



Исследование политического клиентелизма в управлении государственными фондами

Авторы: Александру Фалэ
Виктория Немеренко
Думитру Пынтя
Юлиан Русу

Оглавление

Список сокращений	3
Введение	4
Содержание	5
1. Общие представления относительно феномена политического клиентелизма	10
1.1. Сущность политического клиентелизма.....	10
1.2. Политическая миграция примаров	11
1.3. Методология исследования.....	12
2. Политический клиентелизм в управлении государственными фондами.....	16
2.1. Перечисления из государственного бюджета в местные бюджеты.....	17
2.1.1. Процесс утверждения отчислений из государственного в местные бюджеты.....	18
2.1.2. Потенциальные формы политического клиентелизма.....	19
2.1.3. Выведенные индексы политического клиентелизма	21
2.2. Дорожный фонд и программа «Хорошие дороги»	24
2.2.1. Финансовые средства, выделенные дорожной отрасли	25
2.2.2. Потенциальные формы клиентелизма. Программа "Хорошие дороги"	27
2.2.3. Выведенные индексы политического клиентелизма.....	28
2.3. Национальный Экологический Фонд	31
2.3.1. Формирование и распределение	32
2.3.2. Потенциальные формы клиентелизма	34
2.3.3. Выведенные индексы политического клиентелизма	36
2.4. Национальный фонд регионального развития.....	37
2.4.1. Формирование и распределение ресурсов НФРР	37
2.4.2. Потенциальные формы клиентелизма	37
2.4.3. Выведенные индексы политического клиентелизма.....	38
2.5. Фонд социальных инвестиций Молдовы.....	39
2.5.1. Формирование и распределение ФСИМ	40
2.5.2. Потенциальные формы политического клиентелизма	40
2.5.3. Выведенные индексы политического клиентелизма	41
2.6. Фонд энергоэффективности	42
2.6.1. Формирование и распределение фондов проектов регионального развития	42
2.6.2. Потенциальные формы клиентелизма	42
2.6.3. Выведенные индексы политического клиентелизма	42
3. Индексы политического клиентелизма (совокупный индекс).....	44
4. Чрезвычайные фонды Правительства	45
4.1. Формирование и распределение доходов резервных фондов	45
4.2. Потенциальные формы клиентелизма	46
5. Выводы и предложения	48

Список сокращений

АЭЭ	Агентство энергоэффективности
АЕИ	Альянс за Европейскую интеграцию
МОВ	Местный орган власти
НК	Независимый кандидат
НКСРР	Национальный координационный совет по региональному развитию
ЕПД	Единый программный документ
ФЭЭ	Фонд энергоэффективности
НЭФ	Национальный экологический Фонд
ФСИМ	Фонд социальных инвестиций Молдовы
НФРР	Национальный фонд регионального развития
ДФ	Дорожный фонд
МСХРРОС	Министерство сельского хозяйства, регионального развития и окружающей среды
МДЛ	Молдавский лей
МЭИ	Министерство экономики и инфраструктуры
ПНДМ	Партия "Наш Дом - Молдова"
ДПМ	Демократическая партия Молдовы
ЛП	Либеральная партия
ЛДПМ	Либерально-Демократическая партия Молдовы
ЕНПМ	Европейская народная партия Молдовы
ППНП	Политическая партия "Наша партия"
ППШОР	Политическая партия «Шор»
ПСРМ	Партия Социалистов Республики Молдова

Введение

Коррупция, политический клиентелизм и слабая способность властей адекватно реагировать на потребности граждан являются факторами, которые по-прежнему определяют низкий уровень развития Республики Молдова. Эти проблемы заметны как на центральном уровне, в высших эшелонах власти, так и на местном уровне, где местные бюджеты ограничены и зачастую используются неэффективно. Яркое проявление коррупции, фаворитизма и политического клиентелизма также можно наблюдать и в процессе распределения государственных фондов из центрального в местные бюджеты. В этом случае политическая принадлежность примаров и председателей районов является тем ключевым элементом, от которого во многом зависят политическая ситуация и партии, формирующие центральные власти.

Исследование политического клиентелизма в управлении государственными фондами было осуществлено в рамках проекта «Информируй, уполномочивай и действуй! Гражданское общество за улучшение бюджетного управления в Молдове». Анализ касается третьей оставляющей части проекта («Действуй») и является частью исследовательской деятельности, направленной на содействие изменениям в процессе ассигнований денежных средств с центрального на местный уровень. В процессе исследования была использована специальная методология, работа проводилась группой консультантов Независимого аналитического центра «Expert-Grup» и Института европейских политик и реформ «ИЕПР» в течение апреля-мая 2020 года.

Целью документа является выявление феномена политического клиентелизма в распределении финансовых средств из центрального бюджета местным органам власти и оценка его уровня согласно как совокупному, так и индивидуальному индексам в различных типах фондов. Таким образом, центральным элементом исследования является выведение индексов политического клиентелизма по каждому трансфертному инструменту в отдельности, а также расчет совокупного индекса клиентелизма на период 2018-2019 гг. Эта работа послужит основой для аналогичных исследований последующих лет, особенно в период реализации проекта.

Документ состоит из трех основных глав:

- *Глава I.* Описывает общий подход и сущность феномена «политического клиентелизма», использованные в исследовании. В нем также представлен феномен миграции примаров, начиная с местных выборов 2015 года до периода формирования новой правящей коалиции в результате парламентских выборов в феврале 2019 года. Наконец, в главе представлена методология всего исследования, включая способы расчета индекса политического клиентелизма.
- *Глава II.* Является основной составляющей частью исследования и представляет формы политического клиентелизма и индексы, выявленные в управлении государственными финансовыми средствами. Это относится как к классическим фондам, созданным в рамках государственного бюджета (Национальный экологический фонд, Фонд социальных инвестиций Молдовы, Фонд регионального развития, Дорожный фонд), так и к другим механизмам распределения государственных денег местным органам власти. Это ассигнования на реализацию конкретных программ (например, программа «Хорошие дороги»), перечисления, утвержденные по предложению депутатов в контексте принятия государственного бюджета, или ассигнования чрезвычайных фондов правительства.
- *Глава III.* В ней представлены общие результаты исследования политического клиентелизма за 2018 и 2019 годы. Также здесь размещен ряд выводов относительно данного явления, и предложено несколько рекомендаций по улучшению ситуации с целью повышения

ответственности властей в процессе распределения и использования финансовых ресурсов государства.

Содержание

Политический клиентелизм считается довольно распространенным явлением в сфере государственных финансов. Этот феномен чаще всего наблюдается в форме нарушений закона о государственных закупках, а также в процессе принятия решений и управления государственным имуществом или государственными финансовыми средствами. В других случаях политический клиентелизм не относится к области криминала или правонарушений, поскольку по закону его нельзя считать конфликтом интересов или вредительством, направленным на процесс принятия решений. К таким случаям относится, в частности, назначение на государственную должность, прямое или даже на конкурсной основе, когда существует такой элемент, как группа лиц, объединенных общими интересами, но крепость этих связей недостаточно очевидна, чтобы считать данный элемент нарушением уголовного или гражданского кодекса. В данном исследовании политический клиентелизм подвергается анализу на основе широкого понятия с упором на экономические и финансовые выгоды. Таким образом, различные инструменты распределения государственных финансовых средств МОВ I уровня (примэриям) оцениваются с точки зрения формирования фондов и принятия решений по их распределению. В то же время в исследовании вычисляется индекс политического клиентелизма для каждого инструмента в отдельности, а также составляется общий совокупный индекс. Важный аспект связан с политической принадлежностью примаров, поскольку она постоянно меняется в результате миграции местных избранников из одной партии в другую.

Миграция примаров из одной политической партии в другую – довольно распространенное явление в Республике Молдова. С одной стороны, этот факт указывает на наличие коррупции в политической среде, с другой стороны, он стимулирует и повышает уровень политического клиентелизма в использовании государственных фондов. Миграция примаров беспрецедентным образом усилилась в период с 2015 по 2019 годы, что является прямым результатом политических движений на центральном уровне, которые начались вскоре после парламентских выборов 30 ноября 2014 года. Очевидно, что миграция примаров имеет только одно направление – к правящей партии, соответственно, из 898 примаров, избранных в 2015 году, как минимум 471 изменил свою политическую принадлежность, а некоторые из них даже трижды.

Методология исследования основывалась как на качественной оценке предмета, так и на количественной, с проведением эмпирических оценок. Таким образом, количественная оценка учитывала программы, в соответствии с которыми были выделены финансовые средства, включая список ассигнований для каждого населенного пункта/коммуны в отдельности. Оценивание было сосредоточено на том, каким образом государственные финансовые средства выделялись из госбюджета местным органам власти, с последующим выведением конкретных индексов клиентелизма. С этой целью было отобрано 6 перечисленных ниже инструментов, посредством которых денежные суммы выделялись на протяжении 2018 и 2019 годов:

1. *Перечисления на капитальные работы и другие трансферты общего назначения из государственного в местные бюджеты в соответствии с Законом о государственном бюджете;*
2. *Дорожный фонд и программа «Хорошие дороги»;*
3. *Национальный экологический фонд;*
4. *Национальный фонд регионального развития;*
5. *Фонд социальных инвестиций Молдовы;*

6. Фонд энергоэффективности.

Далее политический клиентелизм был проанализирован по нескольким параметрам, учитывающим политическую принадлежность примаров, количество примэрий, получивших ассигнования, число жителей примэрий – бенефициаров данных ассигнований. Наряду с этим, количественный аспект исследования состоял в том, чтобы вычислить индекс политического клиентелизма для каждого фонда, а также составить совокупный индекс политического клиентелизма.

Исходя из совокупного индекса, было отмечено ярко выраженное проявление клиентелизма в распределении средств. Более того, в 2019 г. по сравнению с 2018 г. наблюдается рост совокупного индекса политического клиентелизма. Таким образом, в 2018 году жителю аффилированной властям примэрии могли выделить в 2,3 раза больше средств, чем гражданину, проживающему в неаффилированной властям примэрии. В 2019 году житель аффилированной властям примэрии уже получил в 2,6 раза больше по сравнению с жителем населенного пункта, неаффилированного правящей власти. Аналогичным образом, как в 2018, так и в 2019 году, в большинстве фондов были зафиксированы высокие значения политического клиентелизма (выше 2-х). Исключением является ФЭЭ. В случае этого Фонда индекс был равен 1,05, что позволяет говорить о том, что проявления клиентелизма практически отсутствуют.

1. Перечисления на капитальные работы и другие трансферты общего назначения из государственного в местные бюджеты в соответствии с Законом о государственном бюджете (перечисления из государственного в местные бюджеты) могут быть сформулированы в рамках процедуры принятия бюджета правительством и парламентом. Таким образом, помимо трансфертов общего и особого назначения, предлагаемых министерством финансов, депутаты часто вносят предложения по увеличению объема финансовых средств для некоторых местных органов власти. Эти поправки могут являться потенциальной формой политического клиентелизма наряду с фаворитизацией бюджетов некоторых МОВ, примары которых аффилированы правящей партии или коалиции. Разумеется, не все предложения принимаются во внимание, особенно выдвинутые оппозицией.

В ходе анализа данных мы определили, что тенденции фаворитизма по отношению к аффилированным властям примарам в невыборный год, а также поддержка примаров, неаффилированных властям, в избирательный/предвыборный год, наносят ущерб эффективности и своевременности использования государственных средств. В целом, утверждение финансирования происходит в политическом ключе, без учета требований эффективности и своевременности. По сути, трансферты из государственного в местные бюджеты выступают в качестве «бонуса» в пакете инструментов формирования избирательного пула политических партий, что противоречит требованиям эффективности, прозрачности и своевременности.

Порядок составления приложения №. 5/7 Закона о государственном бюджете в части, касающейся трансфертов на проведение капитальных работ, является формой обхода требований эффективности и своевременности использования государственных фондов и должен быть исключен из практики правительства и парламента и запрещен законом. Эта форма утверждения расходов непрозрачна и поощряет неподобающее влияние, а также лоббирование интересов как внутри правительства, так и в парламенте. Вместо этого утверждение проектов финансирования капитальных работ может быть перенаправлено через существующие процедуры/учреждения с установлением четких требований к смете, цели инвестиций, законно избранным местным органам власти, прозрачному процессу подачи заявок, предварительному и финальному отборам проектов-победителей, а также выработке требований в отношении софинансирования. Последнее требование не предполагает большой доли софинансирования, достаточно символических 5-10%, но это возлагает ответственность на местные органы власти и гарантирует, что примэрия-бенефициар

предусматривает среднесрочный и долгосрочный подход к обеспечению средств для поддержания этих инвестиций.

2. Дорожный фонд и Программы по реабилитации дорог задействуют наибольший объем финансовых ресурсов из всех проанализированных инструментов. В последние годы на дорожные программы было выделено около 2 млрд МДЛ (в 10 раз больше, чем на на НЭФ или НФРР). В то же время, учитывая значение дорог в сельской местности, этот инструмент часто используется в избирательной кампании, что также предполагает определенную дозу политического клиентелизма. Так, в 2018 и 2019 годах в дополнение к годовой программе распределения средств Дорожного фонда была включена еще одна программа, предусматривающая периодический ремонт дорог национального и местного значения, а также дорог общего пользования и улиц («Хорошие дороги для Молдовы»). В целом, в программе приводится список дорог национального значения, содержание которых будет осуществляться с помощью финансовых средств, выделенных в рамках первой программы, куда добавлен список дорог местного значения, общего пользования и улиц, ремонт которых должен финансироваться из государственных бюджетных источников.

В контексте парламентских выборов в феврале 2019 года, проводимых по смешанной системе, программы типа «Хорошие дороги» продемонстрировали распределение денег в четком соответствии с определенными политическими интересами. Не все примэрии в стране получили финансовые ассигнования в рамках программы, лишь 703 из 898 имеющихся примэрий получили финансирование в 2018 году и 855 в 2019 году, из которых 454 – это примэрии, аффилированные властям, в 2018 году и, соответственно, 515 в 2019 году. В то же время, в случае примэрий, аффилированных властям, средняя сумма составляет 808 леев на каждого жителя в 2018 году и 876 леев на каждого жителя в 2019 году, в то время как в примэриях, неаффилированных властям, ситуация совершенно иная: лишь 330 леев на жителя в 2018 году, и, соответственно, 516 леев на жителя в 2019 году.

На основании анализа было установлено, что распределение ассигнований в рамках программы «Хорошие дороги» демонстрирует умеренный уровень политического клиентелизма. За 2018 год индекс клиентелизма составил 2,3 единицы, а в 2019 году увеличился до 2,6. Таким образом, в 2018 г. шансы жителя того населенного пункта, примэрия которого аффилирована властям, стать бенефициаром финансирования в рамках программы «Хорошие дороги», были в 2,3 раза выше, чем у жителя примэрии, неаффилированной властям. В 2019 году шансы получить финансирование у жителя примэрии, аффилированной властям, были в 2,6 раза выше, чем те же шансы у жителя населенного пункта, примар которого не аффилирован властям.

3. Национальный экологический фонд по-прежнему находится под политическим контролем и управляется Министерством сельского хозяйства, регионального развития и окружающей среды (МСХРРОС). В отличие от других фондов, НЭФ не является отдельной структурной единицей и не обладает независимым механизмом, который обеспечивал бы четкие и беспристрастные правила в процессе заключения контрактов на проекты и расходования финансовых средств. Учитывая, что руководство НЭФ-а состоит из сотрудников министерств и государственной канцелярии, существует большой риск того, что финансовые средства будут распределяться, скорее всего, по политическим критериям. Более того, поскольку НЭФ предполагает закупку работ и услуг с использованием механизма государственных закупок, довольно высока вероятность договоренностей с политическим подтекстом между теми, кто выделяет деньги, примарами и исполнителями работ. Национальный экологический фонд – это инструмент, который власти активно используют, чтобы повысить свой избирательный потенциал. В 2018 году, а особенно в 2019 году, средства фонда распределялись преимущественно тем населенным пунктам, примары которых были

аффилированы правящим партиям. Таким образом, в 2018 году на жителя населенного пункта, примар которого был аффилирован властям, приходилась сумма в 2,4 раза выше, чем на жителя примэрии, управляемой человеком, неаффилированным властям. В 2019 году это соотношение выросло до 4,7. Фактически, как в 2018, так и в 2019 году, именно индекс клиентелизма НЭФ-а имел самые высокие значения по сравнению с индексами других трансфертных инструментов.

Высокий уровень политического клиентелизма, свойственного НЭФ-у, обусловлен организационной структурой этого фонда. НЭФ управляется подведомственным в политическом плане учреждением (Министерством сельского хозяйства, регионального развития и окружающей среды), а совет директоров НЭФ-а возглавляет министр сельского хозяйства, регионального развития и окружающей среды, являющийся политической фигурой. Для снижения высокого уровня политического клиентелизма было бы целесообразно проанализировать реформирование совета директоров, в том числе путем исключения из этой структуры лиц, назначаемых по политическим критериям.

4. Национальный фонд регионального развития, ведающий развитием регионов, по-прежнему управляется МСХРРОС с помощью агентств регионального развития (АРР). В то же время предварительное утверждение финансирования проектов осуществляется Национальным координационным советом по региональному развитию (НКСРР) и включено в единый программный документ (ЕПД). Будучи политически контролируемым механизмом, способ утверждения проектов вызывает ряд вопросов, в том числе надежность и целесообразность некоторых проектов. Как в Счетной палате, так и в ходе последних парламентских слушаний, были рассмотрены многочисленные случаи, когда финансируемые проекты были выбраны без четкого обоснования и с явным политическим интересом. Более того, их целесообразность и устойчивость с течением времени настолько снизились, что это даже привело к незавершению работ.

Выведенный индекс политического клиентелизма отражает тот факт, что населению в 1,45 млн граждан, где примэриям, аффилированным властям, в 2018 году, было выделено 113,86 млн МДЛ, в то время как 1,9 млн жителей примэрий, неаффилированным властям, было выделено 70,9 млн МДЛ, а в 2019 году – 120 млн МДЛ против 79 млн МДЛ. Таким образом, мы определили умеренный индекс политического клиентелизма: 2,07 в 2018 году и 2,15 в 2019 году. Мы установили, что житель примэрии, аффилированной властям, получил **двойное преимущество** в денежном выражении по сравнению с жителем примэрии, неаффилированной властям.

Индекс политического клиентелизма также указывает на некоторые проблемы в процессе принятия решений, когда отдается предпочтение проектам, выдвинутым аффилированными властям примэриями. Этот показатель говорит о том, что управление НФРР требует корректировки и дополнения, в том числе и усиления компонента эффективности и возможности включения проектов, финансируемых НФРР в ЕПД, а также возврата к таким важным темам, таким как разделение процесса разработки и оценки государственных программ в плане функций реализации, включая управление НФРР.

Фонд социальных инвестиций Молдовы в некоторой мере управляется отдельным подразделением, отделенным от политической среды. Механизм управления ФСИМ также предполагает наличие специальных процедур, регламентирующих как отбор проектов, так и выделение средств. Средства ФСИМ сформированы в основном из внешних поступлений, через проекты и программы финансирования (например, «Программа технической и финансовой помощи, предоставляемой правительством Румынии дошкольным учреждениям Республики Молдова»). В результате доступные финансовые средства намного более ограничены, чем в случае других фондов, и зависят от взаимоотношений властей с теми или иными внешними партнерами. В то же время внешний характер происхождения финансовых средств предполагает более низкий уровень

фаворитизма и политического клиентелизма, чем в случае других фондов, однако некоторые признаки всё же наблюдаются, особенно в период выборов 2019 года.

В случае ФСИМ выгоды в расчете на душу населения распределялись довольно неравномерно. Отчасти это связано с тем, что, как выяснилось в ходе проведения анализа, инвестиционные проекты в социальной инфраструктуре реализуются в течение нескольких лет, и проведенный нами в течение двух лет анализ не будет показателен для всех проектов. Тем не менее, мы можем заметить, что, в расчете на душу населения, примэрии ПКРМ, ЛП и ЛДПМ располагались на вершине рейтинга, со средними суммами 626 леев, 532 леев и 481 леев соответственно. Для сравнения, в случае примэрий, аффилированных ДП, средняя сумма на душу населения составляла 327 леев.

Проанализировав полученные данные, мы обнаружили, что в случае ФСИМ в 2018-2019 годах отмечался низкий индекс политического клиентелизма, составлявший 1,38. Эта цифра говорит о том, что финансируемые ФСИМ проекты могут иметь небольшую тенденцию к фаворитизму по отношению к некоторым политически аффилированным примэриям. В то же время наличие софинансирования в реализуемых проектах является дополнительным элементом, снижающим риски политического клиентелизма. ФСИМ мог бы использовать эти показатели как основание для пересмотра части внутренних процессов, связанных с распределением средств для населенных пунктов.

5. Фонд энергетической эффективности предназначен для проектов в области энергоэффективности и распределяется на основании заявок по тем или иным проектам со стороны заинтересованных органов власти. Источниками пополнения ФЭЭ являются отчисления из государственного бюджета, а также внешние поступления, предоставляемые на базе проектов технической помощи или внешних займов. Управление ФЭЭ осуществляет Агентство по энергоэффективности, которое проводит специальные процедуры по оценке проектов и распределению финансовых средств. В то же время годовые ресурсы ограничены по сравнению с другими фондами (80 млн МДЛ в 2019 году), а четко обозначенная тема проектов (энергоэффективность) сужает рамки, в которых может проявиться политический клиентелизм.

В результате анализа данных, представленных Агентством по энергоэффективности (АЭЭ), мы обнаружили самый низкий индекс политического клиентелизма – 1,048, который указывает на то, что распределение средств в АЭЭ, включая поглощение проектов, финансируемых Фондом энергоэффективности (ФЭЭ), является наиболее равномерным по сравнению со всеми фондами, проанализированными в этом исследовании. Несмотря на то, что АЭЭ в течение 2018-2019 годов реализовало небольшое количество проектов (всего 16 проектов в 2018 и 2019 годах), ключевым моментом является то, что почти 40 млн МДЛ были относительно равномерно распределены между примэриями, получающими средства из фондов ФЭЭ, а затем из АЭЭ.

Таким образом, наличие четких правил отбора проектов, основанных на результатах, внутренних процедурах отбора, прозрачности процесса отбора, требования софинансирования проектов в области энергоэффективности, а также независимость органа, ответственного за управление фондом, при минимальном влиянии политического фактора, способствуют более эффективному использованию средств при соблюдении требований эффективности использования ресурсов и инвестиционных возможностей.

1. Общие представления относительно феномена политического клиентелизма

1.1. Сущность политического клиентелизма

Толковый словарь румынского языка дает следующее определение понятия «клиентелизм»:

1. Комплекс взаимоотношений между людьми, объединенными одним интересом или пытающимися добиться фаворитизма, или
2. Тенденция политика или партии к увеличению числа сторонников посредством демагогии, фаворитизма и т. д.

В специальной литературе существует мнение, что клиентелизм и коррупция очень тесно связаны, но зачастую это невозможно доказать и, как следствие, признать уголовным или административным правонарушением. Таким образом, правовая база предусматривает ряд инструментов для предотвращения и санкционирования распределения финансовых ресурсов на основе интересов, а не на основе заслуг и в соответствии с объективными критериями.

Наиболее распространенные формы нарушений закона, также относящиеся к области политического клиентелизма, связаны с фальсификацией государственных закупок, родственными связями или другими личными отношениями либо основаны на финансовой заинтересованности в контрактах с государственными органами, конфликте интересов в процессе принятия решений, в частности, в том, что касается управления государственным имуществом или государственными финансовыми средствами.

В других случаях сфера политического клиентелизма не относится к области криминала или правонарушений, поскольку по закону ее нельзя рассматривать как конфликт интересов или вредительство, направленное на процесс принятия решений. К таким случаям относится, в частности, назначение на государственную должность, прямое или даже на конкурсной основе, когда существует группа лиц, объединенных общими интересами, но крепость этих связей недостаточно очевидна, чтобы они могли считаться нарушением уголовного или гражданского кодекса. Однако общие обязательства, налагаемые госструктурой, предусматривают обязанность сообщать о случаях конфликта интересов и воздерживаться от процесса принятия решений. На практике эти обязательства не выполняются, особенно когда не хватает инструментов для выявления связей между людьми, объединенными общими финансовыми или другими интересами.

В целях данного исследования мы проанализируем термин «клиентелизм», используя комбинированное определение элементов, упомянутых выше, и сосредоточив внимание на экономических выгодах, которые они преследуют.

Таким образом, в данном анализе термин «*политический клиентелизм*» рассматривается как *комплекс отношений между лицами, объединенными интересами внутри партии и личными отношениями членов партии, с целью получения личных и партийных финансовых выгод и благ, в обход правовых норм или путем их нарушения, в том числе связанных с избежанием конфликта интересов, нормативных актов, касающихся государственных закупок, использования государственных ресурсов, в том числе финансовых.*

Учитывая тот факт, что феномен политического клиентелизма – широко распространенное явление, области его исследований весьма разнообразны и обширны, например, в сферах, где существует

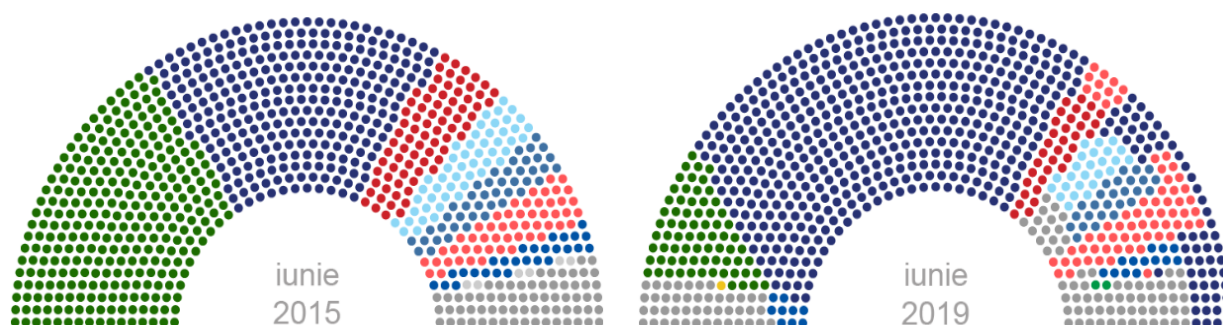
возможность влиять на решения, находящиеся в ведении государственных служащих, к которым политические партии обращаются, используя борьбу за власть в предвыборный период.

1.2. Политическая миграция примаров

Миграция примаров из одной политической партии в другую является распространенной практикой в Республике Молдова. Эта практика беспрецедентным образом усилилась в течение последнего мандата органов местного управления, а именно в 2015–2019 годах. В результате наиболее всесторонние исследования в данной области показывают, что в течение этого периода по меньшей мере 471 из 898 избранных примаров поменял свою политическую принадлежность, а некоторые даже трижды. Можно перечислить несколько причин этого явления: от абсолютно демократических процессов до давления на примаров с целью заставить их вступить в другую партию или поддержать ее. Несмотря на это, с системной точки зрения, эти причины также являются скорее следствием отсутствия реальной местной автономии, включая финансовую автономию, которая не учитывает меняющуюся политическую ситуацию на центральном уровне¹.

Политическая ситуация примаров в рассматриваемый в данном исследовании период является результатом политических движений на центральном уровне, которые начались вскоре после местных выборов в июне 2015 года. Как уже не раз упоминалось, помимо серьезного финансового воздействия, мошенничество в банковском секторе имело и значительные политические последствия. Так, после ареста в октябре 2015 года лидера Либерально-демократической партии (ЛДПМ), обвиненного в пассивной коррупции и причастности к мошенничеству в Banca de Economii, несколько примаров и местных советников вышли из партии. Они немедленно переметнулись к другому члену Альянса за европейскую интеграцию (АЕИ), который де факто контролировал в то время правительство, а именно – к Демократической партии (ДПМ). Впоследствии, после ухода в оппозицию третьего члена АЕИ – Либеральной партии (ЛП) последовала новая волна миграции в том же направлении – в ДПМ. Следовательно, число примаров ДПМ увеличилось с 302, избранных на всеобщих выборах 2015 года, до 543 в преддверии парламентских выборов в феврале 2019 года (Рисунок 1).

Рисунок 1. Результаты миграции примаров в период 2015 – 2019 гг.



Источник: Взято из отчета «Феномен политической миграции примаров в период 2015–2019 г.» опубликованного на сайте alegeri.md

• ЛДП М • ДПМ • ПКР М • Л П • ППН П • ПСР М • ЕНП М • Н К

¹ Феномен политической миграции примаров в период 2015–2019 гг., [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

После передачи ДПМ власти и формирования новой правящей коалиции в июне 2019 года была зарегистрирована новая волна миграции примаров, на сей раз из этой партии. Практически местные избранники инициировали новые политические договоренности в преддверии выборов осенью 2019 года. В этот период миграция примаров была в основном ориентирована на партии, составившие мажоритарную коалицию – Партию социалистов Республики Молдова (ПСРМ) и блок «АСУМ». Это позволило переизбраться около 300 действующим примарам, хотя они уже были в списках другой партии. Однако в настоящем исследовании мы будем ссылаться только на ситуацию с примарами в 2018 году и первой половине 2019 года, которая, по сути, схожа.

1.3. Методология исследования

В процессе проведения исследования учитывался подход, который сочетал бы в себе как качественные, так и количественные методы (эмпирические оценки). Качественный анализ основывался на изучении того, каким образом местным органам власти выделялись государственные финансовые ресурсы в 2018 и 2019 годах, и учитывал, в том числе, исправления, внесенные в течение года. Для этого были выбраны следующие инструменты, с помощью которых были выделены финансовые средства (далее именуемые «фонды»):

1. Поправки, предложенные депутатами в Закон о государственном бюджете (БТ);
2. Дорожный фонд и программа «Хорошие дороги» (ХД);
3. Национальный экологический фонд (НЭФ);
4. Фонд социальных инвестиций Молдовы (ФСИМ)
5. Национальный фонд регионального развития (НФРР);
6. Фонд энергоэффективности (ФЭЭ).

Эти инструменты финансовых перечислений не следует путать с: (i) собственными доходами местных органов власти, поскольку они собираются и используются в соответствии с местными приоритетами; (ii) вычеты из государственных налогов и сборов, поскольку они переводятся в соответствии с процентными квотами, установленными законом и используемыми МОВ в соответствии с приоритетами; (iii) трансферты общего назначения, которые поступают в примэрию по формуле, предусмотренной законом², и полностью находятся в распоряжении местных властей³.

Главной особенностью этих фондов является выделение финансовых средств МОВ первого уровня, то есть, примэриям. Информация о размере ассигнований была взята из открытых источников, а именно с веб-сайтов учреждений, управляющих Фондами. Для всех инструментов были проанализированы утвержденные проекты и/или отчеты о деятельности учреждений, которые ими управляли. Впоследствии для каждого Фонда был составлен список ассигнований, который был сопоставлен с политической принадлежностью примаров-бенефициаров. Чтобы определить политическую принадлежность примаров, была принята во внимание их миграция между 2015 и 2018 годами.

При выявлении политического клиентелизма было учтено несколько аспектов, среди которых можно выделить 5 основных:

- i. Общая сумма, выделенная всем примэриям, аффилированным одной партией;*

² Закон №.397 от 16.10.2003 г. о местных публичных финансах, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=121302&lang=ro

³ Закон №.397 от 16.10.2003 о местных публичных финансах, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=121302&lang=ro

- ii. *Число примэрий, получивших ассигнования, в зависимости от политической принадлежности примаров;*
- iii. *Средняя сумма, выделяемая каждой примэрии, в зависимости от политической принадлежности примара;*
- iv. *Количество людей, проживающих в примэриях, – бенефициаров ассигнований – в зависимости от политической принадлежности примара (были использованы административные данные);*
- v. *Сумма на одного жителя, выделяемая примэриям в зависимости от политической принадлежности примара.*

Количественный анализ исследования охватывает 2018 год и первую половину 2019 года. В 2018 правящая власть, по крайней мере формально, состояла из парламентской коалиции двух партий: ДПМ и ЕНПМ. В первой половине 2019 года, фактически правящая власть была представлена лишь ДПМ. Хотя после выборов в феврале 2019 года в течение 3 месяцев коалиция не была сформирована, ДПМ широко присутствовала в парламенте, а действующее правительство состояло из людей, аффилированных этой партией.

Центральным элементом анализа была разработка индекса политического клиентелизма для каждого фонда, а также совокупного индекса для всех инструментов, упомянутых выше. Для разработки индикатора, отражающего политический клиентелизм, мы начали с того, что в определенном году у конкретного фонда (F) будет соотношение между общей суммой, выделенной примэриям, аффилированным властям, и тем, что связаны с оппозиционными партиями:

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

где:

S_g – общая сумма, выделенная примэриям, возглавляемым аффилированными властям примарам;

S_o – средняя сумма, выделенная примэриям, возглавляемым неаффилированными властям примарам;

Впоследствии мы предположили, что в случае отсутствия политического клиентелизма соотношение (1) должно равняться соотношению между населением, проживающим в примэриях, где примары аффилированы властям, и населением примэрий, где примары неаффилированы властям. Таким образом, если в «контролируемых» властями примэриях проживает 60% населения, то в примэрии, аффилированные властям, должно быть направлено 60% ассигнований фонда. Математически это равенство можно описать следующим образом:

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

где:

P_g – общее число жителей примэриях, возглавляемых аффилированными властям примарам;

P_o – общее число жителей примэриях, возглавляемых неаффилированными властям примарам;

Формулу (2) можно переписать:

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

Однако при наличии политического клиентелизма соотношение (3) больше не будет равно 1, но будет иметь значение выше единицы. В случае наличия политического клиентелизма населению

примэрий, аффилированных властям, будет направлена часть конкретного фонда i , которая превышает долю этого населения. Таким образом, если в контролируемых властями примэриях проживает 60% населения, то больше 60% ассигнований фонда будут направлены в примэрии, аффилированные властям. В результате формула индекса клиентелизма (I_i) для конкретного фонда выглядит следующим образом:

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

Индекс демонстрирует, насколько выше сумма ассигнований, от которой может beneficiровать житель населенного пункта, примэрия которого аффилирована властям, по сравнению с человеком, проживающим в населенном пункте, примэрия которого не аффилирована властям.

Индекс может иметь следующие значения:

- значение ниже среднего – наличие негативного политического клиентелизма. В этом случае beneficiируют примэрии, неаффилированные властям;
- 1 – отсутствие политического клиентелизма;
- значение выше среднего – наличие политического клиентелизма.

В то же время, если индекс имеет значение выше среднего, но довольно близкое к единице, то это пониженное проявление клиентелизма, и мы можем не принимать этот феномен во внимание. Хотя эмпирически невозможно установить порог, мы можем считать, что, например, индекс со значениями от 1 до 1,05 можно рассматривать как отсутствие клиентелизма.

При расчете индексов для каждого фонда учитывалось население согласно данным Минфина. Так, в 2018 году в аффилированных властям примэриях (в лице коалиции ДПМ + ЕНПМ) проживало 1,45 миллиона человек, а в неаффилированных проживало около 1,88 миллиона человек. В 2019 году (первое полугодие) в примэриях, аффилированных властям (представленных ДПМ), было 1,37 миллиона человек, а 1,94 миллиона человек жили в населенных пунктах, возглавляемых неаффилированными примэрами.

Индекс рассчитывается в отдельности для каждого фонда. После этого индексы для каждого фонда будут агрегированы в совокупный индекс (I_f). Суммы каждого конкретного фонда (F_i) будут использоваться для определения долей. Для расчета долей будет использоваться следующая формула:

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

где:

- P_i – доля фонда i ;
- F_i – сумма, выделенная примэриям из фонда i .

Совокупный индекс политического клиентелизма будет рассчитан по следующей формуле:

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

В то же время среди ограничений исследования можно отметить следующие:

- индекс не охватывает все формы политического клиентелизма и был рассчитан только в границах распределения государственных финансовых ресурсов для МОВ. Это ограничение определяется тем, что зачастую трудно отделить проявления политического клиентелизма от популизма или коррупции;

- Анализ охватывает лишь первую половину 2019 года, поскольку большинство решений о распределении средств было принято в первые два квартала года:
- Индекс также не отражает ассигнования для МОВ второго уровня.

2. Политический клиентелизм в управлении государственными фондами

Управление государственными фондами, безусловно, является областью повышенной привлекательности для политических деятелей. Таким образом, любая форма государственного финансирования, которая исходит из налогов, сборов, обязательных взносов, арендных платежей или другой формы компенсации за использование общественного достояния в частной собственности государства или административно-территориальных единиц, является потенциальной областью, где мог бы проявиться клиентелизм. Ниже мы обсудим наиболее важные инструменты и то, как они используются в контексте политического клиентелизма, такие как:

- i. **Перечисления на проведение капитальных работ и другие трансферты общего назначения из государственного в местные бюджеты в соответствии с Законом о государственном бюджете (далее – трансферты из государственного в местные бюджеты).** Ежегодные законы, утверждающие государственный бюджет, также утверждают перечисления в местные бюджеты, которые осуществляются на основе действующих нормативов. В дополнение к трансфертам специального и общего назначения, которые значатся в существующей правовой базе, в приложении №. 5 и №.7 в Законе о бюджете на 2018 и 2019 годы соответственно, также установлены и трансферты на проведение капитальных работ и другие трансферты общего назначения. Основная нормативная база для передачи местным органам власти установлена Законом №. 397/2003 о местных публичных финансах.

Таким образом, в то время как для некоторых категорий трансфертов установлены довольно жесткие критерии, такие как территория и население, другие являются более зыбкими и допускают решения, основанные на критериях, отличных от необходимых, таких как политическая принадлежность представителя местной публичной власти (председатель района, районный совет, примар, местный совет). Данный механизм «фаворитизма» некоторых населенных пунктов в ущерб другим давно известен в практике парламента Республики Молдова и часто позволяет принимать решения, основанные на критериях, отличных от критериев заслуг. В конце концов, некоторые местные органы власти «разживаются» за счет пополнений в местные бюджеты из трансфертов, а другим, вероятно, по причине того, что они больше не являются приверженцами правящей власти, достаются лишь те перечисления, что строго предусмотрены законом.

Одним из распространенных явлений, возникающих в результате такой практики, является «политическая миграция» примаров и других представителей местной власти в стремлении к общецелевым «трансфертам». Например, Закон о бюджете на 2020 год предусматривает другие категории трансфертов общего назначения на сумму 168,3 млн МДЛ, а в главе капитальных затрат - 134,6 млн МДЛ. И далеко не все населенные пункты Республики Молдова будут получать перечисления на основе этих двух категорий трансфертов.

- ii. **Капитализация финансовых ресурсов, доступных в рамках созданных законом фондов.** В настоящее время правительство управляет несколькими фондами через специализированные министерства и ведомства. Закон о бюджете на 2019 год предусматривает ассигнования на:
 - Дорожный фонд (1 790,7 млн МДЛ);
 - Национальный экологический фонд (298,95 млн МДЛ);
 - Национальный фонд регионального развития (220 млн МДЛ);

- Фонд энергоэффективности (40 млн МДЛ),
- Фонд социальных инвестиций Молдовы (92 млн МДЛ).

iii. **Использование ресурсов из резервных и интервенционных фондов** – правительство имеет в своем распоряжении два отдельно стоящих фонда, которые оно может использовать в исключительных случаях. Таким образом, резервный фонд и интервенционный фонд правительства являются финансовыми источниками, доступными в условиях чрезвычайных ситуаций и в тех случаях, когда отсутствуют финансовые ресурсы для органов власти - бенефициаров. Наиболее распространенные случаи связаны с устранением ущерба, нанесенного стихийными бедствиями или другими форс-мажорными обстоятельствами. Тем не менее, эти средства находятся в распоряжении правительства, давая возможность использовать финансовые ресурсы в качестве услуги различным экспонентам, что является дискреционным способом использования денежных средств.

В дополнение к упомянутым фондам существуют другие инструменты для распределения государственных денег, в которых может проявиться политический клиентелизм, хотя и трудно идентифицируемый. Здесь можно упомянуть Чрезвычайные фонды правительства или Национальный фонд развития сельского хозяйства и сельской местности (НФРСХСМ), который занимается предоставлением субсидий в сельском хозяйстве. В первом случае это могли быть аналогичные запросы от различных местных учреждений и органов власти, чье финансирование из чрезвычайных фондов не было одобрено, или выявление решений, «непредвиденность» которых могла бы получить подтверждение. Во втором случае ассигнования из НФРСХСМ предлагаются не МОВ, а экономическим агентам в области сельского хозяйства, преимущественно для трат, уже понесенных в ходе деятельности. Тем не менее, среди активных бенефициаров в последние годы были компании, аффилированные некоторым политическим лидерам, особенно тем, что находились у власти.

2.1. Перечисления из государственного в местные бюджеты

Государственный бюджет формируется ежегодно посредством комплексной процедуры, описанной в Законе о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности⁴. Бюджетный календарь включает два важных этапа: а) пересмотр закона о бюджете, который правительство направляет в парламент до 1 июня текущего года, а парламент утверждает его до 15 июля, и б) утверждение закона о бюджете на следующий год, который направляется правительством до 1 октября в парламент, а последний утверждает бюджетный закон до 1 декабря.

На основании статьи 53 пар. (3) литера d) Закона №. 181/2014, Закон о государственном бюджете включает в приложениях перечисления в местные бюджеты, в том числе и капитальные вложения. Закон о государственном бюджете на 2018 г.⁵ и закон о внесении изменений в Закон о государственном бюджете на 2018 г.⁶, предусматривают в приложении №. 5 объем этих переводов. Аналогичным образом, Закон о государственном бюджете на 2019 г.⁷ и закон о внесении изменений

⁴ Закон о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности №. 181/2014, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=106188&lang=ro

⁵ Закон о государственном бюджете на 2018 г. №. 289/2017, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=110403&lang=ro

⁶ Закон о внесении изменений в Закон о государственном бюджете на 2018 г., Закон №. 118/2018, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=105482&lang=ro

⁷ Закон о государственном бюджете на 2019 г. №. 303/2018, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=117024&lang=ro

в Закон о государственном бюджете на 2019 г.⁸ предусматривают в приложении №. 7 объем трансфертов, утвержденных на 2019 год.

2.1.1. Процесс утверждения отчислений из государственного в местные бюджеты

Отчисления из государственного в местные бюджеты продиктованы законодательной базой местных публичных финансов, в частности Законом о местных публичных финансах⁹. Таким образом, в списке трансфертов, который можно найти в приложении №. 5 или 7 Законов о бюджете на 2018 и 2019 годы соответственно, также предусмотрены трансферты общего или специального назначения.

На основании статьи 10 Закона №. 397/2003, трансферты общего назначения производятся за счет ресурсов, имеющихся в фонде финансовой поддержки административно-территориальных единиц, на основе четко выверенной формулы расчета. На основании статьи 12 Закона №. 397/2003, целевые трансферты должны быть выделены местным бюджетам для финансирования:

- a) дошкольного, начального, общеобразовательного, специального и дополнительного (внешкольного) образования;
- b) местной дорожной инфраструктуры;
- c) полномочий, делегированных МОВ парламентом по предложению правительства;
- d) капитальных вложений;
- e) других особых мер.

Последние две формы трансферта специального назначения являются предметом анализа данной главы.

Таким образом, предложения по дополнению положений приложения №. 5 и соответственно №. 7 из двух проанализированных законов о государственном бюджете сформулированы в соответствии с требованиями Закона 181/2014 к местным органам власти и направлены в министерство финансов для включения в законопроект о бюджете. В дополнение к этим структурам не только правительство, но и парламент могут предлагать изменения в структуре распределения. В этом анализе мы сосредоточились на ресурсах, утвержденных для передачи местным органам власти, которые были предложены правительством и депутатами посредством внесения поправок в Закон о бюджете.

Процесс анализа данных включал в себя утвержденные Парламентом трансферты, в том числе выдвинутые депутатами, в плане капиталовложений и других специальных мер.

Кроме того, анализируя предлагаемые поправки к законопроекту о государственном бюджете и вычисляя долю тех поправок, что были одобрены парламентом, по сравнению с теми, которые не были приняты, мы решили установить индекс политического клиентелизма, выделив предложения оппозиции, которые были/не были приняты и сравнив их с подобными предложениями, исходившими от парламентского большинства. Данные не включали предложения, направленные в министерство финансов или непосредственно в государственную канцелярию.

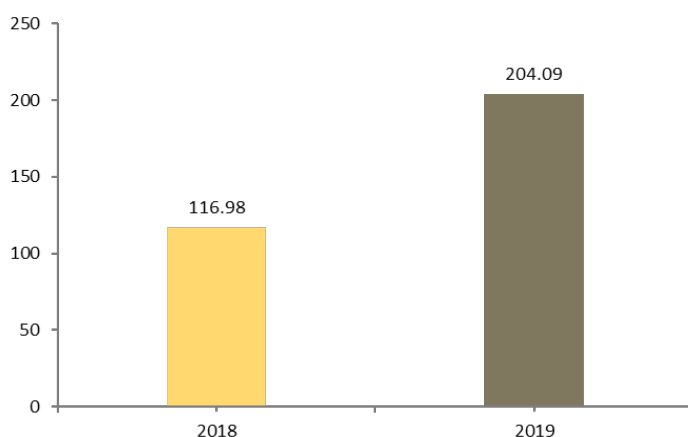
Таким образом, перечисления, утвержденные Законами о бюджете на 2018 и 2019 годы, включают в себя следующие финансовые ресурсы, которые составляют 117 млн МДЛ на 2018 год и 204,1 млн МДЛ на 2019 год (

⁸ Закон о государственном бюджете на 2019 г. №. 303/2018, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=117024&lang=ro

⁹ Закон о местных публичных финансах №. 397/2003, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=121302&lang=ro

Рисунок 2).

Рисунок 2. Перечисления МОВ первого уровня, утвержденные Законом о государственном бюджете, млн МДЛ



Источник: расчеты авторов на основе положений Законов о бюджете на 2018 и 2019 гг.

2.1.2. 2.1.2. Потенциальные формы политического клиентелизма

Перечисления из государственного бюджета в местные бюджеты могут быть потенциальной формой политического клиентелизма путем фаворитизации местных бюджетов для МОВ, где примары аффилированы партиям, составляющим парламентское большинство.

Таким образом, в этом исследовании мы рассматриваем следующие способы фаворитизации:

- a) Перечисления, утвержденные в соответствии с Законами о государственном бюджете на 2018 и 2019 гг.
- b) Доля принятия поправок, предложенных депутатами от оппозиции, по сравнению с поправками, принятыми парламентским большинством в ходе обсуждения в парламенте поправок к Закону о бюджете.

Исходя из проанализированных данных, мы обнаружили, что перечисления, утвержденные Законами о бюджете на 2018 и 2019 годы, были неравномерно распределены между МОВ I уровня, причем предпочтение было отдано тем населенным пунктам, примары которых аффилированы партиям, составляющим парламентское большинство. Таким образом, в 2018 году из 116,98 млн МДЛ 71,6 млн МДЛ или 61,2% перечислений были утверждены для МОВ I уровня, аффилированных парламентскому большинству, по сравнению со всего лишь 45,37 млн МДЛ или 38,8% утвержденных перечислений для МОВ I уровня, аффилированных оппозиционным партиям. В 2019 году из общей суммы в 204,09 млн МДЛ 115,5 млн МДЛ или 56,6% поступили МОВ, аффилированным партиям, составляющим парламентское большинство, по сравнению со всего лишь 88,5 млн МДЛ или 43,4% от утвержденных перечислений для МОВ I уровня, аффилированных оппозиционным партиям. (

Рисунок 3).

Рисунок 3. Перечисления из государственного бюджета в бюджеты МОВ I уровня в зависимости от политической принадлежности примаров, млн МДЛ



Источник: расчеты авторов на основе положений Законов о бюджете на 2018 и 2019 гг.

В то же время поправки, предложенные депутатами от оппозиции, гораздо реже утверждались парламентом, нежели предложения, поступившие от членов Демократической партии, включая неприсоединившихся/независимых депутатов. Чтобы установить этот факт, мы проанализировали суммы, предложенные депутатами, аффилированными политическим партиям, а также независимыми депутатами, и посчитали их предложения принятыми, когда суммы, наиболее близкие к их предложениям, были включены в Законы о бюджете на 2018 и 2019 годы. Таким образом, как показано в Таблица 1, наивысший процент принятия предложений приходится на долю депутатов от ДПМ и независимых депутатов/депутатов, представляющих парламентскую группу ЕНПМ.

Таблица 1. Предлагаемые поправки по пересмотру Закона о бюджете на 2018 г., тыс.МДЛ

№.	Партия	Сумма, предложенная в поправке	Сумма, прописанная в бюджете	Процент утверждения
1	ПСРМ	60 343	10 727	18%
2	ДПМ	48 645	65 483	135%
3	ЛДПМ	57 356	35 537	62%
4	ЕНПМ / независимые депутаты	22 076	18 877	86%
Всего		188 419,50	130 624	70%

Источник: расчеты авторов на основе положений Закона о бюджете на 2018 г. (изменения, сделанные в середине года) и поправок, предложенных депутатами

Если проанализировать средний процент принятия предложений, поступивших от депутатов, равную 69,33%, то предложения, выдвинутые со стороны ДПМ, вкпе с уже имеющимися предложениями в проекте Закона о внесении изменений в бюджет на 2018 год, составят долю принятия более 100%, что говорит об ярко выраженном политическом клиентелизме. В то же время, при пересмотре Закона о бюджете на 2018 год, предложения независимых депутатов получили долю принятия в 85,51% , по сравнению со всего лишь 17,78% от ПСРМ.

Однако следует отметить, что суммы, предложенные ПСРМ, почти в три раза выше, чем суммы независимых депутатов/депутатов парламентской группы ЕНПМ. Хотя текущее исследование не рассматривало целесообразность предложений по распределению капитальных вложений для бюджетов МОВ, некоторые предлагаемые поправки могут действительно не соответствовать реалиям, а также практическим возможностям финансирования из государственного бюджета. Для сравнения, при принятии и утверждении Закона о бюджете на 2019 год процент утверждения у других политических игроков в парламенте выше. Таким образом, средний процент утверждения составляет 35,76%, а % предложений от ДПМ – 29,84%, сопоставимый с теми, что поступили от ПСРМ (26,76%). В то же время предложения от независимых депутатов/депутатов парламентских групп ЕНПМ и ПКРМ, составляют чуть более 50% (Таблица 2).

Тем не менее, в абсолютных цифрах утвержденные предложения с наибольшими суммами поступили от депутатов ДПМ и независимых депутатов/депутатов парламентской группы ЕНПМ, что составляет более 150 млн МДЛ по сравнению с общей суммой в 165,5 млн МДЛ. С этой точки зрения более 90% предложений, выдвинутых парламентским большинством, были одобрены, что еще раз указывает на то, что партии парламентского большинства склонны использовать инструмент трансфертов из государственного в местные бюджеты для капитальных вложений в политическом контексте, уделяя незначительное внимание проведению анализа своевременности и влияния капитальных вложений , что в виде поправок было предложено депутатами.

Таблица 2. Предлагаемые поправки для пересмотра Закона о бюджете на 2019 г., тыс. МДЛ

№.	Партия	Сумма, предложенная в поправке	Сумма, прописанная в бюджете	Процент утверждения
1	ПСРМ	39 954	10 691	27%
2	ДПМ	254 126	75 823	30%
3	ЛДПМ	21 700	2 376	11%

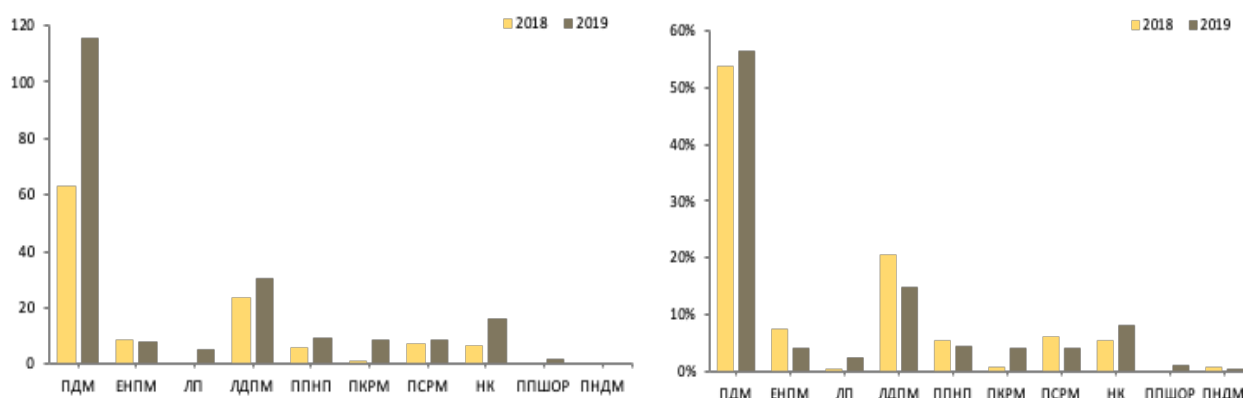
4	ЕНПМ/ независимые депутаты	143 922	75 430	52%
5	ПКРМ	309	160	52%
6	ЛП	1 500	558	37%
Всего		461 510	165 038	36%

Источник: расчеты авторов на основе положений Закона о бюджете на 2019 г. и поправок, предложенных депутатами

2.1.3. Выведенные индексы политического клиентелизма

В результате анализа собранных данных мы обнаружили, что в отношении политических партий перечисления на 2018 и 2019 годы были распределены со значительным преимуществом примаров, аффилированных Демократической партии. Так, в пользу примаров ДПМ были утверждены перечисления на сумму 63,1 млн МДЛ на 2018 год и 115,6 млн МДЛ на 2019 год соответственно, что составляет 53,9% от общей суммы перечислений на 2018 г. и, соответственно, 56,63% на 2019 г. (Рисунок 4).

Рисунок 4. Перечисления МОВ I уровня на основе политической принадлежности примаров, суммы в млн МДЛ и доля в %



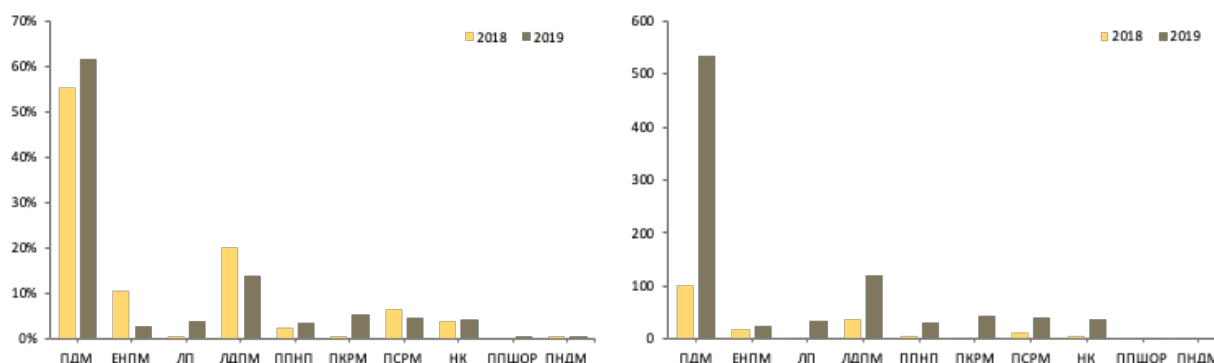
Источник: расчеты авторов на основе положений Законов о бюджете на 2018 и 2019 гг.

Не все примэрии в стране получили перечисления из государственного бюджета. Из 898 существующих примэрий только 183 получили финансирование в 2018 году, но гораздо больше получило в 2019 году – их число составило 870. В 2018 году из общего числа примэрий, которые получали трансферты из государственного бюджета, 101 примэрия была аффилирована Демократической партии, что составляет более 55% от общего числа примэрий-бенефициаров, а также 19 примэрий – ЕНПМ, что составляет 10,38%. В 2019 году число примэрий-бенефициаров, получивших ассигнования из государственного в местные бюджеты, значительно увеличилось, достигнув 870 примэрий. Несмотря на то, что по удельным долям мы не регистрируем серьезных изменений при незначительном перевесе примаров ДПМ и независимых кандидатов по сравнению с 2018 годом, на национальном уровне Закон о бюджете на 2019 год охватывает практически все МОВ I уровня.

Согласно данным, представленным на Рисунок 5, наглядно видно, что в 2019 году предпочтения были отданы примарам ДПМ по сравнению с 2018 годом, поскольку 535 примаров ДПМ по сравнению со 101 получили отчисления из государственного бюджета за счет трансфертов на капитальные вложения. В то же время наблюдается рост числа примэрий-бенефициаров, аффилированных оппозиционным партиям, таким как ЛДПМ, ПКРМ и ПНП. В связи с тем, что 2019 год был годом

выборов, мы считаем, что рост числа примэрий-бенефициаров, получивших перечисления, был продиктован заинтересованностью в получении поддержки ДПМ со стороны примэрий, аффилированных оппозиционным партиям. Вкупе с финансовыми перечислениями из других фондов это преследовало цель привлечь электорат других партий в избирательный пул ДПМ.

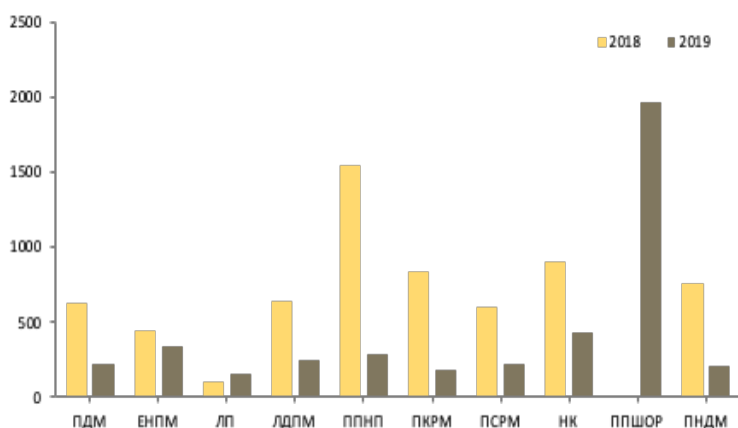
Рисунок 5. Число примэрий-бенефициаров трансфертов и их удельный вес согласно политической принадлежности



Источник: расчеты авторов на основе положений Законов о бюджете на 2018 и 2019 гг.

В то же время средняя сумма на примэрию, выделенная в 2018 и 2019 годах, показывает, что предпочтение отдавалось преимущественно примэриям, связанным с оппозиционными партиями, особенно ЛДПМ, ППНП, ПКРМ и ПСРМ, а также с независимыми кандидатами. Как показано на Рисунок 6 согласно Закону о бюджете на 2019 год, из всех примэрий, получающих трансферты, в привилегированном положении оказались, в основном, те, примэрии которых были политически независимы, примэрии от ЕНПМ, а также примэрии от ПСРМ, ППНП и ЛДПМ. Избирательный контекст также включал немногочисленные примэрии, аффилированные ППШор.

Рисунок 6. Средняя сумма на примэрию в зависимости от политической принадлежности примаров, тыс. МДЛ



Источник: расчеты авторов на основе положений Законов о бюджете на 2018 и 2019 гг.

На основании приведенных выше данных, а также расчета индекса политического клиентелизма мы установили, что он имеет ярко выраженное проявление в случае перечислений из государственного в местные бюджеты. Так, к 2018 году совокупный индекс политического клиентелизма составил 2,04, а в 2019 году достиг уровня 1,84, что свидетельствует о фаворизации примаров, аффилированных

политическим партиям, пребывающим во власти. Индексы указывают, что житель примэрии, аффилированной властям, получил почти в два раза большую выгоду в денежном эквиваленте по сравнению с жителем примэрии, неаффилированной властям. Таким образом, 1,45 млн граждан, живущих в примэриях, аффилированных властям, в сравнении с 1,88 млн граждан, проживающими в примэриях, неаффилированных властям, в 2018 году было выделено 71,6 млн МДЛ против 45,37 млн МДЛ, и в 2019 году – 115,58 млн МДЛ против 88,5 млн МДЛ.

Из проанализированных данных можно выделить две ключевые тенденции:

1. В 2018 году, который не является годом выборов, наблюдаются тенденции оказания значительного преимущества примэриям, аффилированным властям, а
2. В 2019 году, который является годом выборов, задействовано немало ресурсов для капиталовложений, в том числе в населенных пунктах, неаффилированных властям, что указывает на использование средств для капитальных вложений преимущественно в избирательных целях.

Эти тенденции наносят ущерб эффективности и своевременности использования государственных средств, поскольку их одобрение происходит в политическом контексте, без учета вышеупомянутых требований. По сути, трансферты из государственного в местные бюджеты функционируют как «бонус» в пакете инструментов для формирования избирательного пула политических партий, что противоречит требованиям эффективности, прозрачности и своевременности.

2.2. Дорожный фонд и программа «Хорошие дороги»

Республика Молдова располагает сетью общественных дорог (без учета улиц) протяженностью 10 635 км. Из них дороги национального значения имеют протяженность 5 857 км, дороги местного значения – 3 708 км, а под управлением властей на левом берегу Днестра – 1 070 км. В дополнение к этому, существует также внушительная сеть дорог общего пользования и улиц, длина которых составляет около 30 000 км. В настоящее время в ведении ГП «Государственная дорожная администрация» находятся только дороги национального значения, а остальные дороги передаются в ведение местных органов власти (дороги местного значения). Если говорить об их качестве, то состояние лишь трети дорог оценивается как хорошее. Согласно последним имеющимся данным¹⁰, Республика Молдова занимает 127-ое место среди 141 страны, представленной в Глобальном индексе конкурентоспособности, с результатом 2,6 из 7 максимально возможных.

Видение государства в отношении дорог основано на существенных государственных инвестициях в восстановление дорог общего пользования и поддержание их в удовлетворительном состоянии в течение максимально долгого времени. Дороги упоминаются в качестве национального приоритета в НСР «Молдова 2020»¹¹, то есть только качественная дорожная сеть может помочь развитию бизнес-среды, привлечь инвестиции, облегчить международный транзит товаров и улучшить доступ к некоторым социальным услугам, таким как образование и здравоохранение. Видение и цели НСР «Молдова 2020» в области автомобильных дорог были изложены во многих программных документах. Среди них можно упомянуть Транспортно-логистическую стратегию¹² и Национальную

¹⁰Индекс качества дорог является частью Глобального индекса конкурентоспособности, публикуемого ежегодно Всемирным экономическим форумом), https://www.theglobaleconomy.com/Moldova/roads_quality/

¹¹Закон №. 166 от 11-07-2012 об утверждении Национальной стратегии развития «Молдова 2020», https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=48697&lang=ro

¹² Постановление Правительства №. 827 от 28.10.2013 об утверждении Транспортно-логистической стратегии на 2013-2022 годы, <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=350111&lang=1>

стратегию безопасности дорожного движения¹³, в которых описан ряд конкретных действий, направленных на повышение качества дорог, которые впоследствии находят свое отражение в ежегодной деятельности правительства.

2.2.1. Финансовые средства, выделяемые для дорожного сектора

На восстановление, обслуживание и даже расширение дорожной сети ежегодно мобилизуются значительные финансовые ресурсы, как из внутренних, так и из внешних источников. Закон о государственном бюджете ежегодно устанавливает объем средств, выделяемых дорожному сектору. Происхождение этих средств может быть как внутренним, например, за счет налогов и сборов, так и внешним, в особенности за счет займов от международных финансовых учреждений (Таблица 3). Внутренние ресурсы в основном направлены на техническое обслуживание и ремонтные работы, в то время как внешние ресурсы используются для восстановления и строительства новых дорог. Нередко реализация проектов в дорожной сфере сталкивается со многими проблемами. Это можно заметить по значительным несоответствиям между утвержденным и исполненным бюджетом, в основном по масштабу проектов, финансируемых из внешних источников. Причин тому множество – снижение способности государственных органов осуществлять некоторые проекты, проблемные государственные закупки, финансовые обязательства, не соответствующие бюджетным реалиям или даже приостановка внешнего финансирования из-за пробуксовывания властей.

Таблица 3. Ежегодные утвержденные ассигнования на развитие дорожной инфраструктуры, млн МДЛ

	2018	2019	2020
Ассигнования из внешних источников:	2 244,5	1 497,4	3 207,8
Проект по поддержке Программы в дорожной сфере	2 140,1	867,9	1 191,0
Проект «Реабилитация дорог местного значения»	104,4	133,7	512,4
Другие проекты*	-	495,8	1 504,4
Ассигнования из внутренних источников:	1 754,9	1 829,7	2 779,7
Программа по распределению средства	972,5	1 024,1	1 718,8
Дорожный фонд для национальных общественных дорог	743,4	766,6	1 021,9
Перечисления из госбюджета МОВ I и II уровней	39,0	39,0	39,0
Развитие дорожной инфраструктуры (проекты МСХРРОС)	39,0	39,0	39,0
Всего	3 999,4	3 327,1	5 987,5

Источник: Подборка автора на основе бюджетных документов

В Республике Молдова основным инструментом финансирования ремонтных работ и содержания дорог из внутренних источников является Дорожный фонд. Он установлен законом¹⁴ для финансирования работ по содержанию, ремонту и реконструкции общественных дорог национального и местного значения, а также других видов деятельности, связанных с содержанием дорог (проектирование, исследование, управление и т. д.). Дорожный фонд является составной частью государственного бюджета, ежегодный объем ассигнований ежегодно утверждается парламентом вместе с утверждением Закона о государственном бюджете. С другой стороны, решения об использовании денег принимаются правительством по предложению ГП

¹³ Постановление Правительства №. 1214 от 27.12.2010 об утверждении Национальной стратегии безопасности дорожного движения, <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=337883&lang=1>

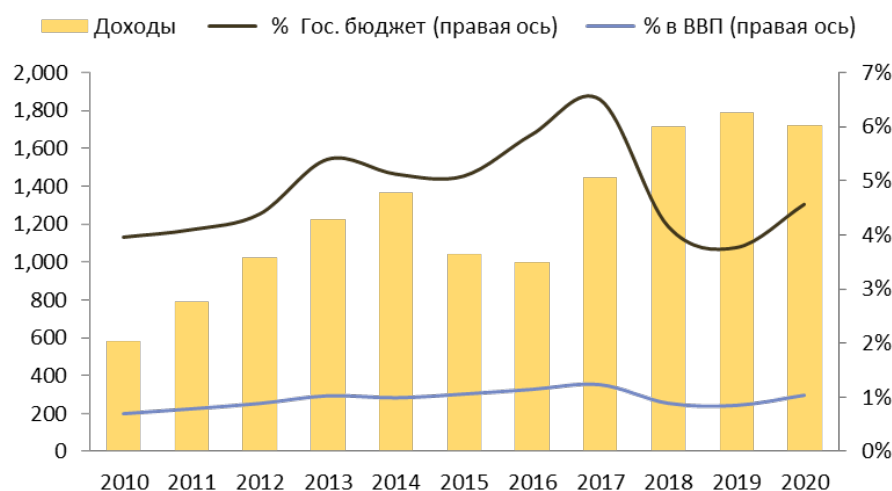
¹⁴ Закон о дорожных фондах №. 720 от 02.02.1996, <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=336995&lang=1>

«Государственная дорожная администрация» (ГДА) и по согласованию с министерством экономики и инфраструктуры в соответствии с перечнями общественных дорог национального и местного значения и их техническим состоянием.

Источники накопления финансовых ресурсов Фонда могут быть распределены по 3 категориям: (i) акцизы на топливо, (ii) дорожные сборы и (iii) различные штрафы. Основной источник – отчисления из акцизных сборов на топливо составляют более 2/3 от общего объема ресурсов, остальная часть финансирования приходится на налоги (здесь наиболее важным компонентом является налог на использование дорог транспортными средствами). Даже если фактические накопления в Фонде выше, доля отчислений из объема акцизов на нефтепродукты ежегодно устанавливается Законом о государственном бюджете в соответствии с нуждами и приоритетами Правительства (например, 67% на 2020 год). По сравнению с уровнем ВВП и государственного бюджета ресурсы, выделяемые для Дорожного фонда, составляют одну из самых крупных сумм по сравнению с другими фондами, в том числе проанализированными в настоящем исследовании. За последние 10 лет на их долю приходилось около 1% ВВП или 3-5% поступлений в государственный бюджет (

Рисунок 7), с более значительными колебаниями во время кризиса, чем в период 2015–2016 годов после мошенничества в банковском секторе.

Рисунок 7. Эффективные накопления в Дорожном фонде согласно положениям действующего законодательства¹⁵



Источник: Подборка автора на основе бюджетной информации

Финансовые средства из Дорожного фонда могут быть использованы только для определенных целей, направленных на поддержание первоначальных технических параметров и продление срока службы общественных дорог. Ежегодно для выполнения этих работ правительство принимает решение, устанавливающее распределение средств из Фонда («Программа по распределению

¹⁵ Одним из основных источников финансовых средств является ежегодные отчисления из объема акцизов на нефтепродукты, облагаемые акцизом, за исключением сжиженного газа. Однако годовой объем зависит от суммы, установленной в законе о государственном бюджете на данный год. Например, на 2020 год предусматривается доля в 67,01%, в то время как на 2019 и 2018 годы она составляла всего около 34%.

средств из дорожного фонда»). При необходимости, в зависимости от изменений в бюджете в течение года, Программа корректируется. Также публикуется отчет об использовании средств фонда в предыдущем году и об исполнении предусмотренных контрактов. Оставшиеся ресурсы выделяются местным органам власти на основе формул, учитывающих как население каждого населенного пункта, так и общее число администрируемых километров. На 2018 и 2019 годы Постановление правительства о распределении дорожных фондов содержит еще одну программу. Речь идет о «Программе периодического ремонта общественных дорог национального (в пределах населенного пункта) и местного значения, а также дорог общего пользования и улиц», инициативе, также известной как «Хорошие дороги», анализ которой проводится в следующем подразделе.

2.2.2. Потенциальные формы клиентелизма. Программа «Хорошие дороги»

В 2018 и 2019 годах, в дополнение к ежегодной программе распределения средств Дорожного фонда, была включена еще одна программа, которая предусматривает периодический ремонт общественных дорог национального и местного значения, общего пользования и улиц («Хорошие дороги для Молдовы»). В целом, в программе приводится список дорог национального значения, которые будут содержаться на финансовые средства, выделенные в рамках первой программы, к которой добавлен список дорог местного значения, общего пользования и улиц, которые должны быть отремонтированы из источников из государственного бюджета. Выделенные суммы были достаточно объемными по сравнению с другими фондами, проанализированными в этом исследовании, и составили около 1,6 млрд МДЛ на 2018 год (впоследствии к этой сумме дополнительно было выделено еще 360 млн МДЛ) и 1,7 млрд МДЛ на 2019 год. После смены правительства в июне 2019 года первоначальная сумма была существенно пересмотрена в плане ее сокращения примерно на 1 млрд МДЛ. (Фигура 8).

Фигура 8. Объем финансовых ресурсов, выделенных на программу периодического ремонта дорог национального и местного значения, общего пользования и улиц, («Хорошие дороги»), млн МДЛ



Источник: Подборка автора на основе бюджетной информации

Для реализации программы «Хорошие дороги» были предусмотрены финансовые средства как из источников, выделенных в Дорожном фонде, так и из других источников из государственного бюджета. Список дорог был утвержден правительством, а ответственность за эффективное управление программой была возложена на Министерство экономики и инфраструктуры при посредничестве Государственной дорожной администрации, которая должна была следить за

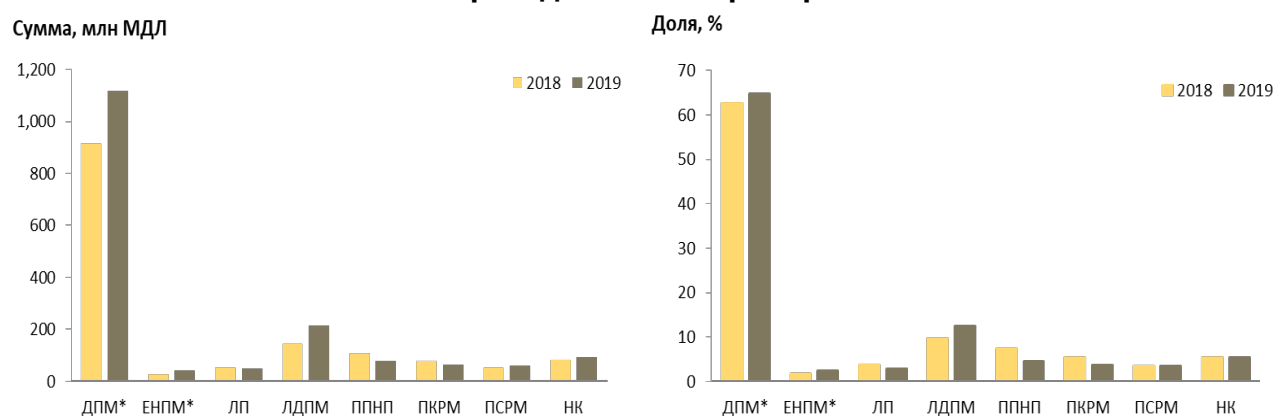
выполнением контрактов по приблизительно 1 200 километров дорог в более чем 1 200 населенных пунктах, включая контроль за соблюдением технических показателей.

Программа не была основана на четком обосновании списка дорог, подлежащих ремонту, не были учтены недавно проведенные работы, профинансированные из других источников. Поэтому в обществе горячо обсуждалось то, каким образом были распределены средства, в том числе тот факт, что распределение основывалось на политической принадлежности местных органов власти, политической принадлежности руководства района или же то, как создавались одномандатные избирательные округа для парламентских выборов в 2019. Чтобы проверить эти гипотезы, финансовые ассигнования из программы «Хорошие дороги» на 2018 и 2019 годы, распределенные по примэриям, были дополнительно проанализированы с точки зрения аффилированности руководства к правящей партии. Кроме того, была принята во внимание численность населения в каждом населенном пункте, что является общим критерием, который обычно лежит в основе перечисления средств из Дорожного фонда МОВ I уровня.

2.2.3. Выведенные индексы политического клиентелизма

Общий подход исследования политического клиентелизма предполагает, что в целом населенные пункты, примэры которых аффилированы властям, получают больше денег, чем другие. В 2018 и 2019 годах самые крупные ассигнования в рамках программы «Хорошие дороги» были направлены примэрам, аффилированным властям. В 2018 году, в том числе с поправкой в полугодии, было выделено около 2 млрд МДЛ, однако около 500 млн МДЛ было выделено на основании *Программы распределения средств дорожного фонда для дорог национального значения*, соответственно, они не включены в анализ индекса клиентелизма. Следовательно, общая сумма, подвергнувшаяся анализу, составляет 1 463 млн МДЛ, из которых около 915 млн МДЛ или 62,6% от общей суммы было направлено в примэрии, аффилированные ДПМ, и еще 28 млн МДЛ (1,9%) – в те, что были аффилированы ЕНПМ. Другим примэриям, соответственно тем, которые не аффилированы властям, было выделено около 500 млн МДЛ, что составляет 35,5% от общей суммы. В 2019 году суммы, выделенные в начале года, следовали той же тенденции, немного увеличиваясь в пользу примэрий, аффилированных властям, – 67,3% от общего объема ассигнований (Рисунок 9).

Рисунок 9. Распределение финансовых ресурсов в программе «Хорошие дороги» в зависимости от политической принадлежности примэров

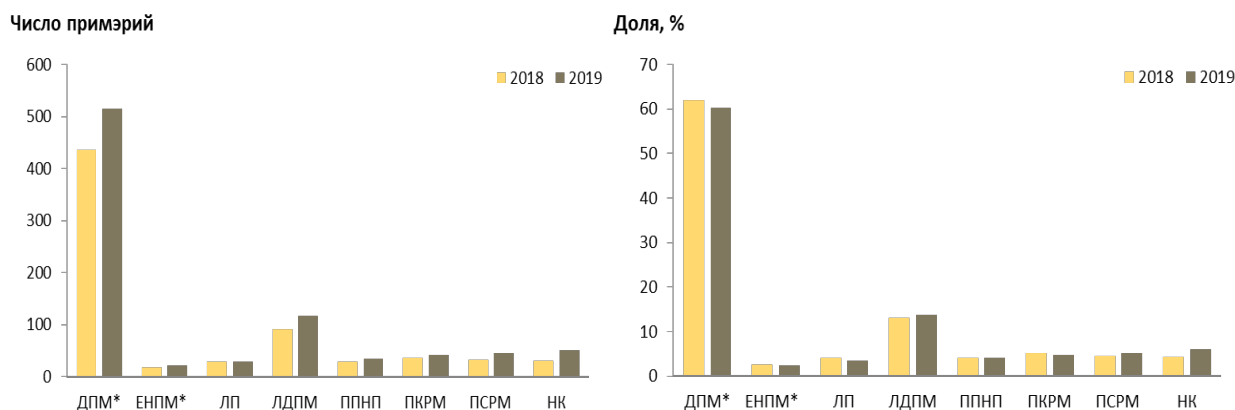


Источник: расчеты авторов на основе Программы периодического ремонта дорог национального и местного значения, общего пользования и улиц. Примечание: * - примэрия аффилирована властям

Не всем примэриям в стране удалось получить финансовые ассигнования в рамках программы «Хорошие дороги». Из 898 существующих примэрий только 703 получили финансирование в 2018 году и 855 в 2019 году. В то же время из общего числа примэрий, получивших финансирование, 454 –

это аффилированные властям примэрии, что составляет 64,6% (2018), из которых 436 примэрий аффилированы ДПМ и 18 примэрий аффилированы ЕНПМ. В 2019 году доля аффилированных властям примэрий от общего числа тех, кто получил финансирование, оставалась примерно на том же уровне, 60,2% или 515 примэрий, аффилированных ДПМ, в 2019 году ЕНПМ еще не была у власти (Рисунок 10).

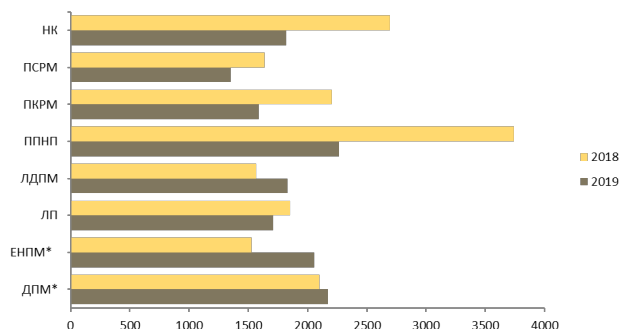
Рисунок 10. Распределение финансовых средств в программе «Хорошие дороги» в зависимости от общего числа примэрий-бенефициаров



Источник: расчеты авторов на основе Программы периодического ремонта дорог национального и местного значения, общего пользования и улиц. Примечание: * - примэрия аффилирована властям

При определении уровня клиентелизма мы более подробно проанализируем размер среднего ассигнования на примэрию в зависимости от политической аффилированности примара. С этой точки зрения Рисунок 11 показывает иную ситуацию по примэриям. Таким образом, мы отмечаем, что примэрии, аффилированные ППНП, и примэрии, возглавляемые независимыми примарами, получили наиболее высокие средние суммы, более 2,5 млн МДЛ (2018). Может показаться, что в данном случае политического клиентелизма не наблюдается, однако следует вспомнить, что проект «Хорошие дороги» был, скорее, инструментом, использовавшимся в избирательных целях и внедряемым с целью достичь максимальных результатов на парламентских выборах в феврале 2019 года. Таким образом, ассигнования были направлены на те населенные пункты, в которых было легче всего повлиять на электорат, чтобы склонить его к голосованию за правящую партию. Разумеется, это в первую очередь примэрии, возглавляемые независимыми примарами, которые, не имея политических обязательств, могут быть легко привлечены на сторону правящей власти. Во-вторых, из Рисунок 11 мы видим, что внимание также было сосредоточено на примэриях, возглавляемых примарами, аффилированными ППНП, что можно объяснить неясной ситуацией с этой партией в данный период и высокой вероятностью того, что примары, вероятней всего, переметнутся к правящей партии, а не к оппозиционным партиям. То же объяснение может быть применено к примарам, аффилированным ПКРМ.

Рисунок 11. Суммы, утвержденные для распределения примэриям в рамках программы «Хорошие дороги», в зависимости от политической принадлежности примаров, в среднем по примэриям, тыс. МДЛ



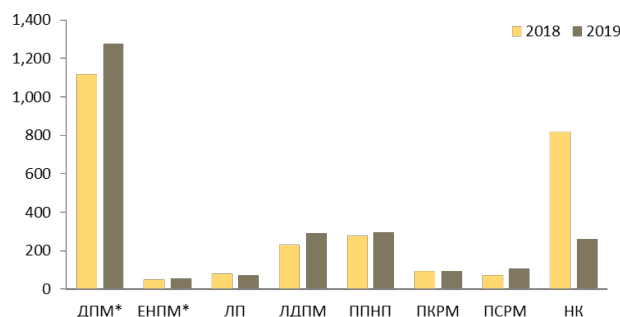
Источник: расчеты авторов на основе Программы периодического ремонта дорог национального и местного значения, общего пользования и улиц. Примечание: * - примэрия аффилирована властям

Наконец, для определения индексов клиентелизма, ассигнования, выделенные в рамках программы «Хорошие дороги», также подвергаются анализу с точки зрения количества населения, проживающего в населенных пунктах, возглавляемых аффилированным властям примарами, и тех, кто проживает в других населенных пунктах. Ассигнования также также подвергаются анализу с точки зрения средней суммы, выделяемой на душу населения различных типов населенных пунктов (аффилированных и неаффилированных властям).

В первом случае в населенных пунктах, аффилированных властям, проживает гораздо больше людей, чем в других населенных пунктах. Таким образом, в 2018 году около 1,2 миллиона человек, живущих в населенных пунктах, возглавляемых примарами, аффилированными ДПМ и ЕНПМ, и 1,5 миллиона из населенных пунктов, где примары не аффилированы властям, получили отремонтированные дороги местного значения. С другой стороны, около 600 тысяч человек жили в населенных пунктах, которые не пользовались этой программой, независимо от того, аффилированы ли примары властям или нет. Впоследствии в 2019 году ситуация существенно не изменилась, за исключением уменьшения числа независимых примаров после их перехода в ряды правящей партии (Рисунок 12). Это также объясняет уменьшение численности населения, которое получило возможность пользоваться отремонтированными дорогами местного значения в примэриях, возглавляемых независимыми примарами.

Рисунок 12. Число жителей примэрий, куда должны быть поступить перечисления в рамках программы «Хорошие дороги» в зависимости от политической принадлежности примаров

Люди, в тысячах



Источник: расчеты авторов на основе Программы периодического ремонта дорог национального и местного значения, общего пользования и улиц. Примечание: * - примэрия аффилирована властям

Наконец, наиболее заметный индекс клиентелизма можно наблюдать на уровне средней суммы, выделяемой на душу населения примэриям, в которых примары аффилированы властям и наоборот.

В первом случае средняя сумма составляла 808 леев/житель в 2018 году и 876 леев/житель в 2019 году. В случае с неаффилированным лицом ситуация совершенно иная, вернулись лишь 330 леев/житель в 2018 году и 516 леев/житель в 2019 году, включая последующее значительное увеличение общей суммы, выделенной на программу «Хорошие дороги» (Таблица 4). Однако важно помнить, что анализ фокусируется на утвержденных суммах, а не на фактически израсходованных, ведь в 2019 году после смены власти произошла значительная корректировка государственного бюджета. В результате сумма, первоначально выделенная на программу, была сокращена примерно на 1 млрд МДЛ. (Фигура 8).

Таблица 4. Сумма выделенная на каждого жителя в зависимости от политической принадлежности примаров, МДЛ

	ДПМ *	ЕНПМ *	ЛП	ЛДП М	ППН П	ПКР М	ПСР М	НК	Нас.пункт, где примар аффилирован властям	Нас.пункт, где примар неаффилирован властям
Сумма/житель 2018	819	559	66 7	629	388	862	746	99	808	330
Сумма/житель 2019	876	804	70 2	732	267	689	571	35 8	876	516

Источник: расчеты авторов на основе Программы периодического ремонта дорог национального и местного значения, общего пользования и улиц

*Примечание: * - примэрия аффилирована властям*

На основании вышеизложенного было установлено, что распределение ассигнований в рамках программы «Хорошие дороги» демонстрирует умеренный уровень политического клиентелизма. За 2018 год индекс клиентелизма составил 2,3 единицы, а в 2019 году этот индекс увеличился до 2,6. Таким образом, в 2018 году шансы на то, что житель населенного пункта, примары которого были аффилированы властям, сможет «извлечь финансовую выгоду» в рамках программы «Хорошие дороги», были в 2,3 раза выше, чем у жителя примэрии, неаффилированной властям. В 2019 году шансы получить финансирование у жителя примэрии, аффилированной властям, были в 2,6 раза выше, чем шансы жителя коммуны, возглавляемой примаром, неаффилированным властям.

2.3. Национальный экологический фонд

Охрана окружающей среды представляет собой проблему глобального значения, так как влияет на условия жизни населения.

Молдова сталкивается с рядом следующих экологических проблем:

- недостаточная разработка способов утилизации твердых отходов, что вызывает загрязнение почвы, воздуха и воды;
- ненадлежащее управление лесными массивами и нерациональные методы ведения сельского хозяйства, что приводит к деградации почвы и утрате биоразнообразия;
- загрязнение малых рек и колодцев по причине устаревшей инфраструктуры очистки воды, незаконного хранения отходов и навоза скота¹⁶.

Государственная политика в области окружающей среды изложена в «Экологической стратегии на 2014-2023 гг.». Концепция Стратегии включает в себя реформирование сферы защиты окружающей

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

среды, с тем чтобы обеспечить функционирование институциональной и административной систем, а также системы управления окружающей средой, адаптированных к требованиям Европейского Союза, что обеспечит экологическую устойчивость и повысит качество экологических факторов. Общая цель Стратегии заключается в создании эффективной системы экологического менеджмента, которая будет способствовать повышению качества экологических факторов и обеспечению населения правом на чистую, здоровую и устойчивую природную среду.

Важным инструментом, используемым государством в продвижении экологической политики, является финансирование из Национального экологического фонда. Деятельность Национального экологического фонда (НЭФ) регулируется несколькими нормативными актами. «Закон об охране окружающей среды», принятый в 1993 году, определяет правовые рамки экологической политики в Республике Молдова. В законе также упоминаются сферы использования Фонда. «Регламент экологических фондов» был утвержден Постановлением правительства в 1998 году на основании «Закона об охране окружающей среды». Документ регулирует деятельность НЭФ, устанавливает источники формирования и направления использования ресурсов фонда. «Регламент управления Национальным экологическим фондом», утвержденный приказом министра охраны окружающей среды в 2013 году, устанавливает способы создания и функционирования, а также задачи и полномочия управляющего и исполнительных органов НЭФ.

2.3.1. Формирование и распределение

Национальный экологический фонд формируется в рамках государственного бюджета. Управляющую функцию НЭФ выполняет Совет директоров Национального экологического фонда (далее – Совет), состоящий из 7 членов:

- ✓ министр сельского хозяйства, регионального развития и окружающей среды (председатель Совета);
- ✓ государственный секретарь министра сельского хозяйства, регионального развития и окружающей среды, отвечающий за охрану окружающей среды и природные ресурсы (вице-председатель Совета);
- ✓ по одному представителю от государственной канцелярии, министерства финансов, министерства экономики и инфраструктуры, министерства здравоохранения, труда и социальной защиты, а также представитель от экологических неправительственных организаций.

Председатель и вице-председатель исполняют свои обязанности в Совете в течение срока своих полномочий в качестве министра и государственного секретаря. Члены Совета назначаются сроком на 2 года, после чего назначившие их учреждения должны утвердить их заново или назначить других представителей, за исключением представителя от экологических НПО, который избирается/переизбирается путем ежегодной ротации на Форуме неправительственных экологических организаций.

НЭФ создается в рамках государственного бюджета. Выделение средств осуществляется на основе проектов, представляемых местными органами власти, предприятиями и организациями, независимо от их формы собственности, а также неправительственными организациями. Поданные проектные предложения и заявки на гранты рассматриваются в установленном порядке на заседаниях Совета директоров НЭФ, которые проводятся не реже одного раза в квартал. Финансовые средства Национального экологического фонда могут быть использованы в следующих целях:

- ✓ финансирование проектов по реализации национальных природоохранных стратегий, программ и планов, стандартов и нормативов, строительство и доленое участие в

строительстве объектов охраны окружающей среды (в том числе финансирование проектных работ и их реализация в области водоснабжения и канализации; финансирование работ по сбору и сортировке отходов и поддержка мероприятий по их переработке или обезвреживанию, улучшение качества воздушного бассейна);

- ✓ научные исследования в области охраны окружающей среды;
- ✓ организация и управление экологической информационно-рекламной системой, пропаганда экологических знаний;
- ✓ оплата услуг специалистов, работающих в НЭФ (до 5% средств, накопленных в Фонде), создание и укрепление материально-технической базы природоохранных структур, в том числе ведение статистического учета экологических фондов (до 10% от общей суммы доходов Фонда);
- ✓ организация международного сотрудничества в области охраны окружающей среды, в том числе путем обучения иностранных специалистов оказанию консультативной помощи, проведения экспертиз, участия представителей страны в деятельности международных природоохранных конвенций, участницей которых является Республика Молдова; уплата членских взносов межгосударственным организациям в области охраны окружающей среды, а также путем организации и проведения мероприятий по претворению в жизнь Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения;
- ✓ ликвидация последствий стихийных бедствий, производственных катастроф, других ситуаций, которые могут нанести вред окружающей среде;
- ✓ оказание финансовой поддержки неправительственным природоохранным организациям на основе специальной грантовой программы, предназначенной для экологических проектов.

В 2018 и 2019 годах при распределении источников НЭФ первоочередное внимание уделялось проектам водоснабжения, канализации и очистки, а также проектам, связанным с укреплением берегов рек и устранением последствий наводнений. Фактически, для других приоритетов предоставляется небольшое финансирование по сравнению с проектами в рамках программы водоснабжения и канализации. В 2018 году совет директоров НЭФ одобрил 137 проектов и перечислил около 236,3 млн МДЛ. Из 137 принятых проектов 127 были направлены на водоснабжение и канализацию, а выделенная сумма составила примерно 202,2 млн МДЛ (Таблица 5). В 2019 году было утверждено 62 проекта, и из фонда было выделено 218,3 млн МДЛ. Для водоснабжения и канализации было одобрено 49 проектов и переведено 205 млн МДЛ.

Таблица 5. Программы и проекты, финансируемые Национальным экологическим фондом

Программа	2018 г.			2019 г.		
	Количество утвержденных проектов	Утвержденная сумма, тыс. МДЛ	Перечисленная сумма, тыс. МДЛ	Количество утвержденных проектов	Утвержденная сумма, тыс. МДЛ	Перечисленная сумма, тыс. МДЛ
Программы и управление в сфере охраны окружающей среды	3	9 267	1 745	3	1 296	1 137
Комплексное управление отходами и	2	12 022	9 335	6	19 409	7 294

химическими веществами						
Экологическая безопасность окружающей среды	1	200	0	2	3 955	423,5
Мониторинг качества окружающей среды	3	8 110	14 370	0	0	3 498
Защита и сохранение биоразнообразия	1	2 914	8 649	2	5 712	1 000
Водоснабжение и канализация	127	350 270	202 164	49	203 633	204 978
Всего	137	382 784	236 264	62	234 005	218 330

Источник: <http://www.madrm.gov.md/ro/content/fondul-ecologic-național>, расчеты авторов

2.3.2. Потенциальные формы клиентелизма

НЭФ находится под управлением политически зависимого учреждения. Например, совет директоров НЭФ возглавляет министр сельского хозяйства, регионального развития и окружающей среды, являющийся политической фигурой. Аналогичным образом, другие члены Совета представляют министерства, которые, по сути, являются политически контролируруемыми учреждениями.

В 2018 и 2019 годах самые большие ассигнования в НЭФ были направлены примарам, аффилированным правящей партии/партиям (Таблица 6). В 2018 году было принято решение о выделении 307 млн МДЛ 107 примэриям. Примэрии, возглавляемые примарами от правящих партий: ДПМ и ЕНПМ должны были получить 187,9 млн МДЛ (61,2% от ассигнований Фонда) и, соответственно, 11,8 млн МДЛ (3,8% от ассигнований Фонда). Таким образом, примэрии правящих партий получили около 2/3 отчислений НЭФ. В 2019 году решения о распределении денежных средств НЭФ были приняты в марте (только 2 решения были приняты в феврале). В 2019 году было принято решение выделить 195,6 млн МДЛ на реализацию проектов в 46 населенных пунктах. Было решено, что примэриям, возглавляемым примарами от ДПМ, будет выделено 150,7 млн МДЛ, что составляет более 3/4 от утвержденных перечислений Фонда.

Таблица 6. Сумма, выделенная в зависимости от политической принадлежности примаров, распределенная по партиям

	ДПМ*	ЕНПМ*	ЛП	ЛДПМ	ПМНП	ПКРМ	ПСРМ	НК	Всего
Сумма, утвержденная в 2018 г., млн МДЛ	187,9	11,8	11,9	40,1	9,9	17,8	7,0	20,5	307
Сумма, утвержденная в 2019 г., млн МДЛ	150,7	-	9,2	29,9	1,1	-	4,7	-	195,6
Доля из утвержденной суммы %, 2018 г.	61,2	3,8	3,9	13,0	3,2	5,8	2,3	6,7	100
Доля из утвержденной суммы %, 2019 г.	77,0	-	4,7	15,3	0,6	-	2,4	-	100

Источник: <http://www.madrm.gov.md/ro/content/fondul-ecologic-național>, расчеты авторов

Примечание: * - примэрия аффилирована властям

Анализ распределения средств по политическому принципу примэриям, воспользовавшимся ассигнованиями от НЭФ, свидетельствует об явном фаворитизме примэрий, возглавляемых

примарами, аффилированными правящим партиям (Таблица 7). Так, в 2018 году из 107 примэрий, получивших финансирование от НЭФ, 62 возглавляли примары ДПМ (57,9% примэрий), а 4 – примары ЕНПМ (3,7% мэрий). Таким образом, около 62% примэрий, получавших средства Фонда, возглавлялись примарами, аффилированными властям. В 2019 году концентрация сумм, выделенных сообществам, управляемым примарами от правящей партии, была выше, чем в 2018 году. Из 46 примэрий, которым были предоставлены финансовые ассигнования, 36 (73,9%) управлялись примарами от ДПМ.

Таблица 7. Примэрии-бенефициары финансирования в зависимости от политической принадлежности примаров

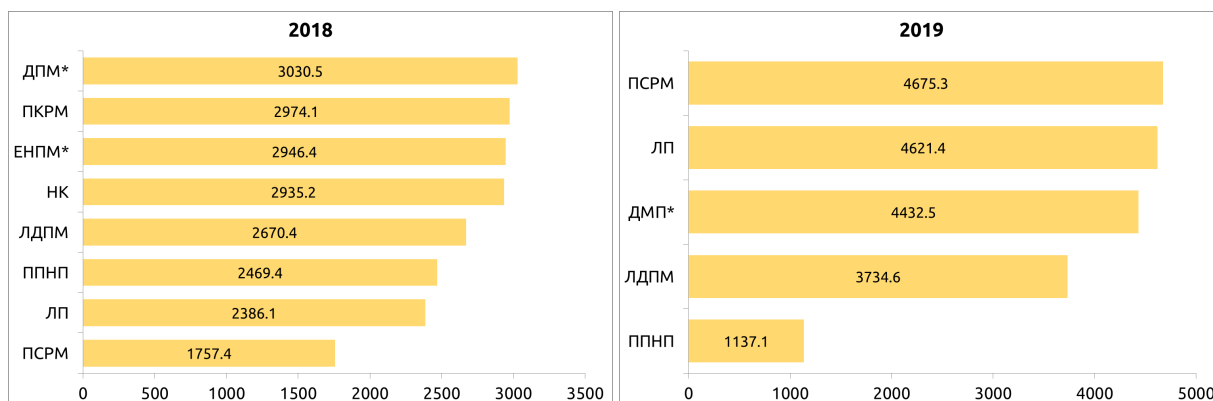
	ДПМ*	ЕНПМ*	ЛП	ЛДПМ	ППНП	ПКРМ	ПСРМ	НК	Всего
Число примэрий, получивших ассигнования от НЭФ в 2018 г.	62	4	5	15	4	6	4	7	107
Число примэрий, получивших ассигнования от НЭФ в 2019 г.	34	-	2	8	1	-	1	-	46
Доля от общего числа примэрий, получивший ассигнования из НЭФ, %, 2018 г.	57,9	3,7	4,7	14	3,7	5,6	3,7	6,5	100
Доля от общего числа примэрий, получивший ассигнования из НЭФ, %, 2019 г.	73,9	-	4,3	17,4	2,2	-	2,2	-	100

Источник: <http://www.madrm.gov.md/ro/content/fondul-ecologic-național>, расчеты авторов

Примечание: * - примэрия аффилирована властям

На уровне средней суммы ассигнований на каждую примэрию в зависимости от политической принадлежности примара заметны некоторые отличия, но они не являются четким показателем политического фаворитизма. В 2018 году примэрии, возглавляемые примарами, принадлежащими к 4-м партиям, а также примарами, неаффилированными ни одной из партий, получили примерно одинаковые в среднем суммы (Рисунок 13). Таким образом, для примаров от ДПМ, ПКРМ, ЕНПМ и независимых примаров были утверждены к распределению суммы в среднем от 2,9 до 3 млн МДЛ. В наибольшей степени были обойдены вниманием те примэрии, что возглавлялись представителями ПСРМ, им было выделено в среднем около 1,76 млн МДЛ. В 2019 году наибольшие средние суммы ассигнований достались примэриям, во главе которых были представители ПСРМ (4,7 млн МДЛ), за ними следовали примэрии, управляемые примарами от ЛП (4,6 млн МДЛ) и примарами от ДПМ (4,4 млн МДЛ), а самыми обойденными были примэрии ППНП (1,1 млн МДЛ).

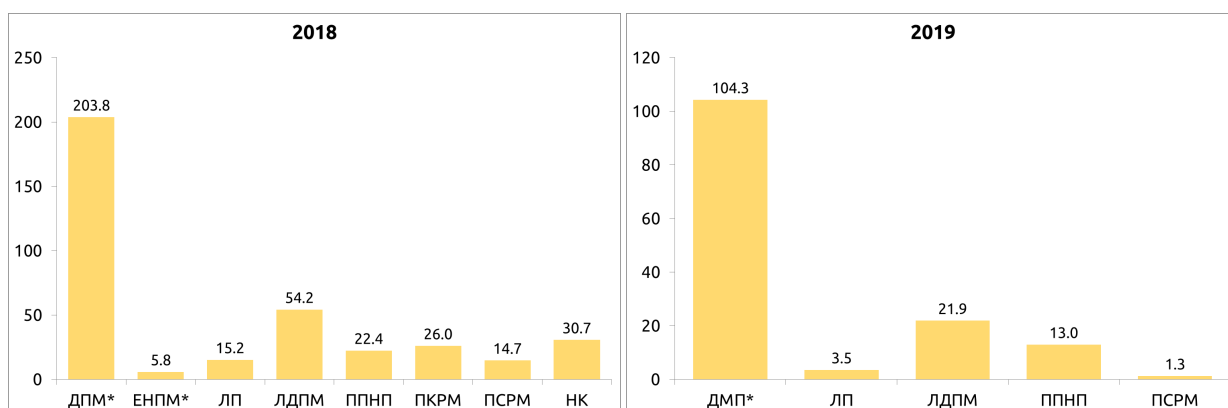
Рисунок 13. Средняя сумма, выделенная на каждую примэрию в зависимости от политической принадлежности примаров, тыс. МДЛ



Источник: <http://www.madrm.gov.md/ro/content/fondul-ecologic-național>, расчеты авторов
Примечание: * - примэрия аффилирована властям

В примэриях, аффилированных властям и получивших финансирование от НЭФ, проживает больше людей, чем в населенных пунктах, также получивших ассигнования, но неаффилированных властям (Рисунок 14). В результате в примэриях, аффилированных властям, было больше реальных бенефициаров данных ассигнований по сравнению с примэриями, неаффилированными властям. Так, в 2018 году в примэриях, аффилированных властям, получивших финансирование, насчитывалось 209,6 тыс. жителей: около 203,8 тыс. в примэриях, контролируемых ДПМ, и 5,8 тыс. в примэриях ЕНПМ. В то же время в примэриях, неаффилированных властям, которые получили финансирование, насчитывалось около 163,3 тыс. жителей. В 2019 году в примэриях ДПМ, которые получили финансирование, проживало около 104,3 тыс. человек, в то время как в населенных пунктах, возглавляемых примарами, неаффилированными властям, проживало лишь 39,7 тыс. человек.

Рисунок 14. Количество зарегистрированного населения в населенных пунктах, которым утвердили финансирование от НЭФ в зависимости от политической принадлежности мэров, тыс. человек



Источник: <http://www.madrm.gov.md/ro/content/fondul-ecologic-național>, расчеты авторов
Примечание: * - примэрия аффилирована властям

Кроме того, сумма, выделяемая на одного жителя примэрии, аффилированной властям, превышает сумму, выделенную жителю коммуны, возглавляемой примаром, не являющимся членом ни одной из правящих партий (

Таблица 8). В то же время следует отметить, что анализ сумм на одного жителя в отношении каждой партии, не всегда обнаруживает большие различия. В 2018 году в среднем на одного жителя

	ДПМ *	ЕНПМ *	ЛП	ЛДП М	ППН П	ПКР М	ПСР М	НК	Примэрии возглавляем ые аффилирова	Примэрии возглавляем ые неаффилиро
Сумма/ житель,	922,1	2015	784,2	738,4	441,1	685,3	478	669, 9	952,6	657,1
Сумма/ житель,	1445, 2		2613, 9	1364, 7	87,6		3737, 3		1445,2	1133

примэрии, аффилированной властям, пришлось 952,6 лея в 2018 году и 1445,2 в 2019 году, в то время как на жителя примэрии, возглавляемой неаффилированным властям примаром, пришлось 657,1 леев в 2018 году и 1133 в 2019 году.

Таблица 8. Средняя сумма на одного жителя в населенных пунктах, которым было утверждено финансирование в зависимости от политической принадлежности мэров,

	ДПМ *	ЕНПМ *	ЛП	ЛДП М	ППН П	ПКР М	ПСР М	НК	Примэрии возглавляем ые аффилирова	Примэрии возглавляем ые неаффилиро
Сумма/ житель,	922,1	2015	784,2	738,4	441,1	685,3	478	669, 9	952,6	657,1
Сумма/ житель,	1445, 2		2613, 9	1364, 7	87,6		3737, 3		1445,2	1133

в леях

Источник: <http://www.madrm.gov.md/ro/content/fondul-ecologic-național>, расчеты авторов

Примечание: * - примэрия аффилирована властям

2.3.3. Выведенные индексы политического клиентелизма

На основании индекса было установлено, что при распределении ассигнований из НЭФ проявляется высокий уровень политического клиентелизма. По 2018 году индекс клиентелизма составляет 2,4 единицы, а в 2019 году этот индекс вырос до 4,7. Таким образом, в 2018 году шансы на то, что житель аффилированной властям примэрии «воспользуется» финансированием от НЭФ, были в 2,4 раза выше, чем у жителя населенного пункта, примар которой не аффилирован властям. В 2019 году шансы получить финансирование у жителя аффилированной властям примэрии были в 4,7 раза выше, чем шансы у жителя населенного пункта, возглавляемого примаром, неаффилированным властям. Эту эволюцию можно объяснить тем фактом, что НЭФ активно использовался в политических целях. После парламентских выборов в феврале 2019 года последовали местные выборы, и была высока вероятность проведения досрочных парламентских выборов. В этом смысле правящая партия попыталась, по крайней мере, сохранить и даже расширить свою клиентелистскую сеть, выделяя финансирование из НЭФ, прежде всего, аффилированным примэриям.

2.4. Национальный фонд регионального развития

Национальный фонд регионального развития (далее - НФРР) был создан в 2008 году на основании Постановления Правительства о мерах по реализации Закона о региональном развитии в Республике

Молдова¹⁷. НФРР находится в ведении МСХРРОС и направлен на финансирование и реализацию проектов и программ регионального развития, включенных в Единый программный документ (ЕПД). ЕПД утверждается Национальным координационным советом по региональному развитию (НКСРР) на основании проектных предложений, представленных на утверждение после их оценки Оценочной комиссией.

2.4.1. Формирование и распределение средств из НФРР

На основании Постановления Правительства №. 127/2008, НФРР как минимум на 1% состоит из доходов государственного бюджета, которые ежегодно утверждаются Законом о государственном бюджете. Однако в Законе о бюджете на 2018 год была предусмотрена сумма в 200 млн МДЛ, а на 2019 и 2020 годы – 220 млн МДЛ для НФРР. В этом контексте доходы, предусмотренные Законом о бюджете на 2018 год, составили 36,6 млрд МДЛ, в 2019 году – 40,6 млрд МДЛ, а в 2020 году – 44,1 млрд МДЛ.

Средства в рамках НФРР распределяются на основе ЕПД, который одобрен НКСРР. Также из НФРР покрываются операционные расходы Агентств регионального развития, Севера, Центра, Юга и Гагаузии.

2.4.2. Потенциальные формы клиентелизма

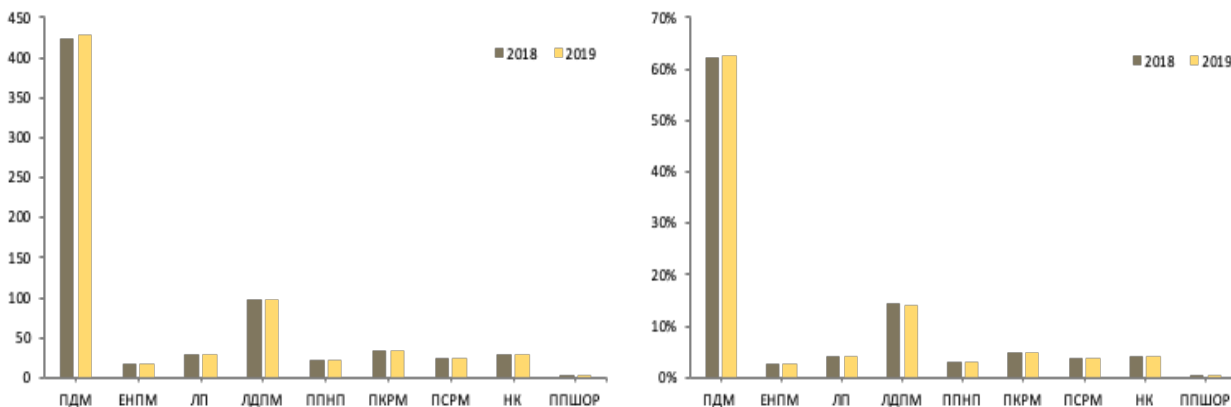
Средства из НФРР распределяются на основе проектов, первоначально одобренных Оценочной комиссией, а затем переданных на утверждение в НКСРР. Таким образом, политический клиентелизм может проявиться в пользу некоторых проектов, полученных от МОВ, примары и председатели района которых принадлежат определенной политической партии. В этом отношении утверждение проектов НКРСП, в состав которого в основном входят представители правительства, может оказать потенциальное негативное воздействие на эффективность использования ресурсов и, в свою очередь, привести к распределению финансовых средств на основе политической принадлежности.

В связи с этим, основываясь на собранных данных, мы обнаружили, что в 2018 и 2019 годах около 700 примэрий стали бенефициарами средств от НФРР. При установлении этих ассигнований мы учитывали как проекты, направленные на одну или несколько примэрий, так и на весь район. Большое количество примэрий-бенефициаров также объясняется методологией, использованной в этом исследовании. Таким образом, в случае проекта районного уровня, выделенные суммы были равномерно распределены между примэриями в рамках соответствующего МОВ II уровня. Как показано на

Рисунок 15, в основном средства были выделены примарам ДПМ (423 и 428 примэрий) с долей 62,3% и 62,76% от общего числа примэрий-бенефициаров соответственно.

Рисунок 15. Количество и доля примэрий-бенефициаров ассигнований из НФРР согласно политической принадлежности

¹⁷ Постановление Правительства №. 127/2008 о мерах по реализации Закона №. 438-XVI от 28 декабря 2006 г. в отношении регионального развития в Республике Молдова

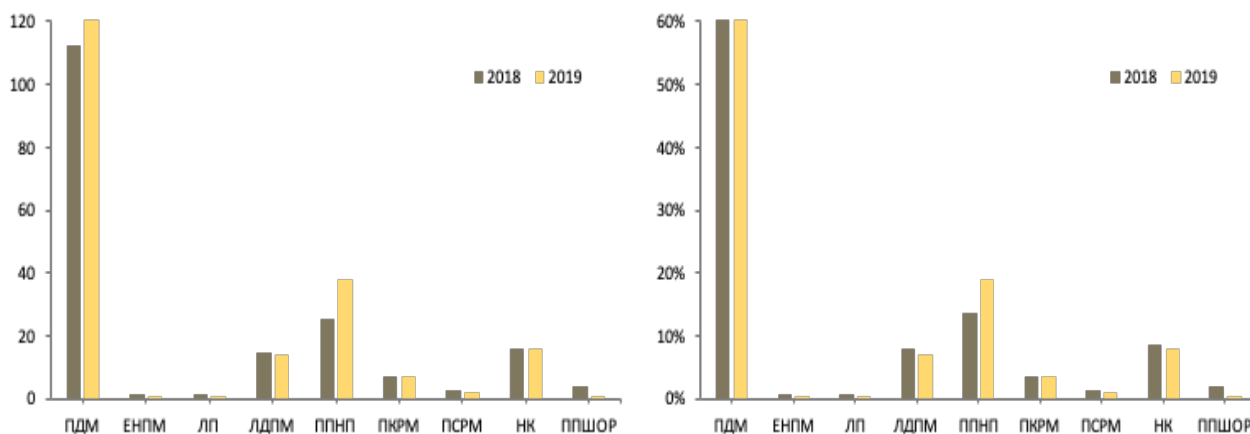


Источник: расчеты авторов на основе отчетов о реализации НФРР за 2018 и 2019 гг., www.madrm.gov.md

2.4.3. Выведенные индексы политического клиентелизма

Из общего объема ресурсов, утвержденных для финансирования проектов в рамках единого программного документа, мы установили, что при распределении было отдано предпочтение ДПМ. Таким образом, на Рисунок 16 показаны средства, выделенные для проектов, бенефициарами которых являются аффилированные ДПМ примэрии: их стоимость составила 112,29 млн МДЛ в 2018 году и 120,31 млн МДЛ в 2019 году с долей чуть более 60%. Отдельную помощь представляет финансирование проектов для ассоциированных муниципалитетов ППНП, которое составило от 13,73% до почти 19% от выделенных сумм. Специфическим аспектом является отсутствие каких-либо преимуществ для примэрий, аффилированных ЕНПМ.

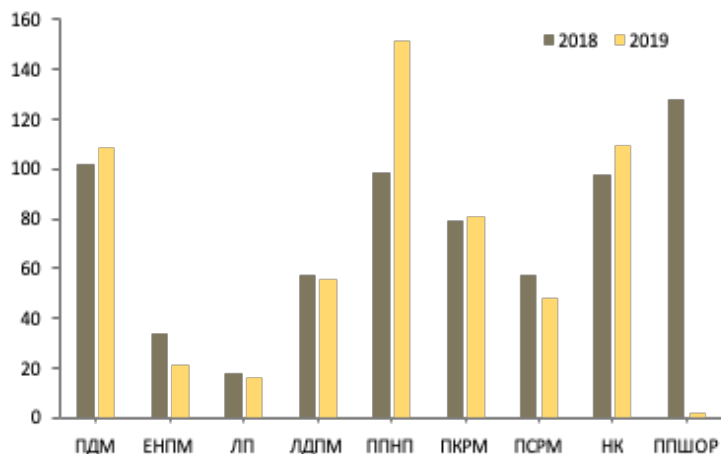
Рисунок 16. Сумма (тыс. МДЛ) и доля (%) проектов, профинансированных НФРР в зависимости от политической принадлежности примаров, тыс. МДЛ



Источник: расчеты авторов на основе отчетов о реализации проектов НФРР за 2018 и 2019 гг., www.madrm.gov.md

В то же время, в расчете на душу населения, ассигнованиями из НФРР воспользовались жители примэрий, аффилированных ДПМ, а также примэрий, аффилированных ППНП, как показано на Рисунок 17. Таким образом, в 2019 году сумма в среднем на душу населения достигла 151,91 МДЛ в случае проектов, финансируемых для аффилированных ППНП примэрий и минимум 1,92 лева на душу населения в населенных пунктах, аффилированных ППШОР.

Рисунок 17. Сумма в среднем на душу населения из ассигнований проектов, финансируемых НФРР, МДЛ



Источник: расчеты авторов на основе отчетов о реализации проектов НФРР за 2018 и 2019 гг., www.madrm.gov.md

Индекс политического клиентелизма отражает тот факт, что аффилированным властям примэриям с населением в 1,45 млн граждан в 2018 году было выделено 113,86 млн МДЛ, в то время как неаффилированным властям примэриям с населением в 1,9 млн жителей было предоставлено 70,9 млн МДЛ, а в 2019 году – 120 млн МДЛ по сравнению с 79 млн МДЛ. Как и в случае перечислений из государственного в местные бюджеты, направленные для капиталовложений, а также для программы «Хорошие дороги», мы выявили высокий индекс политического клиентелизма: 2,07 в 2018 году и 2,15 в 2019 году. Здесь также можно констатировать, что житель примэрии, аффилированной властям, получил двойное преимущество в денежном выражении по сравнению с жителем примэрии, неаффилированной властям,

Умеренный индекс политического клиентелизма также указывает на некоторые проблемы относительно процессе принятия решений, когда отдается предпочтение проектам, заявленным примэриями, аффилированными властям. Этот индекс дает понять, что управление НФРР нуждается в исправлениях и дополнениях, в том числе и в усилении эффективности и возможности включения проектов, финансируемых из НФРР, в ЕПД, а также возврат к таким важным вопросам, как разделение процесса разработки и оценки государственных секторальных программ от функции их исполнения, в том числе и в вопросах управления НФРР.

2.5. Фонд социальных инвестиций Молдовы

Фонд социальных инвестиций Молдовы (ФСИМ) был создан в соответствии с постановлением правительства на основе проекта, поддержанного Всемирным банком и Агентством США по международному развитию (USAID) еще в 1997 году. Статус ФСИМ несколько раз пересматривался, но цель и задачи по-прежнему связаны с реализацией проектов в социальных областях, финансируемых из внешних источников. В 2018 году ФСИМ был реорганизован, и в настоящее время он является государственным учреждением «Фонд социальных инвестиций Молдовы».

2.5.1. Формирование и распределение средств ФСИМ

Начиная с 2018 года, ФСИМ осуществлял свою деятельность на основе новых положений Устава. До утверждения Постановления Правительства №. 1188/2018 ФСИМ действовал согласно собственному

регламенту, включающему, среди прочего, руководство деятельностью, руководство по закупкам, а также руководство по мониторингу и оценке.

Ресурсы ФСИМ формировались в основном из внешних фондов, благодаря поступлению средств из различных проектов и программ финансирования. Среди известных проектов, реализуемых ФСИМ, числятся такие, как: «Программа технической и финансовой помощи, оказываемой Правительством Румынии дошкольным учреждениям Республики Молдова», проект «Социальная инфраструктура и энергоэффективность», финансируемый правительством Германии через Немецкий банк развития, проект «Реформа образования в Молдове», финансируемый Всемирным банком, а также другие проекты, включающие в себя техническую помощь и финансовую поддержку. В данном исследовании анализируется способ распределения средств из программ и проектов, реализованных под управлением ФСИМ в период 2018-2019 гг.

Закон о бюджете на 2018 год предусматривает выделение образовательным учреждениям 106 млн МДЛ из кредита, предоставленного Всемирным банком в рамках проекта «Реформа образования в Молдове». В рамках того же проекта закон о бюджете на 2019 год предусматривал выделение 92 млн МДЛ, а закон о бюджете на 2020 год – 97,8 млн МДЛ.

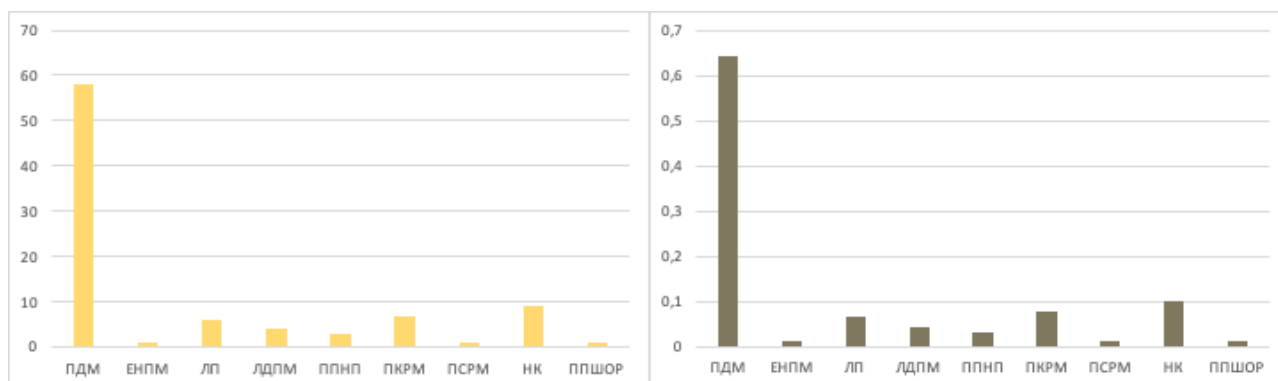
2.5.2. Потенциальные формы политического клиентелизма

В рамках настоящего исследования потенциальные формы клиентелизма, подвергаемые анализу, связаны с политической принадлежностью примаров населенных пунктов – бенефициаров финансовых средств, направленных на реализацию проектов в этих населенных пунктах. Данное исследование основывалось на официальной информации, представленной ФСИМ о внедрении ресурсов из программ и проектов, проводимых под управлением Фонда.

На 2018 и 2019 годы ФСИМ профинансировал проекты на общую сумму 142 млн МДЛ. Большинство проектов было профинансировано на основе софинансирования, общий денежный объем которого со стороны населенных пунктов составил 26,3 млн МДЛ.

Таким образом, за 2018 и 2019 годы финансовые средства, выделенные под анализируемые проекты, которые финансировались из проектов и программ, управляемых ФСИМ, показывают, что распределение производилось в зависимости от политической принадлежности примаров и, в основном, в пользу тех из них, что были аффилированы ДПМ, как показано на **Error! Not a valid bookmark self-reference..**

Рисунок 18. Сумма (млн МДЛ) и доля (%) примарий-бенефициаров, получивших финансирование в зависимости от политической принадлежности



Источник: расчеты авторов на основе данных, предоставленных ФСИМ за 2018 и 2019 гг.

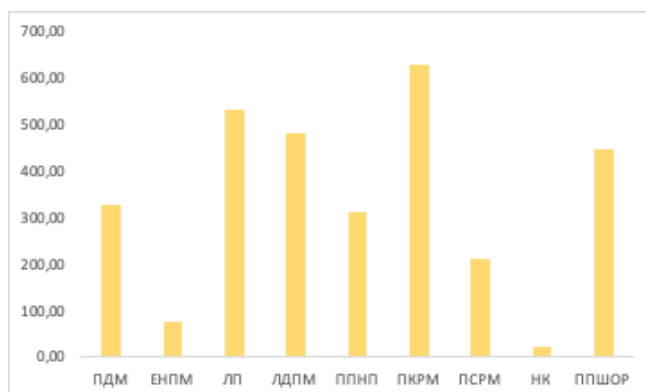
Наряду с этим мы отмечаем и умеренную поддержку, оказываемую некоторым оппозиционным партиям – ЛП, ПКРМ, ППНП, а также независимым кандидатам. Финансирование, выделяемое на социальные проекты в примэриях, аффилированных ПКРМ, ППНП, является показателем того, что проекты распределялись не только на основе политических предпочтений.

2.5.3. Выведенные индексы политического клиентелизма

Проанализировав данные, мы обнаружили, что в случае ФСИМ в 2018-2019 годах отмечался низкий индекс политического клиентелизма, составлявший 1,38. Эта цифра говорит о том, что финансируемые ФСИМ проекты могут иметь небольшую тенденцию к фаворитизму по отношению к некоторым политически аффилированным примэриям. В то же время наличие софинансирования в реализуемых проектах является дополнительным элементом, снижающим риски политического клиентелизма. ФСИМ мог бы использовать эти индексы как основание для пересмотра части внутренних процессов, связанных с распределением средств для населенных пунктов.

Как показано на Рисунок 19, выгоды в расчете на душу населения для ФСИМ распределялись довольно неравномерно. Отчасти это связано с тем, что, как выяснилось в ходе проведения анализа, инвестиционные проекты в социальной инфраструктуре реализуются в течение нескольких лет, и проведенный нами в течение двух лет анализ не будет показателем для всех проектов. Тем не менее, мы можем заметить, что в расчете на душу населения примэрии ПКРМ, ЛП и ЛДПМ располагались на вершине рейтинга, со средними суммами 626 леев, 532 леев и 481 леев соответственно. Для сравнения, в случае примэрий, аффилированных ДП, средняя сумма на душу населения составляла 327 леев.

Рисунок 19. Средняя сумма на душу населения, выделенная согласно политической принадлежности примара (МДЛ)



Источник: расчеты авторов на основании данных, предоставленных ФСИМ за 2018 и 2019 гг.

2.6. Фонд энергоэффективности

Фонд энергоэффективности (ФЭЭ) был создан в 2012 году на основании Постановления Правительства №. 401/2012. Также на основании Постановления Правительства №. 1173/2010, было также создано Агентство по энергоэффективности в качестве преемника Национального агентства по энергосбережению, созданного в 2002 году. Впоследствии на основании Постановления Правительства №. 45/2019 ФЭЭ был объединен с Агентством по энергоэффективности (АЭЭ). Таким образом, в качестве правопреемника АЭЭ взяло на себя управление целевыми фондами в области энергоэффективности. И ФЭЭ, и АЭЭ управляли/управляют проектами в области энергоэффективности, осуществляя свою деятельность на основе конкурса проектных предложений, подаваемых заинтересованными органами. Проекты, предлагаемые для финансирования, должны соответствовать целям, заявленным в конкурсе проектов.

2.6.1. Формирование и распределение фондов для проектов регионального развития

Источниками формирования ФЭЭ являются отчисления из государственного бюджета, а также средства из внешних фондов, предоставляемые на основе проектов технической помощи или внешних займов. Поскольку АЭЭ приняло на себя функции управления проектами и освоения ресурсов в сфере энергоэффективности, в 2019 году оно обновило регламент своей деятельности.

В 2018 году ассигнования для ФЭЭ составили 50 млн МДЛ, в 2019 году – 40 млн МДЛ, и в 2020 году – 80 млн МДЛ. Проекты, финансируемые АЭЭ, основаны на принципе софинансирования при финансовом участии населенного пункта-бенефициара.

2.6.2. Потенциальные формы клиентелизма

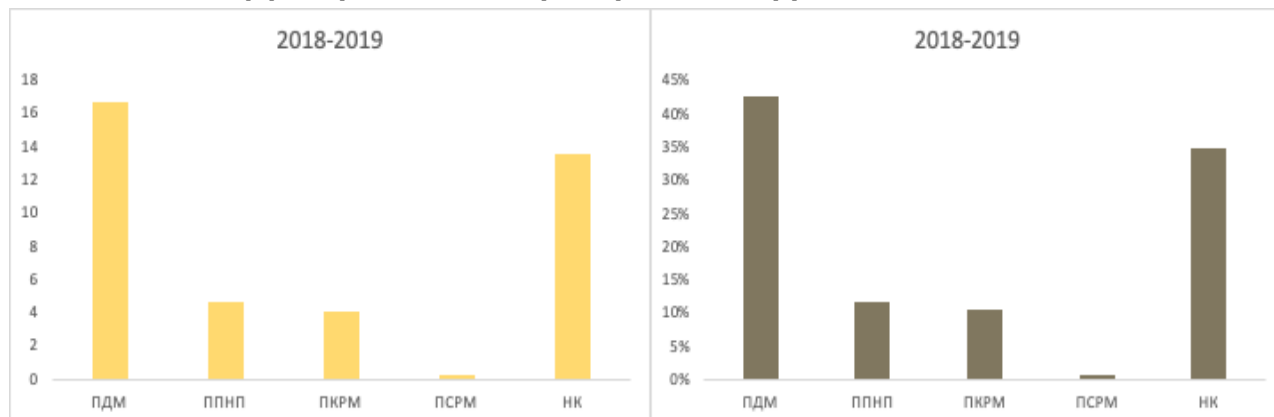
Анализируемые в настоящем исследовании потенциальные формы клиентелизма связаны с политической принадлежностью примаров населенных пунктов – бенефициаров целевых финансовых средств, полученных ими согласно решениям по итогам отбора проектных предложений и распределению финансовых ресурсов.

2.6.3. Выведенные индексы политического клиентелизма

Проведя анализ данных, представленных Агентством по энергоэффективности (ЕЕА), мы обнаружили самый низкий индекс политического клиентелизма – 1,048, который указывает на то, что распределение средств внутри АЭЭ, включая поглощение проектов, финансируемых Фондом

энергоэффективности (ФЭЭ), является наиболее равномерным по сравнению со всеми фондами, проанализированными в данном исследовании. Несмотря на то, что АЭЭ в течение 2018-2019 годов реализовало небольшое количество проектов (всего 16 проектов в 2018 и 2019 годах), важно, что почти 40 млн МДЛ были относительно равномерно распределены между примэриями-бенефициарами, получившими сначала средства ФЭЭ, а затем АЭЭ. Как показано на Рисунок 20, распределение средств осуществляется в пользу муниципалитетов, неаффилированных властям.

Рисунок 20. Распределение и доля ассигнований за 2018/2019 гг. согласно политической аффилированности примаров, млн МДЛ



Источник: расчеты авторов на основании данных, представленных Агентством энергоэффективности

Таким образом, наличие четких правил отбора проектов, основанных на достижениях, внутренних процедурах отбора, прозрачности отборочного процесса, требования софинансирования проектов в области энергоэффективности, а также автономия ответственного за управление финансами органа, при минимальном влиянии политического фактора, способствуют более эффективному использованию средств при соблюдении требований эффективности использования ресурсов и инвестиционных возможностей.

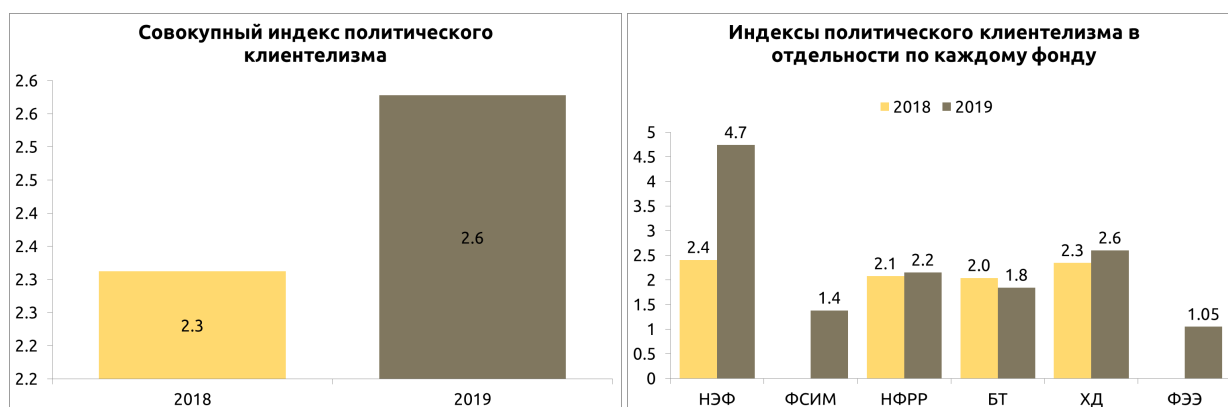
3. Индекс политического клиентелизма (совокупный индекс)

В 2019 г. по сравнению с 2018 г. наблюдается рост совокупного индекса политического клиентелизма. Как в 2018, так и в 2019 году, в большинстве фондов были зарегистрированы высокие значения политического клиентелизма. Таким образом, только в случае перечислений из бюджета в 2019 году и ФСИМ индексы клиентелизма были меньше 2-х. Для остальных фондов индексы политического клиентелизма были выше 2-х. Исключением является ФЭЭ. В случае этого фонда индекс равнялся 1,05, и это позволяет говорить, что проявлений клиентелизма практически не наблюдается.

Росту совокупного индекса клиентелизма в наибольшей степени способствовало увеличение индекса, связанного с НЭФ. Таким образом, индекс вырос вдвое: с 2,4 до 4,7. Кроме того, за исключением трансфертов из государственного бюджета, остальные фонды показали рост уровня политического клиентелизма. Так, в 2019 году по сравнению с 2018 годом индекс клиентелизма увеличился: с 2,1 до 2,2 в случае НФРР и с 2,3 до 2,6 в случае программы «Хорошие дороги».

Таким образом, в 2018 году на долю жителя примэрии, аффилированной властям, пришлось в 2,3 раза больше, чем на долю того, кто проживает в населенном пункте, неаффилированном властям. В 2019 году на жителя примэрии, аффилированной властям, пришлось уже в 2,6 раза больше по сравнению с жителем населенного пункта, неаффилированного властям.

Рисунок 21. Индексы политического клиентелизма



Источник: расчеты авторов

Рост индекса политического клиентелизма был обусловлен тем, что 2019 год был годом проведения выборов. В 2019 году в феврале состоялись парламентские выборы и должны были состояться местные выборы. В то же время после февральских выборов не была сформирована правящая коалиция, что делало вероятность досрочных парламентских выборов достаточно высокой. В этих условиях правящая власть в лице ДПМ попыталась укрепить свою клиентелистскую сеть, чтобы добиться для себя благоприятного исхода выборов. Они реализовывали свое намерение, в том числе, путем сосредоточения государственных ассигнований теми местными органами управления, что контролировались властями.

С другой стороны, следует отметить низкий уровень политического клиентелизма в случае ФЭЭ. Эту ситуацию можно объяснить институциональной организацией ФЭЭ. В большинстве фондов решения о распределении денег принимаются политическими структурами или теми, кто может оказать

политическое влияние. В случае ФЭЭ орган, принимающий решения, в меньшей степени подвержен политическому влиянию. Совет директоров ФЭЭ состоит из 4-х членов, представляющих государственные учреждения, и 5-ти представителей частной среды. Это снижает вероятность выделения финансовых средств на основе политических критериев.

4. Чрезвычайные правительственные фонды

В дополнение к инструментам, рассмотренным в главе 2, в распоряжении правительства имеются и другие фонды, которые можно использовать в политических интересах, например, *Чрезвычайные фонды Правительства*. Для финансирования непредусмотренных действий, которые правительству, возможно, придется предпринять в течение года, у него в распоряжении имеется два отдельных "чрезвычайных" фонда. Это является необходимостью и дает правительству возможность оперативно реагировать на какие-либо финансовые нужды в непредвиденных и чрезвычайных ситуациях, возникающих в течение бюджетного года и не имеющих бюджетного покрытия.

Таким образом, Резервный фонд и Интервенционный фонды создаются для финансирования срочных расходов, которые невозможно было предвидеть, наиболее распространенными из которых являются случаи устранения ущерба, вызванного стихийными бедствиями, эпидемиями или другими форс-мажорными обстоятельствами. Наряду с этим управление данными средствами осуществляется на основании Положения, утвержденного правительством¹⁸. Следуя той же логике, органы местной власти также могут создавать резервные фонды для финансирования срочных расходов, возникающих в течение бюджетного года, управление которыми ведется на основании положения, утвержденного местным советом.

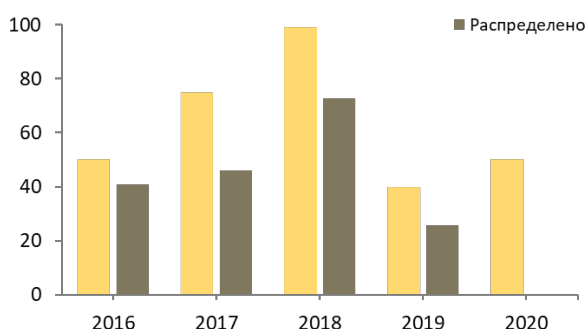
4.1. Формирование и распределение доходов резервных фондов

Объемы чрезвычайных фондов правительства утверждаются отдельным законом о годовом государственном бюджете. В течение года они могут меняться одновременно с внесением изменений в государственный бюджет. В последние годы ассигнования составляли от 40 до 100 млн МДЛ для каждого фонда (Рисунок 22), а эффективный коэффициент использования средств не превышал 80%. Кроме того, утвержденный объем Интервенционного фонда может пополняться за счет пожертвований от физических и юридических лиц, что можно было наблюдать в текущем году, приняв во внимание пожертвования физических и юридических лиц, отданные для борьбы с пандемией COVID-19 (18,5 млн МДЛ). Более того, в 2020 году также было отмечено беспрецедентное корректирование Интервенционного фонда с целью поддержки ряда действий, связанных с кризисом COVID-19. Таким образом, первоначальная сумма в 38 млн МДЛ была изменена в сторону увеличения до 490 млн МДЛ.

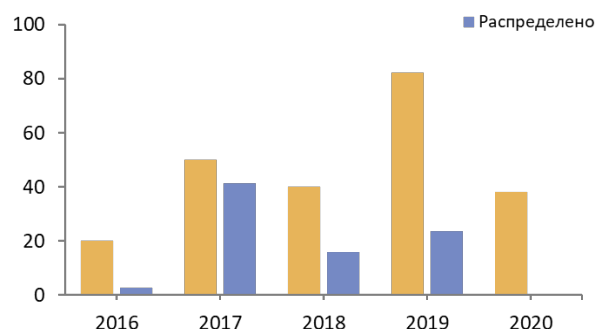
Рисунок 22. Выделение и распределение финансовых средств из чрезвычайных правительственных фондов

¹⁸ Постановление Правительства №. 862 от 18-12-2015 об утверждении Положения об управлении чрезвычайными фондами Правительства, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=90061&lang=ro

Резервный фонд



Интервенционный фонд



Источник: Подборка автора на основе бюджетной информации начала года

Выделение средств из чрезвычайных фондов осуществляется на основании решений правительства, в пределах предусмотренных ассигнований и только через центральные и местные органы власти. Отчисления из Интервенционного фонда имеют более четкое назначение, установленное законом¹⁹, и представляют собой расходы, связанные с теми или иными чрезвычайными ситуациями и направляемыми на ликвидацию последствий стихийных бедствий, эпидемий и т. д. С другой стороны, что касается Резервного фонда, то здесь у правительства имеется больше возможностей для маневрирования, так, в последние годы сюда были включены расходы на представительство государства в различных международных спорах, на поддержку тех землевладельцев на левом берегу Днестра, которые не могут проводить сельскохозяйственные работы из-за ограничений, введенных тираспольскими властями, а также покрытие расходов на организацию официальных визитов. Этот фонд также участвовал в процессе отчуждения акций нескольких системных банков в пользу прозрачных акционеров с хорошей репутацией.

Финансовые средства из чрезвычайных фондов правительства могут выделяться только центральным и местным органам государственной власти, бюджетным учреждениям и некоммерческим организациям. В 2018-2019 годах среди бенефициаров – центральных органов государственной власти – можно упомянуть государственную канцелярию, агентство публичной собственности, аппарат президента и различные отраслевые министерства. Как правило, чаще всего в качестве бенефициара упоминается министерство внутренних дел, как орган, отвечающий, в том числе, и за ликвидацию последствий различных бедствий и форс-мажорных событий. Что касается местных органов власти, то среди бенефициаров есть как МОВ I уровня (примэрии и местные советы), так и МОВ II уровня (районные советы).

Даже если средства, выделенные на чрезвычайные фонды, составляли около 50 млн МДЛ, уровень распределения и фактического использования финансовых средств невысок и редко превышает 80%. Этот факт объясняется «исключительным» характером назначения фондов и, соответственно, количеством такого рода событий, происходящих в течение года. Кроме того, распределение финансовых средств осуществляется на основе решений правительства, которые должны полностью пройти весь процесс утверждения в нескольких инстанциях.

4.2. Потенциальные формы клиентелизма

Проявление политического клиентелизма снижается в условиях, при которых Чрезвычайные фонды могут использоваться только в исключительных ситуациях и на основании веских причин.

¹⁹ Закон №. 181 от 25-07-2014 о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=121242&lang=ro#

Ходатайство о выделении финансовых средств сопровождается подтверждающими материалами и обоснованными расчетами, которые дополнительно оцениваются центральными государственными органами в соответствии с областью компетенции. Если ходатайство заявителя получает одобрение, решение о распределении принимается постановлением правительства, в котором обязательно указываются: название государственного органа, имя конечного бенефициара, выделенная сумма и назначение финансовых средств. Что касается Интервенционного фонда, то здесь в процессе утверждения принимает участие в том числе и Комиссия по чрезвычайным ситуациям, которая подтверждает и предоставляет информацию о наличии чрезвычайной ситуации.

Несмотря на исключительный характер и партисипативный механизм выделения финансовых средств из Чрезвычайных фондов, некоторые признаки политического клиентелизма всё же могут быть выявлены. Прежде всего, речь идет о количестве запросов, поступающих от различных учреждений и местных органов власти, которые не были утверждены правительством (не установлены данные о том, сколько заявок было подано в общей сложности). Таким образом, возникает вопрос, было ли предоставлено финансирование во всех подобных случаях или только некоторые из них полностью прошли процедуру, предусмотренную регламентом. Во-вторых, идентификация клиентелизма связана с размежеванием тех решений, что действительно были оправданы ввиду своей «непредвиденности», и всех остальных. В качестве примера можно привести официальные визиты различных иностранных высокопоставленных лиц, расходы на которые были покрыты из Резервного фонда (визит президента Турции или президента Республики Татарстан). В этом случае вопрос заключается в том, можно ли было заранее спрогнозировать расходы на эти визиты в бюджете, и в какой мере. В представленной правительством информации говорится, что решение было принято по просьбе президента Республики Молдова, без упоминания непредвиденности характера этих событий.

5. Выводы и предложения

5.1. Перечисления из госбюджета в местные бюджеты

В ходе анализа данных мы выявили, что тенденции фаворитизма примэрий, аффилированных властям, в год, не связанный с выборами, а также в поддержку примэрий, неаффилированных властям в год выборов/за год до выборов, наносят ущерб эффективности и своевременности использования государственных средств. В целом, утверждение финансирования происходит с политической подоплекой, без учета требований эффективности и своевременности. По сути, перечисления из государственного в местные бюджеты выступают в качестве «бонуса» в пакете инструментов, применяемых для формирования избирательного пула политических партий, что противоречит требованиям эффективности, прозрачности и своевременности.

1. Порядок формирования содержания приложения №. 5/7 Закона о государственном бюджете в части, касающейся трансфертов на проведение капитальных работ, является формой обхода требований эффективности и своевременности использования государственных фондов и должен быть исключен из практики правительства и парламента и запрещен законом.

2. Эта форма утверждения расходов непрозрачна и поощряет неподобающее влияние, а также лоббирование интересов как внутри правительства, так и в парламенте. Вместо этого утверждение проектов финансирования капитальных работ может быть перенаправлено через существующие процедуры/учреждения с установлением четких требований к смете, цели инвестиций, законно избранным местным органам власти, прозрачному процессу подачи заявок, предварительному и финальному отборам проектов-победителей, а также выработке требований в отношении софинансирования.

3. Последнее требование не предполагает большой доли софинансирования, достаточно символических 5-10%, но это возлагает ответственность на местные органы власти и гарантирует, что примэрия-бенефициар предусмотрит среднесрочный и долгосрочный подход к обеспечению средств для поддержания этих инвестиций.

5.2. Дорожный фонд и «Хорошие дороги»

1. В 2018 и 2019 годах, в дополнение к ежегодной программе распределения средств Дорожного фонда, была включена еще одна программа, которая предусматривает периодический ремонт дорог национального и местного значения, а также дорог общего пользования и улиц («Хорошие дороги для Молдовы»). В целом, в программе приводится список дорог национального значения, которые должны обслуживаться на финансовые средства, выделенные в рамках первой программы, к которой добавлен список дорог местного значения, дорог общего пользования и улиц, что должны быть отремонтированы на средства из государственного бюджета. Выделенные суммы были достаточно внушительными по сравнению с другими фондами, проанализированными в этом исследовании, и составили около 1,6 млрд МДЛ на 2018 год и 1,7 млрд МДЛ на 2019 год.

2. После оценки ассигнований в рамках программы «Хорошие дороги» было установлено использование этого инструмента в политических и даже избирательных целях. Не все примэрии в стране получили финансовые ассигнования в рамках программы, причем самые большие суммы были выделены аффилированным (или потенциально аффилированным) властям примэриям. Таким образом, в 2018 году шансы на то, что житель населенного пункта, примэрия которого аффилирована властям, станет бенефициаром финансирования в рамках программы «Хорошие дороги», были в 2,3 раза выше, чем у жителя примэрии, неаффилированной властям. С другой стороны, в 2019 году шансы получить финансирование у жителя примэрии, аффилированной

властям, были в 2,6 раза выше, чем шансы жителя населенного пункта, возглавляемого неаффилированным властям примаром.

5.3. Национальный экологический фонд

1. Национальный экологический фонд является инструментом, активно используемым властью для укрепления своих избирательных позиций. В 2018 году, но, в особенности, в 2019 году, средства Фонда были предоставлены преимущественно тем населенным пунктам, которые возглавляли примары, аффилированные правящим партиям. Таким образом, в 2018 году на долю гражданина, проживающего в населенном пункте, примар которого аффилирован властям, приходилась сумма в 2,4 раза выше, чем на жителя примэрии, возглавляемой человеком, неаффилированным властям. В 2019 году это соотношение увеличилось до 4,7. Фактически, как в 2018 году, так и в 2019 году, именно индекс клиентелизма, характерного для НЭФ-а, имел самые высокие значения по сравнению с индексами в отношении других трансфертных инструментов.

2. Высокий уровень политического клиентелизма, характерный для НЭФ-а, обусловлен организационной структурой этого фонда. НЭФ находится под управлением политически подчиненного учреждения (министерства сельского хозяйства, регионального развития и окружающей среды), а совет директоров НЭФ возглавляет министр сельского хозяйства, регионального развития и окружающей среды, являющийся политической фигурой. Для снижения высокого уровня политического клиентелизма было бы целесообразно проанализировать возможность реформирования Совета директоров, в том числе путем исключения из этой структуры лиц, назначаемых по политическим критериям.

5.4. Национальный фонд регионального развития

1. Выведенный индекс политического клиентелизма отражает тот факт, что населению в 1,45 млн граждан, проживающему в аффилированных властям примэриях, в 2018 году было выделено 113,86 млн МДЛ, а на 1,9 млн жителей примэрий, неаффилированных властям, было выделено 70,9 млн МДЛ, тогда как в 2019 году эти суммы составили 120 млн МДЛ против 79 млн МДЛ. Таким образом, мы определили умеренный индекс фаворитизма политического клиентелизма: 2,07 в 2018 году и 2,15 в 2019 году. Мы установили, что житель примэрии, аффилированной властям, получил двойное преимущество в денежном выражении по сравнению с жителем примэрии, неаффилированной властям.

2. Умеренный индекс политического клиентелизма также указывает на некоторые проблемы в процессе принятия решений, где предпочтение отдается проектам, исходящим от примэрий, аффилированных властям. Этот индекс дает понять, что механизм управления НФРРР должен быть скорректирован и дополнен такими методами, как (1) усиление компонента эффективности и своевременности в процессе поглощения ЕПД проектов, финансируемых из НФРР, а также (2) возврат к важным вопросам, таким как разделение функции разработки и оценки секторальных государственных программ от функции внедрения, включая и управление НФРР.

5.5. Фонд социальных инвестиций Молдовы

1. В случае ФСИМ выгоды в расчете на душу населения распределялись довольно неравномерно. Отчасти это связано с тем, что, как выяснилось в ходе проведения анализа, инвестиционные проекты в социальной инфраструктуре реализуются в течение нескольких лет, и проведенный нами в течение двух лет анализ не будет показателен для всех проектов. Тем не менее, мы можем заметить, что, в расчете на душу населения, примэрии ПКРМ, ЛП и ЛДПМ располагались на вершине рейтинга, со средними суммами 626 леев, 532 леев и 481 леев соответственно. Для сравнения, в случае примэрий, аффилированных ДП, средняя сумма на душу населения составляла 327 леев.

2. Проанализировав данные, мы обнаружили, что в случае ФСИМ в 2018-2019 годах отмечался низкий индекс политического клиентелизма, составлявший 1,38. Эта цифра говорит о том, что финансируемые ФСИМ проекты могут иметь небольшую тенденцию фаворитизма в пользу некоторых политически аффилированных примэрий. В то же время наличие софинансирования в реализуемых проектах является дополнительным элементом, снижающим риски политического клиентелизма. ФСИМ мог бы использовать эти индексы как основание для пересмотра части внутренних процессов, связанных с распределением средств для населенных пунктов.

5.6. Фонд энергоэффективности

1. В результате анализа данных, представленных Агентством по энергоэффективности (АЭЭ), был установлен самый низкий индекс политического клиентелизма – 1,048, который указывает на тот факт, что распределение средств в рамках АЭЭ, включая поглощение проектов, финансируемых Фондом энергоэффективности (ФЭЭ) является наиболее уравновешенным в сравнении со всеми фондами, проанализированными в этом исследовании. Хотя в рамках АЭЭ в течение 2018-2019 годов было реализовано небольшое количество проектов (всего 16 проектов в 2018 и 2019 годах), важно, что почти 40 млн МДЛ были относительно равномерно распределены между примэриями-бенефициарами, получившими средства из ФЭЭ, а затем и из АЭЭ.

2. Таким образом, наличие четких правил отбора проектов, основанных на достижениях, внутренних процедурах отбора, прозрачности отборочного процесса, требованиях софинансирования проектов в области энергоэффективности, а также автономия ответственного за управление финансами органа, при минимальном влиянии политического фактора, способствуют более эффективному использованию средств при соблюдении требований эффективности использования ресурсов и инвестиционных возможностей.

5.7. Чрезвычайные фонды Правительства

В дополнение к инструментам, рассмотренным в главе 2, в ведении правительства есть и другие фонды, которые можно использовать в политических интересах, например, Чрезвычайные фонды правительства. Таким образом, Резервный фонд и Интервенционный фонд создаются для финансирования срочных непредвиденных расходов, наиболее распространенными из которых являются случаи устранения ущерба, нанесенного стихийными бедствиями, эпидемиями или другими форс-мажорными обстоятельствами. В то же время управление этими средствами осуществляется на основании утвержденного правительством Положения. Следуя той же логике, местные органы власти также могут создавать резервные фонды для финансирования срочных расходов, которые возникают в течение бюджетного года и администрирование которых осуществляется на основе принятого местным советом регламента.

Проявление политического клиентелизма снижается в условиях, при которых Чрезвычайные фонды могут использоваться только в исключительных ситуациях и на основании веских причин. Тем не менее, некоторые признаки политического клиентелизма все еще могут быть выявлены, когда речь идет о количестве запросов, полученных от различных учреждений и местных органов власти, которые не были одобрены правительством. Таким образом, возникает вопрос, было ли предоставлено финансирование во всех подобных случаях или только некоторые из них полностью прошли процедуру, предусмотренную регламентом. Кроме того, идентификация клиентелизма связана с размежеванием тех решений, что действительно были оправданы ввиду своей «непредвиденности», и всех остальных, таких как официальные визиты различных иностранных высокопоставленных лиц. В этом случае вопрос заключается в том, можно ли было заранее спрогнозировать расходы на эти визиты в бюджете, и в какой мере. В представленной

правительством информации говорится, что решение было принято по просьбе президента Республики Молдова, без уточнения непредвиденности характера этих событий.

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