

VEACESLAV BERBECA

EXPERT IDIS

DISTRIBUIREA ALOCAȚIILOR PENTRU INVESTIȚIILE CAPITALE ÎN BAZA CRITERIULUI DE APARTENENȚĂ POLITICĂ

Policy Brief

Institutul pentru
Dezvoltare și
Inițiative Sociale
(IDIS) „Viitorul”

IANUARIE

2015

Acest produs apare
în parteneriat cu
Friedrich-Ebert-Stiftung

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**





www.viitorul.org



POLICY BRIEF

DISTRIBUIREA ALOCAȚIILOR PENTRU INVESTIȚIILE CAPITALE ÎN BAZA CRITERIULUI DE APARTENENȚĂ POLITICĂ

Veaceslav Berbeca



www.viitorul.org

Opiniile exprimate aparțin autorilor. Nici Administrația IDIS „Viitorul”, nici Consiliul Administrativ al Institutului pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale „Viitorul” și nici Friedrich-Ebert-Stiftung nu poartă răspundere pentru estimările și opiniile prezentate în cadrul acestei publicații.

Pentru mai multe informații asupra acestei publicații ori asupra abonamentului de recepționare a publicațiilor editate de către IDIS, vă rugăm să contactați direct Serviciul de Presă și Comunicare Publică al IDIS „Viitorul”.
Persoana de contact: Diana Lungu - diana.lungu@viitorul.org

ADRESA DE CONTACT:

Chișinău, Iacob Hîncu 10/1, 2004, Republica Moldova

Telefon: (373-22) 21 09 32

Fax: (373-22) 24 57 14

www.viitorul.org

Orice utilizare a unor extrase ori opinii ale autorului acestui Studiu trebuie să conțină referință la IDIS „Viitorul”.



Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) este o fundație politică, social-democrată germană scopurile căreia sunt promovarea principiilor și fundamentelor democrației, a păcii, înțelegerii și cooperării internaționale. FES își îndeplinește mandatul în spiritul democrației sociale, dedicându-se dezbaterii publice și găsirii, într-un mod transparent, de soluții socialdemocrate la problemele actuale și viitoare ale societății.

În Republica Moldova, Friedrich-Ebert-Stiftung activează din octombrie 2002.

Tel.: (373 22) 855830

E-mail: fes@fes-moldova.org

web: www.fes-moldova.org

Introducere

Repartizarea alocațiilor de la bugetul de stat pentru autoritățile administrației publice locale, destinate finanțării cheltuielilor capitale, constituie un element important în viața politică din Republica Moldova. Politicienii folosesc acest instrument de finanțare a investițiilor capitale în scopuri politice, susținând interesele reprezentanților autorităților locale în funcție de apartenența lor partinică. Astfel, de regulă, partidele care se află la guvernare, decid în privința alocării mijloacelor financiare pentru cheltuielile capitale, mai degrabă în dependența de apartenența politică a autorităților administrației publice locale, decât în baza unor politici publice elaborate pentru soluționarea unor probleme de interes colectiv. Trebuie să menționăm faptul că investițiile capitale au o menire socială și își propun să implementeze proiecte de interes colectiv. Problema ține însă de criteriile și scopurile folosite de decidenții politici pentru repartizarea din bugetul de stat a investițiilor de capital către autoritățile publice locale.

Trebuie să spunem că această practică vicioasă de a utiliza-re a investițiilor publice drept instrument politic de către partidele de la guvernare constituie o practică mai veche în Republica Moldova asupra căreia s-a atras atenția cu diferite ocazii. Cu alte cuvinte, a funcționat regula susținerii autorităților administrației publice locale în baza criteriului de apartenență politică. De asemenea, de multe ori, motivele personale ale politicianilor au asigurat alocarea resurselor financiare pentru finanțarea investițiilor capitale în anumite localități. Mai nou, un alt argument pentru sprijinirea acestei abordări, la care ne vom referi mai jos, a fost utilizată de către partidele de la guvernare din perioada 2011-2014. Este vorba de logica compensării. Această perspectivă a însemnat alocarea investițiilor de capital, în mod prioritar, localităților care, în perioada guvernării comuniste, au fost, în linii mari, private de această sursă de finanțare pentru soluționarea unor probleme de interes public. Evident, trebuie să subliniem că această abordare nu este diferită de contextul general al alocării mijloacelor financiare pentru investiții capitale.

Analiza a fost realizată prin studierea anexelor legilor bugetului de stat ce prevăd alocațiile de la bugetul de stat pentru autoritățile administrației publice locale, destinate finanțării cheltuielilor capitale pentru perioada 2011-2014. Cu alte cuvinte, din diversele fonduri preconizate pentru realizarea proiectelor de menire socială, ne-am concentrat atenția asupra alocațiilor din bugetul de stat prevăzute pentru investițiile capitale. Există suspiciuni privind existența unei practici similare de alocare a resurselor financiare pe criterii politice și pentru proiecte de interes colectiv finanțate din alte fonduri publice (fondul rutier, fondul ecologic național, fondul pentru eficiență energetică). Problema este că, din punct de vedere metodologic, este complicat de a stabili o conexiune directă între apartenența politică a deputaților și criteriile de alocare a acestor resurse financiare din fondurile menționate mai sus. Trebuie să menționăm faptul că investițiile capitale au o pondere importantă din suma totală a cheltuielilor capitale, constituind, în 2014, circa 20% din suma totală a cheltuielilor capitale, ocupând locul doi după alocațiile pentru fondul rutier.

Analiza a fost focalizată asupra rolului deputaților în procesul de distribuire a resurselor financiare și corespunde cu precedentul mandat parlamentar dar și cu faptul că începutul acestui termen cuprinde data ultimelor alegeri locale. De asemenea, au fost studiate stenogramele ședințelor parlamentare, în cadrul cărora au fost dezbătute și adoptate proiectele legilor bugetului de stat al Republicii Moldova. În sfârșit, cadrul de analiză a vizat configurația politică a consiliilor raionale drept factor definitoriu în explicarea alocării resurselor financiare pentru investițiile capitale. Trebuie să menționăm că, în urma interviurilor realizate, am constatat că consiliile raionale sunt structuri extrem de politizate și sunt foarte dependente de factorul politic. Orice schimbare sau fluctuație la nivel de majoritate parlamentară influențează foarte mult opțiunile politice ale consilierilor raionali.

Acest subiect prezintă un interes deosebit pentru discuții din mai multe considerente. În primul rând, această proble-

mă scoate în evidență existența unei practici defectuoase cu privire la alocațiile destinate finanțării cheltuielilor capitale. Asta a însemnat lipsa unor politici publice puse în interesul colectiv.

În al doilea rând, o astfel de situație denotă aservirea interesului colectiv intereselor înguste partinice sau personale. Unele localități sunt avantajate pentru o anumită perioadă de timp, fiind într-o legătură directă cu partidul sau partidele care formează coaliția de guvernare, în defavoarea altora care nu au susținere de la guvern sau legislativ. Asta ar însemna că unele probleme importante ale acestor localități sunt tratate superficial.

În sfârșit, această situație stimulează traseismul politic de la partidele din opoziție spre cele de la guvernare. Astfel, această practică sprijină oportunismul politic, și are efecte negative asupra legăturii dintre alegători și aleși și diminuează capacitățile structurilor teritoriale ale partidelor politice. Cea mai bună ilustrare a acestui fenomen este declarația unui grup de primari și consilieri care au afirmat că părăsesc rândurile PCRM și se alătură PDM, afirmând că vor susține la realizarea proiectelor locale, deoarece comunității, fiind în opoziție, nu-i pot ajuta.¹

În acest context, salutăm deciziile adoptate de către guvern și legislativ pentru realizarea unei reforme generale în privința alocării resurselor financiare în baza unor politici publice care va servi interesului colectiv. Este vorba despre HG nr. 1029 din 12 decembrie 2013 care stabilește reguli clare de procedură pentru solicitarea de către autoritățile publice a alocațiilor pentru investiții capitale. Astfel, HG stabilește principiile de bază și responsabilitățile în domeniul investițiilor capitale precum și etapele pe care urmează să le par-

curgă un proiect de investiții capitale. Acest act normativ a intrat în vigoare la 27 decembrie 2013, cu patru zile mai târziu după aprobarea bugetului de stat de către deputați care au stabilit cifre enorme, în comparație cu alți ani, la capitolul investiții capitale într-un an electoral.

Ulterior, Parlamentul a adoptat la 25 iulie 2014 legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale. Acest document stabilește prin art. 40, alineat 2, că „cheltuielile pentru proiectele de investiții capitale se includ în buget doar dacă au fost respectate procedurile de pregătire a acestora, avînd la bază rezultatele evaluării tehnico-economice, analiza cost-eficacitate și alte analize de fundamentare” și prin alineat 3, literele **a** și **b**, că ”resursele se alocă preponderent pentru finalizarea proiectelor în curs de desfășurare” și că ”proiectele noi de investiții capitale trebuie să rezulte din prioritățile Guvernului/autorităților administrației publice locale, prevăzute în documentele de planificare strategică”. Urmează elaborarea unui ghid care să explice întregul proces de elaborare a proiectelor investițiilor capitale.

Totodată, trebuie să menționăm că Parlamentul a adoptat în aprilie 2012 Strategia Națională de Descentralizare, iar la 1 noiembrie 2013 legea privind finanțele publice locale care își propun să contribuie la o dezvoltare echilibrată a tuturor localităților Republicii Moldova precum și consolidarea capacităților și sporirea autonomiei locale. Legea privind finanțele publice locale prevede relații bugetare directe dintre centru și primării și formule de transferuri de bani calculate după numărul populației precum și extinderea autonomiei financiare a autorităților publice locale. Acest document va intra în vigoare de la 1 ianuarie 2015, fiind implementat în 2014 ca proiect-pilot în trei raioane și municipiul Chișinău.

¹ www.realitatea.md/primari-si-consilieri-comunisti-adera-la-pd-pcrm--asta-provoaca-mila-10125.html#sthash.sV0iDgyf.dpuf

Mecanismul de alocare a cheltuielilor pentru investițiile capitale

Investițiile capitale constituie cheltuielile publice preconizate formării sau procurării activelor fixe noi². Investițiile capitale se referă la construcția și îmbunătățirea majoră (renovarea, reconstruirea sau extinderea) a activelor fixe existente. Astfel, aceste alocații bugetare constituie o sursă importantă pentru soluționarea problemelor localităților din Republica Moldova. Suma alocațiilor, nu este fixă, astfel încât cifrele diferă de la un an la altul, în funcție de prioritățile decidenților politici. În această analiză ne vom axa pe perioada 2011-2014. Remarcăm că, în 2011, în Legea bugetului de stat nr. 52 din 31.03.2011, au fost planificați aproximativ 137 milioane lei pentru investiții capitale și reparații capitale. Dacă în 2012 suma totală prevăzută pentru acest capitol de cheltuieli a scăzut, potrivit Legii bugetului de stat nr.282 din 29.12.2011, la circa 112 milioane lei, atunci pentru anul 2013 alocațiile destinate investițiilor capitale au crescut, conform Legii bugetului de stat nr. 249 din 02.11.2012 la aproximativ 160 milioane lei pentru ca în 2014 suma totală a cheltuielilor destinate investițiilor capitale să crească, conform Legii bugetului de stat nr.339 din 23.12.2014, până la cifra de aproximativ 497 milioane lei.

Observăm că în perioada mandatului parlamentar 2011-2014, alocațiile de la bugetul de stat pentru autoritățile administrației publice locale, destinate finanțării cheltuielilor capitale au crescut de mai mult de trei ori. Faptul că suma destinată investițiilor capitale a crescut de la 160 milioane în 2013 la 497 milioane în 2014, an electoral, ne demonstrează odată în plus importanța politică a acestui instrument bugetar.

Există câteva aspecte importante care trebuie menționate în contextul mecanismului de elaborare și de stabilire a cuantumului total al alocațiilor destinate investițiilor capitale. Astfel, autoritățile publice locale solicită, în funcție de problemele de interes colectiv, alocarea mijloacelor finan-

ciare de la bugetul de stat pentru finanțarea proiectelor comunității. Din cauza lipsei unor reguli clare de procedură care ar fi reglementat acest subiect în perioada analizată, au fost create condiții pentru ca persoanele responsabile de adoptarea legii bugetului de stat să decidă, în multe cazuri arbitrar, asupra resurselor publice care urmează a fi alocate pentru finanțarea proiectelor solicitate de autoritățile publice locale.³

Astfel Ministerul Finanțelor este instituția care decide care propuneri urmează să fie acceptate și care proiecte vor fi respinse. De asemenea, responsabilii acestui minister decid asupra sumei care urmează a fi alocată pentru finanțarea proiectelor. Chiar dacă la prima vedere se creează impresia că colaboratorii ministerului finanțelor dispun de puteri discreționare în privința proiectelor care sunt incluse în lista anexată la proiectul de lege a bugetului de stat, totuși, trebuie să menționăm că practica legislativă demonstrează că deputații au un rol hotărâtor în stabilirea finală a formei și conținutului alocațiilor destinate investițiilor capitale.

Astfel, după ce proiectul legii bugetului de stat a fost propus spre dezbateră în Parlament, legiuitorii au avut posibilitatea să inițieze schimbări semnificative față de lista proiectelor inițiale propuse spre aprobare de către Ministerul Finanțelor. Problema ține nu atât de includerea unor noi proiecte cât de excluderea unor solicitări. De regulă, propunerile privind excluderea unor proiecte de investiții capitale sunt efectuate de către reprezentanții partidelor de la guvernare și vizează localitățile conduse de primarii partidelor din opoziție.

Această stare de fapt a caracterizat, practic, toți cei patru ani ai precedentului mandat. Din această cauză, atitudinea partidelor de la guvernare a fost supusă criticii de deputații din opoziție pentru faptul că au decis distribuirea banilor publici pentru investițiile capitale pe criterii politice, ope-

² <http://siteresources.worldbank.org/INTURBANDEVELOPMENT/Resources/336387-1319755058239/Chapter1.pdf>

³ Rustam Romaniuc, Clientelism politic în alocarea investițiilor capitale autorităților publice locale în Republica Moldova, Document de analiză și prognoză economică, nr. 6/2012, p. 6

rând schimbări importante în proiectul inițial prezentat de Guvern. De fiecare dată, când se discuta proiectul Legii bugetului de stat în lectura a treia, aleșii poporului din rândul opoziției au criticat vehement implicarea Comisiei economice, buget și finanțe asupra listei proiectelor prezentate spre finanțare de către Ministerul Finanțelor. Astfel, în timpul ședinței din 31 martie 2011, Galina Balmoș, deputat PCR, a subliniat că ceea ce se discută în ședința legislativului, mai ales anexa nr.6, este absolut alt document decât cel parvenit la etapa inițială de la Guvern.⁴ Aceeași situație o observăm și în anii următori. Remarcăm, de exemplu, luarea de cuvânt a Violetei Ivanov, deputat PCR, care atrage atenția asupra diferenței de conținut dintre proiectul inițial și cea de-a treia lectură a anexei nr. 6; de asemenea, se atestă situația când întreaga sumă prevăzută a fi alocată unui raion este dispersată pe o mulțime de proiecte mai mici, fiind astfel risipiți banii publici.⁵

Vorbind despre mecanismul de elaborare a bugetului de stat și, implicit, a alocațiilor de la bugetul de stat destinate investițiilor capitale, trebuie să luăm în considerație și rolul consiliilor raionale asupra sumelor de bani repartizate pentru proiectele solicitate de autoritățile administrației locale. De regulă, cercetările care vizau distribuția banilor publici pentru investițiile capitale își concentrau analiza asupra unităților teritorial-administrative de nivel I. În acest context, ne referim la unele studii realizate pe această problemă.⁶

În această analiză ne vom concentra atenția asupra rolului consiliilor raionale asupra procesului de alocare a banilor publici destinați pentru investițiile capitale. Ne vom referi, de fapt, conexiunii dintre componența consiliilor raionale și întregul proces de distribuție a banilor publici pentru proiectele solicitate de autoritățile administrației publice locale.

În acest context, vom lua în considerație configurația politică a consiliilor raionale. Astfel, în funcție de apartenența partinică a celor care se află la conducerea acestor structuri, distingem trei tipuri de organizare a consiliilor raionale. În primul rând, evidențiem alianțele raionale care reflectă sau

au reflectat configurația coaliției parlamentare. Tot aici includem și acele structuri de nivelul II conduse de un singur partid care, de asemenea, face parte din coaliția de guvernare la nivel național. În al doilea rând, ne referim la alianțele raionale care sunt compuse dintre un partid aflat în opoziție și una sau două formațiuni politice componente ale coaliției de guvernare. În al treilea rând, ne referim la consiliile raionale și la Adunarea Populară din regiunea autonomă conduse de partide de opoziție sau de politicieni care s-au aflat în opoziție față de conducerea de la nivel național.

Trebuie să menționăm că consiliile raionale au fost în foarte multe cazuri foarte fluide de la alegerile locale din iunie 2011 până la momentul realizării acestui studiu. Prin fluide, înțelegem faptul că componența conducerii raioanelor s-a schimbat de mai multe ori în perioada analizată, fapt care demonstrează politizare excesivă a acestor structuri. Se impune de evidențiat faptul că în perioada de referință, unele consilii raionale au trecut dintr-o categorie definită de noi în alta.

Înțelegem faptul că componența consiliilor raionale este într-o legătură directă cu preferințele politice ale locuitorilor acestor unități teritorial-administrative. Astfel, Consiliul raional, fiind, conform art. 41, al. 1, al Legii privind administrația publică locală 28.12.2006, autoritatea reprezentativă a populației raionului, constituie un element important de legătură între partidele politice și autoritățile administrației publice locale de nivelul I. Este absolut firesc ca partidele politice să-și dorească să se afle la conducerea raioanelor sau, cel puțin, să facă parte dintr-o alianță majoritară. În astfel de condiții, partidele de la guvernare pot să-și consolideze pozițiile prin intermediul conducerii raioanelor, susținând diferite proiecte de interes public la solicitarea acestora. Importanța configurației politice a consiliilor raionale este demonstrată de faptul că după alegerile locale din 2011, componența acestor structuri a cunoscut schimbări semnificative în mai multe raioane.

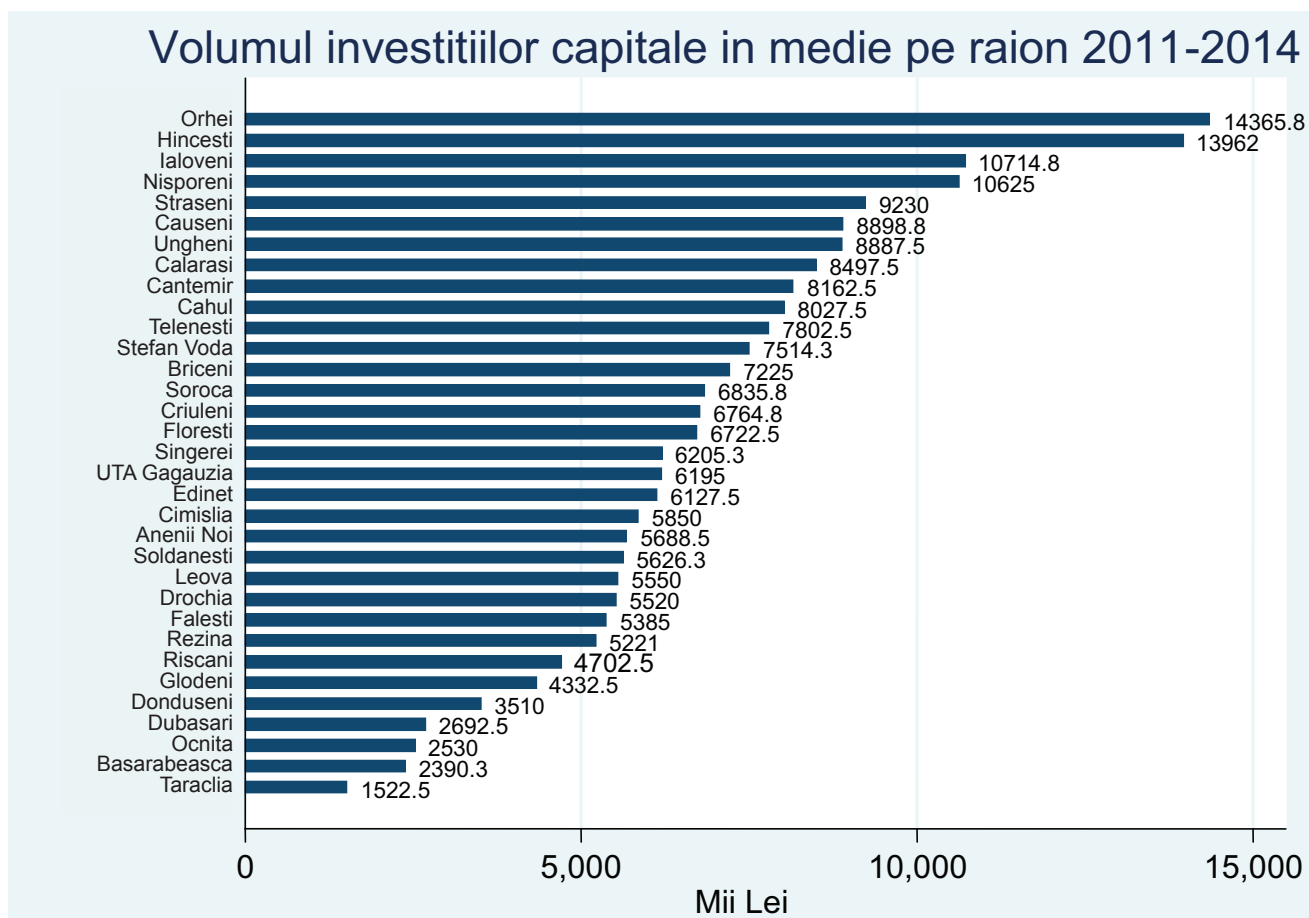
Același lucru este valabil și pentru funcția de președinte al raionului. De fapt, această luptă continuă după alegerile locale din 2011, demonstrează importanța componenței po-

⁴ Stenograma ședinței parlamentare din 31 martie 2011, www.parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=Yrvawp9vLl8%3d&tabid=128&mid=506&language=ro-RO, p.37

⁵ Stenograma ședinței parlamentare din 2 noiembrie 2012, www.parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=7018bfscuE%3d&tabid=128&mid=506&language=ro-RO, p.69

⁶ Rustam Romaniuc, Clientelism politic în alocarea investițiilor capitale autorităților publice locale în Republica Moldova, Document de analiză și prognoză economică, nr. 6/2012; Veaceslav Ioniță, **Factorul politic al finanțării infrastructurii la nivel local**, Policy Brief, nr. 3, martie 2008, IDIS „Viitorul”

Diagrama nr. 1. *Volumul investițiilor capitale în medie pe raion 2011-2014 (mii lei)*



Sursa: Elaborat de autor în baza datelor din legea bugetului de stat pe perioada 2011-2014

litice a consiliilor raionale pentru exprimarea intereselor și consolidarea pozițiilor partidelor politice în localitățile din Republica Moldova. Astfel, folosim componența consiliilor raionale drept obiect de analiză pentru a demonstra ipoteza că alocațiile din bugetul de stat destinate investițiilor capitale sunt distribuite în funcție de configurația politică a acestor structuri. Trebuie să menționăm faptul că, de regulă, persoanele din conducerea consiliilor raionale sunt și liderii organizațiilor teritoriale de partid.

Ținând cont de cele expuse puse mai sus, vom evalua volumul investițiilor capitale în medie pe raion în perioada mandatului parlamentar 2011-2014 (Diagrama nr. 1). Calculele au vizat și alocațiile din bugetul de stat pentru autonomia găgăuză.

Media volumului investițiilor capitale pe raion a fost calculată în baza datelor legilor bugetului de stat pentru perioada 2011-2014. Astfel, observăm că raioanele Orhei și Hîncești

sunt lideri incontestabili în privința alocațiilor pentru investițiile capitale, cu circa 14 milioane lei în medie pe an. În primul caz, vorbim despre existența unei alianțe formate din reprezentanții partidelor proeuropene. Totuși, trebuie să evidențiem faptul că alianța proeuropeană a fost constituită abia în octombrie 2013, similar în raionul Ialoveni care ocupă poziția a treia în clasamentul mediei volumului investițiilor capitale. În cazul raionului Hîncești, evidențiem existența unei coaliții dintre Partidul Liberal Democrat din Moldova (PLDM) și Partidul Comuniștilor din Republica Moldova (PCRM). Cea mai mică medie este în raionul Taraclia, circa 1,5 milioane lei, unde consiliul raional este condus de comuniști. Situația este practic similară și în celelalte 4 raioane (Basarabeasca, Ocnita, Dubăsari și Donduseni), unde la conducerea raionului se află reprezentanții comuniști sau foștii comuniști care au emigrat spre alte partide.

Este interesant de menționat că partidele proeuropene au obținut majoritatea voturilor la alegerile din 30 noiembrie în 8

raioane din primele 10, conform rezultatelor Comisiei Electorale Centrale. Doar în Căușeni și Ungheni, rezultatele au fost mai modeste, dacă ținem cont și de voturile exprimate pentru Partidul Comunist Reformator (fără voturile acestei formațiuni, rezultatele sunt de circa 44% față de circa 40% pentru partidele proeuropene în raionul Căușeni și, respectiv de circa 42% față de 41% în cazul raionului Ungheni).⁷

Și, dimpotrivă, partidele proeuropene au obținut rezultate foarte modeste în 9 din cele 10 raioane cu cea mai mică

media a alocațiilor pentru investițiile capitale în perioada mandatului parlamentar 2011-2014. Excepția este raionul Rezina. Este interesant de menționat că în raionul Taraclia, unde media alocațiilor pentru proiecte de investiții capitale a fost de 1,5 milion lei, doar Partidul Democrat a trecut pragul electoral, obținând 6,8% din voturile exprimate.⁸

Totuși, trebuie să menționăm că aceste rezultate nu explică suficient de bine importanța coalițiilor la nivel raional pentru alocațiile destinate investițiilor capitale.

Investițiile capitale în funcție de configurația politică a consiliilor raionale

Problema alocațiilor din bugetul de stat destinate investițiilor capitale a constituit un subiect intens discutat între majoritatea parlamentară și opoziție. De fiecare dată când era supusă dezbaterii legea bugetului de stat, deputații comuniști învinuiau coaliția de la guvernare de faptul că alocațiile pentru proiectele de investiții capitale se efectuau pe criterii politice. De cealaltă parte, majoritatea parlamentară avea propriile argumente în privința distribuirii banilor publici. Astfel, potrivit ex-președintelui Comisiei economie, buget și finanțe ”logica comisiei a fost de a repara handicapul din ultimii ani, când anumite primării primeau investiții pe cap de locuitor de 5 - 10 ori mai mari decât altele pe o perioadă lungă de timp. Este necesar de un efort de 2-3 ani de zile pentru a corecta erorile acumulate de ani de zile în privința repartizării investițiilor capitale”⁹ Cu alte cuvinte, ex-președintele comisiei parlamentare a exprimat atitudinea coaliției majoritare față de subiectul finanțării proiectelor investițiilor capitale.

Astfel, logica compensării a fost unul din argumentele principale folosite de majoritatea parlamentară pentru distribuirea alocațiilor bugetare pentru investițiile capita-

le. Această abordare a fost folosită pe întreaga perioadă a mandatului parlamentar 2011-2014. Trebuie de menționat că această practică de alocare a resurselor financiare pe criterii politice a fost pe larg realizată de guvernarea comunistă în perioada în care aceștia au deținut puterea în stat. Potrivit unui studiu realizat în 2008, localitățile în care au fost aleși primari comuniști au beneficiat de investiții de 2,2 ori mai mari decât cele cu primari reprezentând alte partide politice pentru anii 2005-2008.¹⁰ Astfel, conform studiului, celor 37 la sută din mandatele de aleși locali care aparțineau de PCRM, le revenea 75 la sută din totalul investițiilor capitale din țară.

Această logică a compensării a fost exprimată de fiecare dată când deputații dezbăteau în plenul Parlamentului legea bugetului de stat la capitolul investițiilor capitale. Astfel, potrivit reprezentanților majorității parlamentare din cadrul Comisiei economie, buget și finanțe ”noi acum corectăm ce s-a întâmplat în trecut și mai avem nevoie încă de câțiva ani de zile ca să îndreptăm situația când doar 40 – 50 de primării primeau anual bani”¹¹, precum și faptul că „comisia s-a condus de un principiu foarte simplu prin care s-a

⁷ <http://www.voteaza.md/r/r/>

⁸ <http://www.voteaza.md/r/r/>

⁹ Stenograma ședinței parlamentare din 31 martie 2011, www.parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=Yrvawp9vLl8%3d&tabid=128&mid=506&language=ro-RO, p. 15

¹⁰ Veaceslav Ioniță, **Factorul politic al finanțării infrastructurii la nivel local**, Policy Brief, nr. 3, martie 2008, IDIS „Viitorul”

¹¹ Stenograma ședinței parlamentare din 27 decembrie 2011, <http://www.parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=%2b8XHtYak%2f0E%3d&tabid=128&mid=506&language=ro-RO>

compensat dezechilibrul alocațiilor investițiilor capitale din perioada 2001 – 2009”.¹²

Datele din diagrama nr. 2 constituie o prezentare a mediei investițiilor pe cap de locuitor în fiecare raion, inclusiv regiunea autonomă găgăuză în perioada 2011-2014.

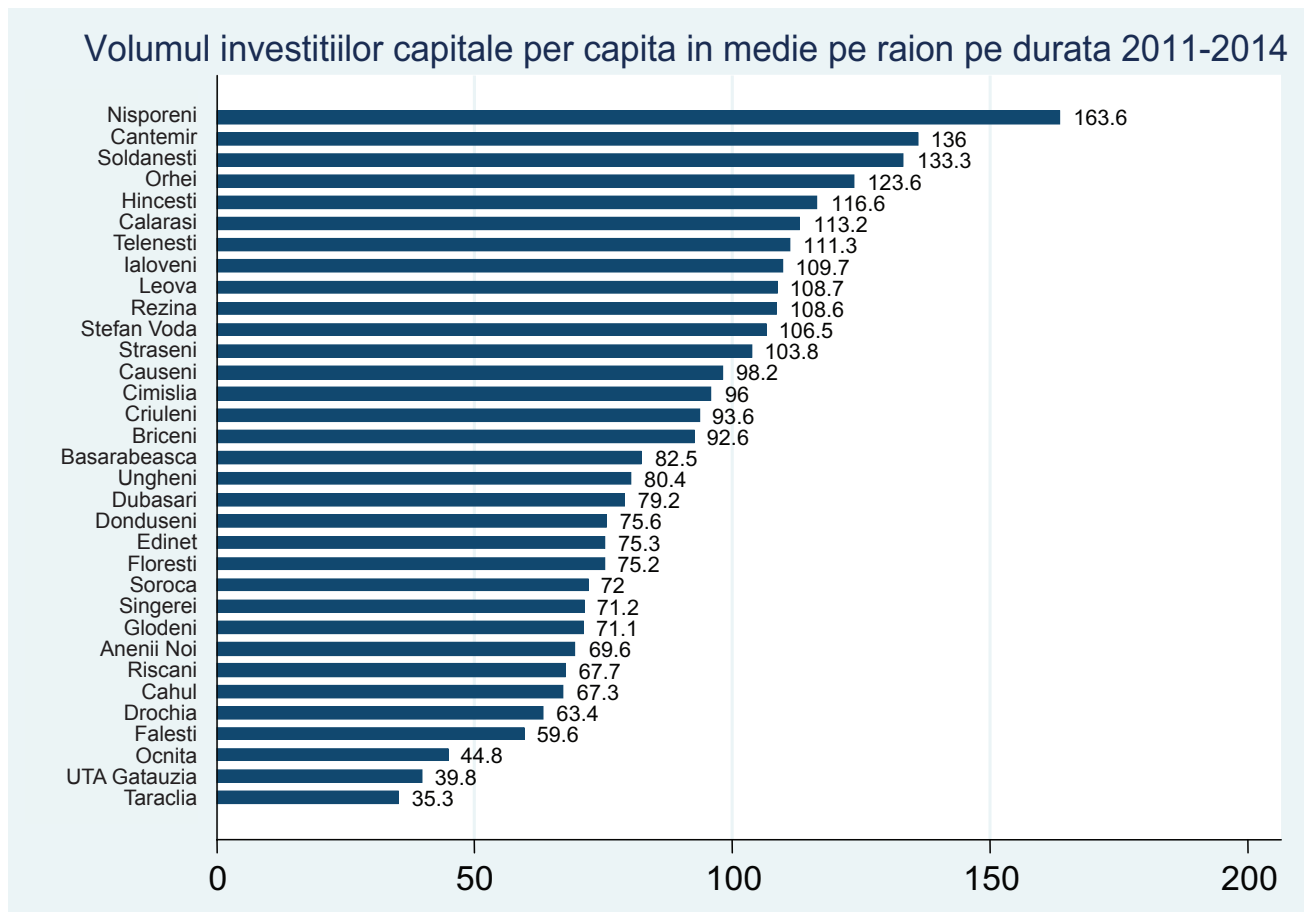
Media investițiilor capitale pe cap de locuitor în fiecare raion a fost calculată în baza datelor legilor bugetului de stat pentru perioada 2011-2014 și datelor recensământului populației din 2004. Conform datelor acestei diagrame, raionul Nisporeni este lider detașat cu o medie de circa 163 lei a investițiilor capitale pe cap de locuitor în precedentul mandat parlamentar, fiind urmat de raioanele Cantemir și Șoldănești. Pe locul 10 se află Rezina care, în conformitate

cu datele din diagrama nr. 1, se afla în ultimele 10 clasate. Explicația ține de faptul că, deși numeric a primit mai puține alocații pentru investiții capitale, raportată însă la numărul de locuitori, situația este total diferită.

În primele 10 clasate la investiții pe cap de locuitor, doar în Hâncești există o coaliție dintre PLDM și PCRM. Celelalte raioane au componente formate din partidele coaliției pro-europene. Trebuie să menționăm că componența coalițiilor majoritare în mai multe consilii raionale a fost fluidă din 2011 până în 2014.¹³

Raportându-ne la rezultatele alegerilor parlamentare din 30 noiembrie 2014, vom observa unele constatări foarte interesante. Astfel, partidele proeuropene au câștigat alegerile în

Diagrama nr. 2. *Volumul investițiilor capitale per capita în medie pe raion în perioada 2011-2014 (lei)*



Sursa: Elaborat de autor în baza datelor din legea bugetului de stat pe perioada 2011-2014

¹² Stenograma ședinței parlamentare din 23 decembrie 2013, <http://www.parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=lxwyhWr-PAWQ%3d&tabid=128&mid=506&language=ro-RO>

¹³ Veaceslav Berbeca, Consecințele referendumurilor din UTA Găgăuzia asupra unor raioane din R. Moldova, Policy Brief, aprilie 2014, IDS "Victorul" în parteneriat cu Friedrich-Ebert-Stiftung, p. 12

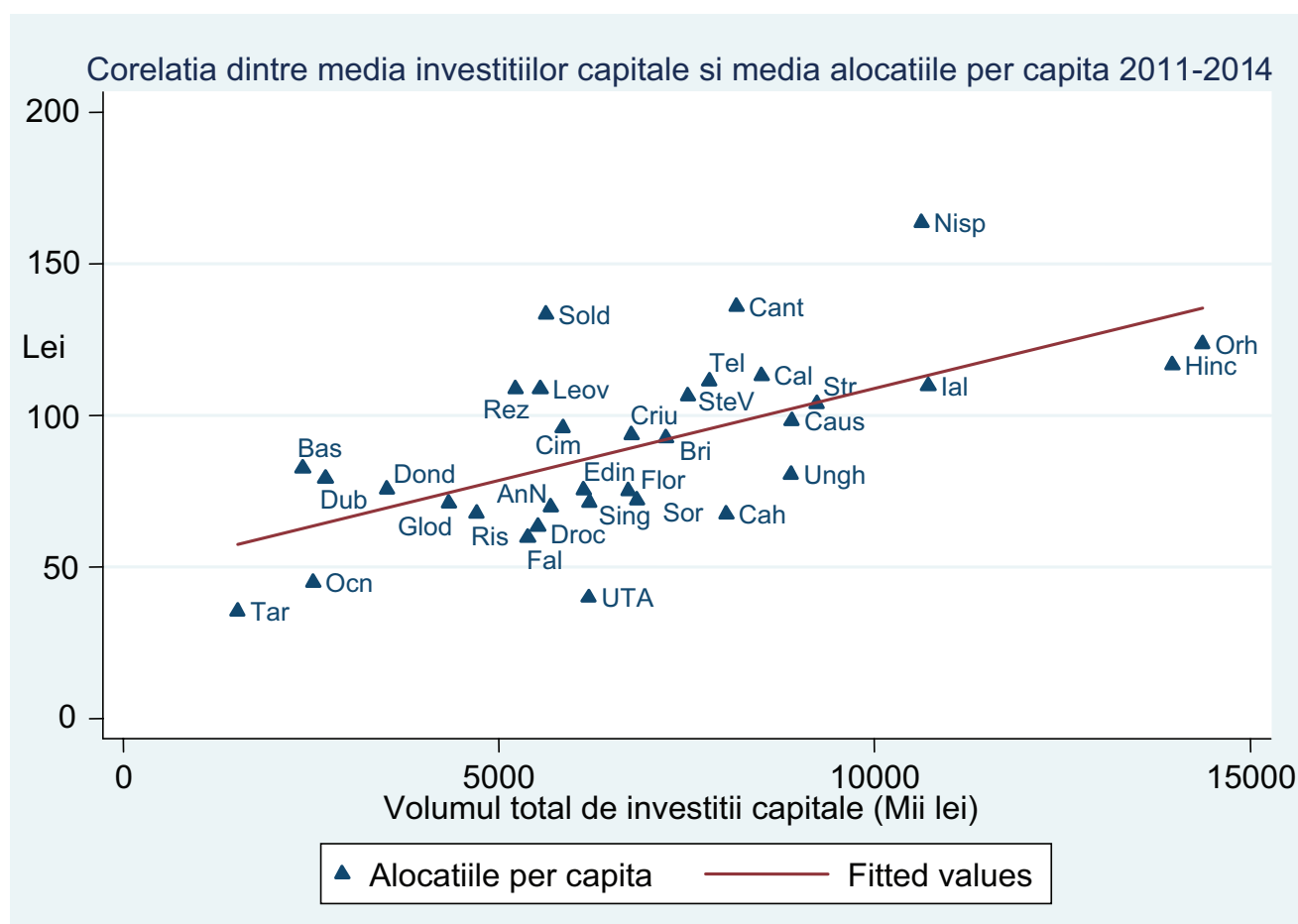
toate primele 10 clasate raioane după investițiile capitale pe cap de locuitor. Cele mai modeste rezultate au fost obținute în Șoldănești și Leova, unde au obținut circa 50% din voturi.¹³

În ceea ce ține de ultimele 10 clasate, observăm că pe ultimele 3 locuri se află 2 raioane și autonomia găgăuză care sunt conduse de partide sau mișcări politice în opoziție cu coaliția de la guvernare. Evidențiem faptul că partidele proeuropene au pierdut alegerile în 8 raioane și regiunea autonomă unde au fost atestate cele mai mici medii ale

investițiilor capitale pe cap de locuitor. Excepția o constituie raionul Anenii Noi, unde s-a votat conjunctural, fiind, în ultima perioadă, evidentă o coaliție dintre PLDM și PCRM.

Aceste date ne confirmă ideea că coaliția majoritară a alocat mai puține resurse financiare destinate investițiilor capitale în raioanele și regiunea autonomă găgăuză conduse de partide de opoziție, fiind susținute, în special, raioanele conduse de alianțe formate din partide proeuropene.

Diagrama nr. 3. Corelația dintre media investițiilor capitale și media alocațiilor per capita în perioada 2011-2014



Sursa: Elaborat de autor în baza datelor din legea bugetului de stat pe perioada 2011-2014

Graficul respectiv ne arată relația dintre media investițiilor capitale și media investițiilor pe cap de locuitor. Asta înseamnă că cu cât mai aproape de linie ar fi punctele de pe grafic, cu atât volumul total ar ține cont și de numărul de populație. Deci, atunci când triunghiurile ar fi pe linie,

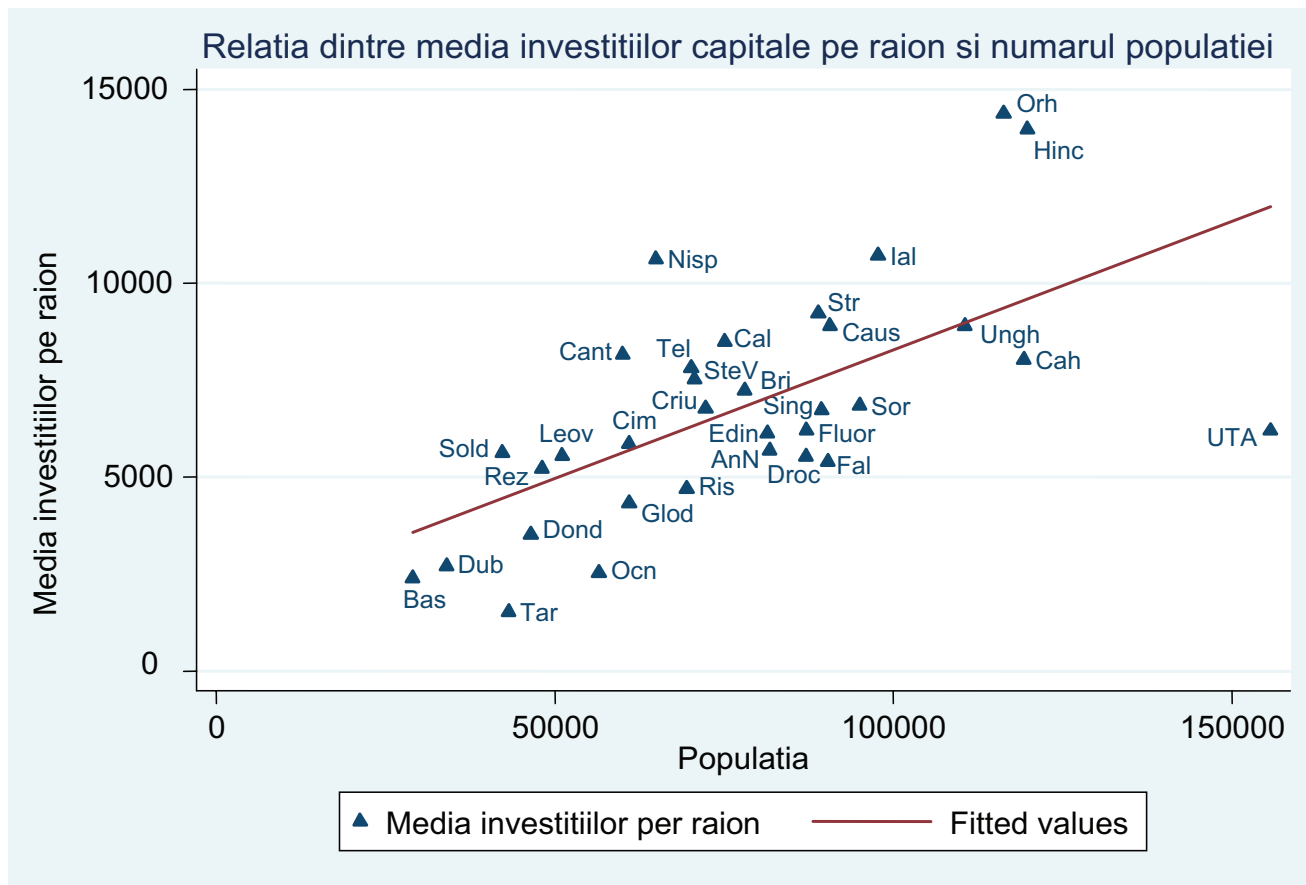
asta ar însemna că volumul total și per capita sunt substituibile, ceea ce ar însemna o distribuție proporțională a investițiilor în funcție de numărul populației. Totuși, conform acestui grafic, există devieri importante de la acest principiu.

¹³ <http://www.voteaza.md/r/r/>

Deci ambele grafice de mai sus indică decalaje referitoare la proporționalitatea alocării resurselor financiare între raioane. Există mai multe raioane în care cifrele deviază de

la linie, ceea ce înseamnă că distribuția resurselor în funcție de populație, drept criteriu, este aplicat selectiv.

Diagrama nr. 4. *Relația dintre media investițiilor capitale pe raion și numărul populației în mii lei în perioada 2011-2014*



Sursa: Elaborat de autor în baza datelor din legea bugetului de stat pe perioada 2011-2014

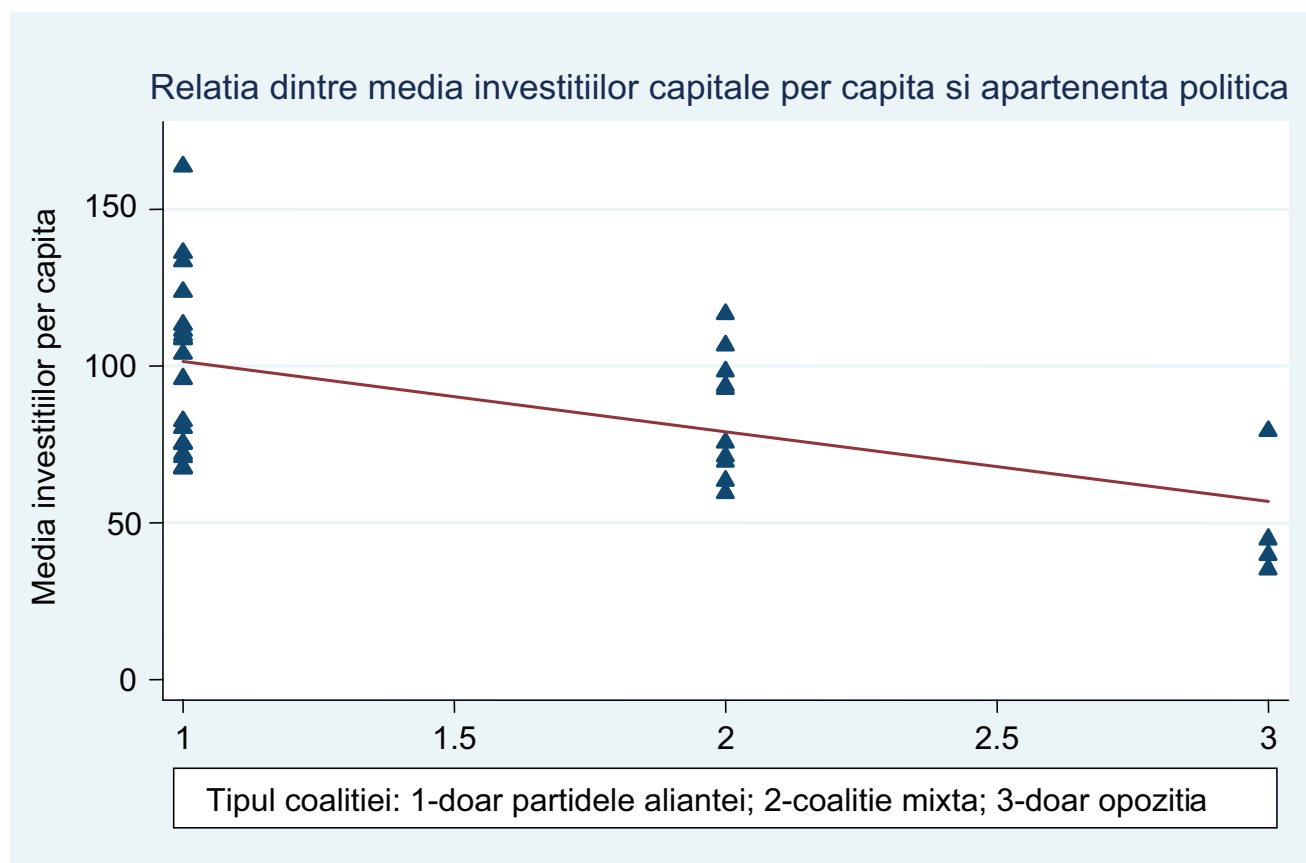
Acest grafic ne arată că, în mediu, există o relație de asociere negativă între tipul investițiilor capitale și culoarea politică a componenței consiliilor raionale și Adunării Populare din regiunea autonomă găgăuză. Respectiv, în raioanele în care coalițiile sunt create din componentele partidelor proeuropene, au fost alocate mai multe resurse financiare pentru investițiile capitale. Dacă ne deplasăm spre raioanele cu o coaliție mixtă, observăm că cifrele sunt în scădere. Cu cât mai ne deplasăm spre dreapta cu atât mai mult scad cifrele care semnifică distribuția banilor publici pentru investițiile capitale în funcție de apartenența politică.

Acest grafic confirmă ipoteza că unitățile teritorial-administrative conduse de opoziție au fost dezavantajate în raport cu cele conduse de alianță sau o combinație dintre un

partid proeuropean și partidul comunistilor. Doar raionul Dubăsari infirmă această ipoteză, însă această stare de fapt poate fi ușor explicată prin situația specifică a acestuia în raport cu regiunea transnistreană. Mai detaliat, aceste cifre se regăsesc în tabele 2,3,4.

În cele ce urmează, vom evalua media alocațiilor din bugetul de stat destinate investițiilor capitale pe unitate teritorial-administrativă în dependență de culoarea politică a conducerii acestor structuri. După cum am spus mai sus, toate cele 32 de raioane și regiunea autonomă găgăuză au fost împărțite în 3 categorii în funcție de configurația politică a conducerii din consiliile raionale și a Adunării Populare. Astfel, din totalul celor 33 de unități, 19 sunt conduse de formațiunile proeuropene, 10 de coaliții dintre un partid

Diagrama nr. 5. *Relația dintre media investițiilor capitale per capita și apartenența politică*



Sursa: Elaborat de autor în baza datelor din legea bugetului de stat pe perioada 2011-2014

din opoziție și una din formațiuni care au format coaliția de guvernare națională în perioada 2011-2014 și 4 de partide de opoziție. În tabelele care urmează, vrem să demonstrăm

ipoteza că criteriul politic a fost determinant în privința alocațiilor de la bugetul de stat pentru investițiile capitale.

Tabelul nr. 1. *Media alocațiilor pe cap de locuitor pe raioane în 2011-2014 în lei*

Anul	Numărul uteda	Media alocațiilor pe raion	Valoare minimă a alocațiilor	Valoarea maximă a alocațiilor
Alocații/capita 2011	33	53.0	23.1	102.1
Alocații/capita 2012	33	44.0	17.4	72.7
Alocații/capita 2013	33	65.2	7.5	192.5
Alocații/capita 2014	33	194.7	64.3	323.4
Media 2011-2014	33	89.3		

Sursa: Elaborat de autor în baza datelor din legea bugetului de stat pe perioada 2011-2014

Din datele acestui tabel reiese că cele mai puține surse financiare destinate investițiilor capitale au fost prevăzute în anul bugetar 2012. Dimpotrivă, cea mai mare medie este atestată în anul electoral 2014, când sumele îndreptate pen-

tru finanțarea proiectelor capitale au fost de circa 3 ori mai mari în raport cu 2011. Media alocațiilor pe cap de locuitor a fost de circa 89 lei în perioada de referință.

Tabelul nr. 2. *Media alocațiilor prevăzute pe cap de locuitor în raioanele conduse de alianțe proeuropene în 2011-2014 în lei*

Anul	Numărul uta	Media alocațiilor pe raion	Valoare minimă a alocațiilor în lei	Valoarea maximă a alocațiilor în lei
Alocații/capita 2011	19	56.4	28.9	102.1
Alocații/capita 2012	19	51.6	28.5	72.7
Alocații/capita 2013	19	78.2	45.5	192.5
Alocații/capita 2014	19	213.7	110.1	323.4
Media 2011-2014	19	100.0		

Sursa: Elaborat de autor în baza datelor din legea bugetului de stat pe perioada 2011-2014

Tabelul nr. 2 reflectă situația alocațiilor prevăzute pentru raioanele conduse de partidele proeuropene. În primul rând, observăm că media resurselor financiare din bugetul de stat distribuite acestor unități teritorial-administrative este peste media pe republică în perioada de

referință cu circa 10 lei. În al doilea rând, coraborând cu datele din primul tabel, evidențiem faptul că, în fiecare an, valoarea maximă a alocațiilor pe cap de locuitor votată de aleșii poporului a fost prevăzută pentru această categorie de raioane.

Tabelul nr. 3. *Media alocațiilor pe cap de locuitor în raioanele conduse de coaliții dintre un partid de opoziție și formațiuni proeuropene în 2011-2014 în lei*

Anul	Numărul uta	Media alocațiilor pe raion	Valoare minimă a alocațiilor	Valoarea maximă a alocațiilor
Alocații/capita 2011	10	53.7	28.8	77.4
Alocații/capita 2012	10	37.9	30.4	49.1
Alocații/capita 2013	10	54.0	36.5	81.1
Alocații/capita 2014	10	193.1	126.4	288.9
Media 2011-2014	10	84.7		

Sursa: Elaborat de autor în baza datelor din legea bugetului de stat pe perioada 2011-2014

În total, există 10 astfel de coaliții mixte (Anenii Noi, Briceni, Căușeni, Criuleni, Dondușeni, Drochia, Fălești, Hâncești, Sângerei, Ștefan Vodă). Din datele tabelului nr. 3 observăm că media alocațiilor pentru această categorie de raioane pentru perioada 2011-2014 este sub media națională cu aproximativ 5 lei și sub media raioanelor conduse de partidele proeuropene cu aproximativ 16 lei. Coa-

lițiile locale dintre comuniști și vreun partid proeuropean facilita acordarea de alocații și spre satele conduse de primari comuniști. Oricum, trebuie să subliniem că în perioada menționată au fost prevăzute surse financiare pentru investiții capitale și pentru localitățile conduse de opoziție. Doar că media alocațiilor era inferioară decât celei destinate localităților conduse de partidele alianței.

Tabelul nr. 4. *Media alocațiilor pe cap de locuitor în raioanele conduse de partide de opoziție în 2011-2014 în lei*

Anul	Numărul uta	Media alocațiilor pe raion	Valoare minimă a alocațiilor	Valoarea maximă a alocațiilor
Alocații/capita 2011	4	35.7	23.1	50.0
Alocații/capita 2012	4	23.2	17.4	37.3
Alocații/capita 2013	4	31.6	7.5	55.9
Alocații/capita 2014	4	108.6	64.3	193.2
Media 2011-2014	4	49.8		

Sursa: Elaborat de autor în baza datelor din legea bugetului de stat pe perioada 2011-2014

Din datele acestui tabel observăm că cea mai mică media a alocațiilor pe raion pe cap de locuitor a revenit celor 3 raioane și regiunii autonome găgăuze conduse de formațiunile din opoziție. De asemenea, coraborând cu datele din primul tabel, subliniem faptul că, în fiecare an, valoarea minimă a alocațiilor pe cap de locuitor s-a prevăzut pen-

tru această categorie de unități teritorial-administrative. Media alocațiilor pentru perioada 2011-2014 a fost aproape de două ori mai mică decât media pe republică. În sfârșit, menționăm că datele privind media alocațiilor destinate investițiilor capitale pentru această categorie sunt mai mici în raport cu raioanele din primul și al doilea grup.

Concluzii și recomandări

- ▶ În Republica Moldova, partidele de la guvernare au sprijinit, în mod prioritar, localitățile ale căror conducere era o reflectare a configurației politice la nivel național. Această practică nu este una nouă, fiind utilizată și în mandatele anterioare guvernării din perioada 2011-2014. După cum demonstrează unele studii la care am făcut referință în această analiză, guvernarea comunistă din perioada 2001-2009 a folosit aceleași tactici de a aloca resurse din bugetul de stat pentru investiții capiatale pe criterii politice.
- ▶ Practica distribuirii banilor publici pentru proiectele investiționale în funcție de configurația politică la nivel de consiliu raional sau Adunarea Populară a regiunii autonome a continuat și în perioada mandatului parlamentar 2011-2014. Logica compensării dezechilibrului creat de guvernarea comunistă pentru alocațiile investițiilor capitale a fost argumentul principal folosit de coaliția majoritară la etapa de referință. Astfel, se invoca faptul că abordarea partidelor alianței vine să susțină autoritățile administrației publice locale ale căror probleme au fost neglijate în perioada guvernării partidului comunistilor.
- ▶ Trebuie să menționăm că, de regulă, multe din schimbările importante în lista proiectelor propuse spre finanțare de către Guvern erau operate în Parlament, în cadrul Comisiei economie, buget și finanțe. În urma modificărilor introduse de deputații majorității parlamentare, lista finală a proiectelor, care urmau a fi susținute, era schimbată substanțial în raport cu lista inițială propusă de executiv. Operarea unor astfel de schimbări importante în documentul propus de Guvern a constituit un argument major pentru opoziție de a critica majoritatea parlamentară pentru distribuirea banilor publici în baza criteriului politic.
- ▶ Întregul mecanism al alocațiilor din bugetul de stat destinat investițiilor capitale ne demonstrează lipsa, pentru perioada analizată, a unui regulament clar care ar fi reglementat politica distribuirii resurselor financiare pentru proiecte investiționale în localitățile din Republica Moldova. Din această cauză, decidenții politici, în procesul de luare a deciziilor au neglijat, în multe cazuri, interesul public, punând în prim plan interesele de partid. Asta înseamnă că beneficiarii resurselor financiare au fost stabiliți, în primul rând, în funcție de culoarea politică a conducerii autorităților administrației publice locale.
- ▶ Ținând cont de cele spuse mai sus, menționăm faptul că autoritățile centrale au făcut primii pași importanți la capitolul adoptării unui cadru legislativ privind reglementarea investițiilor capitale. Este vorba de HG din decembrie 2013 și legea adoptată de legislativ în iulie 2014 prin care se stabilesc principii și criterii clare de elaborare și selectare a proiectelor care ar urma să fie susținute din banii publici. Criteriile stabilite ar urma să promoveze, în primul rând, proiecte care ar maximiza beneficiile sociale.
- ▶ De asemenea, menționăm adoptarea legii finanțelor publice locale din 1 noiembrie 2013 care stabilește relații bugetare directe dintre centru și primării și formule de transferuri de bani calculate după numărul populației, precum și extinderea autonomiei financiare a autorităților publice locale. Acest document constituie un pas important în privința diminuării dependenței excesive a autorităților publice locale de factorul politic în privința alocării resurselor financiare pentru investițiile capitale.
- ▶ Totodată, ținând cont de faptul că se prefigurează o nouă coaliție proeuropeană, recomandăm să fie folosit principiul discriminării pozitive în privința alocațiilor pentru investițiile capitale. Această abordare ar presupune să fie acordată mai multă atenție localităților populate de minorități etnice. Întâmplător sau nu, dar, de regulă, funcțiile de conducere în aceste unități teritorial-administrative aparțin partidelor din opoziție. O astfel de logică este importantă și pentru o politică eficientă de integrare a minorităților etnice.

Anexa 1. *Volumul investițiilor capitale pe raion în perioada 2011-2014 (mii lei)*

Raionul	a_2011	a_2012	a_2013	a_2014	media 2011-2014
Orhei	9017	6820	10846	30780	14365.8
Hâncești	9266	4801	7182	34599	13962.0
Ialoveni	6880	5560	7728	22691	10714.8
Nisporeni	6630	4720	12500	18650	10625.0
Strășeni	6030	5620	7370	17900	9230.0
Căușeni	4665	3170	7350	20410	8898.8
Ungheni	4920	4660	5030	20940	8887.5
Călărași	4950	4040	6380	18620	8497.5
Cantemir	2460	3980	9680	16530	8162.5
Cahul	5110	3400	6000	17600	8027.5
Telenești	5300	4710	5420	15780	7802.5
Ștefan Vodă	4310	2750	4000	18997	7514.3
Briceni	3350	3450	4520	17580	7225.0
Soroca	3160	3940	4730	15513	6835.8
Criuleni	3910	3550	5009	14590	6764.8
Florești	2580	3600	5130	15580	6722.5
Sângerei	4818	3300	4033	12670	6205.3
UTA Găgăuzia	6820	5800	1160	11000	6195.0
Edineț	3501	3200	4979	12830	6127.5
Cimișlia	3670	2980	3430	13320	5850.0
Anenii Noi	6050	2930	3444	10330	5688.5
Șoldănești	2600	2800	3450	13655	5626.3
Leova	3660	2500	3250	12790	5550.0
Drochia	3500	2650	3180	12750	5520.0
Fălești	2600	2800	3400	12740	5385.0
Rezina	2150	2520	4034	12180	5221.0
Râșcani	4450	3110	3600	7650	4702.5
Glodeni	2350	2750	2980	9250	4332.5
Dondușeni	2400	1690	2450	7500	3510.0
Dubăsari	1700	600	1900	6570	2692.5
Ocnița	1460	1160	1500	6000	2530.0
Basarabasca	1068	1239	1840	5414	2390.3
Taraclia	995	750	1570	2775	1522.5

Sursa: Elaborat de autor în baza datelor din legea bugetului de stat pe perioada 2011-2014

Anexa 2. *Volumul investițiilor capitale per capita în medie pe raion în perioada 2011-2014 (lei)*

Raionul	pca_2011	pca_2012	pca_2013	pca_2014	Media pe 2011-2014
Nisporeni	102.1	72.7	192.5	287.3	163.7
Cantemir	41	66.3	161.3	275.5	136.0
Șoldănești	61.6	66.3	81.7	323.4	133.3
Orhei	77.6	58.7	93.3	264.7	123.6
Hâncești	77.4	40.1	60	288.9	116.6
Calarași	65.9	53.8	85	248	113.2
Telenești	75.6	67.2	77.3	225	111.3
Ialoveni	70.4	56.9	79.1	232.2	109.7
Leova	71.7	49	63.7	250.5	108.7
Rezina	44.7	52.4	83.9	253.2	108.6
Ștefan Vodă	61.1	39	56.7	269.1	106.5
Strășeni	67.8	63.2	82.9	201.3	103.8
Căușeni	51.5	35	81.1	225.2	98.2
Cimișlia	60.2	48.9	56.3	218.6	96.0
Criuleni	54.1	49.1	69.3	201.9	93.6
Briceni	42.9	44.2	57.9	225.3	92.6
Basarabeasca	36.9	42.8	63.5	186.8	82.5
Ungheni	44.5	42.2	45.5	189.4	80.4
Dubăsari	50	17.6	55.9	193.2	79.2
Dondușeni	51.7	36.4	52.8	161.5	75.6
Edineț	43	39.3	61.2	157.6	75.3
Florești	28.9	40.3	57.4	174.3	75.2
Soroca	33.3	41.5	49.8	163.3	72.0
Sângerei	55.3	37.9	46.3	145.4	71.2
Glodeni	38.5	45.1	48.9	151.7	71.1
Anenii Noi	74	35.9	42.1	126.4	69.6
Rîșcani	64.1	44.8	51.8	110.1	67.7
Cahul	42.9	28.5	50.3	147.6	67.3
Drochia	40.2	30.4	36.5	146.4	63.4
Fălești	28.8	31	37.6	141.1	59.6
Ocnița	25.8	20.5	26.5	106.2	44.8
UTA Găgăuzia	43.8	37.3	7.5	70.7	39.8
Taraclia	23.1	17.4	36.4	64.3	35.3

Sursa: Elaborat de autor în baza datelor din legea bugetului de stat pe perioada 2011-2014