



Studiu privind clientelismul politic în gestionarea fondurilor

Autori: Alexandru Fală
Victoria Nemerenco
Dumitru Pîntea
Iulian Rusu

Notă de limitare a responsabilității

Această publicație a fost elaborată în cadrul proiectului „Informează, abilitază și acționează! Societatea civilă pentru o mai bună guvernare bugetară în Moldova”, care este implementat de Centrul Analitic Independent „Expert-Grup”, în calitate de partener principal, în consorțiu cu Fundația Konrad Adenauer (KAS, Germania), Centrul pentru Studii Est-Europene (CSEE, Lituania) și Institutul pentru Politici și Reforme Europene (IPRE). Proiectul este cofinanțat de Uniunea Europeană și Fundația Konrad Adenauer. Opiniile exprimate aparțin autorilor și nu reprezintă neapărat punctele de vedere ale Uniunii Europene și Fundației Konrad Adenauer.

Cuprins

Lista de abrevieri	4
Introducere	6
Sumar executiv	7
1. Considerații generale privind fenomenul clientelismului politic.....	12
1.1. Esența clientelismului politic.....	12
1.2. Migrarea politică a primarilor	13
1.3. Metodologia cercetării.....	14
2. Clientelismul politic în gestionarea fondurilor publice	17
2.1. Transferurile de la bugetul de stat la bugetele locale.....	18
2.1.1. Procesul de aprobare a alocărilor de la bugetul de stat către bugetele locale	18
2.1.2. Formele potențiale de clientelism politic.....	20
2.1.3. Indicii identificați ai clientelismului politic	22
2.2. Fondul Rutier și programul „Drumuri bune”	24
2.2.1. Mijloacele financiare alocate pentru sectorul drumurilor	25
2.2.2. Formele potențiale de clientelism. Programul „Drumuri Bune”	27
2.2.3. Indicii identificați ai clientelismului politic	28
2.3. Fondul Ecologic Național.....	31
2.3.1. Formarea și distribuția.....	32
2.3.2. Formele potențiale de clientelism	34
2.3.3. Indicii identificați ai clientelismului politic	36
2.4. Fondul Național pentru Dezvoltare Regională	37
2.4.1. Formarea și distribuția resurselor din FNDR.....	37
2.4.2. Formele potențiale de clientelism	37
2.4.3. Indicii identificați ai clientelismului politic	38
2.5. Fondul de Investiții Sociale din Moldova.....	39
2.5.1. Formarea și distribuția resurselor FISM	40
2.5.2. Formele potențiale de clientelism politic.....	40
2.5.3. Indicii identificați ai clientelismului politic	41
2.6. Fondul de Eficiență Energetică.....	42
2.6.1. Formarea și distribuția fondurilor pentru proiectele de dezvoltare regională	42
2.6.2. Formele potențiale de clientelism	42
2.6.3. Indicii identificați ai clientelismului politic	42
3. Indicele clientelismului politic (indicatorul agregat)	44
4. Fondurile de urgență ale Guvernului	46
4.1. Formarea și distribuția veniturilor fondurilor de rezervă	46
4.2. Formele potențiale de clientelism.....	47

5. Concluzii și recomandări48

Lista de abrevieri

AEE	Agencia de Eficiență Energetică
AIE	Alianța pentru Integrare Europeană
APL	Autoritate Publică Locală
CI	Candidat Independent
CNCDR	Comisia Națională de Coordonare a Dezvoltării Regionale
DUP	Documentul Unic de Program
FEE	Fondul de Eficiență Energetică
FEN	Fondul Ecologic Național
FISM	Fondul de Investiții Sociale din Moldova
FNDR	Fondul Național de Dezvoltare Regională
FR	Fondul Rutier
MADRM	Ministerul Agriculturii Dezvoltării regionale și Mediului
MDL	Leu moldovenesc
MEI	Ministerul Economiei și Infrastructurii
PCNM	Partidul „Casa Noastră - Moldova”
PDM	Partidul Democrat din Moldova
PL	Partidul Liberal
PLDM	Partidul Liberal Democrat din Moldova
PPEM	Partidul Popular European din Moldova
PPPN	Partidul Politic „Partidul Nostru”

PPȘOR Partidul Politic „Șor”

PSRM Partidul Socialiștilor din Republica Moldova

Introducere

Corupția, clientelismul politic și capacitatea scăzută a autorităților publice de a răspunde în mod adecvat necesităților cetățenilor sunt factori care, în continuare, determină nivelul scăzut de dezvoltare a Republicii Moldova. Aceste probleme pot fi observate atât la nivel central, în cele mai înalte cercuri ale guvernării, cât și la nivel local, unde bugetele locale sunt limitate și, adesea, utilizate ineficient. O manifestare pronunțată a corupției, favoritismului și clientelismului politic poate fi observată și în procesul de alocare a fondurilor publice de la bugetul central la bugetele locale. În acest caz apartenența politică a primarilor și a președinților de raion este un element cheie de care depinde în mare parte conjunctura politică și partidele ce formează guvernarea la nivel central.

Studiul privind clientelismul politic în gestionarea fondurilor publice a fost elaborat în cadrul proiectului „Informează, abilitază și acționează! Societatea civilă pentru o mai bună guvernare bugetară în Moldova”. Analiza face parte din componenta 3 a proiectului („Acționează”), și este parte a activităților de cercetare orientate spre promovarea unor modificări în procesul alocării mijloacelor financiare de la nivel central la nivel local. Procesul de elaborare a ținut cont de o metodologie specifică și a fost realizat de o echipă de consultanți din cadrul Centrului Analitic Independent “Expert-Grup” și Institutului pentru Politici și Reforme Europene “IPRE” pe parcursul lunilor aprilie-mai 2020.

Scopul documentului este de a identifica fenomenul de clientelism politic în cadrul alocărilor financiare de la bugetul central către autoritățile publice locale și de a evalua nivelul acestuia atât la nivel agregat, cât și la nivel individual pe diferite tipuri de fonduri. Astfel, elementul central al studiului ține de identificarea unor indici a clientelismului politic pe fiecare instrument de transfer în parte, precum și calcularea unui indice agregat al clientelismului pentru anii 2018 – 2019. Acest exercițiu va sta la baza unor evaluări similare în următorii ani, în special pe perioada implementării proiectului.

Documentul este structurat în trei capitole de bază, după cum urmează:

- *Capitolul I.* Descrie abordarea generală și esența fenomenului de „clientelism politic” utilizate în cadrul studiului. De asemenea, acesta prezintă fenomenul migrației primarilor începând cu alegerile locale din anul 2015 până la formarea unei noi coaliții de guvernare ca urmare a alegerilor parlamentare din luna februarie 2019. În cele din urmă, capitolul prezintă metodologia întregii cercetări, inclusiv modalitatea de calculare a Indicelui clientelismului politic.
- *Capitolul II.* Este componenta de bază a studiului și prezintă formele de clientelism politic și indicii identificați în gestionarea mijloacelor financiare publice. Acesta se referă atât la fonduri clasice constituite în cadrul bugetului de stat (Fondul Ecologic Național, Fondul de Investiții Sociale din Moldova, Fondul de Dezvoltare Regională, Fondul Rutier) cât și la alte mecanisme de alocare a banilor publici către autoritățile publice locale. Aici este vorba de alocările pentru realizarea unor programe specifice (ex. Programul „Drumuri bune”), transferurile aprobate la propunerea deputaților în contextul adoptării bugetului de stat sau alocățiile realizate din fondurile de urgență ale guvernului.
- *Capitolul III.* Prezintă rezultatele generale ale Indicelui clientelismului politic pentru anii 2018 și 2019. De asemenea, acesta scoate în evidență o serie de concluzii vis-a-vis de acest fenomen și propune mai multe recomandări în vederea ameliorării situației cu scopul creșterii responsabilității autorităților în procesul de alocare și utilizare a resurselor financiare publice.

Sumar executiv

Cientelismul politic este considerat a fi o practică des întâlnită la nivelul finanțelor publice. Acest fenomen apare cel mai frecvent sub formă de încălcare a legii în ceea ce privește achizițiile publice, precum și în procesul de luare a deciziilor și gestionarea patrimoniului public sau a resurselor financiare publice. Alteori, domeniul clientelismului politic nu ține de domeniul penal sau contravențional, întrucât legal nu poate fi considerată o stare de conflict de interese sau de viciere a procesului de luare a deciziilor. Astfel de cazuri includ în special numirea în funcții publice, fie direct, fie chiar în bază de concurs, unde elementul grupului de persoane unite prin interes există, însă nu este evidentă legătura suficient de strânsă pentru a fi considerată o încălcare în sensul legii penale sau contravenționale. În sensul prezentei cercetări, clientelismul politic este analizat în baza unei definiții largi cu accent pe beneficiile economice și financiare. Astfel, sunt evaluate diverse instrumente de alocare a resurselor financiare publice către APL de nivel I (primării) din perspectiva formării resurselor și luării deciziilor privind distribuirea lor. Totodată, studiul determină un indice al clientelismului politic pentru fiecare instrument în parte, precum și un indice general agregat. Un aspect important ține de apartenența politică a primarilor, ori aceasta se modifică permanent ca urmare a migrării aleșilor locali de la un partid la altul.

Migrația primarilor de la un partid politic la altul este o practică des întâlnită în Republica Moldova. Pe de o parte, acest fapt denotă prezența corupției în mediul politic, pe de altă parte stimulează și amplifică nivelul de clientelism politic în utilizarea fondurilor publice. Migrarea primarilor s-a intensificat într-un mod nemaivăzut în perioada anilor 2015 – 2019 fiind un rezultat direct al mișcărilor politice la nivel central începute la puțin timp după alegerile parlamentare din 30 noiembrie 2014. Evident, migrația primarilor are o singură direcție – către partidul aflat la guvernare, respectiv din cei 898 de primari aleși la scrutinul din 2015 cel puțin 471 și-au schimbat afilierea politică, unii chiar și de trei ori.

Metodologia cercetării s-a bazat atât pe o evaluare calitativă a subiectului, cât și pe una cantitativă cu estimări empirice. Astfel, evaluarea cantitativă a ținut cont de programele în baza cărora au fost alocate mijloacele financiare, inclusiv de lista de alocări pe fiecare localitate/comună în parte. Evaluarea s-a focusat pe examinarea modului în care au fost alocate resursele financiare publice de la bugetul de stat către autoritățile publice locale cu identificarea indicilor specifici de clientelism. În acest sens au fost selectate 6 instrumente prin care s-au alocat sume bănești în perioada anilor 2018 și 2019, și anume:

1. *Transferurile pentru lucrări capitale și alte transferuri cu destinație generală de la bugetul de stat la bugetele locale prin intermediul Legii bugetului de stat;*
2. *Fondul rutier și Programul „Drumuri Bune”;*
3. *Fondul Ecologic Național;*
4. *Fondul Național de Dezvoltare Regională;*
5. *Fondul de Investiții Sociale din Moldova;*
6. *Fondul de Eficiență Energetică.*

Ulterior, clientelismul politic a fost analizat pe mai multe dimensiuni ce țin cont de apartenența politică a primarilor, numărul de primării ce au beneficiat de alocări, numărul persoanelor ce trăiesc în primăriile ce au beneficiat de alocări. Pe lângă aceasta, aspectul cantitativ a studiului constă în elaborarea unui Indice al clientelismului politic pentru fiecare fond, precum și a unui Indice agregat al clientelismului politic.

În baza indicilor agregați s-a constatat o pronunțată manifestare a clientelismului la distribuirea fondurilor. Mai, mult, în 2019 comparativ cu 2018 se atestă o creștere a indicelui agregat al clientelismului politic. Astfel, în 2018 un locuitor dintr-o primărie afiliată guvernării ar fi putut beneficia de o alocare de 2,3 ori mai

mare decât o persoană ce locuiește într-o primărie neafiliată guvernării. În 2019 un locuitor al unei primării afiliate guvernării, a fost avantajat de 2,6 ori în raport cu o persoană dintr-o localitate neafiliată guvernării. La fel, atât în 2018, cât și 2019, la majoritatea fondurilor s-au înregistrat valori înalte ale clientelismului politic (mai mari de 2). O excepție de la această îl constituie FEE. În cazul acestui fond indicele are valoarea de 1,05, fapt ce ne permite să afirmăm că, practic, nu avem manifestări ale clientelismului.

1. Transferurile pentru lucrări capitale și alte transferuri cu destinație generală de la bugetul de stat la bugetele locale prin intermediul Legii bugetului de stat (transferurile de la bugetul de stat la bugetele locale) pot fi formulate în cadrul procedurii de adoptare a bugetului de către Guvern și Parlament. Astfel, pe lângă transferurile cu destinație generală și cele cu destinație specială propuse de Ministerul Finanțelor, deseori, deputații vin cu propuneri de completare a volumului de mijloace financiare pentru anumite autorități publice locale. Aceste amendamente pot constitui o formă potențială de clientelism politic odată cu favorizarea bugetelor pentru anumite APL unde primarii sunt afiliați partidului sau coaliției ce asigură guvernarea. Evident, nu toate propunerile sunt luate în calcul, mai ales cele ale opoziției.

În cadrul analizei datelor am identificat că tendințele de favorizare a primăriilor afiliate guvernării într-un an neelectoral precum și de suport a primăriilor neafiliate guvernării într-un an electoral/pre-electoral, sunt în detrimentul eficienței și oportunității utilizării fondurilor publice. La general, aprobarea finanțării are loc în context politic, fără a fi luate în calcul cerințele de eficiență și oportunitate. În esență, transferurile de la bugetul de stat la bugetele locale funcționează în calitate de „bonus” în pachetul de instrumente de formare a bazinului electoral al partidelor politice, contrar cerințelor de eficiență, transparență și oportunitate.

Procedura de formare a conținutului anexei nr. 5/7 din Legea bugetului de stat în partea ce ține de transferurile pentru lucrări capitale este o formă de eludare a cerințelor de eficiență și oportunitate în utilizarea fondurilor publice și necesită a fi excluse din practica Guvernului și Parlamentului și interzise prin Lege. Această formă de aprobare a cheltuielilor este netransparentă și favorizează influențe necorespunzătoare, precum și lobare a intereselor fie în cadrul Guvernului, fie în Parlament. În schimb, aprobarea proiectelor de finanțare pentru lucrări capitale poate fi redirecționată prin proceduri/instituții existente cu stabilirea cerințelor clare: a unui cadru de cheltuieli, care este scopul investițiilor, care sunt autoritățile publice locale eligibile, să existe un proces transparent de aplicare, preselecție și selecție a proiectelor câștigătoare, precum și să fie stabilite cerințele de cofinanțare. Ultima cerință nu necesită o pondere mare de cofinanțare, este suficientă una simbolică de 5-10%, dar care responsabilizează autoritatea publică locală și asigură că o abordare pe termen mediu și lung de asigurare a fondurilor pentru întreținerea acestor investiții va fi prevăzută de primăria beneficiară.

2. Fondul rutier și Programele de reabilitare a drumurilor implică cel mai mare volum de resurse financiare dintre toate instrumentele analizate. În ultimii ani, prin intermediul Programelor destinate drumurilor s-au alocat resurse de aproximativ 2 mldr. MDL (de 10 ori mai mult decât prin FEN sau FNDR). Totodată, ținând cont de importanța drumurilor pentru localitățile rurale, acest instrument este utilizat deseori în campanie electorală, ceea ce de asemenea implică o anumită doză de clientelism politic. Astfel, în anul 2018 și 2019 pe lângă programul anual de repartizare a mijloacelor Fondului Rutier a fost inclus încă un program care prevede reparația periodică a drumurilor publice naționale, locale, comunale și a străzilor („Drumuri Bune pentru Moldova”). În linii generale, programul prevede lista drumurilor naționale care urmează a fi întreținute cu ajutorul mijloacelor financiare alocate conform primului program la care se mai adaugă lista drumurilor locale, comunale și a străzilor ce urmează a fi reparate din surse provenind de la bugetul de stat.

În contextul desfășurării alegerilor parlamentare din februarie 2019 în baza sistemului mixt, programe de tipul „Drumuri Bune” au demonstrat o alocare a banilor în corespundere vădită cu anumite interese politice. Nu toate primăriile din țară au beneficiat de alocații financiare în cadrul programului, din 898 de primării existente, doar 703 au primit finanțare în 2018 și 855 în 2019, dintre care 454 au fost primării afiliate guvernării în 2018, respectiv 515 în 2019. În același timp, în cazul primăriilor afiliate guvernării avem o sumă medie de 808 lei/locuitor în 2018 și 876 lei/locuitor în 2019 în timp ce în primăriile neafiliate guvernării situația este cu totul alta, de doar 330 lei/locuitor în 2018 și respectiv, 516 lei/locuitor în 2019.

În baza analizei realizate s-a constatat că la distribuția alocațiilor în cadrul programului „Drumuri bune” se atestă un nivel moderat al clientelismului politic. Pentru anul 2018 indicele clientelismului constituie 2,3 unități, iar în 2019 acest indicator s-a majorat până la 2,6. Astfel, în 2018 șansele ca un locuitor al unei localități a cărei primărie era afiliată guvernării să „beneficieze” de finanțare în cadrul programului „Drumuri bune” erau de 2,3 ori mai mari față de un locuitor dintr-o primărie neafiliată guvernării. În 2019 șansele unui locuitor dintr-o primărie afiliată guvernării erau de 2,6 ori mai mari de cât șansele unui locuitor dintr-o comunitate cu primar neafiliat guvernării să obțină finanțare.

3. Fondul Ecologic Național este în continuare sub control politic fiind gestionat de către Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului (MADRM). Spre deosebire de alte Fonduri, pentru FEN nu există o unitate separată și nici un mecanism independent care ar asigura reguli clare și nepărtinitoare în procesul de contractare a proiectelor și debursare a mijloacelor financiare. Ținând cont de faptul că conducerea FEN este compusă din persoane din cadrul Ministerelor și Cancelariei de Stat, există multiple riscuri ca mijloacele financiare să fie repartizate mai degrabă după criteriile politice. Mai mult ca atât, deoarece FEN presupune achiziții de lucrări și servicii cu implicarea mecanismului de achiziții publice, posibilitatea unor aranjamente cu substrat politic între cei ce alocă banii, primari și cei ce execută lucrările este destul de mare. Fondul Ecologic Național este un instrument pe care guvernarea îl utilizează activ pentru a-și consolida scorul electoral. În 2018, dar, în special, în 2019 sursele din cadrul Fondului au fost repartizate prioritar către localitățile conduse de primari afiliați partidelor de guvernare. Astfel, în 2018 un cetățean dintr-o localitate cu un primar afiliat guvernării a putut beneficia de o sumă ce era de 2,4 ori mai mare, decât un locuitor ce trăia într-o primărie condusă de o persoană neafiliată guvernării. În 2019, acest raport s-a majorat până la 4,7. De altfel, în 2018, cât și în 2019, anume indicele clientelismului aferent FEN a avut cele mai mari valori în raport cu indicii altor instrumente de transfer.

Nivelul înalt al clientelismului politic specific FEN este cauzat de structura organizatorică a acestui fond. FEN este gestionat de o instituție subordonată politic (Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului), iar Consiliul de Administrare al FEN este condus de Ministrul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului care este o figură politică. Pentru a reduce nivelul înalt al clientelismului politic ar fi oportună analizarea reformării Consiliului de Administrare, inclusiv, prin excluderea din cadrul acestei structuri a persoanelor numite pe criterii politice.

4. Fondul Național de Dezvoltare Regională destinat dezvoltării regionale rămâne în continuare a fi gestionat de către MADRM prin intermediul Agențiilor de dezvoltare regională (ADR-urile). Totodată, aprobarea prealabilă a proiectelor ce urmează a fi finanțate se realizează de Consiliul Național de Coordonare a Dezvoltării Regionale (CNCDR) și se includ în documentul unic de program (DUP). Fiind un mecanism sub control politic, modalitatea în care proiectele sunt aprobate ridică o serie de întrebări, inclusiv în ceea ce privește fiabilitatea și utilitatea unor proiecte. Atât Curtea de Conturi, cât și cele mai recente audieri parlamentare prezintă multiple cazuri în care proiectele finanțate au fost alese fără o justificare clară și cu un vădit interes politic. Mai mult ca atât, utilitatea și sustenabilitatea în timp s-a dovedit a fi redusă, fapt ce a dus chiar la neimplementarea lucrărilor până la final.

Indicele calculat al clientelismului politic reflectă faptul că unei populații de 1,45 mil. cetățeni unde sunt primăriile afiliate guvernării în 2018 s-au alocat 113,86 mil. MDL, în timp ce la 1,9 mil. locuitori din partea primăriilor neafiliate guvernării i s-au acordat 70,9 mil. MDL, iar în 2019 – 120 mil. MDL versus 79 mil. MDL. Astfel, am identificat un indice moderat al favorizării clientelismului politic, fiind de 2,07 în 2018 și de 2,15 în 2019. Constatăm că un locuitor al unei primării afiliate guvernării a beneficiat de pe urma unui **avantaj dublu** în termeni monetari comparativ cu un locuitor al unei primării neafiliate guvernării.

Indicele moderat al clientelismului politic sugerează și unele probleme la capitolul procesului de luare a deciziilor, prin favorizarea proiectelor care provin din partea primăriilor afiliate guvernării. Acest indice sugerează că sunt necesare ajustări și completări la modul de gestionare a FNDR, inclusiv o consolidare a componentei de eficiență și oportunitate la includerea proiectelor finanțate din FNDR în DUP, dar și revenirea la subiecte importante precum separarea funcției de elaborare și evaluare a politicilor publice din sector de funcția de implementare, inclusiv gestionarea FNDR.

5. Fondul de Investiții Sociale din Moldova este gestionat, într-o oarecare măsură, de o unitate distinctă separată de mediul politic. De asemenea, mecanismul de gestionare a FISM presupune existența unor proceduri specifice de selecție a proiectelor, precum și de debursare a fondurilor. Resursele FISM sunt formate în principal din fonduri externe, prin intermediul proiectelor și programelor de finanțare (ex. „Programul de asistență tehnică și financiară acordată de Guvernul României pentru instituțiile preșcolare din Republica Moldova”). Drept rezultat, mijloacele financiare disponibile sunt mult mai limitate decât în cazul altor fonduri și depind de relația pe care guvernarea o are cu anumiți parteneri externi. În același timp, apartenența externă a resurselor financiare implică un nivel de favoritism și clientelism politic mai redus decât în cazul altor fonduri, totuși anumite semnale pot fi observate mai ales în perioada electorală din anul 2019.

Beneficiile pe cap de locuitor în cazul FISM au fost distribuite destul de neuniform. Parțial, aceasta se datorează faptului că proiectele de investiții în infrastructură socială analizate durează mai mulți ani, iar în cazul nostru analiza acestor doi ani de implementare nu ar fi reprezentativă în cazul tuturor proiectelor. Totuși, putem observa că pe cap de locuitor, primăriile PCRM, PL și PLDM au fost în fruntea clasamentului, cu sume medii de 626 MDL, 532 MDL și respectiv 481 MDL. Prin comparație, în cazul primăriilor afiliate PD suma medie pe cap de locuitor a fost de 327 MDL.

Din analiza datelor am constatat că în cazul FISM a existat un indice redus al clientelismului politic în anii 2018 – 2019, în valoare de 1,38. Această cifră sugerează că proiectele finanțate de FISM ar putea avea o ușoară tendință de favorizare a anumitor primării afiliate politic. În același timp, prezenta cofinanțării pentru proiectele implementate este un element adițional ce reduce din riscurile de clientelism politic. FISM ar putea considera aceste indice drept temei pentru a revedea unele procese interne ce țin de distribuția fondurilor pentru localități.

6. Fondul de Eficiență Energetică este destinat proiectelor de eficiență energetică și distribuit în baza apelului de propuneri de proiecte din partea autorităților interesate. Sursele de formare ale FEE sunt alocațiile de la bugetul de stat, precum și resurse din fonduri externe, oferite în bază de proiecte de asistență tehnică sau împrumuturi externe. FEE este gestionat de Agenția de Eficiență Energetică care pune în aplicare proceduri specifice de evaluare a proiectelor și alocare a mijloacelor financiare. Totodată, resursele anuale sunt limitate în comparație cu celelalte fonduri (80 mil. MDL în 2019), iar tematica clară a proiectelor (eficiență energetică) îngustează cadrul în care se poate manifesta clientelismul politic.

În urma analizei datelor prezentate de Agenția pentru Eficiență Energetică (AEE) am constatat cel mai mic indice al clientelismului politic – 1,048, ceea ce denotă faptul că distribuția fondurilor în cadrul AEE, inclusiv

preluarea proiectelor finanțate din Fondul de Eficiență Energetică (FEE) este cea mai neutră din toate fondurile analizate în cadrul prezentului studiu. Deși AEE a implementat pe parcursul anilor 2018-2019 un număr modest de proiecte (16 proiecte în total în anul 2018 și 2019), esențial este că cele aproape 40 mil. MDL au fost distribuite relativ egal între primăriile beneficiare ale fondurilor FEE și ulterior ale AEE.

Astfel, existența regulilor clare de selecție a proiectelor în bază de performanță, a procedurilor interne de selecție, a transparenței procesului de selecție, precum și a cerinței de cofinanțare pentru proiectele de eficiență energetică, dar și de autonomie a autorității responsabile de gestionare a fondurilor, cu influențe minime din partea factorului politic, contribuie la o implementare mai eficientă a fondurilor, cu respectarea cerințelor de eficiență în utilizarea resurselor și de oportunitate a investițiilor.

1. Considerații generale privind fenomenul clientelismului politic

1.1. Esența clientelismului politic

Dicționarul explicativ al limbii Române definește termenul de „clientelism” după cum urmează:

1. Complex de relații între persoane unite din interes sau care încearcă să obțină favoritisme, sau
2. Tendința unui politician sau a unui partid de a-și mări numărul susținătorilor prin demagogie, favoritisme etc.

Literatura de specialitate consideră domeniul clientelismului și al corupției foarte strâns legate, însă deseori imposibil de demonstrat în sensul legii penale sau contravenționale. Astfel, cadrul legal prevede o serie de instrumente pentru a preveni și sancționa distribuția resurselor financiare în bază de interes, și nu în bază de merit și după criterii obiective.

Cele mai răspândite forme de încălcare a legii care se încadrează și în domeniul clientelismului politic țin de achizițiile publice trucate, relațiile de rudenie sau altă legătură emoțională sau pe bază de interes financiar în contractele cu autoritățile publice, conflictul de interese în procesul de luare a deciziilor, în special ce țin de gestionarea patrimoniului public sau al resurselor financiare publice.

Alteori, domeniul clientelismului politic nu ține de domeniul penal sau contravențional, întrucât legal nu poate fi considerată o stare de conflict de interese sau de viciere a procesului de luare a deciziilor. Astfel de cazuri includ în special numirea în funcții publice, fie direct, fie chiar în bază de concurs, unde elementul grupului de persoane unite prin interes există, însă nu este evidentă legătura suficient de strânsă pentru a fi considerată o încălcare în sensul legii penale sau contravenționale. Obligațiile generale impuse de cadrul național prevăd totuși obligația de raportare a cazurilor de conflict de interese și de abținere de la procesul de luare a deciziilor. În practică, aceste obligații nu sunt respectate, în special atunci când nu sunt suficiente instrumente pentru a depista legăturile dintre persoanele unite prin interese comune financiare sau de altă natură.

În sensul prezentei cercetări, vom analiza termenul de clientelism, utilizând definiția combinată dintre elementele menționate mai sus, concentrându-ne asupra beneficiilor economice pe care le urmăresc.

Astfel, în sensul prezentei analize, termenul de „*clientelism politic*” este considerat *complexul de relații între persoane unite prin interes din cadrul unui partid și prin relații personale ale membrilor de partid cu scopul de a obține beneficii de ordin financiar personale și de partid prin favoruri, cu evitarea normelor legale sau cu încălcarea lor, inclusiv ce țin de evitarea conflictului de interese, a reglementărilor ce țin de achiziții publice, utilizarea resurselor publice, inclusiv financiare.*

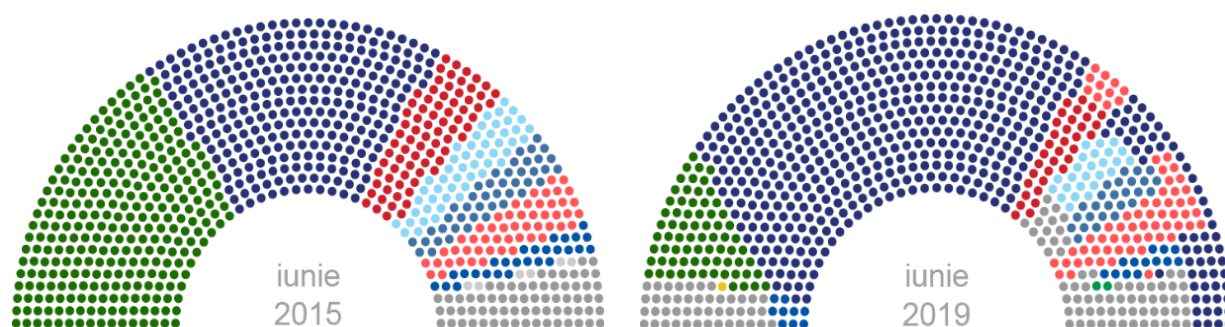
Dat fiind fenomenul răspândit al clientelismului politic, domeniile de cercetare ale acestuia sunt destul de variate și vaste, precum în sectoarele unde există potențialul de a influența deciziile ce sunt la latitudinea persoanelor cu funcție publică, care sunt accesate de partide politice prin intermediul luptei pentru putere în exerciții electorale.

1.2. Migrarea politică a primarilor

Migrarea primarilor de la un partid politic la altul este o practică des întâlnită în Republica Moldova. Această practică s-a intensificat într-un mod nemaivăzut în perioada ultimului mandat al organelor administrației publice locale și anume în anii 2015 – 2019. Drept urmare, cele mai cuprinzătoare studii în domeniu relevă că în această perioadă din cei 898 de primari aleși cel puțin 471 și-au schimbat afilierea politică, unii chiar și de trei ori. Pot fi enumerate mai multe cauze ale acestui fenomen, de la procese absolut democratice până la presiuni asupra primarilor de a adera la, sau a susține, alt partid. Chiar și așa, privite în mod sistemic, aceste cauze sunt și ele mai degrabă consecințele lipsei unei autonomii locale reale, inclusiv financiare, care să nu țină cont de modificarea conjuncturii politice la nivel central¹.

Situația politică a primarilor în perioada supusă analizei din acest studiu este rezultatul mișcărilor politice la nivel central începute la puțin timp după alegerile locale din iunie 2015. După cum s-a menționat nu de puține ori, pe lângă impactul financiar major fraudele din sectorul bancar au avut și consecințe politice semnificative. Astfel, odată cu arestarea în octombrie 2015 a liderului Partidului Liberal Democrat (PLDM) învinuit de corupere pasivă și implicare în fraudele de la Banca de Economii, mai mulți primari și consilieri au părăsit partidul. Aceștia s-au orientat rapid către un alt membru al Alianței de Integrare Europeană (AIE) care de facto controla guvernarea la acel moment și anume Partidul Democrat (PDM). Ulterior, după trecerea în opoziție a celui deal treilea membru al AIE, respectiv Partidul Liberal (PL) a urmat un nou val de migrație cu aceiași destinație – PDM. În consecință, numărul primarilor PDM s-a majorat de la 302, aleși la scrutinul general din 2015 la 543 în preajma alegerilor parlamentare din februarie 2019 (Figura 1).

Figura 1. Rezultatele migrației primarilor în perioada 2015 - 2019



Sursa: Preluat din raportul "Fenomenul migrației politice a primarilor între anii 2015–2019" publicat pe [situl alegeri.md](http://alegeri.md)

• PLD M • PDM • PCR M • PL • PPP N • PSRM • PPE M • CI

După cedarea puterii de către PDM în iunie 2019 și formalizarea unei noi coaliții de guvernare, un alt val de migrație a primarilor este înregistrat, de această dată din direcția acestui partid. Practic aleșii locali au inițiat noi aranjamente politice în perspectiva alegerilor ce urmau în toamna anului 2019. În această perioadă migrația primarilor s-a orientat preponderent spre formațiunile care au constituit coaliția majoritară – Partidul Socialiștilor din Republica Moldova (PSRM) și Blocul "ACUM". Acest fapt a permis unui număr de aproximativ 300 de primari, aflați în exercițiu, să fie realeși, chiar dacă deja erau pe listele unui alt partid. Cu

¹ Fenomenul migrației politice a primarilor între anii 2015–2019, [alegeri.md](http://alegeri.md/w/Fenomenul_migr%C4%83rii_politice_a_primarilor_%C3%AEntre_anii_2015%E2%80%932019), http://alegeri.md/w/Fenomenul_migr%C4%83rii_politice_a_primarilor_%C3%AEntre_anii_2015%E2%80%932019

toate acestea, în prezentul studiu ne vom referi doar la situația primarilor din 2018 și din prima jumătate a anului 2019, care în esență este aceeași.

1.3. Metodologia cercetării

Procesul de cercetare și elaborare a studiului a ținut cont de o abordare ce a îmbinat metode atât calitative, cât și cantitative (estimările empirice). Analiza calitativă s-a bazat pe examinarea modului în care au fost alocate resursele financiare publice către autoritățile locale pe perioada anilor 2018 și 2019, și a luat în calcul, inclusiv, rectificările realizate pe parcurs de an. În acest sens au fost selectate următoarele instrumente prin intermediul cărora s-au alocat mijloace financiare (pe care în continuare le vom numi „fonduri”) după cum urmează:

1. Amendamentele propuse de deputați la Legea Bugetului de Stat (TB);
2. Fondul rutier și Programul „Drumuri Bune” (DB);
3. Fondul Ecologic Național (FEN);
4. Fondul de Investiții Sociale din Moldova (FISM);
5. Fondul Național de Dezvoltare Regională (FNDR);
6. Fondul de Eficiență Energetică (FEE).

Aceste instrumente de transfer a mijloacelor financiare nu trebuie confundate cu: (i) veniturile proprii ale administrațiilor publice locale, deoarece acestea sunt colectate și utilizate conform priorităților locale; (ii) defalcările din impozitele și taxele de stat, deoarece acestea sunt transferate conform unor cote procentuale stabilite de lege² și utilizate de APL conform priorităților; (iii) transferurile cu destinație generală, care ajung la primării pe bază de formulă stipulată în lege, fiind în întregime la dispoziția autorităților locale³.

Caracteristica principală a acestor fonduri ține de alocarea resurselor financiare către APL de nivelul I, respectiv primăriile. Informația privind cuantumul alocărilor a fost preluată din surse publice, și anume de pe paginile web ale instituțiilor care gestionează Fondurile. Pentru toate instrumentele, au fost analizate proiectele aprobate și/sau rapoartele de activitate ale instituțiilor care le-au gestionat. Ulterior pentru fiecare Fond a fost elaborată câte o listă de alocări care a fost comparată cu apartenența politică a primarilor beneficiari. Pentru determinarea apartenenței politice a primarilor s-a ținut cont de migrația acestora în perioada 2015 – 2018.

Identificarea clientelismului politic a ținut cont de mai multe aspecte, printre care putem enumera 5 de bază:

- i. *Suma totală alocată tuturor primăriilor afiliate unui partid;*
- ii. *Numărul de primării ce au beneficiat de alocări, în dependență de apartenența politică a primarilor;*
- iii. *Suma medie alocată per primărie, în dependență de afilierea politică a primarului;*

² Legea nr.397 din 16.10.2003 cu privire la finanțele publice locale,
https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=121302&lang=ro

³ Meleștean, I, Clientelismul politic în alocarea resurselor publice din Bugetul de Stat către autoritățile publice locale, Centru Analitic Independent „Expert-Grup”, Chișinău, 2018, p. 8, <https://expert-grup.org/ro/biblioteca/item/1691-clientelismul-politic-in-allocarea-resurselor-publice-din-bugetul-de-stat&category=7>

- iv. Numărul persoanelor ce trăiesc în primăriile ce au beneficiat de alocări, în funcție de apartenența politică a primarului (au fost utilizate date administrative);
- v. Suma per locuitor alocată primăriilor, în dependență de apartenența politică a primarului.

Analiza cantitativă a studiului cuprinde anii 2018 și prima jumătate a anului 2019. Pentru 2018 s-a considerat că guvernarea, cel puțin în mod formal, era formată din coaliția parlamentară a două partide: PDM și PPEM. Pentru prima jumătate a anului 2019, s-a considerat că guvernarea a fost reprezentată doar de PDM. Deși după alegerile din februarie 2019, timp de 3 luni nu s-a format o coaliție, PDM avea o prezență numeroasă în Parlament, iar Guvernul în exercițiu era format din persoane afiliate acestui partid.

Elementul central al analizei a constat în elaborarea unui indice al clientelismului politic pentru fiecare fond, precum și a unui indice agregat pentru toate instrumentele menționate anterior. Pentru elaborarea unui indicator ce reflectă clientelismul politic, am pornit de la faptul că într-un an, în cazul unui fond specific (F_i) va fi un raport dintre suma totală recepționată de primăriile afiliate guvernării și cele afiliate partidelor de opoziție:

$$S_g / S_o \quad (1)$$

unde:

S_g - suma totală alocată primăriilor cu primari afiliați guvernării;

S_o - suma medie alocată primăriilor cu primari neafiliați guvernării.

Ulterior am presupus că în cazul absenței clientelismului politic raportul din relația (1) trebuie să fie egală cu raportul dintre populația ce locuiește în primăriile cu primari afiliați guvernării și populația ce trăiește în primăriile cu primari neafiliați guvernării. Astfel dacă, în primăriile „controlate” de guvernare trăiesc 60% din populație, atunci și 60% din alocările fondului trebuie să fie orientate spre primăriile afiliate guvernării. Această egalitate poate fi descrisă matematic în felul următor:

$$S_g / S_o = P_g / P_o \quad (2)$$

unde:

P_g – numărul total de locuitori ce trăiesc în primăriile cu primari afiliați guvernării;

P_o – numărul total de locuitori ce trăiesc în primăriile cu primari neafiliați guvernării.

Formula (2) poate fi rescrisă:

$$\frac{S_g / S_o}{P_g / P_o} = 1 \quad (3)$$

Totuși dacă este prezent clientelismul politic atunci relația (3) nu va mai fi egală cu 1, ci va avea o valoare supraunitară. În cazul prezenței clientelismului politic spre populația din primăriile afiliate guvernării se va direcționa o parte mai mare din fondul specific i , decât ponderea acestei populații. Astfel, dacă, în primăriile controlate de guvernare trăiesc 60% din populație, atunci mai mult de 60% din alocările fondului vor fi orientate spre primăriile afiliate guvernării. Drept urmare, formula pentru indicele clientelismului specific unui fond (I_i) este:

$$I_i = \frac{S_g / S_o}{P_g / P_o} \quad (4)$$

Indicele arată de câte ori este mai mare alocarea de care poate beneficia un locuitor dintr-o localitatea unde primăria este afiliată guvernării în raport cu o persoană care locuiește într-o localitate unde primăria nu este afiliată guvernării.

Indicele poate avea următoarele valori:

- valori subunitare – prezența unui clientelism politic negativ. În acest caz sunt favorizate primăriile neafiliate guvernării;
- 1 – absența clientelismului politic;
- valori supraunitare – prezența clientelismului politic.

Totodată, dacă indicele are valori supraunitare, însă destul de apropiate de 1, avem o manifestare redusă a clientelismului, și putem face abstracție de acest fenomen. Deși, nu s-a reușit în mod empiric stabilirea unui prag, putem considera spre exemplu că un indice cu valori cuprinse între 1 și 1,05, poate fi tratat ca absența clientelismului.

Pentru calcularea indicilor specifici fiecărui fond s-a luat în calcul populația conform datelor Ministerului Finanțelor. Astfel în 2018, în primăriile afiliate guvernării (reprezentate de coaliția PDM+PPPEM) trăiau 1,45 mil. persoane, iar în comunitățile neafiliate locuia circa 1,88 mil. persoane. În 2019 (prima jumătate a anului), în primăriile afiliate guvernării (reprezentată de PDM) erau 1,37 mil. persoane, iar în comunitățile cu primari neafiliați trăiau 1,94 mil. persoane.

Pentru fiecare fond este calculat un indice separat. Apoi indicii pentru fiecare fond vor fi agregați într-un indice final (I_f). Pentru ponderare se vor utiliza sumele fiecărui fond specific (F_i). Pentru calcularea ponderii se va utiliza următoarea formulă:

$$P_i = F_i / (F_1 + F_2 + \dots + F_n) \quad (5)$$

unde:

P_i - ponderea asociată fondului i ;

F_i - suma alocată primăriilor din fondul i .

Indicele final al clientelismului politic va fi calculat conform următoarei formule:

$$I_f = P_1 \times I_1 + P_2 \times I_2 + \dots + P_n \times I_n \quad (6)$$

Totodată, printre limitările studiului putem menționa următoarele:

- indicele nu cuprinde toate formele de clientelism politic și s-a limitat doar la distribuția resurselor financiare publice către APL. Această constrângere este determinată de faptul că deseori este dificil de separat manifestările clientelismului politic de populism sau corupție;
- Analiza cuprinde doar, prima jumătate a anului 2019, deoarece majoritatea deciziilor privind alocările s-a realizat în primele 2 trimestre ale anului;
- Indicele nu reflectă și alocările către APL de nivelul II.

2. Clientelismul politic în gestionarea fondurilor publice

Gestionarea fondurilor publice este cu siguranță un domeniu de atractivitate sporită pentru actorii politici. Astfel, orice formă de finanțe publice, care provine din impozite, taxe, contribuții obligatorii, plăți din arendă sau altă formă de compensare pentru utilizarea patrimoniului public de domeniul privat al statului sau al unităților administrativ-teritoriale sunt domenii potențiale unde clientelismul s-ar putea manifesta. Mai jos ne vom expune asupra celor mai importante instrumente și a modului în care acestea sunt utilizate în contextul clientelismului politic și anume:

- i. **Transferurile pentru lucrări capitale și alte transferuri cu destinație generală de la bugetul de stat la bugetele locale prin intermediul Legii bugetului de stat (în continuare transferuri de la bugetul de stat la bugetele locale).** Prin legile anuale de aprobare a bugetului de stat sunt aprobate și transferurile către bugetele locale, care au loc în baza cadrului normativ în vigoare. Pe lângă transferurile cu destinație specială și cele cu destinație generală, care figurează în baza cadrului legal existent, Anexa nr. 5 și respectiv 7 la Legea bugetului pentru anul 2018 și respectiv 2019, stabilește și transferuri pentru lucrări capitale și alte transferuri cu destinație generală. Cadrul principal de reglementare al transferurilor către autoritățile publice locale este stabilit de Legea nr. 397/2003 privind finanțele publice locale.

Astfel, dacă pentru unele categorii de transferuri sunt stabilite criterii destul de rigide precum teritoriul și populația, altele sunt mai evazive și permit decizii bazate pe alte criterii decât cele de necesitate, precum ar fi apartenența politică a exponentului autorității publice locale (președintele de raion, consiliul raional, primarul, consiliul local). Mecanismul dat de „favoritism” al unor localități în detrimentul altora este cunoscut de mai multă vreme în practica Parlamentului Republicii Moldova și presupune deseori luarea de decizii în baza unor criterii diferite decât cele de merit. În final, unele autorități publice locale se „pricopsesc” cu adaosuri la bugetele locale din transferuri, iar altele, poate pentru că nu mai reprezintă afilierea politică necesară, sunt lăsate doar cu transferurile ce sunt prevăzute strict de lege.

Unul din fenomenele des întâlnite ca urmare a unei astfel de practici este „migrația politică” a primarilor și altor exponenți ai autorității publice locale în goana după „transferurile” cu destinație generală. Spre exemplu, Legea bugetului pentru anul 2020 prevede la capitolul alte categorii de transferuri cu destinație generală o sumă de 168,3 mil. MDL, iar la capitolul cheltuieli capitale – 134,6 mil. MDL. Și pe departe nu toate localitățile din Republica Moldova vor primi transferuri în baza acestor două categorii de transferuri.

- ii. **Valorificarea resurselor financiare disponibile în cadrul fondurilor create prin lege.** La momentul actual, Guvernul gestionează prin intermediul Ministerelor și Agențiilor specializate mai multe fonduri. Legea Bugetului pentru anul 2019 prevedea alocații pentru:
 - Fondul Rutier (1 790,7 mil. MDL);
 - Fondul Ecologic Național (298,95 mil. MDL);
 - Fondul Național pentru Dezvoltare Regională (220 mil. MDL);
 - Fondul pentru Eficiență Energetică (40 mil. MDL),
 - Fondul de Investiții Sociale din Moldova (92 mil. MDL).
- iii. **Utilizarea resurselor din fondurile de rezervă și din fondurile de intervenție** - Guvernul are la dispoziția sa două fonduri distincte pe care le poate utiliza în cazuri excepționale. Astfel, fondul de

rezervă și fondul pentru intervenții al Guvernului sunt resurse financiare disponibile pentru cazuri de urgență și atunci când nu sunt disponibile resurse financiare pentru autoritățile beneficiare. Cele mai des întâlnite cazuri țin de înlăturarea daunelor produse de calamități naturale sau alte cazuri de forță majoră. Cu toate acestea, fondurile respective se află la dispoziția Guvernului, oferind posibilități de utilizare a resurselor financiare în calitate de favoruri pentru diverși exponenți, iar aceasta ar însemna o utilizare discreționară a resurselor financiare.

Pe lângă fondurile menționate, există și alte instrumente de alocare a banilor publici în care, deși greu de identificat, clientelismul politic se poate manifesta. Aici am putea menționa Fondurile de Urgență ale guvernului sau Fondul Național de Dezvoltare a Agriculturii și Mediului Rural (FNDAMR) care se ocupă de acordarea subvențiilor în agricultură. În primul caz, ar fi vorba de solicitări similare parvenite de la diferite instituții și autorități locale a căror finanțare din Fondurile de urgență nu a fost aprobată sau identificarea deciziilor care cu adevărat au avut justificarea „incertitudinii”. În al doilea caz, alocațiile din FNDAMR nu sunt oferite APL dar agenților economici din domeniul agricol, preponderent pentru costuri deja suportate în activitate. Chiar și așa, printre beneficiarii activi din ultimii ani s-au numărat companii afiliate unor lideri politici, mai ales cei aflați la guvernare.

2.1. Transferurile de la bugetul de stat la bugetele locale

Bugetul de Stat este format în fiecare an printr-o procedură complexă descrisă în Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale⁴. Calendarul bugetar include două etape importante: a) de revizuire a legii bugetului, pe care Guvernul le transmite Parlamentului până la 1 iunie a anului curent, iar Parlamentul le aprobă până la 15 iulie, și b) de aprobare a legii bugetului pentru anul următor, care se transmite de Guvern până la 1 octombrie Parlamentului, iar ultimul aprobă Legea bugetului până la 1 decembrie.

În baza articolului 53 alin. (3) lit. d) din Legea nr. 181/2014, Legea bugetului de stat include printre anexe și transferurile către bugetele locale, inclusiv investițiile capitale. Legea bugetului de stat pentru anul 2018⁵ și legea de modificare a Legii bugetului de stat pentru anul 2018⁶, prevăd în anexa nr. 5 volumul acestor transferuri. Similar, Legea bugetului de stat pentru anul 2019⁷ și legea de modificare a Legii bugetului de stat pentru anul 2019⁸, prevăd în anexa nr. 7 volumul transferurilor aprobate pentru anul 2019.

2.1.1. Procesul de aprobare a alocărilor de la bugetul de stat către bugetele locale

Alocările de la bugetul de stat către bugetele locale sunt dictate de cadrul legislativ privind finanțele publice locale, în special de Legea privind finanțele publice locale⁹. Astfel, din lista de transferuri ce pot fi găsite în anexa nr. 5 sau 7 pentru Legea bugetului pentru anul 2018 și respectiv, 2019, se regăsesc și transferuri cu destinație generală sau cu destinație specială.

⁴ Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181/2014, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=106188&lang=ro

⁵ Legea bugetului de stat pentru anul 2018 nr. 289/2017, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=110403&lang=ro

⁶ Legea de modificare a Legii bugetului de stat pentru anul 2018, Legea nr. 118/2018, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=105482&lang=ro

⁷ Legea bugetului de stat pentru anul 2019 nr. 303/2018, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=117024&lang=ro

⁸ Legea de modificare a Legii bugetului de stat pentru anul 2019 – Legea nr. 63/2019, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=115236&lang=ro#

⁹ Legea privind finanțele publice locale nr. 397/2003, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=121302&lang=ro

În baza articolului 10 din Legea nr. 397/2003, transferurile cu destinație generală sunt efectuate din contul resurselor disponibile în fondul de susținere financiară a unităților administrativ-teritoriale, în baza unei formule de calcul bine definite. În baza articolului 12 din Legea nr. 397/2003, transferurile cu destinație specială se alocă bugetelor locale pentru a finanța:

- a) învățământului preșcolar, primar, secundar general, special și complementar (extrașcolar);
- b) infrastructura drumurilor publice locale;
- c) competențele delegate autorităților APL de către Parlament la propunerea Guvernului;
- d) investițiile capitale;
- e) alte măsuri speciale.

Ultimele două forme de transfer cu destinație specială sunt obiectul analizei acestui capitol.

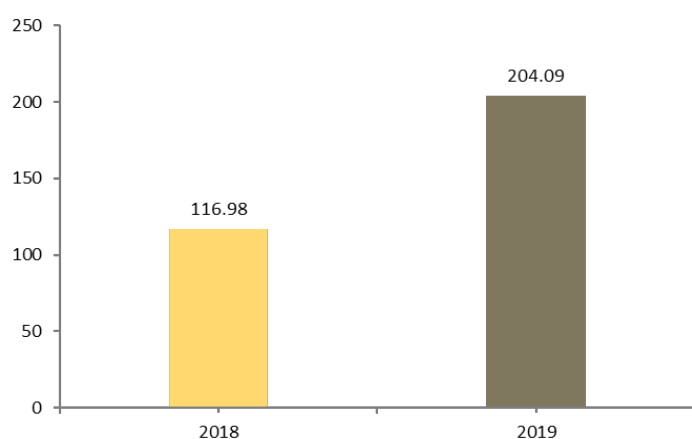
Astfel, propunerile de completare a prevederilor anexei nr. 5 și respectiv nr. 7 din cele două Legi ale bugetului de stat analizate, sunt formulate, în corespundere cu cerințele Legii 181/2014 de către autoritățile administrației publice locale și transmise Ministerului Finanțelor pentru a fi incluse în proiectul Legii bugetului. În afară de aceste entități și Guvernul, dar și Parlamentul pot propune modificări la structura de alocări. În cadrul prezentei analize, ne-am concentrat pe resursele aprobate pentru transfer către autoritățile locale propuse de Guvern și de deputați, prin intermediul amendamentelor la Legea bugetului.

Procesul de analiză a datelor a inclus transferurile aprobate de Parlament, inclusiv cele înaintate de deputați care țin de investiții capitale și alte măsuri speciale.

De asemenea, prin analiza propunerilor de amendamente la proiectul Legii bugetului de stat și stabilirea ponderii acelor amendamente aprobate de Parlament versus celor ce nu au fost acceptate, ne-am propus să stabilim și un indicator al clientelismului politic prin accentuarea propunerilor venite din partea opoziției și care au fost/nu au fost acceptate comparativ cu propunerile venite din partea majorității parlamentare având aceleași calitative. Datele nu au inclus propunerile care au parvenit către Ministerul Finanțelor sau direct la Cancelaria de Stat.

Astfel, transferurile aprobate prin Legea bugetului pentru anul 2018 și anul 2019 includ următoarele resurse financiare, ceea ce constituie 117 mil. MDL pentru anul 2018 și 204,1 mil. MDL pentru anul 2019 (Figura 2).

Figura 2. Transferurile către APL de nivel I aprobate prin Legea bugetului de stat, mil. MDL



Sursa: calculele autorilor în baza prevederilor Legii bugetului pentru anul 2018 și 2019

2.1.2. Formele potențiale de clientelism politic

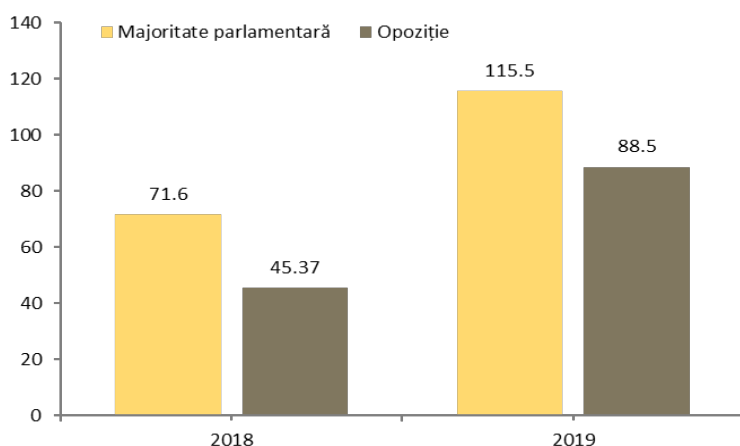
Transferurile de la bugetul de stat către bugetele locale ar putea constitui o formă potențială de clientelism politic, prin favorizarea bugetelor locale pentru APL-urile unde sunt primari afiliați partidelor care formează majoritatea parlamentară.

Astfel, căile de favorizare pe care le considerăm în cadrul prezentului studiu sunt:

- Transferurile aprobate în baza Legii bugetului de stat pentru anii 2018 și 2019
- Rata de acceptare a amendamentelor propuse de deputați din partea opoziției versus cele acceptate din partea majorității parlamentare în cadrul dezbatelor în Parlament a amendamentelor la Legea bugetului.

Din datele analizate, am constatat că transferurile aprobate prin Legea bugetului pentru anul 2018 și 2019 au fost repartizate inechitabil între APL-urile de nivelul I, fiind favorizate localitățile unde primarii sunt afiliați politic partidelor care formează majoritatea parlamentară. Astfel, în anul 2018 din totalul de 116,98 mil. MDL, 71,6 mil. MDL sau 61,2% din transferuri au fost aprobate pentru APL-uri de nivelul I afiliate majorității parlamentare, comparativ cu doar 45,37 mil. MDL sau 38,8% din transferuri aprobate pentru APL-urile de nivelul I afiliate partidelor de opoziție. În anul 2019, din totalul de 204,09 mil. MDL, 115,5 mil. MDL sau 56,6% au revenit APL-urilor afiliate partidelor din majoritatea parlamentară, comparativ cu doar 88,5 mil. MDL sau 43,4% din transferuri aprobate pentru APL-urile de nivelul I afiliate partidelor de opoziție (Figura 3).

Figura 3. Transferurile de la bugetul de stat la bugetele APL de nivelul I în dependență de apartenența politică a primarilor, mil. MDL



Sursa: calculele autorilor în baza prevederilor Legii bugetului pentru anul 2018 și 2019

În același timp, amendamentele propuse de deputații din opoziție au avut o rată mult mai mică de acceptare în Parlament decât propunerile parvenite din partea deputaților afiliați Partidului Democrat, inclusiv deputații neafiliați/independenți. Pentru a stabili acest lucru, am analizat sumele care au fost propuse de deputați afiliați la partide politice precum și deputați neafiliați și am considerat propunerile lor acceptate atunci când sumele cele mai apropiate de propunerile lor au fost incluse în Legea bugetului pentru anul 2018 și anul 2019. Astfel, după cum este prezentat în Tabelul 1, cea mai mare rată de acceptare a propunerilor au venit din partea deputaților PDM și a deputaților neafiliați/deputaților care reprezentau grupul parlamentar PPDM.

Tabelul 1. Amendamentele propuse pentru revizuirea Legii bugetului pentru anul 2018, mii MDL

Nr.	Partidul	Suma propusă în amendament	Suma indicată în buget	Rata de acceptare
1	PSRM	60 343	10 727	18%
2	PDM	48 645	65 483	135%
3	PLDM	57 356	35 537	62%
4	PPEM/neafiliați	22 076	18 877	86%
Total		188 419,50	130 624	70%

Sursa: calculele autorilor în baza prevederilor Legii bugetului pentru anul 2018 (modificările operate la mijloc de an) și a amendamentelor prezentate de deputați

Dacă analizăm rata medie de acceptare a propunerilor parvenite din partea deputaților de 69,33%, atunci propunerile parvenite din partea PDM, cuplate cu propunerile deja existente în proiectul Legii de modificare a bugetului pentru anul 2018, rata de acceptare este de peste 100%, ceea ce denotă un clientelism politic accentuat. În același timp, în timpul revizuirii Legii bugetului pentru anul 2018, propunerile deputaților independenți au avut o rată de 85,51% de acceptare, comparativ cu doar 17,78% venite din partea PSRM.

Trebuie totuși să menționăm că sumele propuse de PSRM sunt de aproape trei ori mai mari decât ale deputaților neafiliați/deputaților din grupul parlamentar PPEM. Deși studiul actual nu a analizat oportunitatea propunerilor de alocări pentru investiții capitale pentru bugetele APL-urilor, unele propuneri de amendamente ar putea într-adevăr să nu corespundă realităților dar și posibilităților practice de finanțare din partea bugetului de stat. Prin comparație, ratele de acceptare sunt mai mari pentru alți actori politici din Parlament la dezbaterea și aprobarea Legii bugetului pentru anul 2019. Astfel, rata medie de acceptare este de 35,76%, iar propunerile venite din partea PDM sunt de 29,84%, comparabile cu cele ale PSRM (26,76%). În același timp, propunerile din partea deputaților neafiliați/deputaților grupul parlamentar PPEM și ale PCRML sunt puțin peste 50% (Tabelul 2).

Totuși, în cifre absolute, propunerile cu cele mai mari sume ce au fost aprobate vin din partea deputaților PDM și a deputaților neafiliați/deputaților din grupul parlamentar PPEM – ceea ce constituie peste 150 mil. MDL, comparativ cu suma totală de 165,5 mil. MDL. Din această perspectivă, peste 90% din propunerile înaintate de majoritatea parlamentară au fost aprobate, ceea ce denotă încă odată că partidele din majoritatea parlamentară tind să utilizeze instrumentul de transferuri de la bugetul de stat la bugetele locale pentru investiții capitale în context politic, fiind oferită o prioritate redusă analizei oportunității și impactului investițiilor capitale propuse prin amendamente din partea deputaților.

Tabelul 2. Amendamentele propuse pentru revizuirea Legii bugetului pentru anul 2019, mii MDL

Nr.	Partidul	Suma propusă în amendament	Suma indicată în buget	Rata de acceptare
1	PSRM	39 954	10 691	27%
2	PDM	254 126	75 823	30%
3	PLDM	21 700	2 376	11%
4	PPEM/neafiliați	143 922	75 430	52%

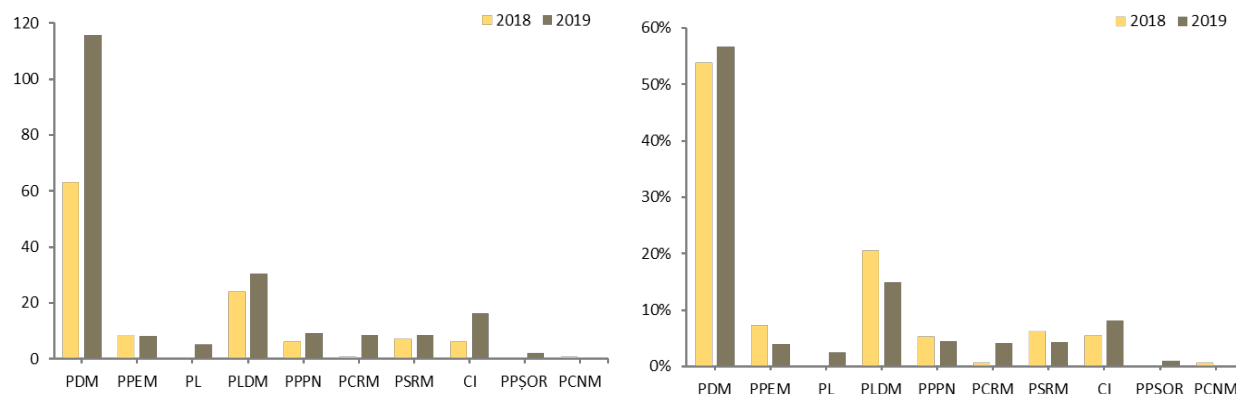
5	PCRM	309	160	52%
6	PL	1 500	558	37%
Total		461 510	165 038	36%

Sursa: calculele autorilor în baza prevederilor Legii bugetului pentru anul 2019 și a amendamentelor prezentate de deputați

2.1.3. Indicii identificați ai clientelismului politic

În urma analizei datelor colectate, am constatat că raportat la partide politice, transferurile pentru anii 2018 și 2019 s-au distribuit cu o avantajare semnificativă a primarilor afiliați Partidului Democrat. Astfel, pentru primarii PDM s-au aprobat transferuri în mărime de 63,1 mil. MDL pentru anul 2018 și respectiv 115,6 mil. MDL pentru anul 2019. Aceste sume constituie 53,9% din totalul de transferuri pentru 2018 și respectiv 56,63% pentru anul 2019 (Figura 4).

Figura 4. Transferurile către APL de nivelul I în baza apartenenței politice a primarilor, suma mil. MDL și ponderea %



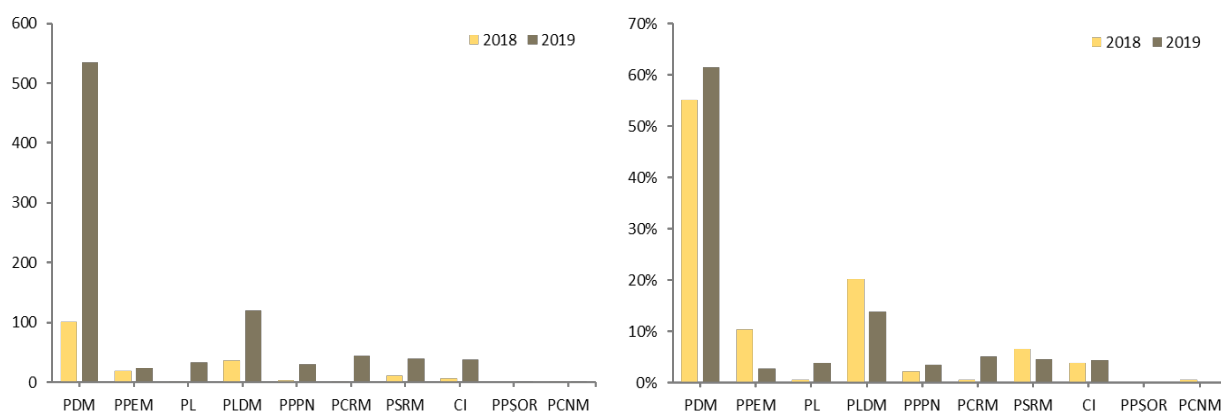
Sursa: calculele autorilor în baza prevederilor Legii bugetului pentru anul 2018 și 2019

Nu toate primăriile din țară au beneficiat de transferuri de la bugetul de stat. Din 898 de primării existente, doar 183 au primit finanțare în 2018, însă mult mai multe în 2019 - 870. În anul 2018, din totalul de primării care au obținut transferuri de la bugetul de stat 101 au constituit primării afiliate Partidului Democrat, ceea ce constituie peste 55% din totalul primăriilor beneficiare, precum și 19 primării ale PPEM, ceea ce constituie 10,38%. În anul 2019 numărul de primării beneficiare de alocări de la bugetul de stat la bugetele locale s-a mărit semnificativ, ajungând cifra de 870 de primării. Deși la nivel de pondere nu înregistrăm schimbări majore, cu o susținere ușoară pentru primarii PDM comparativ cu 2018 și a candidaților independenți, la

nivel de acoperire națională, Legea bugetului pentru anul 2019 a acoperit practic toate APL-urile de nivelul I.

După cum sunt prezentate datele în Figura 5, avantajarea primarilor PDM este evidentă în anul 2019 comparativ cu anul 2018, întrucât 535 primării PDM comparativ cu 101 au obținut alocări de la bugetul de stat prin transferuri pentru investiții capitale. În același timp, se atestă o creștere a numărului de primării care au beneficiat de transferuri care sunt afiliate opoziției, precum PLDM, PCRM și PPPN. Datorită faptului că anul 2019 a fost an electoral, considerăm că creșterea numărului de primării beneficiare de transferuri a fost dictat anume de interesul de a obține suport pentru PDM din partea primăriilor afiliate partidelor de opoziție. Cuplat cu transferuri financiare din alte fonduri, scopul urmărit ar fi fost atragerea electoratului altor partide în bazinul electoral al PDM.

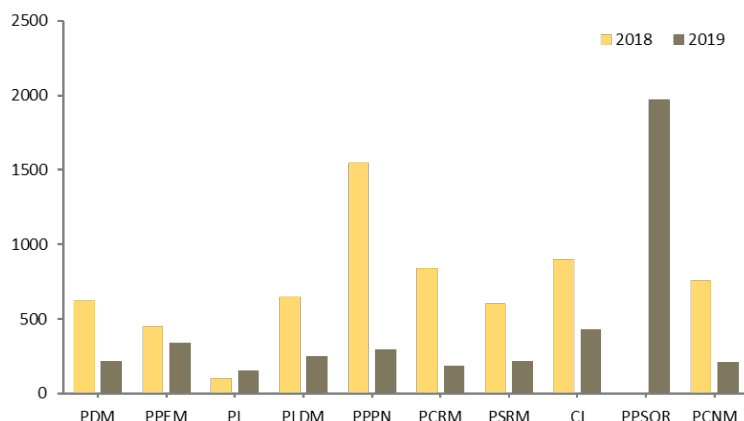
Figura 5. Numărul de primării beneficiare de transferuri și ponderea lor după apartenența politică



Sursa: calculele autorilor în baza prevederilor Legii bugetului pentru anul 2018 și 2019

În același timp, suma medie pe primărie alocată în anii 2018 și 2019 denotă o avantajare a primăriilor afiliate partidelor de opoziție, în special a PLDM, PPPN, PCRM și PCSM, precum și a candidaților independenți. După cum prezintă Figura 6 prin Legea bugetului pentru anul 2019, din primăriile beneficiare de transferuri, au fost în principal avantajate primăriile unde sunt primari neafiliați politic, primari din partea PPEM, dar și primarii din partea PSRM, PPPN și PLDM. Contextul electoral a inclus și puținele primării afiliate PPȘor.

Figura 6. Suma medie pe primărie în dependență de apartenența politică a primarilor, mii MDL



Sursa: calculele autorilor în baza prevederilor Legii bugetului pentru anul 2018 și 2019

În baza datelor prezentate mai sus, dar și a calculului indicelui clientelismului politic, am constatat că acesta a avut o manifestare pronunțată în cazul transferurilor de la bugetul de stat la bugetele locale. Astfel, pentru anul 2018 indicele agregat al clientelismului politic s-a cifrat la 2,04, iar în anul 2019 – la nivelul 1,84, ceea ce indică asupra favorizării predominante a primăriilor afiliate partidelor politice afiliate guvernării. Indicele sugerează că un locuitor al unei primării afiliate guvernării a beneficiat de pe urma unui avantaj, aproape dublu în termeni monetari comparativ cu un locuitor al unei primării neafiliate guvernării. Astfel, la o populație de 1,45 mil. cetățeni unde sunt primăriile afiliate guvernării versus 1,88 mil. din partea primăriilor neafiliate guvernării, în 2018 s-au alocat 71,6 mil. MDL versus 45,37 mil. MDL, iar în 2019 – 115,58 mil. MDL versus 88,5 mil. MDL.

Două tendințe esențiale pot fi extrase din datele analizate:

1. În anul 2018, ceea ce nu este un an electoral, există tendințe de avantajare semnificativă a primăriilor afiliate guvernării, iar
2. În anul 2019, care este un an electoral, sunt utilizate mai multe resurse pentru investiții capitale, inclusiv în localități neafiliate guvernării, ceea ce denotă asupra utilizării preponderent în scop electoral a fondurilor pentru investiții capitale.

Aceste tendințe sunt în detrimentul eficienței și oportunității utilizării fondurilor publice, întrucât aprobarea lor are loc în context politic, fără a fi luate în calcul cerințele sus-menționate. În esență, transferurile de la bugetul de stat la bugetele locale funcționează în calitate de „bonus” în pachetul de instrumente de formare a bazinului electoral al partidelor politice, contrar cerințelor de eficiență, transparență și oportunitate.

2.2. Fondul Rutier și programul „Drumuri bune”

Republica Moldova dispune de o rețea de drumuri publice (cu excepția străzilor) cu lungimea de 10635 km. Dintre acestea, drumurile naționale au o lungime de 5857 km, cele locale - 3708 km iar cele administrate de autorități din stânga Nistrului - 1070 km. Pe lângă acestea, mai există și o rețea impunătoare de drumuri comunale și străzi lungimea cărora se cifrează la circa 30000 km. La momentul actual, Î.S. „Administrația de Stat a Drumurilor” are în gestiune doar drumurile naționale, restul drumurilor fiind transmise în administrarea autorităților publice locale (drumuri locale). În ceea ce privește calitatea acestora, doar o

treime din drumuri sunt evaluate ca fiind într-o stare bună. Cele mai recente date disponibile¹⁰ prezintă Republica Moldova ca fiind pe locul 127 din 141 de țări prezentate în Indicele competitivității globale cu un scor de 2,6 dintr-un maxim de 7.

Viziunea statului asupra drumurilor se bazează pe efectuarea unor investiții publice substanțiale în reabilitarea drumurilor publice și întreținerea stării satisfăcătoare pe o perioadă cât mai lungă. Drumurile sunt menționate drept prioritate națională în SND „Moldova 2020”¹¹, respectiv doar o rețea calitativă de drumuri poate susține dezvoltarea mediului de afaceri, atragerea investițiilor, facilitarea tranzitului internațional de mărfuri și îmbunătățirea accesului la unele servicii sociale, cum ar fi accesul la studii și sănătate. Viziunea și obiectivele SND „Moldova 2020” în domeniul drumurilor au fost transpuse în mai multe documente de politici sectoriale. Printre acestea putem menționa Strategia de transport și logistică¹² și Strategia națională pentru siguranța rutieră¹³ care descriu o serie de acțiuni specifice pe dimensiunea creșterii calității drumurilor care, ulterior, își găsesc transpunere în activitățile anuale ale Guvernului.

2.2.1. Mijloacele financiare alocate pentru sectorul drumurilor

Pentru reabilitarea, întreținerea și chiar extinderea rețelei de drumuri anual sunt mobilizate resurse financiare importante, atât din surse interne cât și externe. Legea bugetului de stat stabilește anual volumul fondurilor alocate sectorului de drumuri. Resursele sunt atât de proveniență internă de pe urma colectării taxelor și impozitelor rutiere, cât și externă, în special din împrumuturi de la instituții financiare internaționale (Tabelul 3). Resursele interne sunt orientate preponderent pentru lucrările de întreținere și reparații în timp ce cele externe sunt utilizate pentru reabilitarea și construcția de noi drumuri. Nu de puține ori implementarea proiectelor în domeniul drumurilor se dovedește a fi problematică. Acest fapt se poate observa prin discrepanțele majore între bugetul aprobat și cel executat, în mare parte pe dimensiunea proiectelor finanțate din surse externe. Cauzele sunt multiple, capacitatea redusă a autorităților publice de a implementa unele proiecte, achizițiile publice cu probleme, angajamente financiare dincolo de realitățile bugetare sau chiar suspendarea finanțării externe urmare a unor derapaje ale guvernării.

Tabelul 3. Alocații anuale pentru dezvoltarea infrastructurii rutiere, aprobat, mil. MDL

	2018	2019	2020
Alocări din surse externe:	2 244,5	1 497,4	3 207,8
<i>Proiectul de susținere a Programului în sectorul drumurilor</i>	2 140,1	867,9	1 191,0
<i>Proiectul „Reabilitarea drumurilor locale”</i>	104,4	133,7	512,4
<i>Alte proiecte*</i>	-	495,8	1 504,4
Alocări din surse interne:	1 754,9	1 829,7	2 779,7
<i>Programul privind repartizarea mijloacelor fondului rutier pentru drumurile publice naționale</i>	972,5	1 024,1	1 718,8
<i>Transferuri de la bugetul de stat către APL de nivelul I și nivelul II</i>	743,4	766,6	1 021,9

¹⁰ Indicele de calitate a drumurilor este parte componentă a Indicelui Competitivității globale publicat anual de Forumul Economic Mondial), https://www.theglobaleconomy.com/Moldova/roads_quality/

¹¹ Legea Nr. 166 din 11-07-2012 pentru aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare „Moldova 2020”, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=48697&lang=ro

¹² Hotărârea Guvernului nr. 827 din 28.10.2013 cu privire la aprobarea Strategiei de transport și logistică pe anii 2013-2022, <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=350111&lang=1>

¹³ Hotărârea Guvernului nr. 1214 din 27.12.2010 cu privire la aprobarea Strategiei naționale pentru siguranță rutieră, <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=337883&lang=1>

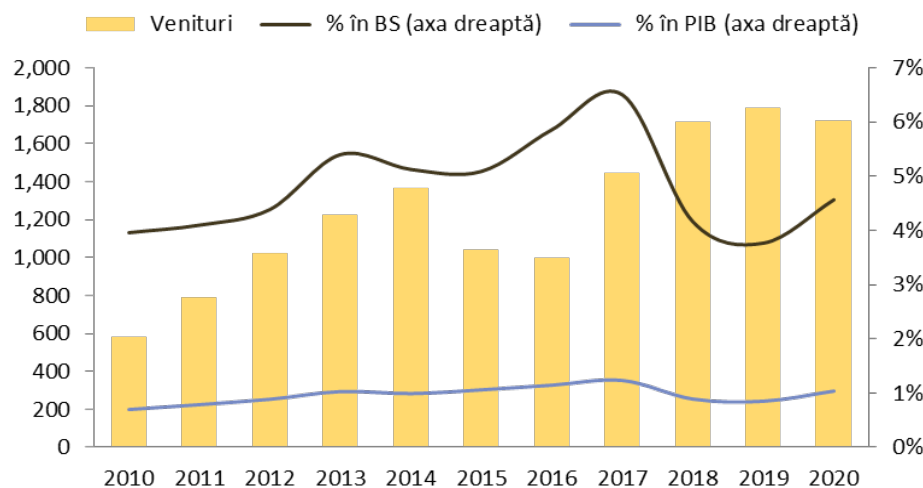
Dezvoltarea infrastructurii drumurilor (proiecte ale MADRM)	39,0	39,0	39,0
Total	3 999,4	3 327,1	5 987,5

Sursa: Compilația autorului în baza documentelor bugetare

În Republica Moldova principalul instrument de finanțare a lucrărilor de reparație și întreținere a drumurilor din surse interne este Fondul Rutier. Acesta este constituit prin lege¹⁴ pentru finanțarea lucrărilor de întreținere, reparație și reconstrucție a drumurilor publice naționale și locale, precum și alte activități conexe întreținerii drumurilor (de proiectare, cercetare, administrare, etc.). Fondul Rutier este parte componentă a Bugetului de Stat, volumul anual al alocațiilor fiind aprobat anual de către Parlament odată cu aprobarea Legii bugetului de stat. De cealaltă parte, deciziile privind utilizarea banilor le ia Guvernul la propunerea Î.S. „Administrația de Stat a Drumurilor” (ASD) și prin coordonare cu Ministerul Economiei și Infrastructurii în conformitatea cu listele drumurilor publice naționale și locale și starea tehnică a acestora.

Sursele de acumulare a mijloacelor financiare a Fondului pot fi grupate în 3 categorii: (i) accize la carburanți, (ii) taxe rutiere și (iii) diferite amenzi. Principala sursă - defalcările de la accizele la carburanți generează peste 2/3 din totalul resurselor, restul finanțării fiind din taxe (aici cea mai importantă componentă este taxa pentru folosirea drumurilor de către autovehicule). Chiar dacă acumulările efective în Fond sunt mai mari, cota defalcărilor din volumul accizelor la produsele petroliere este stabilită anual de Legea bugetului de stat în funcție de nevoile și prioritățile Guvernului (ex. 67% pentru anul 2020). Raportat la nivelul PIB și cel al Bugetului de Stat, resursele stabilite pentru Fondul Rutier sunt printre cele mai mari în comparație cu alte fonduri, inclusiv cele analizate în prezentul studiu. În ultimii 10 ani acestea au avut o pondere de circa 1% din PIB sau 3-5% din veniturile la Bugetul de Stat (Figura 7), cu oscilații mai mari în perioade de criză cum a fost în perioada 2015-2016 după fraudele din sectorul bancar.

Figura 7. Acumulările efective în Fondul Rutier conform prevederilor legislației în vigoare¹⁵



Sursa: Compilația autorului în baza informațiilor bugetare

¹⁴ Legea fondului rutier Nr. 720 din 02.02.1996, <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=336995&lang=1>

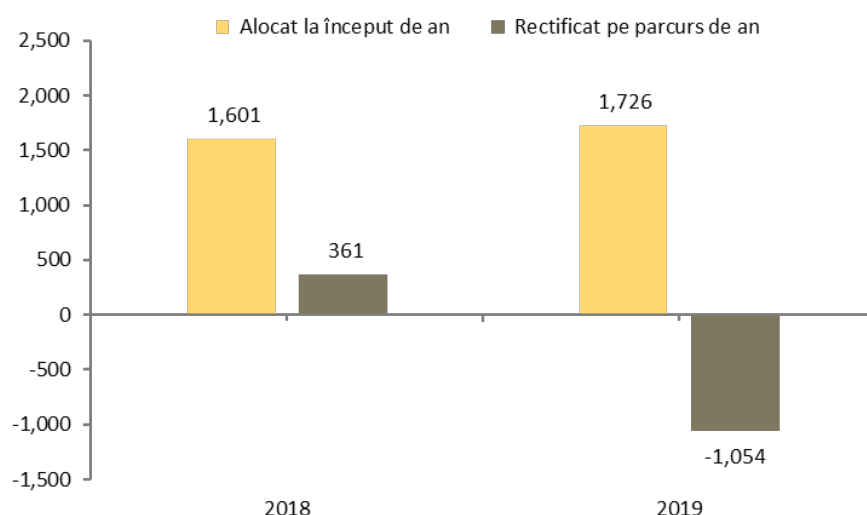
¹⁵ Una din principalele surse de constituire a mijloacelor financiare este reprezentată de defalcări anuale din volumul accizelor la produsele petroliere supuse accizelor, cu excepția gazului lichefiat. Cu toate acestea, volumul anual depinde de cuantumul stabilit în legea bugetului de stat pe anul respectiv. De exemplu, pentru anul 2020 este prevăzută o pondere de 67,01% în timp ce pentru 2019 și 2018 acesta a fost de doar circa 34%.

Mijloacele financiare din Fondul Rutier pot fi utilizate doar pentru anumite scopuri care vizează menținerea parametrilor tehnici inițiali și prelungirea termenului de viață a drumurilor publice. Anual, pentru executarea acestor lucrări, Guvernul adoptă o hotărâre prin care stabilește repartizarea mijloacelor bănești din Fond (*"Programul privind repartizarea mijloacelor fondului rutier"*). La necesitate, în dependență de evoluțiile bugetare pe parcursul anului, Programul este rectificat. De asemenea, se publică un raport cu privire la utilizarea mijloacelor fondului în anul precedent și executarea contractelor prevăzute. Resursele rămase sunt alocate către autoritățile locale în baza unor formule care țin cont atât de numărul populației fiecărei localități cât și de distanța totală de kilometri administrați. Pentru anul 2018 și 2019, Hotărârea Guvernului de repartizare a mijloacelor fondului rutier conține încă un program. Este vorba de "Programul pentru reparația periodică a drumurilor publice naționale (în limitele localităților) locale, comunale și a străzilor", inițiativă cunoscută și sub denumire de "Drumuri bune" și care este analizată în subcapitolul următor.

2.2.2. Formele potențiale de clientelism. Programul "Drumuri Bune"

În anul 2018 și 2019 pe lângă programul anual de repartizare a mijloacelor Fondului Rutier a fost inclus încă un program care prevede reparația periodică a drumurilor publice naționale, locale, comunale și a străzilor (Drumuri Bune pentru Moldova). În linii generale, programul prevede lista drumurilor naționale care urmează a fi întreținute cu ajutorul mijloacelor financiare alocate conform primului program la care se mai adaugă lista drumurilor locale, comunale și a străzilor ce urmează a fi reparate din surse provenind de la bugetul de stat. Sumele alocate au fost destul de consistente în comparație cu alte fonduri analizate în acest studiu, fiind vorba de circa 1,6 mlrd. MDL pentru anul 2018 (ulterior suma a fost rectificată cu alocarea suplimentară a încă 360 mil. MDL) și 1,7 mlrd. MDL pentru 2019. Odată cu schimbarea guvernării în iunie 2019, suma inițială a fost revizuită substanțial în sensul reducerii cu circa 1 mlrd. MDL. (Figura 8).

Figura 8. Volumul resurselor financiare alocate pentru programul de reparație periodică a drumurilor publice naționale, locale, comunale și a străzilor, (Drumuri bune) mil. MDL



Sursa: Compilația autorului în baza informațiilor bugetare

Pentru realizarea programului "Drumuri bune" au fost prevăzute surse financiare atât din resursele alocate în Fondul Rutier cât și din alte surse de la bugetul de stat. Lista drumurilor a fost aprobată de Guvern, iar gestionarea efectivă a programului a revenit în sarcina Ministerului Economiei și Infrastructurii prin

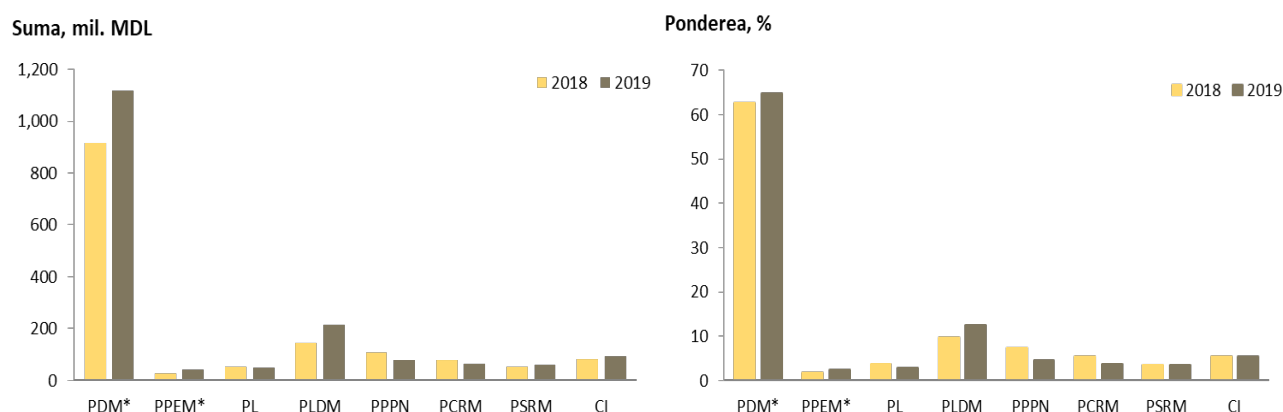
intermediul Administrației de Stat a Drumurilor. Cea din urmă instituție urma să asigure monitorizarea executării contractelor pentru circa 1200 de kilometri de drum din peste 1200 de localități, inclusiv în ceea ce privește respectarea indicatorilor tehnici.

Programul nu a avut la bază o fundamentare clară asupra listei de drumuri care urmau a fi reparate, nefiind luate în calcul alte lucrări recent realizate din alte surse de finanțare. Prin urmare, modul de repartizare a fondurilor a fost discutat aprins în societate, inclusiv în ceea ce ține de distribuția în bază de apartenență politică a autorităților publice locale, de apartenență politică a conducerii raionului sau de modul de formare a circumscripțiilor nominale pentru alegerile parlamentare din 2019. Pentru a testa aceste ipoteze, în continuare au fost analizate alocările financiare din programul "Drumuri bune" pentru anii 2018 și 2019 pe primării prin prisma afilierii conducerii la partidul aflat la guvernare. De asemenea, s-a ținut cont și de numărul populației pe localități, acesta fiind un criteriu general care în mod normal stă la baza transferurilor resurselor din Fondul Rutier către APL de nivel I.

2.2.3. Indicii identificați ai clientelismului politic

Abordarea generală a studiului asupra clientelismului politic presupune că, per ansamblu, localitățile în care primarii sunt afiliați guvernării primesc mai mulți bani decât celelalte. În 2018 și 2019, cele mai mari alocări în cadrul programului "Drumuri bune" au fost direcționate către primarii afiliați partidelor aflate la guvernare. În 2018, inclusiv cu rectificarea de la mijloc de an, au fost alocate aproximativ 2 mlrd. MDL, totuși, circa 500 mil. MDL au fost alocate în baza *Programului de repartizare a mijloacelor fondului rutier* pentru drumurile naționale, respectiv acestea nu sunt incluse în cadrul analizei indicelui clientelismului. Prin urmare, suma totală supusă analizei este de 1 463 mil. MDL, din care circa 915 mil. MDL sau 62,6% din total au fost direcționate către primăriile afiliate PDM iar alte 28 mil. MDL (1,9%) către cele afiliate PPEM. Celorlalte primării, respectiv cele neafiliate guvernării, le-au fost alocate în jur de 500 mil. MDL ceea ce reprezintă 35,5% din total. În 2019, sumele alocate la început de an au urmat aceeași tendință, fiind ușor în creștere pentru primăriile afiliate guvernării – 67,3% din totalul alocărilor (Figura 9).

Figura 9. Repartizarea mijloacelor financiare în programul „Drumuri bune” în dependență de apartenență politică a primarilor

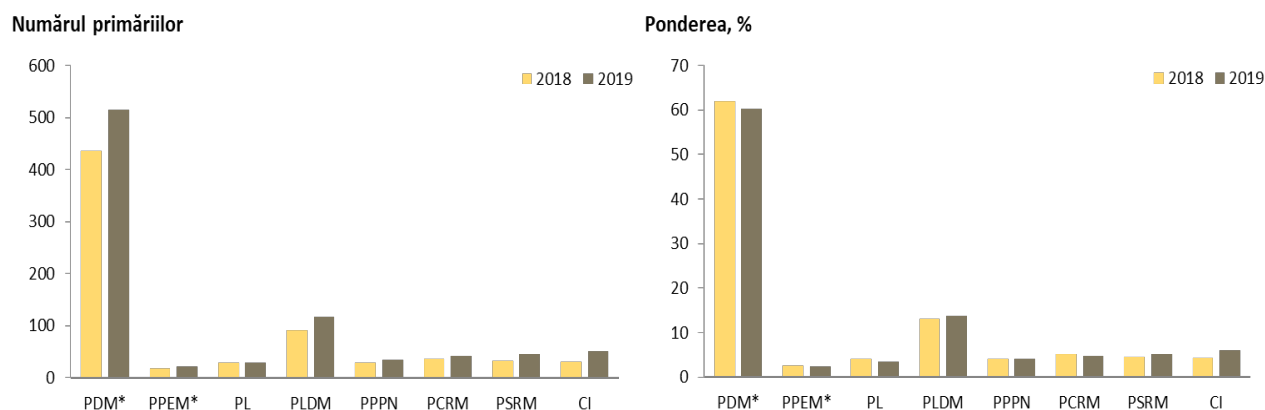


Sursa: calculele autorilor în baza Programului de reparație periodică a drumurilor publice naționale, locale, comunale și a străzilor
Notă: * - primăria este afiliată guvernării

Nu toate primăriile din țară au beneficiat de alocații financiare în cadrul programului "Drumuri bune". Din 898 de primării existente, doar 703 au primit finanțare în 2018 și 855 în 2019. Totodată, din totalul primăriilor care au primit finanțare, 454 au fost primării afiliate guvernării sau 64,6% (2018), din care 436

primării afiliate PDM și 18 primării afiliate PPEM. În 2019, ponderea primăriilor afiliate guvernării din totalul celor care au primit finanțare s-a menținut aproximativ la același nivel, 60,2% sau 515 primării afiliate PDM, PPEM nefiind deja la guvernare în 2019 (Figura 10).

Figura 10. Repartizarea mijloacelor financiare în programul „Drumuri bune” în dependență de numărul total al primăriilor beneficiare

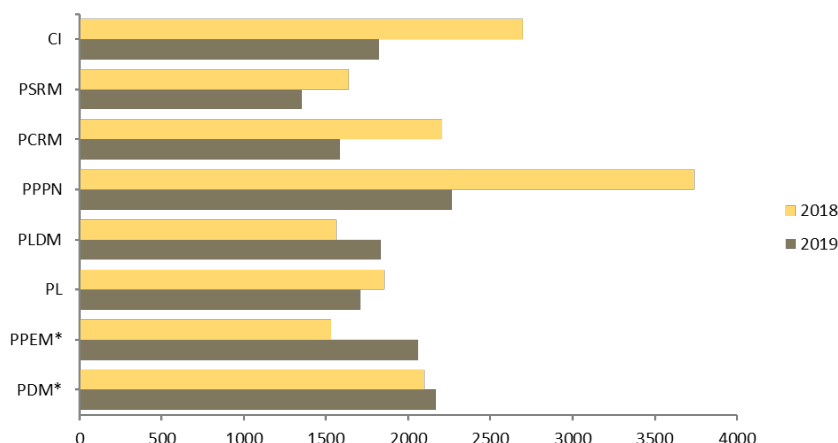


Sursa: calculele autorilor în baza Programului de reparație periodică a drumurilor publice naționale, locale, comunale și a străzilor

Notă: * - primăria este afiliată guvernării

În identificarea nivelului de clientelism vom analiza mai aprofundat suma alocației medii per primărie în dependență de afilierea politică a primarului. Figura 11 prezintă o situație diferită pe primării din acest punct de vedere. Astfel, observăm că primăriile afiliate PPPN și cele conduse de primari independenți au primit cele mai mari sume medii, de peste 2,5 mil. MDL (2018). Evident, s-ar părea că nu avem clientelism politic în acest caz, totuși trebuie să reamintim că proiectul „Drumuri bune” a fost un instrument mai degrabă electoral, implementat în vederea maximizării rezultatelor la alegerile parlamentare din februarie 2019. Astfel, alocațiile au ținut acele localități în care electoratul cel mai ușor ar fi putut fi influențat să-și orienteze opțiunile de vot către partidul de guvernare. Bineînțeles acestea sunt în primul rând primăriile cu primari independenți care neavând careva angajamente politice pot fi ușor atrași de partea guvernării. În al doilea rând, din Figura 11 observăm că atenția s-a focusat și pe primăriile cu primari afiliați PPPN. Acesta poate fi explicat prin situația neclară a acestui partid în perioada dată și probabilitatea mare ca primarii să se orienteze mai degrabă către partidul aflat la guvernare decât către partidele de opoziție. Aceeași explicație poate fi aplicată și în cazul primarilor afiliați PCRM.

Figura 11. Sumele aprobate spre alocare în cadrul programului „Drumuri bune” pe primării în dependență de apartenența politică a primarilor, media pe primării, mii MDL



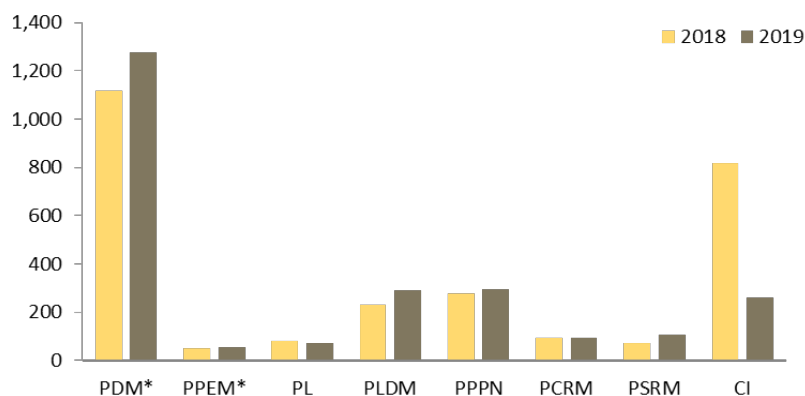
Sursa: calculele autorilor în baza Programului de reparație periodică a drumurilor publice naționale, locale, comunale și a străzilor
Notă: * - primăria este afiliată guvernării

În cele din urmă, pentru identificarea indicilor de clientelism, alocațiile realizate în cadrul programului "Drumuri bune" sunt analizate și din perspectiva numărului de persoane ce trăiesc în localitățile cu primari afiliați guvernării și a celor ce trăiesc în celelalte localități. De asemenea, alocațiile sunt analizate și din perspectiva sumei medii alocate pe cap de locuitor al diferitor tipuri de localități (afiliate și neafiliate guvernării).

În primul caz, în localitățile cu primari afiliați guvernării locuiesc mult mai multe persoane decât în celelalte localități. Prin urmare, în 2018, circa 1,2 milioane persoane care locuiau în localitățile cu primari afiliați PDM și PPEM și 1,5 milioane din localitățile cu primari neafiliați guvernării au beneficiat de pe urma reparației unor drumuri locale. Pe de altă parte, circa 600 mii de persoane locuiau în localități care nu au beneficiat de program, indiferent că primarii sunt afiliați guvernării sau nu. Ulterior, în anul 2019 situația nu s-a schimbat semnificativ, cu excepția micșorării numărului de primari independenți ca urmare a trecerii acestora la partidul aflat la guvernare (Figura 12). Astfel se explică și scăderea numărului populației care a beneficiat de pe urma reparației unor drumuri locale din satele cu primari independenți.

Figura 12. Numărul de persoane ce trăiesc în primăriile ce urmau să recepționeze transferuri în cadrul programului „Drumuri bune” în dependență de apartenența politică a primarilor

Persoane, mii



Sursa: calculele autorilor în baza Programului de reparație periodică a drumurilor publice naționale, locale, comunale și a străzilor
*Notă: * - primăria este afiliată guvernării*

În final, cel mai vizibil indice al clientelismului poate fi observat la nivel de sumă medie alocată pe cap de locuitor pentru primăriile în care primarii sunt afiliați guvernării și invers. În primul caz avem o sumă medie de 808 lei/locuitor în 2018 și 876 lei/locuitor în 2019. În cazul celor neafiliați situația este cu totul alta, doar 330 lei/locuitor au revenit în 2018 și 516 lei/locuitor în 2019, inclusiv urmare majorării semnificative a sumei total alocate pentru programul "Drumuri bune", (Tabelul 4). Cu toate acestea, un aspect important care trebuie reamintit este acela că analiza se focusează pe sumele aprobate și nu pe cele efectiv cheltuite, or în anul 2019 o rectificare semnificativă a bugetului de stat a avut loc după schimbarea guvernării. Drept urmare, suma inițial alocată programului a fost redusă cu circa 1 mlrd. MDL. (Figura 8).

Tabelul 4. Suma alocată per locuitor în dependență de apartenența politică a primarilor, MDL

	PDM*	PPEM*	PL	PLDM	PPPN	PCRM	PSRM	CI	Localitate cu primar afiliat guvernării	Localitate cu primar neafiliat guvernării
Suma/locuitor 2018	819	559	667	629	388	862	746	99	808	330
Suma/locuitor 2019	876	804	702	732	267	689	571	358	876	516

Sursa: calculele autorilor în baza Programului de reparație periodică a drumurilor publice naționale, locale, comunale și a străzilor
*Notă: * - primăria este afiliată guvernării*

În baza celor prezentate mai sus s-a constatat că la distribuția alocărilor în cadrul programului "Drumuri bune" se atestă un nivel moderat al clientelismului politic. Pentru anul 2018 indicele clientelismului constituie 2,3 unități, iar în 2019 acest indicator s-a majorat până la 2,6. Astfel, în 2018 șansele ca un locuitor al unei localități a cărei primărie era afiliată guvernării să „beneficieze” de finanțare în cadrul programului "Drumuri bune" erau de 2,3 ori mai mari față de un locuitor dintr-o primărie neafiliată guvernării. În 2019 șansele unui locuitor dintr-o primărie afiliată guvernării erau de 2,6 ori mai mari ca șansele unui locuitor dintr-o comunitate cu primar neafiliat guvernării să obțină finanțare.

2.3. Fondul Ecologic Național

Protecția mediului constituie o problemă de o importanță globală, deoarece afectează condițiile de viață ale populației. Moldova se confruntă cu mai multe probleme ecologice, cum ar fi:

- managementul insuficient al deșeurilor solide, ce cauzează poluarea solului, aerului și a apei;
- managementul inadecvat al pădurilor și practicile agricole neraționale, ce determină degradarea solului și pierderea biodiversității;
- poluarea râurilor mici și a fântânilor din cauza infrastructurii învechite de epurare a apelor, a depozitării ilegale a deșeurilor și a dejecțiilor animaliere¹⁶.

Politica statului în domeniul mediului este expusă în cadrul „Strategiei de mediu 2014-2023”. Viziunea Strategiei presupune reformarea sectorului protecției mediului, astfel încât să funcționeze un sistem

¹⁶ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=352740>

instituțional, administrativ și de management de mediu ajustat la rigorile Uniunii Europene, care să asigure durabilitatea mediului și creșterea calității factorilor de mediu. Obiectivul general al Strategiei constă în crearea unui sistem eficient de management de mediu, care să contribuie la creșterea calității factorilor de mediu și să asigure populației dreptul la un mediu natural curat, sănătos și durabil.

Un instrument important pe care îl utilizează statul în promovarea politicilor de mediu îl constituie finanțările din cadrul Fondului Ecologic Național. Funcționarea Fondului Ecologic Național (FEN) este reglementată prin câteva acte normative. În „Legea privind protecția mediului înconjurător” adoptată în 1993, se definește cadrul juridic al politicilor de mediu din Republica Moldova. În lege se menționează și domeniile de utilizare a Fondului. „Regulamentul privind fondurile ecologice” a fost aprobat prin Hotărâre de Guvern în 1998 în baza „Legii privind protecția mediului înconjurător”. Documentul reglementează funcționarea FEN, stabilește sursele de formare și direcțiile de utilizare a resurselor fondului. „Regulamentul privind administrarea Fondului Ecologic Național” aprobat prin ordinul Ministrului Mediului în 2013, stabilește modul de organizare și funcționare, sarcinile și atribuțiile organului de administrare și a organelor executive ale FEN.

2.3.1. Formarea și distribuția

Fondul Ecologic Național este creat în cadrul bugetului de stat. Funcția de administrare a FEN o îndeplinește Consiliul de Administrare al Fondului Ecologic Național (în continuare Consiliul), constituit din 7 membri:

- ✓ Ministrul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului (Președintele Consiliului);
- ✓ Secretarul de stat al Ministrului Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului responsabil de domeniul protecției mediului și a resurselor naturale (Vicepreședintele Consiliului);
- ✓ câte un reprezentant al Cancelariei de Stat, Ministerului Finanțelor, Ministerului Economiei și Infrastructurii, Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale și Cancelariei de Stat, precum și un reprezentant al organizațiilor neguvernamentale ecologice.

Președintele și vicepreședintele își exercită funcțiile în Consiliul pe perioada deținerii funcției de ministru și secretar de stat. Membrii Consiliului se numesc pe termen de 2 ani, după care instituțiile ce i-au desemnat urmează să-i reconfirme sau să înalteze alți reprezentanți, cu excepția reprezentantului ONG-urilor de mediu, care se alege/realege prin rotație anuală la Forul organizațiilor neguvernamentale de mediu.

FEN este instituit în cadrul bugetului de stat. Alocarea mijloacelor din fond se efectuează în baza proiectelor prezentate de către autoritățile administrației publice locale, întreprinderi și organizații, indiferent de forma lor de proprietate, precum și de către organizațiile neguvernamentale. Propunerile de proiect și cererile de solicitare a grantului prezentate se examinează, conform procedurii stabilite, la ședințele Consiliului de Administrare al FEN, care au loc cel puțin o dată în trimestru. Mijloacele financiare ale Fondului Ecologic Național pot fi utilizate pentru:

- ✓ finanțarea proiectelor pentru implementarea strategiilor, programelor și planurilor naționale de protecție a mediului, standardelor și normativelor, construcția și participarea prin cote părți în construcția obiectelor de protecție a mediului (inclusiv finanțarea lucrărilor de proiectare și implementarea lor în domeniul alimentării cu apă și canalizare; finanțarea lucrărilor de colectare și sortare a deșeurilor și susținerea întreprinderilor de prelucrare sau neutralizare a lor, de ameliorare a calității bazinului aerian);
- ✓ investigații științifice în domeniul protecției mediului;
- ✓ organizarea și gestionarea sistemului de informație și reclamă ecologică, propagarea cunoștințelor ecologice;

- ✓ achitarea serviciilor specialiștilor angajați în FEN (până la 5% din mijloacele acumulate în Fond), crearea și consolidarea bazei tehnico-materiale a structurilor de protecție a mediului, inclusiv ținerea evidenței statistice a fondurilor ecologice (până la 10% din veniturile totale ale Fondului);
- ✓ organizarea colaborării internaționale în domeniul protecției mediului înconjurător, inclusiv prin antrenarea specialiștilor străini la acordarea asistenței consultative, de expertizare, participarea reprezentanților țării la activitatea convențiilor ecologice internaționale, la care Republica Moldova este parte; achitarea cotizațiilor de membru al organizațiilor interstatale în domeniul protecției mediului înconjurător precum și pentru organizarea și realizarea activităților privind implementarea Convenției privind comerțul internațional cu specii sălbatice de faună și floră pe cale de dispariție;
- ✓ lichidarea consecințelor calamităților naturale, avariilor în producție, a altor situații ce pot aduce prejudicii mediului;
- ✓ acordarea de sprijin financiar organizațiilor ecologice neguvernamentale în baza unui program special de granturi pentru proiectele destinate protecției mediului înconjurător.

În 2018 și 2019 la distribuirea surselor din FEN s-a dat prioritate proiectelor de aprovizionarea cu apă, canalizare și epurare, și a celor ce țin de consolidarea malurilor râurilor și lichidarea consecințelor inundațiilor. De fapt, pentru alte priorități se acordă o finanțare mică comparativ cu proiectele din cadrul programului de aprovizionare cu apă și canalizare. În 2018 Consiliul de Administrare al FEN a aprobat 137 de proiecte și a transferat circa 236,3 mil. MDL. Dintre 137 proiecte acceptate, 127 erau destinate aprovizionării cu apă și canalizării, iar suma alocată a constituit aproximativ 202,2 mil. MDL (

Tabelul 5). În 2019 au fost aprobate 62 proiecte, iar din fond au fost alocați 218,3 mil. MDL. Pentru apă și canalizare au fost aprobate 49 de proiecte și s-au transferat 205 mil. MDL.

Tabelul 5. Programele și proiectele finanțate din Fondul Ecologic Național

Programul	2018			2019		
	Numărul proiectelor aprobate	Suma aprobată, mii MDL	Suma transferată, mii MDL	Numărul proiectelor aprobate	Suma aprobată, mii MDL	Suma transferată, mii MDL
Politici și management în domeniul protecției mediului	3	9 267	1 745	3	1 296	1 137
Managementul integrat al deșeurilor și substanțelor chimice	2	12 022	9 335	6	19 409	7 294
Securitatea ecologică a mediului	1	200	0	2	3 955	423,5
Monitoring-ul calității mediului	3	8 110	14 370	0	0	3 498
Protecția și conservarea biodiversității	1	2 914	8 649	2	5 712	1 000
Aprovizionare cu apă și canalizare	127	350 270	202 164	49	203 633	204 978
Total	137	382 784	236 264	62	234 005	218 330

Sursa: <http://www.madrm.gov.md/ro/content/fondul-ecologic-național>, calculele autorilor

2.3.2. Formele potențiale de clientelism

FEN nu este un fond gestionat de o instituție ce are o anumită independență politică. De exemplu, Consiliul de Administrare a FEN este prezidat de Ministrul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului care este o figură politică. La fel, și ceilalți membri ai Consiliului reprezintă ministere, care, în fond, sunt instituții controlate politic.

În 2018 și în 2019 cele mai mari alocări din FEN au fost direcționate către primarii afiliați partidului/partidelor de guvernământ (Tabelul 6). În 2018 s-a aprobat decizia ca o sumă de 307 mil. MDL să fie acordată la 107 primării. Primăriile deținute de primarii partidelor de guvernare: PDM și PPEM trebuiau să recepționeze 187,9 mil. MDL (61,2% din alocațiile Fondului) și 11,8 mil. MDL (3,8% din alocațiile fondului). Astfel, primăriile partidelor de guvernământ au obținut circa 2/3 din alocațiile FEN. În 2019, deciziile privind alocarea surselor din FEN au fost luate în luna martie (doar 2 hotărâri au fost luate în februarie). În 2019 s-a aprobat decizia ca o sumă în valoare de 195,6 mil. MDL să fie distribuită pentru implementarea proiectelor în 46 de localități. S-a decis că pentru primăriile conduse de primarii PDM să fie alocate 150,7 mil. MDL, ceea ce reprezintă peste 3/4 din transferurile aprobate din Fond.

Tabelul 6. Suma alocată în dependență de apartenența politică a primarilor, repartizare pe partide

	PDM*	PPEM*	PL	PLDM	PPPN	PCRM	PSRM	CI	Total
Suma aprobată în 2018, mil. MDL	187,9	11,8	11,9	40,1	9,9	17,8	7,0	20,5	307
Suma aprobată în 2019, mil. MDL	150,7	-	9,2	29,9	1,1	-	4,7	-	195,6
Pondere în totalul sumei aprobate, %, 2018	61,2	3,8	3,9	13,0	3,2	5,8	2,3	6,7	100
Pondere în totalul sumei aprobate, %, 2019	77,0	-	4,7	15,3	0,6	-	2,4	-	100

Sursa: <http://www.madrm.gov.md/ro/content/fondul-ecologic-național, calculele autorilor>

Notă: * - primăria este afiliată guvernării

Analizarea distribuției politice a primăriilor ce au beneficiat de alocații din FEN, denotă o clară favorizare a primăriilor care erau administrate de primari afiliați partidelor de guvernământ (Tabelul 7). Astfel, în 2018 dintre 107 primării care au obținut finanțare de la FEN, 62 erau conduse de primari ai PDM (57,9% din primării), iar 4 erau administrate de primari ai PPEM (3,7% din primării). Astfel, circa 62% din primăriile ce au beneficiat de fonduri au fost conduse de primari afiliați guvernării. În 2019, concentrarea sumelor alocate spre comunitățile administrate de primari din partidul de guvernământ a fost mai mare ca în 2018. Dintre 46 de primării cărora li s-a oferit alocații financiare, 36 (73,9%) erau administrate de primari ai PDM.

Tabelul 7. Primăriile ce au beneficiat de finanțare în dependență de apartenența politică a primarilor

	PDM*	PPEM*	PL	PLDM	PPPN	PCRM	PSRM	CI	Total
Numărul primăriilor ce au beneficiat de alocări din FEN, 2018	62	4	5	15	4	6	4	7	107

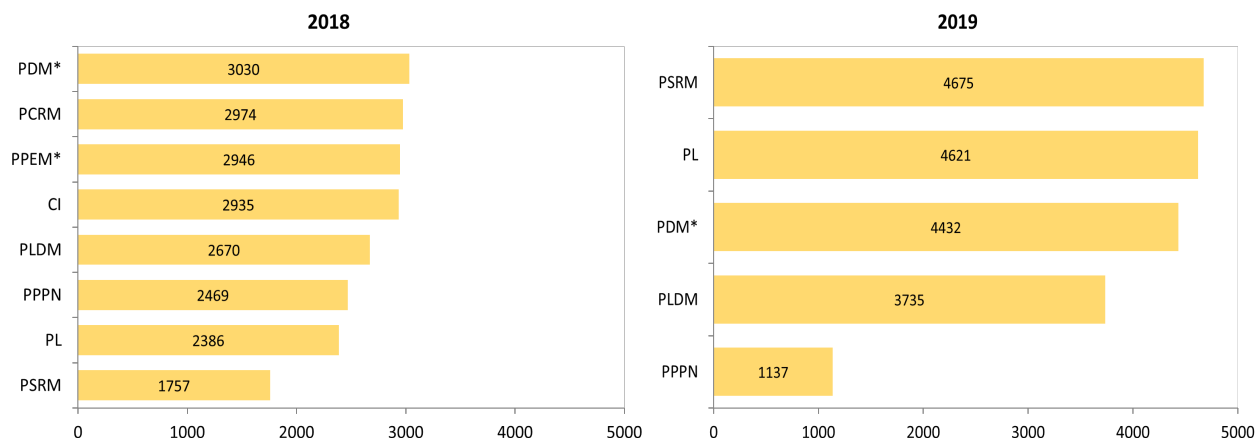
Numărul primăriilor ce au beneficiat de alocări din FEN, 2019	34	-	2	8	1	-	1	-	46
Pondere din numărul total al primăriilor ce au beneficiat de alocări din FEN, %, 2018	57,9	3,7	4,7	14	3,7	5,6	3,7	6,5	100
Pondere din numărul total al primăriilor ce au beneficiat de alocări din FEN, %, 2019	73,9	-	4,3	17,4	2,2	-	2,2	-	100

Sursa: <http://www.madrm.gov.md/ro/content/fondul-ecologic-național, calculele autorilor>

Notă: * - primăria este afiliată guvernării

La nivel de alocării medii pe primării în dependență de apartenența politică a primarului se observă anumite diferențe, însă aceste decalaje nu reprezintă un indiciu cert al favorizării politice. În 2018, primăriile conduse de primari ce aparțin la 4 partide, precum și primarii neafiliați vreunui partid au beneficiat de sume medii, aproximativ, egale (Figura 13). Astfel, pentru primarii de la PDM, PCRM, PPEM și cei neafiliați s-au aprobat spre alocare sume medii cuprinse între 2,9 și 3 mil. MDL. Cele mai dezavantajate au fost primăriile conduse de reprezentanții PSRM, cu sume medii în valoare de circa 1,76 mil. MDL. În 2019, cea mai mare alocare medie a revenit primăriilor conduse de reprezentanții PSRM (4,7 mil. MDL, urmați de primăriile administrate de primarii PL (4,6 mil. MDL) și de primarii PDM (4,4 mil. MDL), iar cele mai dezavantajate au fost primăriile PPPN (1,1 mil. MDL)

Figura 13. Suma medie alocată per primărie în dependență de apartenența politică a primarilor, mii MDL

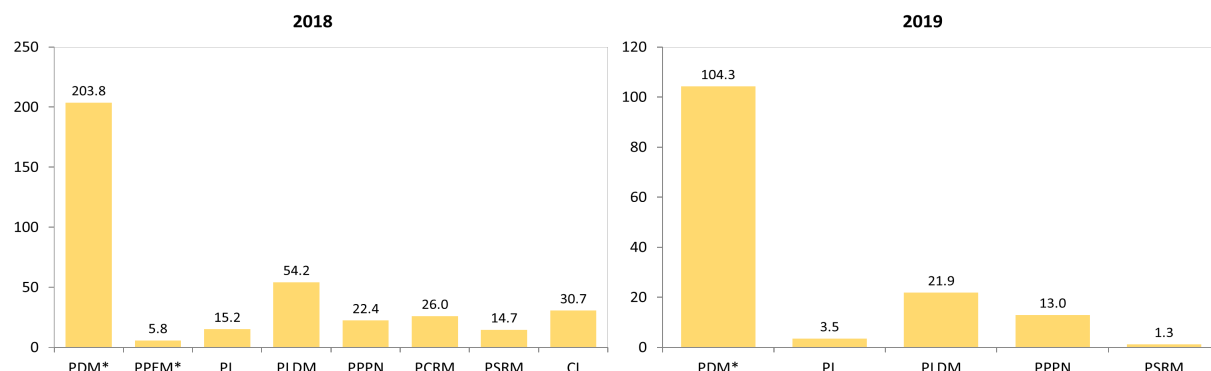


Sursa: <http://www.madrm.gov.md/ro/content/fondul-ecologic-național, calculele autorilor>

Notă: * - primăria este afiliată guvernării

În primăriile afiliate guvernării care au beneficiat de finanțări din FEN, trăiesc mai multe persoane decât în comunitățile ce au beneficiat de alocări, însă care nu sunt afiliate guvernării (Figura 14). Drept urmare, în primăriile afiliate guvernării au fost mai mulți beneficiari efectivi ai alocărilor în raport cu primăriile neafiliate guvernării. Astfel, în 2018, în primăriile afiliate guvernării ce au obținut finanțare se estima că trăiau 209,6 mii persoane: circa 203,8 mii în primăriile controlate de PDM și 5,8 mii în primăriile PPEM. În același timp, în primăriile neafiliate guvernării ce au obținut finanțare se estima că trăiau circa 163,3 mii persoane. În 2019 în primăriile PDM ce au obținut finanțare trăiau circa 104,3 mii persoane, în timp ce în comunitățile cu primari neafiliați guvernării trăiau doar 39,7 mii persoane.

Figura 14. Numărul populației înregistrate în localitățile cărora li s-a aprobat finanțare din FEN în dependență de apartenența politică a primarilor, mii persoane



Sursa: <http://www.madrm.gov.md/ro/content/fondul-ecologic-național>, calculele autorilor

Notă: * - primăria este afiliată guvernării

De asemenea, suma alocată pe locuitor al unei primării afiliate guvernării depășește suma alocată unei persoane dintr-o comunitate cu un primar ce nu face parte din partidele de la guvernare (Tabelul 8). Totodată, trebuie de menționat că analizarea sumelor per locuitor aferentă fiecărui partid nu scoate, permanent, în evidență diferențe mari. În 2018 în mediu un locuitor dintr-o primărie afiliată guvernării a recepționat 952,6 lei în 2018 și 1445,2 în 2019, în timp ce o persoană ce trăia într-o primărie cu un primar neafiliat guvernării a beneficiat de 657,1 lei în 2018 și 1133 în 2019.

Tabelul 8. Suma medie per locuitor în localitățile cărora li s-a aprobat finanțare în dependență de apartenența politică a primarilor, lei

	PDM*	PPEM*	PL	PLDM	PPPN	PCRM	PSRM	CI	Primărie cu primar afiliat guvernării	Primărie cu primar neafiliat guvernării
Suma/locuitor, 2018	922,1	2015	784,2	738,4	441,1	685,3	478	669,9	952,6	657,1
Suma/locuitor, 2019	1445,2		2613,9	1364,7	87,6		3737,3		1445,2	1133

Sursa: <http://www.madrm.gov.md/ro/content/fondul-ecologic-național>, calculele autorilor

Notă: * - primăria este afiliată guvernării

2.3.3. Indicii identificați ai clientelismului politic

În baza indicilor s-a constatat că la Distribuția alocărilor din FEN se atestă un înalt nivel al clientelismului politic. Pentru anul 2018 indicele clientelismului constituie 2,4 unități, iar în 2019 acest indicator s-a majorat până la 4,7. Astfel, în 2018 șansele ca un locuitor al unei primării afiliate guvernării să „beneficieze” de finanțare din FEN erau de 2,4 ori mai mari față de un cetățean dintr-o primărie neafiliată guvernării. În 2019 șansele unui locuitor dintr-o primărie afiliată guvernării erau de 4,7 ori mai mari ca șansele unui locuitor dintr-o comunitate cu primar neafiliat guvernării să obțină finanțare. Această evoluție poate fi explicată prin faptul că FEN a fost utilizat activ în scopuri politice. După alegerile parlamentare din februarie 2019, urmau alegeri locale și, chiar, erau posibile alegeri parlamentare anticipate. În acest context partidul de guvernământ a încercat cel puțin, să-și mențină rețeaua clientelară, dacă nu chiar să o extindă, prin alocarea finanțărilor din FEN în mod prioritar spre primăriile afiliate.

2.4. Fondul Național pentru Dezvoltare Regională

Fondul Național pentru Dezvoltare Regională (în continuare FNDR) a fost creat în anul 2008 în bază Hotărârii Guvernului cu privire la măsurile de realizare a Legii privind dezvoltarea regională în Republica Moldova¹⁷. FNDR este gestionat de MADRM și are drept scop finanțarea și implementarea proiectelor și programelor de dezvoltare regională incluse în Documentul unic de Program (DUP). DUP este aprobat de către Comisia Națională de Coordonare a Dezvoltării Regionale (CNCDR) în baza propunerilor de proiecte transmise spre aprobare, după o evaluare din partea unei Comisii de evaluare.

2.4.1. Formarea și distribuția resurselor din FNDR

În baza Hotărârii Guvernului nr. 127/2008, FNDR este format din cel puțin 1% din veniturile bugetului de stat, care se aprobă anual prin Legea bugetului de stat. Cu toate acestea, Legea bugetului pentru anul 2018 a prevăzut suma de 200 mil. MDL, iar pentru 2019 și 2020 - 220 mil. MDL pentru FNDR. În context, veniturile prevăzute pentru Legea bugetului în anul 2018 au constituit 36,6 mlrd. MDL, în 2019 – 40,6 mlrd. MDL, iar în 2020 – 44,1 mlrd. MDL.

Resursele din cadrul FNDR se distribuie în baza DUP, care este aprobat de CNCDR. Tot din FNDR sunt acoperite costurile operaționale ale Agențiilor de Dezvoltare Regionale, Nord, Centru, Sud și Găgăuzia.

2.4.2. Formele potențiale de clientelism

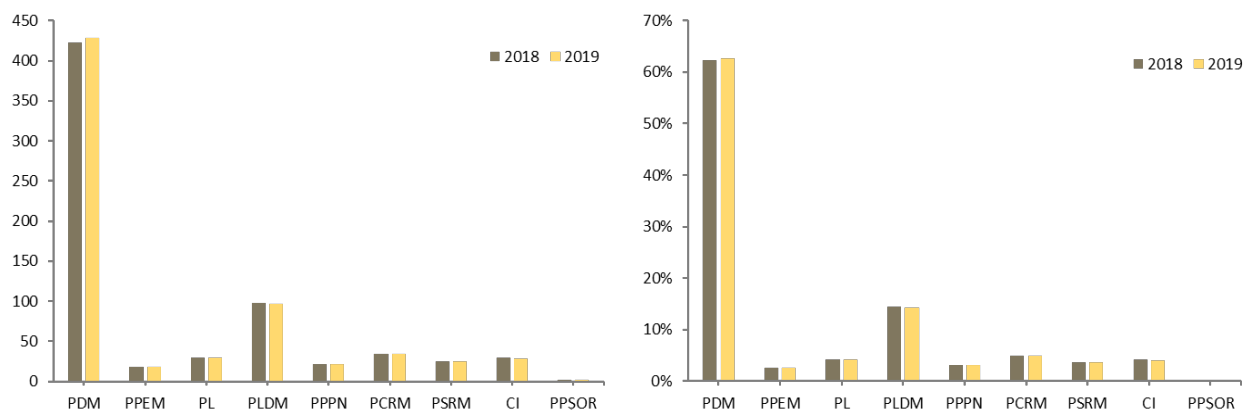
Resursele din FNDR se distribuie în baza proiectelor aprobate inițial de către Comisia de evaluare și ulterior transmise spre aprobare CNCDR. Astfel, clientelismul politic se poate manifesta prin favorizarea anumitor proiecte, parvenite din partea APL-urilor unde primarii sau președinții de raion sunt de la un anumit partid politic. În acest sens, aprobarea proiectelor de către CNCDR, care este compusă în mare parte din reprezentanți ai Guvernului, poate avea un impact potențial negativ asupra eficienței utilizării resurselor și să conducă în schimb la atribuirea resurselor financiare în bază unei apartenențe politice.

În acest sens, în urma datelor colectate, am constatat că în anul 2018 și 2019 în jur de 700 de primării au fost beneficiari ai fondurilor provenite din FNDR. În stabilirea acestor alocații am luat în calcul atât proiectele direcționate către o singură sau câteva primării, precum și pentru raionul în întregime. Numărul mare de primării beneficiare se explică și prin metodologia aplicată în acest studiu. Astfel, în cazul unui proiect direcționat la nivel de raion, sumele alocate au fost distribuite egal între primăriile din cadrul APL-ului de nivelul II respectiv. După cum este prezentat în

Figura 15, preponderent fondurile au fost alocate pentru primării PDM (423 și 428 primării), cu o pondere de 62,3% și respectiv 62,76% din totalul primăriilor beneficiare.

Figura 15. Numărul și ponderea primăriilor beneficiare de alocații din FNDR după apartenența politică

¹⁷ Hotărârea Guvernului nr. 127/2008 cu privire la măsurile de realizare a Legii nr. 438-XVI din 28 decembrie 2006 privind dezvoltarea regională în Republica Moldova

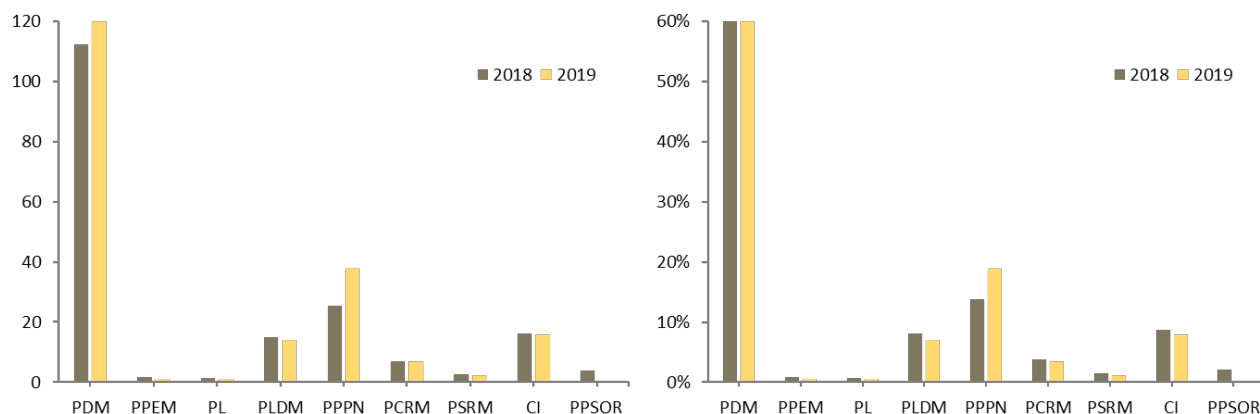


Sursa: calculele autorilor în baza rapoartelor de implementare a FNDR pentru 2018 și 2019, www.madrm.gov.md

2.4.3. Indicii identificați ai clientelismului politic

Din totalul resurselor aprobate pentru a finanța proiecte din cadrul documentului unic de program constatăm o distribuție preferențială pentru PDM. Astfel, Figura 16 prezintă resursele alocate pentru proiecte unde beneficiare sunt primăriile afiliate PDM: valoarea lor a constituit 112,29 mil. MDL pentru 2018 și 120,31 mil. MDL pentru 2019, având o pondere de puțin peste 60%. O susținere aparte prezintă finanțarea proiectelor pentru primăriile asociate PPPN, care s-au cifrat între 13,73% și aproape 19% din sumele alocate. Un aspect specific este lipsa unui careva avantaj pentru primăriile afiliate PPEM.

Figura 16. Numărul (mil. MDL) și ponderea (%) proiectelor finanțate din FNDR în bază apartenenței politice a primarilor, mil. MDL

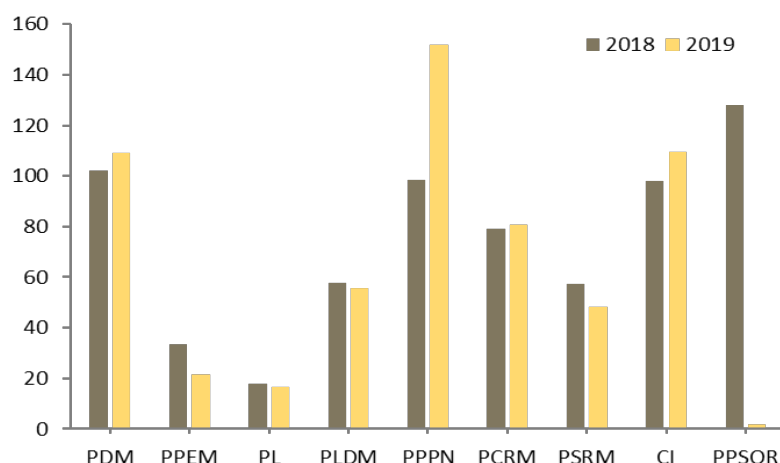


Sursa: calculele autorilor în baza rapoartelor de implementare a FNDR pentru 2018 și 2019, www.madrm.gov.md

În același timp, pe cap de locuitor, FNDR a avantajat locuitorii primăriilor afiliate PDM, dar și primăriile afiliate PPPN, după cum se prezintă în

Figura 17. Astfel, în anul 2019 valoarea medie ajunge la 151,91 MDL pe cap de locuitor în cazul proiectelor finanțate pentru primării afiliate PPPN și o minimă de 1,92 MDL pe cap de locuitor în localități afiliate PPȘOR.

Figura 17. Suma medie pe cap de locuitor din alocările pe proiecte finanțate din FNDR, MDL



Sursa: calculele autorilor în baza rapoartelor de implementare a FNDR pentru 2018 și 2019, www.madrm.gov.md

Indicele clientelismului politic reflectă faptul că unei populații de 1,45 mil. cetățeni unde sunt primării afiliate guvernării în 2018 s-au alocat 113,86 mil. MDL, în timp ce la 1,9 mil. locuitori din partea primăriilor neafiliate guvernării i s-au acordat 70,9 mil. MDL, iar în 2019 – 120 mil. MDL versus 79 mil. MDL. Ca și în cazul transferurilor de la bugetul de stat la bugetele locale pentru investiții capitale dar și programul „Drumuri bune”, am identificat un indice înalt al favorizării clientelismului politic, fiind de 2,07 în 2018 și de 2,15 în 2019. Constatăm și aici că un locuitor al unei primării afiliate guvernării a beneficiat de pe urma unui avantaj dublu în termeni monetari comparativ cu un locuitor al unei primării neafiliate guvernării.

Indicele moderat al clientelismului politic sugerează și unele probleme la capitolul procesului de luare a deciziilor, prin favorizarea proiectelor care provin din partea primăriilor afiliate guvernării. Acest indice sugerează că sunt necesare ajustări și completări la modul de gestionare a FNDR, inclusiv o consolidare a componentei de eficiență și oportunitate la includerea proiectelor finanțate din FNDR în DUP, dar și revenirea la subiecte importante precum separarea funcției de elaborare și evaluare a politicilor publice din sector de funcția de implementare, inclusiv gestionarea FNDR.

2.5. Fondul de Investiții Sociale din Moldova

Fondul de Investiții Sociale din Moldova (FISM) a fost creat prin Hotărâre de Guvern în baza unui proiect susținut de Banca Mondială și Programul Guvernamental de Suport al SUA (USAID) încă în anul 1997. Statutul FISM a fost revăzut în mai multe rânduri, însă scopul și obiectivele sunt și până în prezent legate de implementarea proiectelor în domenii sociale, finanțate din resurse externe. În anul 2018, FISM a trecut

printr-un proces de reorganizare, la moment fiind Instituția Publică „Fondul de Investiții Sociale din Moldova”.

2.5.1. Formarea și distribuția resurselor FISM

Începând cu anul 2018 FISM și-a desfășurat activitatea în baza noilor prevederi ale Statutului. Înainte de aprobarea Hotărârii Guvernului nr. 1188/2018 FISM a utilizat propriile reglementări, inclusiv manualul operațional, manualul de achiziții, precum și ghidul de monitorizare și evaluare.

Resursele FISM au fost formate în principal din fonduri externe, prin intermediul proiectelor și programelor de finanțare. Printre proiectele cunoscute implementate de FISM sunt „Programul de asistență tehnică și financiară acordată de Guvernul României pentru instituțiile preșcolare din Republica Moldova”, Proiectul „Infrastructura socială și eficiență energetică”, finanțat de Guvernul Germaniei prin intermediul Băncii Germane de Dezvoltare, Proiectul „Reforma Învățământului în Moldova”, finanțat de Banca Mondială, precum și alte proiecte de asistență tehnică și suport financiar. Prezentul studiu analizează modalitatea în care au fost distribuite fondurile din programele și proiectele gestionate de FISM în perioada 2018-2019.

Legea bugetului pentru anul 2018 a prevăzut 106 mil. MDL pentru instituțiile de învățământ din contul împrumutului oferit de Banca Mondială în cadrul proiectului „Reforma învățământului în Moldova”. În cadrul aceluiași proiect în legea bugetului pentru anul 2019 au fost prevăzute 92 mil. MDL, iar în Legea bugetului pentru anul 2020 au fost prevăzute 97,8 mil. MDL.

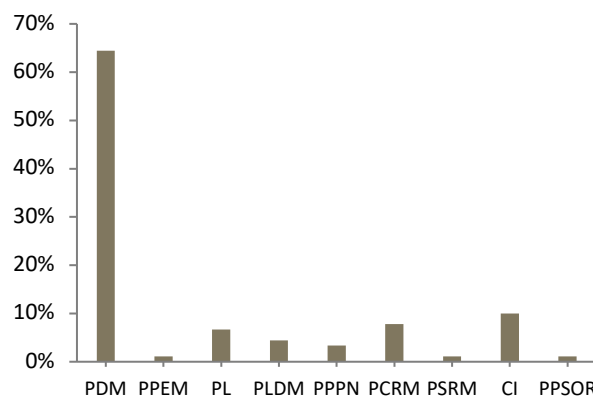
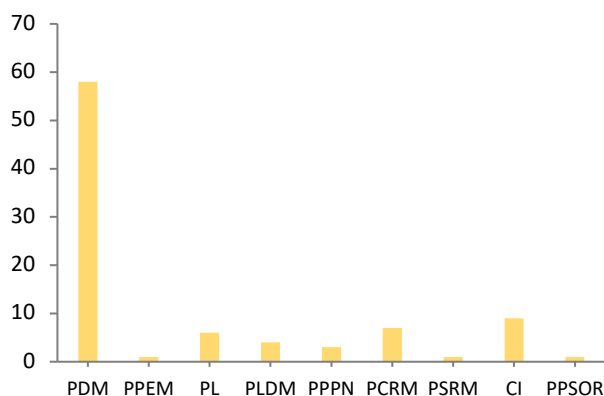
2.5.2. Formele potențiale de clientelism politic

În sensul prezentului studiu, formele potențiale de clientelism analizate sunt legate de apartenența politică a primarilor din localitățile care au beneficiat de pe urma resurselor financiare direcționate pentru proiecte în aceste localități. Prezentul studiu s-a bazat pe informația oficială prezentată de FISM la implementarea resurselor oferite de programele și proiectele gestionate de Fond.

Pentru anul 2018 și 2019, FISM a finanțat proiecte în valoare totală de 142 mln. MDL. Majoritatea proiectelor au fost finanțate în bază de cofinanțare, valoarea totală a cofinanțării din partea localităților fiind de 26,3 mln. MDL.

Astfel, pentru anii 2018 și 2019 resursele financiare alocate pentru proiecte analizate, finanțate din proiecte și programe gestionate de FISM arată o distribuție în bază de apartenență politică, care favorizează în principal primarii afiliați PDM, după cum este prezentat în Figura 18.

Figura 18. Suma, (mil. MDL) și ponderea (%) primăriilor care au beneficiat de finanțare după afiliere politică



Sursa: calculele autorilor în baza datelor oferite de FISM pentru 2018 și 2019

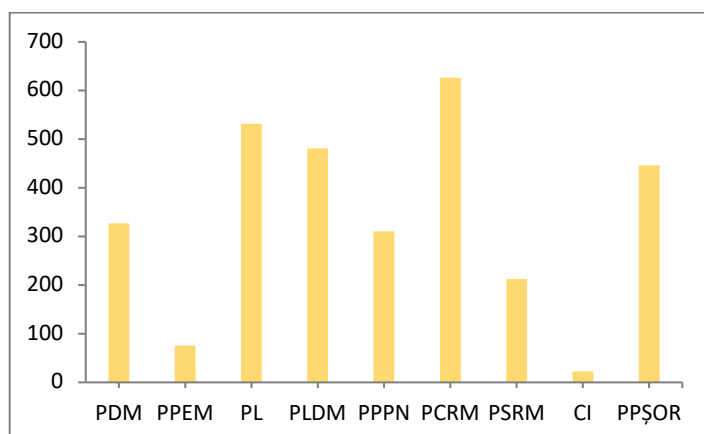
Constatăm totuși o susținere moderată și pentru unele partide de opoziție pentru PL, PCRM, PPPN dar și a candidaților independenți. Prezența finanțării și pentru proiecte sociale în primării afiliate PCRM, PPPN este un indiciu că proiectele au fost distribuite nu doar în bază de preferințe politice.

2.5.3. Indicii identificați ai clientelismului politic

Din analiza datelor am constatat că în cazul FISM a existat un indice redus al clientelismului politic în anii 2018 – 2019, în valoare de 1,38. Această cifră sugerează că proiectele finanțate de FISM ar putea avea o ușoară tendință de favorizare a anumitor primării afiliate politic. În același timp, prezența cofinanțării pentru proiectele implementate este un element adițional ce reduce din riscurile de clientelism politic. FISM ar putea considera aceste indici drept temei pentru a revedea unele procese interne ce țin de distribuția fondurilor pentru localități.

După cum arată Figura 19, beneficiile pe cap de locuitor în cazul FISM au fost distribuite destul de neuniform. Parțial, aceasta se datorează faptului că proiectele de investiții în infrastructură socială analizate durează mai mulți ani, iar în cazul nostru analiza acestor doi ani de implementare nu ar fi reprezentativă în cazul tuturor proiectelor. Totuși, putem observa că pe cap de locuitor, primăriile PCRM, PL și PLDM au fost în fruntea clasamentului, cu sume medii de 626 MDL, 532 MDL și respectiv 481 MDL. Prin comparație, în cazul primăriilor afiliate PD suma medie pe cap de locuitor a fost de 327 MDL.

Figura 19. Suma medie pe cap de locuitor alocată în bază de apartenență politică a primarului (MDL)



Sursa: calculele autorilor în baza datelor oferite de FISM pentru 2018 și 2019

2.6. Fondul de Eficiență Energetică

Fondul de Eficiență Energetică (FEE) a fost creat în anul 2012 în baza Hotărârii Guvernului nr. 401/2012. De asemenea, în baza Hotărârii Guvernului nr. 1173/2010 a fost creată și Agenția pentru Eficiență Energetică în calitate de succesor al Agenției Naționale pentru Conservarea Energiei, creată în anul 2002. Ulterior, în baza Hotărârii Guvernului nr. 45/2019 FEE a fost fuzionat cu Agenția pentru Eficiență Energetică (AEE). Astfel, prin succesiune de drepturi, AEE a preluat gestionarea fondurilor direcționate pentru domeniul de eficiență energetică. Atât FEE cât și AEE au gestionat/gestionează proiectele de eficiență energetică, în baza apelului de propuneri de proiecte din partea autorităților interesate. Proiectele propuse spre finanțare trebuie să corespundă scopurilor enunțate în apelurile de propuneri de proiecte.

2.6.1. Formarea și distribuția fondurilor pentru proiectele de dezvoltare regională

Sursele de formare ale FEE sunt alocațiile de la bugetul de stat, precum și resursele din fonduri externe, oferite în bază de proiecte de asistență tehnică sau împrumuturi externe. Întrucât AEE a preluat funcția de gestionare a proiectelor și de implementare a resurselor destinate domeniului de eficiență energetică, aceasta și-a actualizat în anul 2019 manualul operațional.

Alocările pentru FEE au fost de 50 mil. MDL pentru anul 2018, 40 mil. MDL pentru anul 2019 și 80 mil. MDL pentru anul 2020. Proiectele pe care le finanțează AEE sunt bazate pe principiul de co-finanțare, cu participare financiară din partea localității beneficiare.

2.6.2. Formele potențiale de clientelism

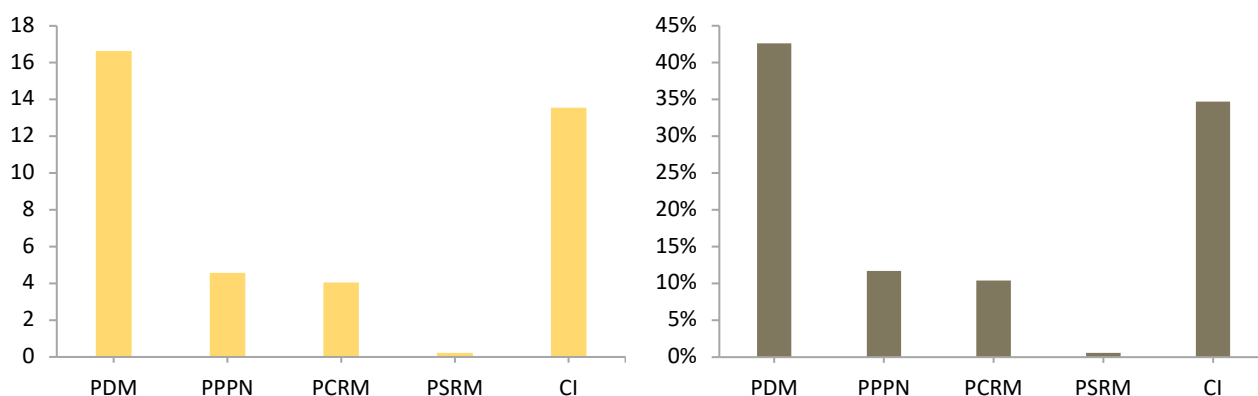
În sensul prezentului studiu, formele potențiale de clientelism analizate sunt legate de apartenența politică a primarilor din localitățile care au beneficiat de pe urma resurselor financiare direcționate în baza deciziilor de selecție a propunerilor de proiecte și de alocare a resurselor financiare.

2.6.3. Indicii identificați ai clientelismului politic

În urma analizei datelor prezentate de Agenția pentru Eficiență Energetică (AEE) am constatat cel mai mic indice al clientelismului politic – 1,048, ceea ce denotă faptul că distribuția fondurilor în cadrul AEE, inclusiv preluarea proiectelor finanțate din Fondul de Eficiență Energetică (FEE) este cea mai neutră din toate

fondurile analizate în cadrul prezentului studiu. Deși AEE a implementat pe parcursul anilor 2018-2019 un număr modest de proiecte (16 proiecte în total în anul 2018 și 2019), esențial este că cele aproape 40 mil. MDL au fost distribuite relativ egal între primăriile beneficiare ale fondurilor FEE și ulterior ale AEE. După cum este prezentat în Figura 20, distribuția fondurilor este în favoarea primăriilor neafiliate guvernării.

Figura 20. Distribuția și ponderea alocațiilor în 2018/2019 după afiliere politică a primarilor, mil. MDL



Sursa: calculele autorilor în baza datelor prezentate de Agenția pentru Eficiență Energetică

Astfel, existența regulilor clare de selecție a proiectelor în bază de performanță, a procedurilor interne de selecție, a transparenței procesului de selecție, precum și a cerinței de co-finanțare pentru proiectele de eficiență energetică, dar și de autonomie a autorității responsabile de gestionare a fondurilor, cu influențe minime din partea factorului politic, contribuie la o implementare mai eficientă a fondurilor, cu respectarea cerințelor de eficiență în utilizarea resurselor și de oportunitate a investițiilor.

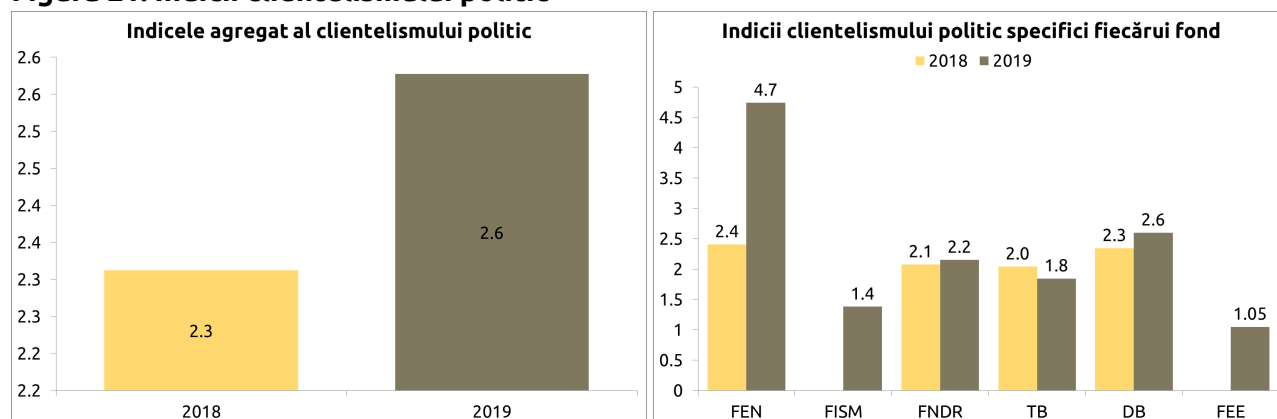
3. Indicele clientelismului politic (indicatorul agregat)

În 2019 comparativ cu 2018 se atestă o creștere a indicelui agregat al clientelismului politic. Atât în 2018, cât și în 2019, la majoritatea fondurilor s-au înregistrat valori înalte ale clientelismului politic. Astfel, doar în cazul transferurilor de la buget în 2019 și a FISM indicele clientelismului a fost mai mic de 2. Pentru restul fondurilor indicele clientelismului politic a fost mai mare de 2. O excepție îl constituie FEE. În cazul acestui fond indicele are valoarea de 1,05, fapt ce ne permite să afirmăm că, practic, nu avem manifestări ale clientelismului.

Cel mai tare la creșterea nivelului agregat al clientelismului a contribuit majorarea indicelui asociat FEN. Astfel, indicele s-a dublat: de la 2,4 la 4,7. De asemenea, cu excepția transferurilor de la bugetul de stat, la restul fondurilor s-a atestat o creștere nivelului clientelismului politic. Astfel, în 2019 comparativ cu 2018 indicele clientelismului a crescut: de la 2,1 la 2,2 în cazul FNDR și de la 2,3 la 2,6 în cazul programului „Drumuri bune” (Figura 21).

Astfel, în 2018 un locuitor dintr-o primărie afiliată guvernării ar fi putut beneficia de o alocare de 2,3 ori mai mare decât o persoană ce locuiește într-o primărie neafiliată guvernării. În 2019 un locuitor al unei primării afiliate guvernării, a fost avantajat de 2,6 ori în raport cu o persoană dintr-o localitate neafiliată guvernării.

Figura 21. Indicii clientelismului politic



Sursa: calculele autorilor

Creșterea indicilor clientelismului politic a fost determinată de caracterul electoral al anului 2019. În 2019, în februarie au avut loc alegeri parlamentare și urmau să fie desfășurate alegeri locale. Totodată, după alegerile din februarie nu a fost formată o coaliție de guvernare, iar probabilitatea producerii alegerilor parlamentare anticipate era destul de înaltă. În aceste condiții, guvernarea reprezentată de PDM a încercat să-și consolideze rețeaua clientelară pentru a obține un scor electoral favorabil. Acest deziderat a încercat să fie atins, inclusiv, prin concentrarea alocării surselor publice spre administrațiile locale controlate de guvernare.

Pe de altă parte, trebuie de menționat nivelul redus al clientelismului politic în cazul FEE. Această situație poate fi explicată prin organizarea instituțională a FEE. În majoritatea fondurilor, hotărârile privind alocarea banilor sunt luate de structuri politice sau care pot fi influențate politic. În cazul FEE forul decizional are o expunere politică redusă. Consiliul de Administrație a FEE este format din 4 membri reprezentanți ai

instituțiilor publice și 5 reprezentanți ai mediului privat. Acest fapt, reduce posibilitatea alocării surselor financiare în baza unor criterii politice.

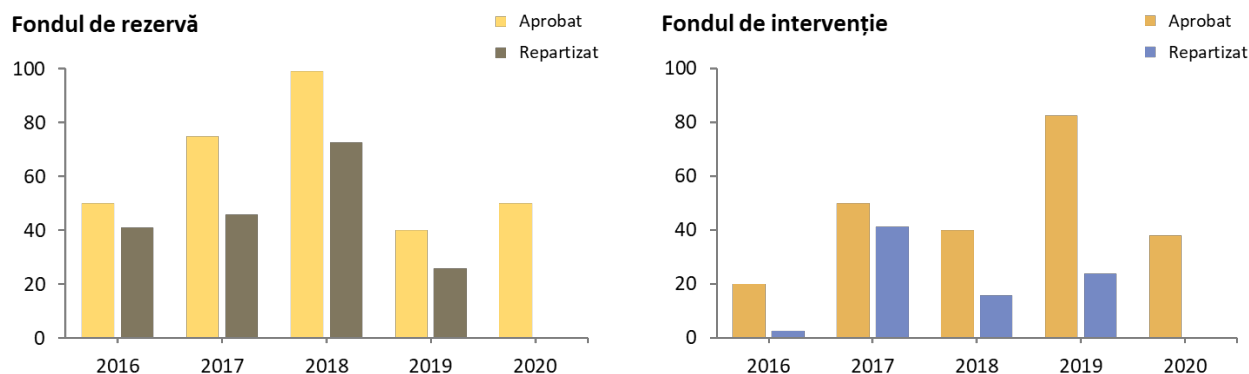
4. Fondurile de urgență ale Guvernului

Pe lângă instrumentele analizate în cadrul capitolului 2 există și alte fonduri la dispoziția guvernului care pot fi utilizate în interese politice, cum ar fi *Fondurile de urgență ale Guvernului*. Pentru finanțarea unor acțiuni neprevăzute care pot apărea pe parcursul anului Guvernul are la dispoziția sa două fonduri "de urgență" distincte. Acest lucru apare ca o necesitate și oferă Guvernului posibilitatea de a răspunde prompt la anumite nevoi de finanțare în situații imprevizibile și excepționale, care survin pe parcursul anului bugetar și care nu au acoperire bugetară. Astfel, Fondul de rezervă și Fondul pentru intervenție sunt create pentru finanțarea cheltuielilor urgente care nu au fost posibil de anticipat, cel mai des întâlnite cazuri fiind cele de înlăturare a daunelor produse de calamități naturale, epidemii sau alte cazuri de forță majoră. Totodată, aceste fonduri se administrează în baza unui regulament aprobat de Guvern¹⁸. Pornind de la aceeași logică, și autoritățile administrației publice locale pot crea fonduri de rezervă pentru finanțarea cheltuielilor urgente care survin pe parcursul anului bugetar, acestea fiind administrate în baza unui regulament aprobat de consiliul local.

4.1. Formarea și distribuția veniturilor fondurilor de rezervă

Volumul fondurilor de urgență ale Guvernului se aprobă distinct prin legea anuală a bugetului de stat. Pe parcursul anului pot fi operate modificări odată cu rectificarea bugetului de stat. În ultimii ani, alocațiile au fost cuprinse între 40 și 100 mil. MDL pentru fiecare fond în parte (Figura 22) cu o rată de utilizare efectivă a mijloacelor bănești de sub 80%. De asemenea, volumul aprobat al Fondului de intervenție poate fi suplimentat cu donații din partea persoanelor fizice și juridice. Acest lucru poate fi observat în anul curent prin includerea donațiilor persoanelor fizice și juridice, oferite pentru combaterea pandemiei COVID-19 (18,5 mil. MDL.). Mai mult ca atât, anul 2020 înregistrează și o rectificare fără precedent a Fondul de intervenție cu scopul susținerii mai multor acțiuni ce țin de criza Covid-19. Astfel, suma inițială de 38 mil. MDL a fost rectificată în sensul creșterii de până la 490 mil. MDL.

Figura 22. Alocare și distribuția mijloacelor financiare din fondurile de urgență a Guvernului



Sursa: Compilația autorului în baza informațiilor bugetare la început de an

Alocarea mijloacelor din fondurile de urgență se efectuează în temeiul hotărârilor Guvernului, în limita alocațiilor prevăzute și doar prin intermediul autorităților publice centrale și locale. Alocațiile din Fondul de

¹⁸ Hotărârea Guvernului Nr. 862 din 18-12-2015 pentru aprobarea Regulamentului privind gestionarea fondurilor de urgență ale Guvernului, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=90061&lang=ro

intervenție au o destinație mult mai clară stabilită prin lege¹⁹, respectiv cheltuieli ce țin de anumite situații excepționale legate de lichidarea consecințelor calamităților naturale, epidemii, etc.. De cealaltă parte, în cazul Fondului de rezervă Guvernul are mai mult spațiu de manevră, în ultimii ani fiind finanțate cheltuieli ce țin de reprezentarea statului în diferite litigii internaționale, susținerea proprietarilor de terenuri din stânga Nistrului care nu pot desfășura lucrări agricole urmare restricțiilor impuse de autoritățile de la Tiraspol sau acoperirea cheltuielilor aferente organizării unor vizite oficiale. De asemenea, acest fond a fost implicat în procesul de înstrăinare a acțiunilor de la mai multe bănci sistemice către acționari transparenți și cu bună reputație.

Mijloacele financiare din fondurile de urgență a Guvernului pot fi alocate doar autorităților publice centrale și locale, instituțiilor bugetare și organizațiilor necomerciale. În anii 2018-2019 printre beneficiari, autorități publice centrale, putem menționa Cancelaria de Stat, Agenția Proprietății Publice, Aparatul Președintelui și diferite Ministere de resort. Practic Ministerul Afacerilor Interne este menționat cel mai des ca beneficiar acesta fiind însărcinat inclusiv cu lichidarea consecințelor diferitor calamități și evenimente de forță majoră. În ceea ce privește autoritățile publice locale printre beneficiari sunt atât APL de nivel I (primării și consilii locale), cât și APL de nivel II (consilii raionale). Chiar dacă mijloacele alocate fondurilor de urgență au fost în jur de 50 mil. MDL, rata de repartizare și efectiv de utilizare a mijloacelor financiare este una redusă care rar trece de 80%. Acest fapt se explică prin caracterul "excepțional" al destinației fondurilor, respectiv numărul de evenimente astfel definite care se produc pe parcursul unui an. De asemenea, alocarea mijloacelor financiare se efectuează în temeiul unor Hotărâri de Guvern care trebuie să treacă întreg procesul de avizare din partea mai multor instituții.

4.2. Formele potențiale de clientelism

Manifestarea clientelismului politic este redusă în contextul în care Fondurile de urgență pot fi utilizate doar pentru situații cu caracter excepțional și în baza unei justificări solide. Demersurile privind alocarea unor mijloace financiare sunt însoțite de materiale justificative și calcule întemeiate care suplimentar sunt evaluate de autoritățile publice centrale corespunzător domeniului de competență. În caz că demersul solicitantului este susținut, decizia de alocare este luată prin Hotărâre de Guvern, care indică în mod obligatoriu denumirea autorității publice și denumirea beneficiarului final, suma alocată și destinația mijloacelor financiare. În cazul fondului de intervenție, în procesul de aprobare apare și Comisia pentru Situații Excepționale care confirmă și prezintă informații cu privire la existența unei situații excepționale.

În pofida caracterului excepțional și a mecanismului participativ de alocare a mijloacelor financiare din Fondurile de urgență, anumite semnale de clientelism politic totuși pot fi identificate. În primul rând este vorba de numărul solicitărilor parvenite de la diferite instituții și autorități locale care nu au fost aprobate de Guvern (date referitoare la câte cereri au fost depuse în total nu au fost identificate). Astfel, apare întrebarea dacă pentru toate cazurile similare s-a acordat finanțare sau doar anumite cazuri au trecut întreaga procedură prevăzută de Regulament. În al doilea rând, identificarea clientelismului ține de separarea deciziilor care cu adevărat au avut justificarea „incertitudinii” și restul deciziilor. Ca și exemplu pot fi menționate vizitele oficiale ale diferitor demnitari străini acoperite din Fondul de rezervă (vizita președintelui Turciei sau a Republicii Tatarstan). În acest caz întrebarea este în ce măsură aceste vizite nu au putut fi prognozate inițial în buget. În informațiile prezentate de Guvern se menționează că decizia a fost

¹⁹ Legea Nr. 181 din 25-07-2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale,
https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=121242&lang=ro#

luată la solicitarea Președintelui Republicii Moldova, fără o descriere a caracterului de incertitudine asupra acestor evenimente.

5. Concluzii și recomandări

5.1. Transferurile de la bugetul de stat la bugetele locale

În cadrul analizei datelor am identificat că tendințele de favorizare a primăriilor afiliate guvernării într-un an neelectoral precum și de suport a primăriilor neafiliate guvernării într-un an electoral/pre-electoral, sunt în detrimentul eficienței și oportunității utilizării fondurilor publice. La general, aprobarea finanțării are loc în context politic, fără a fi luate în calcul cerințele de eficiență și oportunitate. În esență, transferurile de la bugetul de stat la bugetele locale funcționează în calitate de „bonus” în pachetul de instrumente de formare a bazinului electoral al partidelor politice, contrar cerințelor de eficiență, transparență și oportunitate.

1. Procedura de formare a conținutului anexei nr. 5/7 din Legea bugetului de stat în partea ce ține de transferurile pentru lucrări capitale este o formă de eludare a cerințelor de eficiență și oportunitate în utilizarea fondurilor publice și necesită a fi excluse din practica Guvernului și Parlamentului și interzise prin Lege.

2. Această formă de aprobare a cheltuielilor este netransparentă și favorizează influențe necorespunzătoare, precum și lobare a intereselor fie în cadrul Guvernului, fie în Parlament. În schimb, aprobarea proiectelor de finanțare pentru lucrări capitale poate fi redirecționată prin proceduri/instituții existente cu stabilirea cerințelor clare cadru de cheltuieli, scopul investițiilor, autoritățile publice locale eligibile, un proces transparent de aplicare, preselecție și selecție a proiectelor câștigătoare, precum și stabilirea cerinței de cofinanțare.

3. Ultima cerință nu necesită o pondere mare de cofinanțare, este suficientă una simbolică de 5-10%, dar care responsabilizează autoritatea publică locală și asigură că o abordare pe termen mediu și lung de asigurare a fondurilor pentru întreținerea acestor investiții va fi prevăzută de primăria beneficiară.

5.2. Fondul Rutier și Programul „Drumuri bune”

1. În anul 2018 și 2019 pe lângă programul anual de repartizare a mijloacelor Fondului Rutier a fost inclus încă un program care prevede reparația periodică a drumurilor publice naționale, locale, comunale și a străzilor (Drumuri Bune pentru Moldova”). În linii generale, programul prevede lista drumurilor naționale care urmează a fi întreținute cu ajutorul mijloacelor financiare alocate conform primului program la care se mai adaugă lista drumurilor locale, comunale și a străzilor ce urmează a fi reparate din surse provenind de la bugetul de stat. Sumele alocate au fost destul de consistente în comparație cu alte fonduri analizate în acest studiu, fiind vorba de circa 1,6 mlrd. MDL pentru anul 2018 și 1,7 mlrd. MDL pentru 2019.

2. În urma evaluării alocațiilor în cadrul programului „Drumuri bune” s-a constatat utilizarea acestui instrument în scopuri politice și chiar electorale. Nu toate primăriile din țară au beneficiat de alocații financiare în cadrul programului, cele mai mari sume fiind alocate celor afiliate guvernării sau celor potențiale afiliate guvernării. Astfel, în 2018 șansele ca un locuitor al unei localități a cărei primării era afiliată guvernării să „beneficieze” de finanțare în cadrul programului „Drumuri bune” erau de 2,3 ori mai mari față de un locuitor dintr-o primărie neafiliată guvernării. De cealaltă parte, în 2019 șansele unui locuitor

dintr-o primărie afiliată guvernării erau de 2,6 ori mai mari ca șansele unui locuitor dintr-o comunitate cu primar neafiliat guvernării să obțină finanțare.

5.3. Fondul Ecologic Național

1. Fondul Ecologic Național este un instrument utilizat activ de guvernare pentru a-și consolida pozițiile sale electorale. În 2018, dar, în special, în 2019 sursele din cadrul Fondului au fost distribuite prioritar către localitățile conduse de primari afiliați partidelor de guvernare. Astfel, în 2018 un cetățean dintr-o localitate cu un primar afiliat guvernării a putut beneficia de o sumă ce era de 2,4 ori mai mare, decât un locuitor ce trăia într-o primărie condusă de o persoană neafiliată guvernării. În 2019, acest raport s-a majorat până la 4,7. De altfel, în 2018, cât și în 2019, anume indicele clientelismului specific FEN a avut cele mai mari valori în raport cu indicii aferenți altor instrumente de transfer.

2. Nivelul înalt al clientelismului politic asociat FEN este cauzat de structura organizatorică a acestui fond. FEN este gestionat de o instituție subordonată politic (Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului), iar Consiliul de Administrare al FEN este prezidat de Ministrul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului care este o figură politică. Pentru a diminua nivelul înalt al clientelismului politic ar fi oportună de analizat posibilitatea reformării Consiliului de Administrare, inclusiv, prin excluderea din cadrul acestei structuri a persoanelor numite pe criterii politice.

5.4. Fondul Național de Dezvoltare Regională

1. Indicele calculat al clientelismului politic reflectă faptul că unei populații de 1,45 mil. cetățeni unde sunt primării afiliate guvernării în 2018 s-au alocat 113,86 mil. MDL, în timp ce la 1,9 mil. locuitori din partea primăriilor neafiliate guvernării i s-au acordat 70,9 mil. MDL, iar în 2019 – 120 mil. MDL versus 79 mil. MDL. Astfel, am identificat un indice moderat al favorizării clientelismului politic, fiind de 2,07 în 2018 și de 2,15 în 2019. Constatăm că un locuitor al unei primării afiliate guvernării a beneficiat de pe urma unui **avantaj dublu** în termeni monetari comparativ cu un locuitor al unei primării neafiliate guvernării.

2. Indicele moderat al clientelismului politic sugerează și unele probleme la capitolul procesului de luare a deciziilor, prin favorizarea proiectelor care provin din partea primăriilor afiliate guvernării. Acest indice sugerează că sunt necesare ajustări și completări la modul de gestionare a FNDR, inclusiv (1) o consolidare a componentei de eficiență și oportunitate la includerea proiectelor finanțate din FNDR în DUP, dar și (2) revenirea la subiecte importante precum separarea funcției de elaborare și evaluare a politicilor publice din sector de funcția de implementare, inclusiv gestionarea FNDR.

5.5. Fondul de Investiții Sociale din Moldova

1. Beneficiile pe cap de locuitor în cazul FISM au fost distribuite destul de neuniform. Parțial, aceasta se datorează faptului că proiectele de investiții în infrastructură socială analizate durează mai mulți ani, iar în cazul nostru analiza acestor doi ani de implementare nu ar fi reprezentativă în cazul tuturor proiectelor. Totuși, putem observa că pe cap de locuitor, primăriile PCRM, PL și PLDM au fost în fruntea clasamentului, cu sume medii de 626 MDL, 532 MDL și respectiv 481 MDL. Prin comparație, în cazul primăriilor afiliate PD suma medie pe cap de locuitor a fost de 327 MDL.

2. Din analiza datelor am constatat că în cazul FISM a existat un indice redus al clientelismului politic în anii 2018 – 2019, în valoare de 1,38. Această cifră sugerează că proiectele finanțate de FISM ar putea avea o ușoară tendință de favorizare a anumitor primării afiliate politic. În același timp, prezenta cofinanțării pentru proiectele implementate este un element adițional ce reduce din riscurile de clientelism politic. FISM ar

putea considera aceste indici drept temei pentru a revedea unele procese interne ce țin de distribuția fondurilor pentru localități.

5.6. Fondul de Eficiență Energetică

1. În urma analizei datelor prezentate de Agenția pentru Eficiență Energetică (AEE) am constatat cel mai mic indice al clientelismului politic – 1,048, ceea ce denotă faptul că distribuția fondurilor în cadrul AEE, inclusiv preluarea proiectelor finanțate din Fondul de Eficiență Energetică (FEE) este cea mai neutră din toate fondurile analizate în cadrul prezentului studiu. Deși AEE a implementat pe parcursul anilor 2018-2019 un număr modest de proiecte (16 proiecte în total în anul 2018 și 2019), esențial este că cele aproape 40 mil. MDL au fost distribuite relativ egal între primăriile beneficiare ale fondurilor FEE și ulterior ale AEE.

2. Astfel, existența regulilor clare de selecție a proiectelor în bază de performanță, a procedurilor interne de selecție, a transparenței procesului de selecție, precum și a cerinței de co-finanțare pentru proiectele de eficiență energetică, dar și de autonomie a autorității responsabile de gestionare a fondurilor, cu influențe minime din partea factorului politic, contribuie la o implementare mai eficientă a fondurilor, cu respectarea cerințelor de eficiență în utilizarea resurselor și de oportunitate a investițiilor.

5.7. Fondurile de urgență ale Guvernului

Pe lângă instrumentele analizate în cadrul capitolului 2 există și alte fonduri la dispoziția guvernului care pot fi utilizate în interese politice, cum ar fi Fondurile de urgență ale Guvernului. Astfel, Fondul de rezervă și Fondul pentru intervenție sunt create pentru finanțarea cheltuielilor urgente care nu au fost posibil de anticipat, cel mai des întâlnite cazuri fiind cele de înlăturare a daunelor produse de calamități naturale, epidemii sau alte cazuri de forță majoră. Totodată, aceste fonduri se administrează în baza unui regulament aprobat de Guvern. Pornind de la aceeași logică, și autoritățile administrației publice locale pot crea fonduri de rezervă pentru finanțarea cheltuielilor urgente care survin pe parcursul anului bugetar, acestea fiind administrate în baza unui regulament aprobat de consiliul local.

Manifestarea clientelismului politic este redusă în contextul în care Fondurile de urgență pot fi utilizate doar pentru situații cu caracter excepțional și în baza unei justificări solide. Cu toate acestea, anumite semnale de clientelism politic totuși pot fi identificate atunci când este vorba de numărul solicitărilor parvenite de la diferite instituții și autorități locale care nu au fost aprobate de Guvern. Astfel, apare întrebarea dacă pentru toate cazurile similare s-a acordat finanțare sau doar anumite cazuri au trecut întreaga procedură prevăzută de Regulament. De asemenea, identificarea clientelismului ține de separarea deciziilor care cu adevărat au avut justificarea „incertitudinii” și restul deciziilor, cum ar fi vizitele oficiale ale diferitor demnitari străini. În acest caz întrebarea este în ce măsură aceste vizite nu au putut fi prognozate inițial în buget. În informațiile prezentate de Guvern se menționează că decizia a fost luată la solicitarea Președintelui Republicii Moldova, fără o descriere a caracterului de incertitudine asupra acestor evenimente.

Expert-Grup

+373 22 929 994

str. A. Bernardazzi 45
MD-2012, Chişinău
Republica Moldova

info@expert-grup.org

IPRE

+373 22 788 978

+373 22 788 986

+373 22 788 989

str. Bucureşti 90, of. 20
MD-2001, Chişinău
Republica Moldova

info@ipre.md