țin de consolidarea cadrului legal și al instituțiilor din domeniu. Ce ține de cadrul legal, asistența tehnică ar putea fi oportună pentru elaborarea cadrului ce ține de stimularea concurenței pe piața energiei electrice, prin simplificarea accesului la piețele de energie electrică din alte țări, îmbunătățirea mecanismelor de sprijin al investițiilor în proiecte de valorificare a energiei regenerabile, dar și pentru alinierea cadrului juridic de reglementare la aquis-ul European. Totodată, suportul tehnic va fi necesar și pentru consolidarea Agenției pentru Eficiență Energetică, pentru a deveni o instituție puternică cu o bună guvernanta care să poată asigura implementarea politicilor și asigura finanțarea proiectelor din domeniu. Totodată, așa cum stabilește și PAG 2023, este necesară crearea Fondului pentru eficiență energetică în clădirile rezidențiale. Importanța acestui fond derivă din necesitatea de a mobiliza și asigura finanțarea programelor de eficientizare termică a blocurilor locative (izolare termică, trecerea la sistemul orizontal de distribuție a energiei, montarea punctelor termice individuale în clădiri). Expert-Grup, în cadrul Proiectului de Asistență Tehnică pentru îmbunătățirea eficienței și securității energetice în Moldova, finanțat de UE și Ambasada Regatului Țărilor de Jos în Republica Moldova a început pilotarea unui astfel de program¹⁰. În continuare, așa gen de program trebuie transpus la scară largă, ceea ce reclamă necesitatea unui Fond bine gestionat și capitalizat în acest sens.

Eficiența energetică trebuie să reprezinte o prioritate transversală, care să se aplice tuturor sectoarelor, să nu se limiteze la proiectele legate de infrastructura energetică. Acest principiu trebuie integrat în politicile de antreprenariat, agricultură, mediu, cercetare și inovare pentru a promova și stimula în mod sistematic producția de procese, servicii și bunuri mai eficiente din punct de vedere energetic. Astfel, pentru anul curent este planificată elaborarea și adoptarea Planului național integrat privind energia și climă, care va expune viziunea, obiectivele și țintele statului în domeniul decarbonizării, eficienței energetice și a surselor regenerabile de energie până în 2030. Planul trebuie să asigure o sinergie cu programele din portofoliul celorlalte ministere de resort pentru a evita dublarea eforturilor, și să stabilească un cadrul de finanțare coerent și realizabil.

Obiectivele pe termen mediu și lung, așa cum stabilește Strategia „Moldova Europeană 2030” și Conceptul Strategiei Energetice a Republicii Moldova 2050¹¹ se axează pe creșterea gradului de autonomie energetică și valorificarea resurselor regenerabile. Printre măsurile necesare pentru această dimensiune intră modernizarea centralelor de cogenerare existente precum și evaluarea potențialului de transformare a deșeurilor în energie, construcția unor centrale electrice, dezvoltarea infrastructurii de stocare a combustibililor de rezervă, electrificarea infrastructurii de transport rutier și feroviar, ș.a.

⁹ Monitorul Asistenței Externe, Ediția 2, 2022 https://www.expert-grup.org/media/k2/attachments/Monitorul_Asistentei_Externe_editia_2_f.pdf

¹⁰ <https://www.expert-grup.org/ro/despre-proiect>

¹¹ https://midr.gov.md/files/shares/Concept_Strategia_Energetica_act_.pdf?fbclid=IwAR0JsA0q2fXQJCol8n5raHEnJJAlI9Sk-HwAi67AQutUapLfN5QdgbiYO8Co

Pentru a veni în întâmpinarea provocării energetice cu care se confruntă societatea noastră și a asigura realizarea obiectivelor ambițioase în acest domeniu este necesar de a mobiliza fonduri suficiente. Ministerul Energiei, dispune de o matrice de priorități care cuprinde 77 de măsuri pentru dezvoltarea sectorului energetic, dintre care doar pentru jumătate din acestea a fost identificată anvelopa financiară necesară. Prin urmare, trebuie valorificat în continuare Consiliul sectorial de coordonare a asistenței pentru sectorul energiei pentru a asigura comunicarea cu donatorii și partenerii externi în vederea mobilizării fondurilor suficiente pentru a sprijini proiecte în domeniul energiei.

Antreprenoriat și dezvoltare industrială

Economia Republicii Moldova este una relativ mică și vulnerabilă, cu valoare adăugată redusă pe mai multe sectoare. Pe lângă problemele sistemice de acces la forță de muncă sau justiție echitabilă, persistă și problema accesului la finanțare. Antreprenorii naționali, și mai ales producătorii, au nevoie de capital pentru a-și crește și dezvolta afacerile. Tranziția către un model de afaceri bazat pe inovații, digitalizare, valoare adăugată mare și impact minim asupra mediului înconjurător, necesită investiții pe care foarte mulți antreprenori nu și le permit. Astfel, implicarea statului este esențială pentru a încuraja și a da predictibilitate antreprenorilor să investească și să-și schimbe modelele de afaceri.

În anul 2022, pe lângă alocațiile tradiționale de susținere a producătorilor agricoli prin instrumentul de subvenționare, de la bugetul de stat au fost alocate resurse considerabile pentru susținerea sectorului IMM. Doar pentru Programul bugetar „Susținerea sectorului IMM” au fost alocate resurse financiare fără precedent, de circa 540 mil. MDL sau cu 400 mil. mai mult decât în anii precedenți. Acești bani au fost direcționați către programele de grant, capitalizarea Fondului de garantare a creditelor, compensarea ratelor de dobândă precum și pregătirea Fondului pentru antreprenoriat și creștere economică a Moldovei (FACEM).

Pentru anul curent, conform Legii Bugetului de Stat, pentru susținerea antreprenorialului au fost alocate mult mai puține resurse, circa 88 mil. MDL reieșind din posibilitățile bugetare. Însă pentru a asigura continuitatea programelor existente de susținere a IMM, dar și lansarea unor programe noi, așa cum prevede PAG 2023, suportul partenerilor externi devine esențial pentru a complementa resursele de stat și a atinge obiectivele propuse. Pentru aceasta, sunt mai multe pârghii prin care donatorii și partenerii externi pot contribui la susținerea ecosistemului antreprenorial: (i) suport financiar nerambursabil destinat pentru programele de grant; (ii) suport pentru sporirea accesului la finanțare; (iii) asistență tehnică pentru consolidarea funcției de consultanță antreprenorială.

(i) Suport financiar nerambursabil pentru capitalizarea programelor de grant existente și lansarea de programe noi

La moment, Organizația pentru Dezvoltarea Antreprenoriatului (ODA) dispune de o paletă diversă de programe de stat pentru susținerea IMM, care prin oferirea granturilor, țințesc eliminarea unor bariere cu care se confruntă antreprenorii și contribuie la atingerea unor obiective economice specifice, de exemplu:

- Programele destinate lansării afacerilor (PARE 1+2; Start pentru tineri) – acordarea de suport financiar tinerilor și migranților pentru dezvoltarea potențialului economic al acestora prin lansarea de afaceri noi;

- Programul de re tehnologizare și eficiență energetică – optimizarea costurilor de producere prin înlocuirea echipamentelor ineficiente cu soluții tehnologice moderne și instalarea de surse alternative de energie;
- Programul de Ecologizare – implementarea practicilor de ecologizare a proceselor de producere și prestare a serviciilor;
- Programul de susținere a afacerilor cu potențial înalt de creștere și internaționalizare – valorificarea potențialului de export și accederea pe piețele externe de desfacere;
- Programului de transformare digitală – implementarea tehnologiilor IT în procesele de producere și E-Commerce
- Programul de susținere a Inovațiilor digitale și startup-urilor tehnologice – stimularea cercetării și inovării în domeniul producției industriale durabile și al tehnologiilor ecologice.

Totodată, pe lângă paleta de programe și instrumente deja disponibile pentru susținerea IMM, pentru anul 2023, conform PAG este preconizată lansare a câtorva programe noi, și anume:

- Programul de susținere a micilor producători – suport pentru afacerile mici, de familie, să-și crească și să-și instituționalizeze afacerile;
- Programului de dezvoltare a furnizorilor locali – integrarea companiilor locale în lanțurile valorice internaționale, prin stabilirea și dezvoltarea parteneriatelor cu companiile multinaționale și/sau investitori străini;
- Programul pentru dezvoltarea IMM în domeniul turismului rural – dezvoltarea mediului de afaceri la nivel local prin valorificarea potențialului turistic;
- Programul destinat femeilor în afaceri – abilitarea economică a femeilor prin participarea acestora la activitatea de antreprenariat.

Designul și obiectivul acestor programe de grant se pliază în totalitate cu obiectivele setate în Strategia Moldova Europeană 2030, care stipulează necesitatea îmbunătățirii competitivității întreprinderilor și a accesului la piețe de desfacere, facilitarea transferului de tehnologii și inovații, suportul proiectelor de eficientizare a utilizării resurselor și producției industriale competitive, specializarea funcțională a companiilor pentru integrarea acestora în lanțurile valorice globale, dar și ecologizarea proceselor de producție.

(ii) Suport pentru sporirea accesului la finanțare

Accesul la finanțe a fost mereu una din constrângerile majore pentru antreprenori. Creșterea semnificativă a costurilor de finanțare pe fondul înăsprii politicii monetare cauzate de inflația semnificativă în anul precedent, a amplificat și mai mult această problemă și a accentuat necesitatea abordării cât mai urgente a acesteia. Dobânzile mari nu doar că au înghețat apetitul investițional, dar au pus în dificultate financiară mulți antreprenori, și așa afectați de impactul crizelor.

Recreditarea prin sistemul financiar a unor linii de credit externe s-a dovedit puțin atractivă pentru antreprenori în perioade de criză. De cele mai multe ori, ratele de recreditare în lei moldovenești din fondurile împrumuturilor externe de stat se bazează pe rata de bază stabilită de BNM plus marjele de acoperire a cheltuielilor operaționale ale instituțiilor financiare. Astfel, urmare a majorării ratei de bază, costul acestor resurse s-a scumpit semnificativ. Mai mult ca atât, Guvernul are în permanență costuri și cu Unitățile de implementare a acestor linii de credit (ex. Livada Moldovei, UCIP IFAD). Prin urmare Guvernul prin intermediul ODA vine cu două instrumente de acces la resurse financiare creditare în condiții avantajoase, și anume:

- ***Fondul pentru antreprenariat și creștere economică a Moldovei***

Pentru a îmbunătăți accesul la finanțări al diferitelor categorii de firme, la începutul acestui an Guvernul a adoptat constituirea un nou fond, Fondul pentru antreprenorial și creștere economică a Moldovei - FACEM. Acesta are drept scop oferirea împrumuturilor pe termen lung la rate fixe ale dobânzii, mai mici decât ratele de pe piață. Prin urmare, FACEM vine să susțină mobilizarea finanțării și investițiilor private și să asigure mai multă previzibilitate pentru antreprenori. Guvernul își dorește o capitalizarea acestui Fond până la 2,5 miliarde de lei. Cu toate acestea CBTM 2023-2025 prevede resurse limitate. În acest sens, se remarcă necesitatea de a atrage resurse financiare de la partenerii externi de dezvoltare, pentru a capitaliza suficient FACEM și a permite dezvoltarea și oferirea unor produse de creditare avantajoase.

- Fondul de garantare a creditelor

Un alt instrument important pentru a facilita intermedierea financiară este garantarea creditelor de către stat. La moment, Fondul de Garantare a Creditelor (FGC) emite garanții financiare către bănci în vederea creditării IMM-urilor, dar acesta are o capacitate oarecum limitată. Doar după recunoașterea de către BNM a garanțiilor FGC drept diminuator al riscului de credit, interesul pentru FGC a crescut, atât din partea băncilor cât și din partea antreprenorilor. De asemenea, comisionul de garantare de doar 0,5% este unul pe de o parte atractiv pentru antreprenori, iar pe de altă parte - sub cheltuielile de administrare și riscurile asumate. Prin urmare, capitalizarea în continuare a FGC este primordială în vederea extinderii portofoliului de credite și continuarea aplicării unui comision subvenționat. Astfel, în anul 2022 Guvernul a semnat un Acord cu Banca Mondială pentru capitalizarea în continuare a FGC cu circa 300 mil. lei și lansarea produsului „garanții de portofoliu”. Acest produs vine să accelereze emiterea de garanții la credite, respectiv și interacțiunea dintre bănci și antreprenori.

(iii) Suport financiar și tehnic pentru consolidarea funcției de consultanță antreprenorială

Una din problemele majore care determină o rată de absorbție redusă a fondurilor rămâne capacitatea antreprenorilor de a dezvolta și implementa proiecte investiționale conform cerințelor manualelor de implementare. Cunoștințele financiare ale antreprenorilor sunt încă foarte scăzute, ceea ce afectează capacitatea acestora de a accesa instrumentele existente, și a dezvolta proiecte bancabile. În acest sens, dezvoltarea ecosistemului de consultanță prin finanțarea acestor servicii de către stat și partenerii externi este primordială în vederea asigurării unei canalizări mai accelerate a suportului financiar. De asemenea, serviciile de consultanță sunt indispensabile și în perioada post finanțare, în special în procesul de implementare a proiectelor investiționale unde pot apărea diferite blocaje.

Infrastructura calității, supravegherea pieței și protecția consumatorilor

Acordul de Asociere a Republicii Moldova cu UE implică alinierea elementelor de infrastructură a calității și supraveghere a pieței cu cerințele UE. În acest sens, deși s-au făcut progrese pe această dimensiune, sunt câteva aspecte care necesită atenția autorităților, dar cu siguranță și suportul tehnic și financiar al partenerilor externi pentru a fi implementate. În acest sens pot fi menționate următoarele oportunități de intervenție:

- Suport pentru dezvoltarea și asigurarea funcționalității Sistemului național de informare și comunicare pentru supravegherea pieței. Pentru a garanta că pe piață sunt puse doar produse conforme care îndeplinesc cerințele privind sănătatea și siguranța consumatorilor este necesar implementarea unui instrument de asistență în identificarea produselor nesigure sau neconforme. Acesta va permite colectarea, prelucrarea și stocarea de informații, într-o formă structurată, cu

privire la activitățile de supraveghere a pieței, dar și a schimbului de informații dintre autoritățile de supraveghere a pieței și organul vamal.

- Crearea sistemului informațional integrat în domeniul infrastructurii calității, în scopul facilitării accesului tuturor operatorilor (mediul de afaceri, instituții) la informația din domeniul metrologiei, standardizării și acreditării.
- Moldova nu are un Centru European al Consumatorilor sau o entitate echivalentă care să asiste consumatorii în litigiile transfrontaliere, să-i educe cu privire la drepturile lor sau să contribuie la rețeaua Centrelor Europene pentru Consumatori¹². Prin urmare, este necesară efectuarea unui studiu pentru a analiza oportunitatea creării unui Centru European al Consumatorilor în țară similar celor create în fiecare stat membru EU. Acesta ar putea servi ulterior ca temei pentru luarea deciziei de creare a unui mecanism/centru consolidat de protecție a drepturilor și intereselor economice ale consumatorilor, atât în cadrul pieței interne, cât și la nivel transfrontalier întrucât piața online de produse, serviciile de turism, ș.a. peste hotarele țării este tot mai mult în creștere.

Protecția și Incluziunea Socială

În pofida unei ponderi ridicate în totalul de cheltuieli bugetare (39% în 2022), sistemul de protecție socială rămâne vulnerabil. Ponderea majoritară a cheltuielilor pentru protecție socială (circa 60%) sunt destinate pentru pensiile persoanelor în etate. În dinamică se observă că bugetul asigurărilor sociale de stat devine tot mai dependent de transferurile de la bugetul de stat pentru acoperirea deficitului acestuia. Ocuparea redusă a forței de muncă, și ponderea înaltă a economiei informale se numără printre factorii care subminează sustenabilitatea sistemului de pensii. Situația dată invocă necesitatea consolidării sistemului de colectare a contribuțiilor la bugetul asigurărilor sociale de stat prin îmbunătățirea funcției de ocupare a forței de muncă, încurajarea formalizării lucrătorilor din economia informală și eliminarea vulnerabilităților instituționale în combaterea muncii nedecarate și sub-declarate.

În acest sens, Ministerul Muncii și Protecției Sociale și-a setat ca obiective reformarea Inspecției Muncii și modernizarea oficiilor teritoriale ale Agenției Naționale pentru Ocuparea Forței de Muncă. Reieșind din acest obiectiv suportul extern poate fi canalizat spre reformarea, consolidarea capacităților și eficientizarea activității acestor instituții. Tot în contextul consolidării sistemului de pensii, suportul partenerilor de dezvoltare poate fi îndreptat spre elaborarea unui studiu de fezabilitate asupra conceptului sistemului de pensii multi-pilon.

Deoarece în mare parte preocuparea principală pe agenda guvernelor a ținut de sistemul de pensii pentru limita de vârstă, într-o oarecare măsură au fost ignorate și alte aspecte importante ale protecției și incluziunii sociale. Astfel este necesar de readus în centru atenției politicile și măsurile menite să elimine discriminarea și excluziunea socială, inegalitățile de gen, violența și barierele care împiedică reconcilierea vieții de familie cu cea profesională. În ultima perioadă se observă o mobilizare a eforturilor în acest sens. La sfârșitul anului a fost adoptat Programul național pentru ocuparea forței de muncă 2022-2026 și Planul de acțiuni pentru implementarea acestuia¹³. Programul pune accent inclusiv pe încadrarea în câmpul muncii a persoanelor cu nevoi speciale, a femeilor, dar și reducerea ocupării informale. Pentru realizarea acțiunilor propuse în acest program, se estimează necesarul a peste 270 mil. lei, resursele financiare urmează a fi acoperite atât din bugetul de stat, cât și de partenerii externi de dezvoltare. Totodată, pe agenda anului curent este setată elaborarea și

¹²Analytical Report of the European Commission following the Republic of Moldova's application for membership of the European Union https://mfa.gov.md/sites/default/files/swd_2023_32_moldova.pdf

¹³ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=134612&lang=ro

adoptarea altor programe importante, astfel atât la etapa de elaborare cât și la cea de implementare a măsurilor, asistența tehnică și financiară din parte donatorilor și partenerilor externi va fi importantă:

- Programului național în domeniul raporturilor de muncă, care va aborda securitatea și sănătatea în muncă și combaterea economiei informale;
- Programului național de incluziune socială a persoanelor cu dizabilități 2023-2027, care va include și componenta de accesibilitate a clădirilor și spațiilor publice;
- Programului național în domeniul prevenirii și combaterii violenței față de femei și violenței în familie pe anii 2023-2027;
- Programul național de accelerare a egalității de gen pe anii 2023-2027;
- Programul privind îmbătrânirea activă și sănătoasă pentru anii 2023-2027.

Asistența externă trebuie valorificată și pentru a spori impactul programelor de asistență socială și obținerea unor schimbări structurale calitative cu efect pe termen lung. Schemele de asistență socială trebuie ajustate corespunzător pentru a crește potențialul și eficiența acestora și a asigura accesul echitabil al grupurilor defavorizate. În acest domeniu se planifică continuarea măsurilor de reformare a sistemului de asistență socială, pentru a răspunde mai bine necesităților populației și a facilita dezvoltarea de servicii sociale; extinderea și ajustarea serviciilor sociale comunitare pentru a le face mai prietenoase persoanelor vârstnice.

Protecția mediului

În Republica Moldova cheltuielile publice pentru protecția mediului sunt mici, reprezentând mai puțin de 1% din cheltuielile totale ale BPN, și consemnând aproximativ 0,1% din PIB, în timp ce media UE este de 0,5% din PIB¹⁴. Acest lucru este cauzat de insuficiența resurselor financiare, dar și de capacitatea limitată a instituțiilor responsabile de a implementa programele de cheltuieli pentru mediu. Totodată și sistemul actual al taxelor de mediu înregistrează curențe și necesită a fi regândit pentru a fi mai eficient și a stimula totodată un comportament prietenos cu mediul¹⁵. În plus, Guvernul, fiind practic mereu constrâns de probleme urgente pe alte dimensiuni, a lăsat pe plan secund prioritățile de mediu.

Pe dimensiunea de mediu, anul 2023 a început cu adoptarea unui program important și mult așteptat, și anume Programul național de extindere și reabilitare a pădurilor pentru perioada 2023-2032. Programul are ca țintă extinderea suprafețelor acoperite cu păduri până la cel puțin 15% din suprafața țării până în anul 2032. Costul general al realizării Programului este estimat la circa 15,2 miliarde lei sau circa 1,5 miliarde de lei anual. Aceste costuri includ atât cheltuielile pentru împădurire per se, dar și pentru activitățile destinate consolidării capacităților entităților silvice, constituirea și punerea în activitate a centrelor de creștere industrială a materialului forestier de reproducere, constituirea și asigurarea funcționalității Centrului Național de Genetică Forestieră și Seminologie, ș.a. Costurile aferente acestui program sunt considerabile și se situează cu mult peste posibilitățile bugetului național. Deși, de exemplu, CBTM prevede majorarea cheltuielilor pe dimensiunea de protecție a mediului în următorii ani, totuși acestea rămân departe de a face față acestui Program. Din

¹⁴ [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:National_expenditure_on_environmental_protection_by_institutional_sector_and_as_percentage_of_GDP,_EU-27,_2006%E2%80%932021_\(EUR_billion_and_%25_of_GDP\).png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:National_expenditure_on_environmental_protection_by_institutional_sector_and_as_percentage_of_GDP,_EU-27,_2006%E2%80%932021_(EUR_billion_and_%25_of_GDP).png)

¹⁵ Reforma taxelor pe poluare – un pas necesar pentru asigurarea unei creșteri economice verzi, Expert-Grup, 2023 https://www.expert-grup.org/media/k2/attachments/Reforma_taxelor_pe_poluare_analiza.pdf

aceste considerente, implementarea Programului mizează preponderent pe resursele donatorilor și creditorilor internaționali - circa 84%, și doar 15% din resursele bugetului de stat și a Agenției „Moldsilva”.

Pentru majoritatea acțiunilor ce țin de obiectivul de asigurare a unui mediu sănătos și sigur, PND 2023-2025 nu prevede alocări clare de resurse pentru realizarea acestora, fiind indicat că acestea vor fi finanțate în limita posibilităților bugetului. Prin urmare, luând în considerație constrângerile bugetare, este cert faptul că mobilizarea resurselor de finanțare externă rămân o prioritate pentru a asigura investițiile în proiectele de mediu, și anume:

- Investiții în infrastructura hidrotehnică pentru reabilitarea sistemelor de irigare pentru atenuarea secetei pedologice, reabilitarea digurilor de protecție împotriva inundațiilor, și decolmatarea lacurilor și râurilor strategice;
- Dezvoltarea unui sistem transparent și integrat de monitorizare automatizată de evaluare a calității aerului;

Totodată, asistența tehnică din partea partenerilor externi va fi esențială și în realizarea obiectivelor asumate de Guvern de a reforma instituțiile de mediu: Inspectoratul pentru Protecția Mediului, Agenția de Mediu, Agenția „Apele Moldovei”, Serviciul Hidrometeorologic de Stat, Agenția pentru Geologie și Resurse Minerale și a Agenției „Moldsilva”.

Suportul și expertiza partenerilor externi va conta și în procesul de dezvoltare/ajustare a cadrului normativ și legal aferent sistemului de taxe pentru utilizarea resurselor naturale, a plăților pentru poluarea mediului, metodologiilor de evaluare a prejudiciului adus mediului de la activitățile economice, și care să consolideze reglementările ecologice pentru întreprinderi.

Pentru anul 2023 este planificată adoptarea Strategiei de mediu pentru următorii zece ani, și un set de programe sectoriale pentru domeniul protecției mediului. Astfel, este planificată adoptarea următoarelor programe: de promovare a economiei verzi, de adaptare la schimbările climatice, de gestionare a deșeurilor, de utilizare durabilă a resurselor minerale, de management durabil al substanțelor chimice, de dezvoltare cu emisii reduse. Chiar începând cu etapa de elaborare, este necesară corelarea acțiunilor prevăzute în programe cu cadrul de planificare bugetară și consultarea cu donatorii și partenerii externi, pentru a se stabili resurse financiare concrete. Asigurarea acoperirii financiare este esențială, altfel, acestea riscă să rămână doar niște documente fără impact.

Conform CBTM, pe dimensiunea de mediu, din finanțarea externă, prin intermediul sistemului trezorerial, urmează a fi acoperite următoarele proiecte:

Tabelul 2. Proiecte finanțate din surse externe conform CBTM

Subprogramul bugetar	Denumirea proiectelor	Finanțare 2023-2025 cumulativ
Managementul integrat al deșeurilor și substanțelor chimice	- Deșeuri Solide - Proiectul privind consolidarea capacităților de eliminare și reducere a riscurilor asociate cu mercurul	568 mil. MDL
Protecția și conservarea biodiversității	- Sistemul integrat de management pentru conservarea și utilizarea durabilă a Biodiversității - Conservarea și gestionarea durabilă a zonelor umede	26 mil. MDL
Atenuarea și adaptarea la schimbările climatice	- Pregătirea celei de-a cincea comunicări naționale în cadrul Convenției ONU privind schimbările climatice	20 mil. MDL

	- Pregătirea celui de-al treilea raport bienal actualizat în cadrul Convenției ONU privind schimbările climatice	
--	--	--

Sursa: CBTM 2023-2025

Dezvoltare locală

Gradul de realizare a Strategiei Naționale de Dezvoltare Regională 2016-2020 indică că lipsa resurselor financiare reprezintă o constrângere semnificativă în realizarea obiectivelor planificate. Proiectele prevăzute a fi finanțate din sursele Fondului Național pentru Dezvoltare Regională (2016–2020) au fost implementate parțial, rata de realizare fiind estimată la circa 70% (pentru managementul deșeurilor rata a fost de 25%), progresul relativ scăzut fiind în mare parte cauzat de lipsa resurselor financiare¹⁶. În anul precedent, acest Fond a fost restructurat pentru a se elimina suprapunerile cu alte fonduri naționale, și a se asigura un cadru unic de planificare a intervențiilor la nivel regional și local, fiind creat Fondul Național pentru Dezvoltare Regională și Locală (FNDRL). Astfel, FNDRL a devenit principala sursă de finanțare a programelor de dezvoltare regională și locală. Prin intermediul acestui Fond pot fi finanțate proiecte ce țin de alimentarea cu apă și canalizare, eficiență energetică, creșterea atractivității turistice, dezvoltarea infrastructurii economice, ș.a. Totodată, mijloacele acestui Fond pot fi direcționate pentru cofinanțarea proiectelor de dezvoltare locală implementate din sursele de asistență externă, contribuind astfel la soluționarea problemei cronice ce ține de lipsa resurselor proprii din bugetele autoritățile publice locale de a contribui la aceste proiecte.

Cadrul legal, permite finanțarea Fondului atât din resursele bugetului de stat cât și din asistența externă. Însă, dacă este să facem o comparație cu Fondul Național pentru Dezvoltare Regională (2016–2020), atunci acesta a fost finanțat doar din surse bugetului de stat, finanțările pe dimensiune de dezvoltare locală provenite din asistența externă au fost alocate direct, fără a trece prin Fond.

Lansarea Programul Național Satul European, finanțat din cadrul FNDRL a venit să confirme sprijinul statului pe dimensiunea de dezvoltare regională, dar a scos în evidență și decalajul dintre necesitățile reale de dezvoltare regională și resursele alocate. Cererea de finanțare din parte autorităților publice locale a fost foarte mare, fiind depuse circa 800 de aplicații, însă pentru finanțare au fost selectate doar aproximativ 500 de proiecte pentru perioada 2022-2023. Prin urmare, finanțarea acestui Fond de către partenerii externi reprezintă o oportunitate de a contribui la realizarea obiectivelor de dezvoltare regională ale țării.

În același timp, acest Program scoate încă o dată în evidență necesitatea fortificării capacităților autorităților locale de a elabora proiecte calitative necesare dezvoltării economico-sociale a comunităților. Asistența tehnică pentru autoritățile locale, asigurarea unui schimb de cunoștințe și bune practici atât pe dimensiunea de dezvoltare regională cât și pe dimensiunea de scriere și management al proiectelor pot fi instrumente utile acordate prin asistența tehnică pentru a consolida capacitățile autoritățile locale.

¹⁶ HG 42/2022 privind adoptarea Strategiei naționale de dezvoltare regională a Republicii Moldova pentru anii 2022-2028
https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=135227&lang=ro

Concluzii

Partenerii și donatorii externi manifestă o deschidere fără precedent de a susține Republica Moldova pentru a depăși situația complicată cauzată de crize, de războiul la frontieră și de problemele structurale de ordin economic și social care au fost amplificate în acest context extrem de dificil. Cu toate acestea, pe fundalul suportului financiar de sute de milioane de euro anunțat de parteneri externi în ultima perioadă, tot mai vizibilă devine problema legată de capacitatea limitată a autorităților de a asimila asistența externă. Pentru a depăși această constrângere, pe de o parte se reclamă necesitatea unor instituții publice puternice și bine guvernate care să atragă și să canalizeze rapid aceste resurse către beneficiari/proiecte investiționale, și pe de alta - de o corelare cât mai bună a asistenței cu prioritățile care pot pune țara pe calea unei creșteri economice sustenabile. Un element esențial a fost atins, Moldova are un obiectiv bine definit unde vrea să ajungă, setând clar cursul european, are viziuni de proiecte investiționale mult mai bine încheiate în raport cu necesitățile și are acces la resurse financiare. Ceea ce urmează este valorificare acestor oportunități și punerea eficientă în practică.

Astfel, pentru a atinge impactul scontat în ceea ce privește dezvoltarea sustenabilă a țării, mai multă atenție trebuie acordată mecanismului atragerii și implementării asistenței externe, printre acțiunile determinante fiind:

- **Buna aliniere a bugetului la cadrul de reforme pe termen mediu și lung**, inclusiv prin crearea spațiului pentru proiectele de dezvoltare. Structura bugetului public național atribuie ponderi foarte mari cheltuielilor recurente, în timp ce cheltuielile orientate spre investiții rămân fragmentare și sunt caracterizate de o sub-executare cronică. Crizele din ultima perioadă au sustras și mai mult atenția autorităților de la cheltuielile de investiții, principalul motor al creșterii economice, care au fost nevoite să se preocupe în mare parte de măsurile de intervenție promptă cu efect pe termen scurt. Pentru perioada următoare se anticipează tendința de tranziție de la asistență financiară destinată pentru suportul bugetar, la asistență externă dedicată strict pentru investițiile capitale. În acest sens va fi necesară consolidarea sistemului de planificare și gestionare a proiectelor de investiții capitale publice, prin fortificarea capacităților autorităților publice centrale de implementare și management al proiectelor de infrastructură, stabilirea unor viziuni clar definite în domeniul investițiilor capitale, dar și eliminarea constrângerilor din domeniul achizițiilor publice, care la moment tergiversează implementarea multor proiecte de infrastructură.
- **Ancorarea priorităților de asistență externă în cadrul strategic de dezvoltare al țării.** Alinierea asistenței externe la strategiile de dezvoltare și prioritățile de politici ale Guvernului poate fi asigurată printr-un dialog constant între partenerii externi și instituțiile naționale, dar și cu societatea civilă. Reanimarea consiliilor sectoriale, care ar trebui să își îndeplinească pe deplin funcțiile atribuite de programare și monitorizare sectorială a proiectelor și programelor de asistență externă la fel reprezintă o măsură în acest sens.
- **Fortificarea capacităților instituționale** – atunci când vorbim despre premisele necesare pentru o bună coordonare a asistenței externe și canalizarea eficientă a acestora prin intermediul instituțiilor de stat, vorbim despre necesitatea unor instituții de stat puternice și transparente, cu o bună guvernare care să garanteze că resursele financiare vor fi folosite pentru scopurile asupra cărora s-a convenit. Nu se poate miza pe asistența tehnică din partea partenerilor de dezvoltare

la infinit. Totodată, acest obiectiv nu va putea fi atins fără reformarea sistemul de salarizare în sistemul public, care nu este deloc competitiv comparativ cu cel din mediu privat, și prin urmare nu încurajează atragerea și menținerea capitalului uman.

- **Un rol mai puternic din partea Cancelariei de Stat în coordonarea implementării angajamentelor de politici și asumarea rolului de arbitru în depășirea blocajelor instituționale.** Este important de a se eficientiza procesului de comunicare și interacțiune dintre unitatea de coordonare a politicilor publice din Cancelaria de Stat și subdiviziunile respective din cadrul ministerelor pentru susținerea implementării politicilor.
- **O matrice cu priorități de finanțare la îndemâna partenerilor externi.** Ministerele și instituțiile publice pot dezvolta matrice de activități cu indicarea necesarului de finanțare, care să fie utilizate în discuțiile cu donatorii/creditorii externi. Acestea vor fi utilizate pentru a informa partenerii externi despre prioritățile instituției și vor permite mobilizarea resursele pentru finanțarea de politici și proiecte cu impact asupra creșterii economice în consonanță cu prioritățile agendei de dezvoltare ale țării.