



Studiu privind clientelismul politic în gestionarea fondurilor publice

Ediție actualizată, 2021

Autori: Alexandru Fală
Victoria Nemerenco
Dumitru Pîntea
Iulian Rusu

Notă de limitare a responsabilității

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

Cuprins

Lista de abrevieri.....	4
Introducere	5
Sumar executiv.....	6
1. Considerații generale privind fenomenul clientelismului politic.....	10
1.1 Metodologia cercetării.....	10
1.2 Migrarea politică a primarilor	13
2. Clientelismul politic în gestionarea fondurilor publice	15
2.1. Transferurile de la bugetul de stat la bugetele locale	15
2.1.1. Procesul de aprobare a alocărilor de la bugetul de stat către bugetele locale	15
2.1.2. Formele potențiale de clientelism politic.....	16
2.1.3. Indicii identificați ai clientelismului politic	17
2.2. Fondul Rutier și programul „Drumuri bune”	19
2.2.1. Mijloacele financiare alocate pentru sectorul drumurilor	20
2.2.2. Formele potențiale de clientelism. Programul “Drumuri Bune”	21
2.2.3. Indicii identificați ai clientelismului politic	22
2.3. Fondul Ecologic Național.....	26
2.3.1. Formarea și distribuția.....	26
2.3.2. Formele potențiale de clientelism	27
2.3.3. Indicii identificați ai clientelismului politic	30
2.4. Fondul Național pentru Dezvoltare Regională.....	31
2.4.1. Formarea și distribuția resurselor din FNDR.....	31
2.4.2. Formele potențiale de clientelism	31
2.4.3. Indicii identificați ai clientelismului politic	32
2.5. Fondul de Investiții Sociale din Moldova	33
2.5.1. Formarea și distribuția resurselor FISM	34
2.5.2. Formele potențiale de clientelism politic.....	34
2.5.3. Indicii identificați ai clientelismului politic	35
2.6. Fondul de Eficiență Energetică	35
2.6.1. Formarea și distribuția fondurilor pentru proiectele de dezvoltare regională.....	36
2.6.2. Formele potențiale de clientelism	36
2.6.3. Indicii identificați ai clientelismului politic	36
3. Indicele clientelismului politic (indicatorul agregat)	38
4. Fondurile de urgență ale Guvernului	39
4.1. Formarea și distribuția veniturilor fondurilor de rezervă	39
4.2. Formele potențiale de clientelism	40
5. Concluzii și recomandări.....	41

Lista de abrevieri

ACUM	Blocul electoral „ACUM Platforma DA și PAS”
AEE	Agenția de Eficiență Energetică
AIE	Alianța pentru Integritate Europeană
APL	Autoritate Publică Locală
CI	Candidat Independent
CNCDR	Comisia Națională de Coordonare a Dezvoltării Regionale
DUP	Documentul Unic de Program
FEE	Fondul de Eficiență Energetică
FEN	Fondul Ecologic Național
FISM	Fondul de Investiții Sociale din Moldova
FNDR	Fondul Național de Dezvoltare Regională
FR	Fondul Rutier
MADRM	Ministerul Agriculturii Dezvoltării regionale și Mediului
MDL	Leu moldovenesc
MEI	Ministerul Economiei și Infrastructurii
PCNM	Partidul „Casa Noastră - Moldova”
PDM	Partidul Democrat din Moldova
PL	Partidul Liberal
PLDM	Partidul Liberal Democrat din Moldova
PPDacasă	Partidul Politic „Democrația Acasă”
PPEM	Partidul Popular European din Moldova
PPPN	Partidul Politic „Partidul Nostru”
PPPVE	Partidul Politic „Partidul Verde Ecologist”
PPȘOR	Partidul Politic „Șor”
PSRM	Partidul Socialiștilor din Republica Moldova
PUN	Partidul Unității Naționale
USB	Uniunea „Salvați Basarabia”
VP	Partidul Politic Voința Poporului

Introducere

Corupția, clientelismul politic și capacitatea scăzută a autorităților publice de a răspunde în mod adecvat necesităților cetățenilor sunt factori care, în continuare, determină nivelul scăzut de dezvoltare a Republicii Moldova. Aceste probleme pot fi observate atât la nivel central, în cele mai înalte cercuri ale guvernării, cât și la nivel local, unde bugetele locale sunt limitate și, adesea, utilizate ineficient. În același timp, o manifestare pronunțată a clientelismului politic poate fi observată și în procesul de alocare a fondurilor publice de la nivel central la cel local.

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

Scopul documentului este de a identifica fenomenul de clientelism politic în cadrul alocațiilor de resurse financiare de la nivel central către autoritățile publice locale și de a evalua anvergura acestuia atât la nivel agregat, cât și la nivel individual pe diferite tipuri de fonduri. Astfel, elementul central al studiului ține de identificarea unor indici ai clientelismului politic pe fiecare instrument de transfer în parte, precum și calcularea unui indice agregat al clientelismului politic pentru anii 2018 – 2021.

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

- *Capitolul I.* Descrie abordarea generală a fenomenului de „*clientelism politic*” utilizat în cadrul studiului. De asemenea, acesta prezintă situația primarilor din perspectiva afilierei acestora la partidele aflate la guvernare. În cele din urmă, capitolul prezintă metodologia întregii cercetări, inclusiv modalitatea de calculare a Indicelui clientelismului politic.
- *Capitolul II.* Este componenta de bază a studiului și prezintă formele de clientelism politic și indicii identificați în gestionarea resurselor financiare publice. Acesta se referă atât la fonduri clasice constituite în cadrul bugetului de stat (Fondul Ecologic Național, Fondul de Investiții Sociale din Moldova, Fondul de Dezvoltare Regională) cât și la alte mecanisme de alocare a banilor publici către autoritățile publice locale de nivel I. Aici este vorba de alocările pentru realizarea unor programe specifice (ex. Programul „Drumuri bune”), transferurile aprobate la propunerea deputaților în contextul adoptării bugetului de stat sau alocațiile realizate din fondurile de urgență ale guvernului.
- *Capitolul III.* Prezintă rezultatele generale ale Indicelui clientelismului politic pentru anii 2018-2021. De asemenea, acesta scoate în evidență o serie de concluzii vis-a-vis de acest fenomen și propune mai multe recomandări în vederea creșterii responsabilității autorităților în procesul de alocare și utilizare a resurselor financiare publice.

Sumar executiv

Clientelismul politic este considerat a fi o practică des întâlnită la nivelul finanțelor publice. În sensul prezentei cercetări, clientelismul politic este analizat în baza unei definiții largi cu accent pe beneficiile economice. Astfel, sunt evaluate diverse instrumente de alocare a resurselor financiare publice către APL de nivel I (primării) din perspectiva luării deciziilor privind distribuirea lor. Totodată, în studiu este prezentat un indice al clientelismului politic pentru fiecare instrument în parte, precum și un indice general agregat.

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

Metodologia cercetării s-a bazat atât pe o evaluare calitativă a subiectului, cât și pe una cantitativă. Astfel, estimările cantitative au ținut cont de programele în baza cărora au fost alocate mijloacele financiare către fiecare localitate/comună în parte. Evaluarea s-a focusat pe examinarea modului în care au fost alocate resursele financiare de la nivel central către autoritățile publice locale de nivel I cu identificarea indicilor specifici de clientelism. În acest sens au fost selectate 6 instrumente prin care s-au alocat sume bănești în perioada anilor 2018-2021, și anume:

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

Ulterior, clientelismul politic a fost analizat din mai multe perspective ce țin cont de: (i) apartenența politică a primarilor, (ii) numărul de primării ce au beneficiat de alocări și (iii) numărul persoanelor care locuiesc în localitățile în care primăriile au beneficiat de alocări. Pe lângă aceasta, aspectul cantitativ a studiului a constat în elaborarea unui Indice al clientelism politic pentru fiecare fond, precum și a unui Indice agregat al clientelismului politic.

În baza indicilor agregați calculați pentru perioada 2018-2021 s-a constatat că, deși clientelismul politic se manifestă la distribuția resurselor financiare publice, acest fenomen tinde să se diminueze. Dacă în 2019 comparativ cu 2018 s-a atestat o creștere a indicelui agregat al clientelismului politic, atunci în 2020 și 2021 acesta s-a redus semnificativ. În 2019 comparativ cu 2018 indicele s-a majorat de la 2,3 la 2,7, iar apoi în 2020 și 2021 indicele a avut valori mult mai reduse de doar 1,1 și, respectiv, de 1,4. Astfel, dacă în 2018 un locuitor dintr-o primărie afiliată guvernării ar fi putut beneficia de o alocare de 2,3 ori mai mare decât o persoană ce locuiește într-o primărie neafiliată guvernării, atunci în 2021 un locuitor dintr-o localitate în care primarul este afiliat guvernării, este avantajat doar de 1,4 ori în raport cu cealaltă categorie de cetățeni. O cauză a acestei reduceri poate fi asociată schimbării strategiei guvernării în contextul scrutinelor electorale din 2020 (alegeri prezidențiale) și din 2021 (alegeri parlamentare anticipate). Astfel, pentru a-și extinde baza

electorală în întreaga țară, guvernarea a decis să aloce finanțări în cât mai multe localități, indiferent de culoarea politică a autorităților locale.

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

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

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

2. Fondul rutier și Programele de reabilitare a drumurilor implică cel mai mare volum de resurse financiare dintre toate instrumentele analizate. În ultimii ani, prin intermediul Programelor destinate drumurilor s-au alocat resurse financiare interne de aproximativ 2 mlrd. MDL (de 10 ori mai mult decât prin FEN sau FNDR). Totodată, ținând cont de importanța drumurilor pentru localitățile rurale, acest instrument este utilizat deseori în campanie electorală, ceea ce de asemenea implică o anumită doză de clientelism politic. Astfel, în perioada anilor 2018-2020 pe lângă programul anual de repartizare a mijloacelor Fondului Rutier a fost inclus încă un program care prevede reparația periodică a drumurilor publice naționale, locale, comunale și a străzilor („Drumuri Bune pentru Moldova”). În linii generale, programul prevede lista drumurilor naționale care urmează a fi întreținute cu ajutorul mijloacelor financiare alocate conform primului program la care se mai adaugă lista drumurilor locale, comunale și a străzilor ce urmează a fi reparate din surse provenind de la bugetul de stat.

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

anul 2020, deja în contextul campaniei electorale prezidențiale. Ținând cont de specificul acesteia și nevoia de a „fideliza” toți primarii, alocări au fost realizate către toate primăriile. Mai mult ca atât, toate primăriile au primit alocații aproape egale în raport cu numărul de locuitori ceea ce determină un nivel al clientelismului politic mult mai redus. Ulterior, în anul 2021 s-a renunțat la acest program.

În baza analizei realizate s-a constatat că la distribuția alocărilor în cadrul programului „Drumuri bune” se atestă un nivel moderat al clientelismului politic, cu o reducere semnificativă în 2020. Pentru anul 2018 indicele clientelismului constituie 2,3 unități, în 2019 acest indicator s-a majorat până la 2,6 iar în 2020 a scăzut până la 1,1. Astfel, în 2018 șansele ca un locuitor al unei localități a cărei primărie era afiliată guvernării să „beneficieze” de finanțare în cadrul programului „Drumuri bune” erau de 2,3 ori mai mari față de un locuitor dintr-o primărie neafiliată guvernării. În 2019 șansele unui locuitor dintr-o primărie afiliată guvernării erau de 2,6 ori mai mari ca șansele unui locuitor dintr-o comunitate cu primar neafiliat guvernării să obțină finanțare, în timp ce în 2020 șansele erau aproximativ egale.

3. Fondul Ecologic Național expus riscului de a fi utilizat în scopuri politice. Acest risc este determinat de faptul că în componența Consiliului de Administrare a FEN predomină reprezentanți ai instituțiilor aflate sub control politic (6 membri ai Consiliului de Administrare sunt reprezentanți ai Ministerelor și Cancelariei de Stat și doar un membru reprezintă organizațiile societății civile din domeniul mediului). Din această cauză există multiple riscuri ca mijloacele financiare alocate din FEN să fie repartizate mai degrabă după criterii politice. De asemenea, spre deosebire de alte Fonduri, pentru FEN nu există o unitate separată și nici un mecanism independent care ar asigura reguli clare și nepărtinitoare în procesul de contractare a proiectelor și debursare a mijloacelor financiare. Totodată, deoarece FEN presupune achiziții de lucrări și servicii cu implicarea mecanismului de achiziții publice, posibilitatea unor aranjamente cu substrat politic între cei ce alocă banii, primari și cei ce execută lucrările este destul de mare. În 2018, dar, în special, în 2019 guvernarea a utilizat activ Fondul Ecologic Național pentru a-și promova interesele politice, iar sursele din cadrul Fondului au fost repartizate prioritar către localitățile conduse de primari afiliați partidelor de guvernare. În 2020, dar în mod special în 2021, manifestarea clientelismului politic în cadrul alocațiilor din FEN către localități s-a redus. Pentru a reduce riscurile asociate manifestării clientelismului politic ar fi oportună reformarea Consiliului de Administrare al FEN, inclusiv, prin reducerea ponderii persoanelor numite pe criterii politice în cadrul acestei structuri.

4. Fondul Național de Dezvoltare Regională destinat dezvoltării regionale este gestionat începând cu a doua jumătate a anului 2020 de Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale prin intermediul Agențiilor de dezvoltare regională (ADR-urile). Totodată, aprobarea prealabilă a proiectelor ce urmează a fi finanțate se realizează de Consiliul Național de Coordonare a Dezvoltării Regionale (CNCDR) și se include în documentul unic de program (DUP). Fiind un mecanism sub control politic, modalitatea în care proiectele sunt aprobate ridică o serie de întrebări, inclusiv în ceea ce privește fiabilitatea și utilitatea unor proiecte. Atât Curtea de Conturi, cât și cele mai recente audieri parlamentare prezintă multiple cazuri în care proiectele finanțate au fost alese fără o justificare clară și cu un vădit interes politic. Mai mult ca atât, utilitatea și sustenabilitatea în timp s-a dovedit a fi redusă, fapt ce a dus chiar la neimplementarea lucrărilor până la final.

Pentru acest fond a fost identificat un indice moderat al favorizării clientelismului politic, fiind de 2,2 în 2018, 2,3 în 2019 și deja mai mic ca 1 în anii 2020 și 2021. Astfel, constatăm că un locuitor al unei primării afiliate guvernării a beneficiat de pe urma unui **avantaj dublu** în termeni monetari comparativ cu un locuitor al unei primării neafiliate guvernării în anii 2018 și 2019, în timp ce în anii următori această situație s-a inversat.

Indicele moderat al clientelismului politic sugerează și unele probleme la capitolul procesului de luare a deciziilor, prin favorizarea proiectelor care provin din partea primăriilor afiliate guvernării. Acest indice sugerează că sunt necesare ajustări și completări la modul de gestionare a FNDR, inclusiv o consolidare a

componentei de eficiență și oportunitate la includerea proiectelor finanțate din FNDR în DUP, dar și revenirea la subiecte importante precum separarea funcției de elaborare și evaluare a politicilor publice din sector de funcția de implementare, inclusiv gestionarea FNDR.

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

Din analiza datelor am constatat că în cazul FISM a existat un indice redus al clientelismului politic în anii 2018 – 2019, în valoare de 1,3 și mai mic ca 1 în 2020. Aceste cifre sugerează că proiectele finanțate de FISM ar putea avea uneori o ușoară tendință de favorizare a anumitor primării afiliate politic. În același timp, prezenta cofinanțării pentru proiectele implementate este un element adițional ce reduce din riscurile de clientelism politic. FISM ar putea considera aceste indice drept temei pentru a revede unele procese interne ce țin de distribuția fondurilor pentru localități.

6. Fondul de Eficiență Energetică este destinat proiectelor de eficiență energetică și distribuit în baza apelului de propuneri de proiecte din partea autorităților interesate. Sursele de formare ale FEE sunt alocațiile de la bugetul de stat, precum și resurse din fonduri externe, oferite în bază de proiecte de asistență tehnică sau împrumuturi externe. FEE este gestionat de Agenția de Eficiență Energetică care pune în aplicare proceduri specifice de evaluare a proiectelor și alocare a mijloacelor financiare. Totodată, resursele anuale sunt limitate în comparație cu celelalte fonduri (ex. 40 mil. MDL în 2019 și 29 mil. MDL în 2020), iar tematica clară a proiectelor (eficiență energetică) îngustează cadrul în care se poate manifesta clientelismul politic.

În urma analizei datelor prezentate de Agenția pentru Eficiență Energetică (AEE) am constatat cel mai mic și constant indice al clientelismului politic în anii 2018 și 2020 – foarte aproape de 1. Acest fapt denotă că distribuția fondurilor în cadrul AEE, inclusiv preluarea proiectelor finanțate din Fondul de Eficiență Energetică (FEE) este cea mai neutră din toate fondurile analizate în cadrul prezentului studiu. Deși AEE a implementat pe parcursul anilor 2018-2021 un număr modest de proiecte esențial este că banii au fost distribuiți relativ egal între primăriile beneficiare ale fondurilor FEE și ulterior ale AEE.

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

1. Considerații generale privind fenomenul clientelismului politic

1.1 Metodologia cercetării

În sensul prezentei analize, termenul de „*clientelism politic*” este considerat *complexul de relații între persoane unite prin interes din cadrul unui partid și prin relații personale ale membrilor de partid cu scopul de a obține beneficii de ordin financiar personale și de partid prin favoruri, cu evitarea normelor legale sau cu încălcarea lor, inclusiv ce țin de evitarea conflictului de interese, a reglementărilor ce țin de achiziții publice, utilizarea resurselor publice, inclusiv financiare*. Dat fiind fenomenul răspândit al clientelismului politic, domeniile de cercetare ale acestuia sunt destul de variate și vaste, precum în sectoarele unde există potențialul de a influența deciziile ce sunt la latitudinea persoanelor cu funcție publică, care sunt accesate de partide politice prin intermediul luptei pentru putere în exerciții electorale.

Procesul de cercetare și elaborare a studiului a ținut cont de o abordare ce a îmbinat metode atât calitative, cât și cantitative (estimările empirice). Analiza calitativă s-a bazat pe examinarea modului în care au fost alocate resursele financiare publice către autoritățile locale pe perioada anilor 2018-2021. În acest sens au fost selectate următoarele instrumente prin intermediul cărora s-au alocat mijloace financiare (pe care în continuare le vom numi „fonduri”) după cum urmează:

1. Transferurile de la bugetul de stat către bugetele locale pentru cheltuieli capitale (TB);
2. Programul „Drumuri Bune” (DB);
3. Fondul Ecologic Național (FEN);
4. Fondul de Investiții Sociale din Moldova (FISM);
5. Fondul Național de Dezvoltare Regională (FNDR);
6. Fondul de Eficiență Energetică (FEE).

Trebuie de menționat că pentru calcularea indicelui din 2021 au fost incluse doar 3 fonduri: Transferurile de la bugetul de stat către bugetele locale pentru cheltuieli capitale, Fondul Ecologic Național și Fondul Național de Dezvoltare Regională. Neincluderea acestor instrumente de transfer a fost determinată de următoarele cauze: (1) în 2021 nu a mai fost implementat programul „Drumuri Bune” și (2) în 2020 au fost luate deciziile privind alocările din FEE și FISM pentru anii 2020 și 2021. Caracteristica principală a acestor fonduri ține de alocarea resurselor financiare către APL de nivelul I, respectiv primăriile. Informația privind cuantumul alocărilor a fost preluată din surse publice, și anume de pe paginile web ale instituțiilor care gestionează Fondurile. Pentru toate instrumentele, au fost analizate proiectele aprobate și/sau rapoartele de activitate ale instituțiilor care le-au gestionat. Ulterior pentru fiecare Fond a fost elaborată câte o listă de alocări care a fost comparată cu apartenența politică a primarilor beneficiari. Pentru determinarea apartenenței politice a primarilor s-a ținut cont de migrația acestora în perioada 2015 – 2018 și de rezultatele ultimilor alegeri locale din 2019.

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

- i. *Suma totală alocată tuturor primăriilor afiliate unui partid;*
- ii. *Numărul de primării ce au beneficiat de alocări, în dependență de apartenența politică a primarilor;*
- iii. *Suma medie alocată per primărie, în dependență de afilierea politică a primarului;*
- iv. *Numărul persoanelor ce trăiesc în primăriile ce au beneficiat de alocări, în funcție de apartenența politică a primarului (au fost utilizate date administrative);*
- v. *Suma per locuitor alocată primăriilor, în dependență de apartenența politică a primarului.*

Analiza cantitativă a studiului cuprinde 4 anii și anume perioada dintre 2018 și 2021. În 2018, cel puțin în mod formal, coaliția parlamentară majoritară era formată din două partide: PDM și PPEM. Deși după alegerile din februarie 2019, timp de 3 luni nu s-a format o coaliție, PDM avea o prezență numeroasă în Parlament, iar Guvernul în exercițiu era format din persoane afiliate acestui partid. În iunie 2019 a fost constituită o majoritate parlamentară, iar guvernarea a fost preluată de coaliția dintre PSRM și blocul „ACUM”. Totuși, imediat după alegeri din octombrie/noiembrie 2019, a fost votată moțiunea de cenzură împotriva Guvernului Sandu, fapt ce a dus la destrămarea alianței dintre PSRM și blocul „ACUM”. După căderea guvernului, a fost creată o nouă coaliție formată din PSRM și PDM. Această alianță a rezistat până în noiembrie 2020, când înainte de turul 2 al alegerilor prezidențiale, PDM a ieșit din coaliția de guvernare. O nouă coaliție ce era constituită din PSRM și PPȘOR a apărut la finele anului 2020. Această coaliție a fost formalizată prin înaintarea comună a 2 candidaturi la funcția de Prim-ministru în februarie și martie 2021. Ținând cont de faptul că deciziile privind alocările de fonduri se iau, în mare parte, la finele anului precedent sau la începutul anului în curs, în scopul realizării estimărilor, s-a considerat că guvernarea a fost reprezentată în felul următor: 2018 – PD+PPEM, 2019 (prima jumătate de an) - PDM, 2020 – PSRM+PDM și 2021 (prima jumătate de an) – PSRM+PPȘOR.

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

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

unde:

S_g - suma totală alocată primăriilor cu primari afiliați guvernării;

S_o - suma medie alocată primăriilor cu primari neafiliați guvernării.

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

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

unde:

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

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

Formula (2) poate fi rescrisă:

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

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

orientate spre primăriile afiliate guvernării. Drept urmare, formula pentru indicele clientelismului specific unui fond (I_i) este:

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

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

Indicele poate avea următoarele valori:

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

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

Pentru estimarea indicilor specifici fiecărui fond au fost utilizate datele privind numărul populației, pe care Ministerul Finanțelor le folosește la calcularea transferurilor inter-bugetare. Totuși, această abordare reprezintă o limitare pentru realizarea estimărilor. În prezent, în Republica Moldova datele privind populația care efectiv trăiește în localități este contradictorie și reflectă, doar, parțial realitatea.

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

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

unde:

- P_i - ponderea asociată fondului i ;
- F_i - suma alocată primăriilor din fondul i .

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

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

Totodată, printre limitările studiului putem menționa următoarele:

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

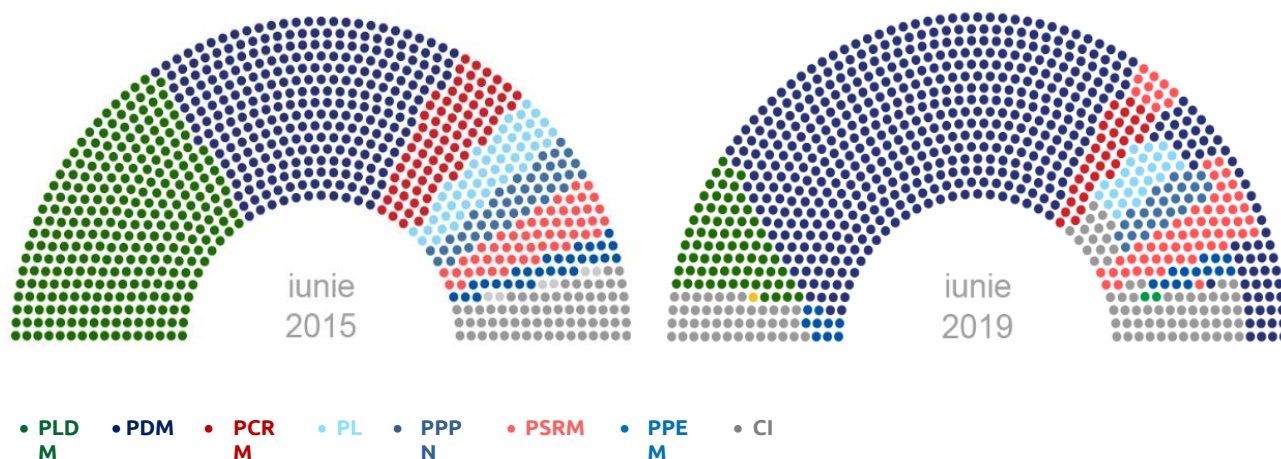
Indicele nu reflectă și alocările către APL de nivelul II.

1.2 Migrarea politică a primarilor

Migrarea primarilor de la un partid politic la altul a fost o practică foarte des întâlnită în perioada mandatului precedent al organelor administrației publice locale de nivel I, și anume în anii 2015 – 2019. După cum a fost prezentat în primul studiu privind clientelismul politic, în această perioadă din cei 898 de primari aleși cel puțin 471 și-au schimbat afilierea politică, unii chiar și de trei ori. Pot fi enumerate mai multe cauze ale acestui fenomen, de la procese oarecum democratice, până la presiuni asupra primarilor de a adera sau a susține un alt partid. Chiar și așa, privite în mod sistemic, aceste cauze sunt și ele mai degrabă consecințele lipsei unei autonomii locale reale, inclusiv financiare. Practic pentru a putea beneficia de anumite fonduri suplimentare de la bugetul central, sau pentru a putea lua anumite decizii, primarii sunt constrânși să țină cont de structura puterii politice la nivel central.

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

Figura 1. Rezultatele migrației primarilor în perioada 2015 - 2019



În perioada celui mai recent mandat al primarilor, respectiv după alegerile locale din toamna anului 2019, ritmul migrării a scăzut semnificativ. Astfel, în pofida unei situații politice instabile la nivel central și a mai multor coaliții de guvernare ce au urmat, primarii au rămas mai mult în expectativă fără a mai declara deschis că susțin un alt partid decât cel pe listele căruia a fost ales. Anumite excepții totuși au fost, mai ales după destrămarea fracțiunii parlamentare a Partidului Democrat când mai mulți primari au declarat că susțin deja noua construcție politică „PRO Moldova”¹ sau, ulterior platforma „Pentru Moldova”.

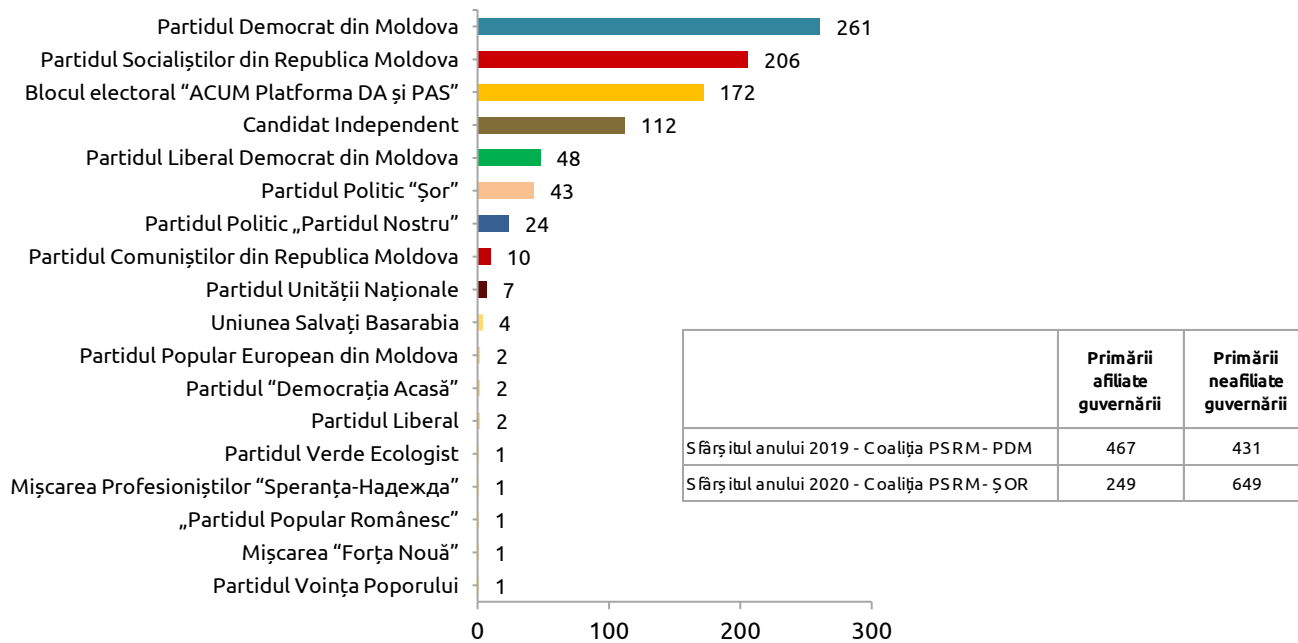
Chiar și așa, spre deosebire de perioada de până la alegerile din 2019, aceste plecări au fost mai mult declarative și neformalizate printr-o declarație oficială. Drept urmare, prezenta analiză ține cont doar pe rezultatele ultimelor alegeri² și de faptul că bugetul de stat pentru 2020 a fost aprobat de coaliția PSRM-

¹ 16 primari din raionul Nisporeni au părăsit rândurile PDM și au aderat la Pro Moldova, <https://newsmaker.md/ro/16-primari-din-raionul-nisporeni-au-parasit-randurile-pdm-si-au-aderat-la-pro-moldova/>

² Alegeri locale generale din 20 octombrie 2019, <https://a.cec.md/ro/20-octombrie-2019-4847.html>

PD (o coaliție tacită la acel moment) iar cel pentru 2021 aprobat de o altă coaliție nedeclarată PSRM-PP „ȘOR”. Figura 2 prezintă situația privind numărul primarilor afiliați guvernării și cei neafiliați guvernării în momentul luării deciziilor bugetare, și anume sfârșitul anului 2019 pentru bugetul de stat pe 2020 și sfârșitul anului 2020 pentru bugetul de stat pe 2021.

Figura 2. Numărul de primari și raportul acestora cu guvernarea



Sursa: Conform datelor Comisiei Electorale Centrale

2. Clientelismul politic în gestionarea fondurilor publice

2.1. Transferurile de la bugetul de stat la bugetele locale

Bugetul de Stat este format în fiecare an printr-o procedură complexă descrisă în Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale³. Calendarul bugetar include două etape importante: a) de revizuire a legii bugetului, pe care Guvernul le transmite Parlamentului până la 1 iunie a anului curent, iar Parlamentul le aprobă până la 15 iulie, și b) de aprobare a legii bugetului pentru anul următor, care se transmite de Guvern până la 1 octombrie Parlamentului, iar ultimul aprobă Legea bugetului până la 1 decembrie.

În baza articolului 53 alin. (3) lit. d) din Legea nr. 181/2014, Legea bugetului de stat include printre anexe și transferurile către bugetele locale, inclusiv investițiile capitale. Legea bugetului de stat pentru anul 2018⁴ și legea de modificare a Legii bugetului de stat pentru anul 2018⁵, prevăd în anexa nr. 5 volumul acestor transferuri. Similar, Legea bugetului de stat pentru anul 2019⁶ și legea de modificare a Legii bugetului de stat pentru anul 2019⁷, prevăd în anexa nr. 7 volumul transferurilor aprobate pentru anul 2019. Prevederi similare se conțin și în Legea bugetului pentru anul 2020⁸ și pentru anul 2021⁹.

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

Alocările de la bugetul de stat către bugetele locale sunt dictate de cadrul legislativ privind finanțele publice locale, în special de Legea privind finanțele publice locale¹⁰. Astfel, din lista de transferuri ce pot fi găsite în anexa nr. 5 sau 7 pentru Legea bugetului pentru anul 2018 și respectiv, 2019, se regăsesc și transferuri cu destinație generală sau cu destinație specială.

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

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

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

Astfel, propunerile de completare a prevederilor anexei nr. 5 și respectiv nr. 7 din cele două Legi ale bugetului de stat analizate, sunt formulate, în corespundere cu cerințele Legii 181/2014 de către

³ Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181/2014, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=106188&lang=ro

⁴ Legea bugetului de stat pentru anul 2018 nr. 289/2017, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=110403&lang=ro

⁵ Legea de modificare a Legii bugetului de stat pentru anul 2018, Legea nr. 118/2018, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=105482&lang=ro

⁶ Legea bugetului de stat pentru anul 2019 nr. 303/2018, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=117024&lang=ro

⁷ Legea de modificare a Legii bugetului de stat pentru anul 2019 – Legea nr. 63/2019, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=115236&lang=ro#

⁸ Legea bugetului de stat pentru anul 2020, nr. 172/2019, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=123193&lang=ro

⁹ Legea bugetului de stat pentru anul 2021, nr. 258/2020, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=128249&lang=ro

¹⁰ Legea privind finanțele publice locale nr. 397/2003, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=121302&lang=ro

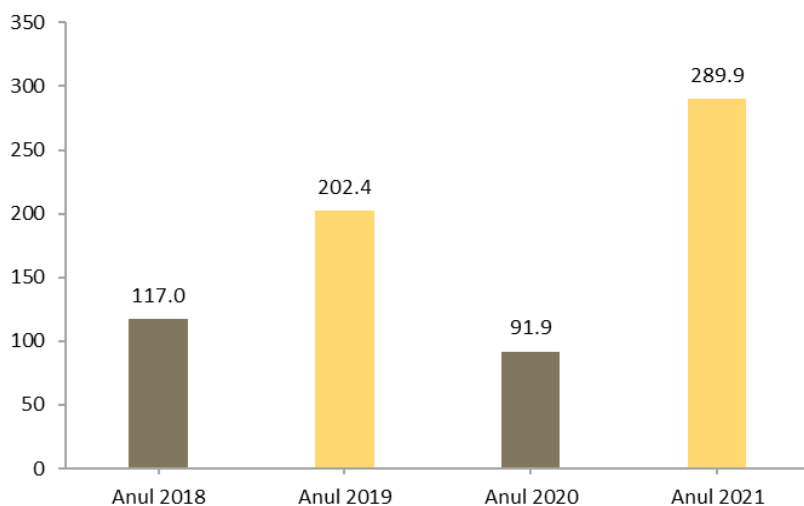
autoritățile administrației publice locale și transmise Ministerului Finanțelor pentru a fi incluse în proiectul Legii bugetului. În afară de aceste entități și Guvernul, dar și Parlamentul pot propune modificări la structura de alocări. În cadrul prezentei analize, ne-am concentrat pe resursele aprobate pentru transfer către autoritățile locale propuse de Guvern și de deputați, prin intermediul amendamentelor la Legea bugetului.

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

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

Astfel, transferurile aprobate prin Legea bugetului pentru anul 2018 și anul 2019 includ resurse financiare de circa 117 mil. MDL pentru anul 2018 și respectiv, 204 mil. MDL pentru anul 2019. În același timp, pentru următorii ani acestea se cifrează la 92 mil. MDL în 2020 și aproximativ 290 mil în anul 2021 (Figura 3).

Figura 3. Transferurile către APL de nivel I aprobate prin Legea bugetului de stat, mil. MDL



Sursa: calculele autorilor în baza prevederilor Legii anuale a bugetului de stat din perioada anilor 2018 - 2021

2.1.2. Formele potențiale de clientelism politic

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

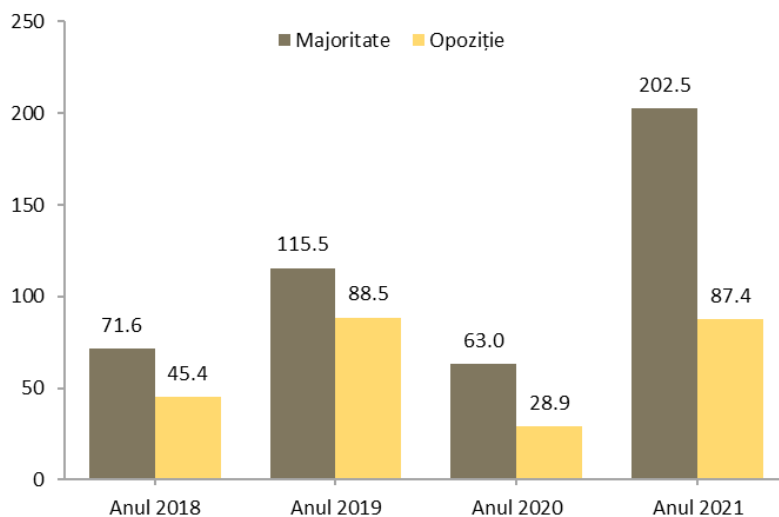
Astfel, căile de favorizare pe care le considerăm în cadrul prezentului studiu sunt:

- Transferurile aprobate în baza Legii anuale a bugetului de stat din perioada anilor 2018 – 2021;
- Rata de acceptare a amendamentelor propuse de deputați din partea opoziției versus cele acceptate din partea majorității parlamentare în cadrul dezbaterilor în Parlament a amendamentelor la Legea bugetului.

Din datele analizate, am constatat că transferurile aprobate prin Legea bugetului pentru anul 2018 și 2019 au fost repartizate inechitabil între APL-urile de nivelul I, fiind favorizate localitățile unde primarii sunt

afiliați politic partidelor care formează majoritatea parlamentară. Astfel, în anul 2018 din totalul de 116,98 mil. MDL, 71,6 mil. MDL sau 61,2% din transferuri au fost aprobate pentru APL-uri de nivelul I afiliate majorității parlamentare, comparativ cu doar 45,37 mil. MDL sau 38,8% din transferuri aprobate pentru APL-urile de nivelul I afiliate partidelor de opoziție. În anul 2019, din totalul de 204,09 mil. MDL, 115,5 mil. MDL sau 56,6% au revenit APL-urilor afiliate partidelor din majoritatea parlamentară, comparativ cu doar 88,5 mil. MDL sau 43,4% din transferuri aprobate pentru APL-urile de nivelul I afiliate partidelor de opoziție (Figura 4). În același timp, pentru anul 2020 și 2021 această diferență a crescut și mai mult. Astfel, pentru anul 2020 din totalul de 91,9 mil. MDL primăriile afiliate majorității parlamentare au recepționat 62,9 mil. MDL, sau 69%, iar în anul 2021 primăriile afiliate majorității parlamentare au recepționat 202,5 mil. MDL din totalul de 289,88 mil. MDL sau 70%, comparativ cu 30% pentru APL-urile de nivelul I afiliate opoziției. Urmează să menționăm că distribuția pentru anul 2021 a fost decisă de către majoritatea parlamentară existentă la finele anului 2020.

Figura 4. Transferurile de la bugetul de stat la bugetele APL de nivelul I în dependență de apartenență politică a primarilor, mil. MDL

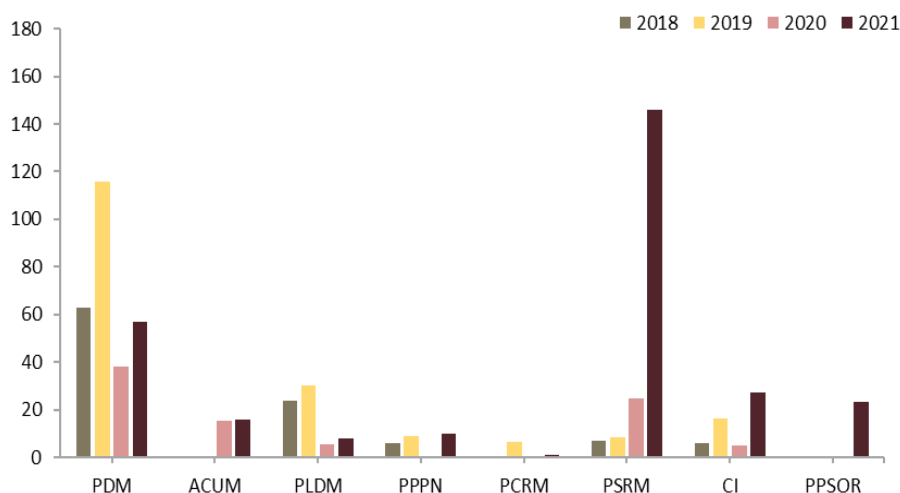


Sursa: calculele autorilor în baza prevederilor Legii anuale a bugetului de stat din perioada anilor 2018 - 2021

2.1.3. Indicii identificați ai clientelismului politic

În urma analizei datelor colectate, am constatat că raportat la partide politice, transferurile pentru anii 2018 - 2019 s-au distribuit cu o avantajare semnificativă a primarilor afiliați Partidului Democrat. Astfel, pentru primarii PDM s-au aprobat transferuri în mărime de 63,1 mil. MDL pentru anul 2018 și respectiv 115,6 mil. MDL pentru anul 2019. Aceste sume constituie 53,9% din totalul de transferuri pentru 2018 și respectiv 56,63% pentru anul 2019. Ulterior, în anul 2020 beneficiarii de bază ai transferurilor au fost primarii afiliați PDM și PSRM – 38,2 mil. MDL și respectiv 24,7 mil. MDL, care constituie 42% și respectiv 27%. Deja în anul 2021 primarii afiliați PSRM au recepționat 145,6 mil. MDL iar cei afiliați PDM – 56,8 mil. MDL, din totalul de 289,9 mil. MDL, ceea ce constituie 50% și respectiv 19,6% (Figura 5).

Figura 5. Transferurile către APL de nivelul I în bază apartenenței politice a primarilor, suma mil. MDL



Sursa: calculele autorilor în baza prevederilor Legii anuale a bugetului de stat din perioada anilor 2018 - 2021

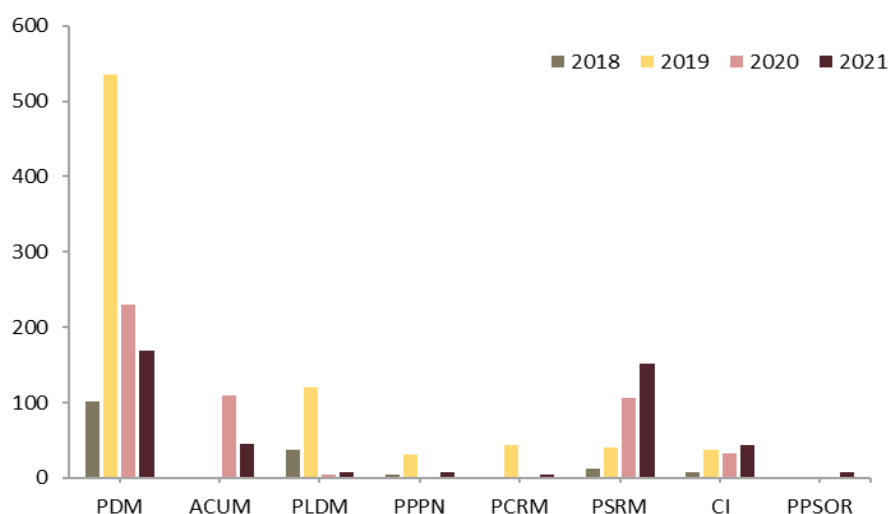
Nu toate primăriile din țară au beneficiat de transferuri de la bugetul de stat. Din 898 de primării existente, doar 183 au primit finanțare în 2018, însă mult mai multe în 2019 - 870. În anul 2020 numărul de primării beneficiare a scăzut comparativ cu anul 2019 la 491, iar în anul 2021 acesta s-a redus la 441.

În anul 2018, din totalul de primării care au obținut transferuri de la bugetul de stat 101 au constituit primării afiliate Partidului Democrat, ceea ce constituie peste 55% din totalul primăriilor beneficiare, precum și 19 primării ale PPEM, ceea ce constituie 10,38%. În anul 2019 numărul de primării beneficiare de alocări de la bugetul de stat la bugetele locale s-a mărit semnificativ, ajungând cifra de 870 de primării. Deși la nivel de pondere nu înregistrăm schimbări majore, cu o susținere ușoară pentru primării PDM comparativ cu 2018 și a candidaților independenți, la nivel de acoperire națională, Legea bugetului pentru anul 2019 a acoperit practic toate APL-urile de nivelul I. În același timp, pentru anul 2019 am constatat un număr de 230 primării afiliate Partidului Democrat și 107 afiliate PSRM în calitate de primării beneficiare, ceea ce reprezintă 47% și respectiv 22% din numărul total de primării beneficiare de transferuri. În anul 2021 această pondere a crescut și mai mult, din numărul de 441 primării beneficiare, 321 fiind afiliate majorității parlamentare, cu 169 primării afiliate Partidului Democrat și 152 afiliate PSRM, ceea ce reprezintă peste 70% din numărul total de primării beneficiare.

După cum sunt prezentate datele în

Figura 6, avantajarea primarilor PDM este evidentă în anul 2019 comparativ cu anul 2018, întrucât 535 primării PDM comparativ cu 101 au obținut alocări de la bugetul de stat prin transferuri pentru investiții capitale. În același timp, se atestă o creștere a numărului de primării care au beneficiat de transferuri care sunt afiliate opoziției, precum PLDM, PCRM și PPPN. Datorită faptului că anul 2019 a fost an electoral, considerăm că creșterea numărului de primării beneficiare de transferuri a fost dictat anume de interesul de a obține suport pentru PDM din partea primăriilor afiliate partidelor de opoziție. Cuplat cu transferuri financiare din alte fonduri, scopul urmărit ar fi fost atragerea electoratului altor partide în bazinul electoral al PDM. O tendință accentuată de favorizare se atestă în anul 2021, cu susținere sporită pentru primăriile afiliate Partidului Democrat și PSRM, care cuplată cu sursele de finanțare oferite acestor primării, conduce la un indice al clientelismului politic mai accentuat decât în anii trecuți.

Figura 6. Numărul de primării beneficiare de transferuri



Sursa: calculele autorilor în baza prevederilor Legii anuale a bugetului de stat din perioada anilor 2018 - 2021

În baza datelor prezentate mai sus, dar și a calculului indicelui clientelismului politic, am constatat că acesta a avut o manifestare pronunțată în cazul transferurilor de la bugetul de stat la bugetele locale. Astfel, pentru anul 2018 indicele agregat al clientelismului politic s-a cifrat la 2,04, iar în anul 2019 – la nivelul 1,84, ceea ce indică asupra favorizării predominante a primăriilor afiliate partidelor politice afiliate guvernării. În anul 2020 indicele a crescut la 2,04 iar în anul 2021 s-a atestat cel mai mare nivel al indicelui – 2,14. Indicele sugerează că un locuitor al unei primării afiliate guvernării a beneficiat de pe urma unui avantaj, aproape dublu în termeni monetari comparativ cu un locuitor al unei primării neafiliate guvernării. Astfel, la o populație de 1,45 mil. cetățeni unde sunt primării afiliate guvernării versus 1,88 mil. din partea primăriilor neafiliate guvernării, în 2018 s-au alocat 71,6 mil. MDL versus 45,37 mil. MDL, iar în 2019 – 115,58 mil. MDL versus 88,5 mil. MDL.

Două tendințe esențiale pot fi extrase din datele analizate:

1. În anul 2018, care nu a fost un an electoral, există tendințe de avantajare semnificativă a primăriilor afiliate guvernării, iar
2. În anul 2019 - 2021, care au fost ani electorali, s-au utilizat mai multe resurse pentru investiții capitale, inclusiv în localități neafiliate guvernării, ceea ce denotă asupra utilizării preponderent în scop electoral a fondurilor pentru investiții capitale.

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

2.2. Fondul Rutier și programul „Drumuri bune”

La sfârșitul anului 2020 Republica Moldova dispune de o rețea de drumuri publice cu lungimea totală de 10 680 km, inclusiv cele din regiunea Transnistreană. Dintre acestea, drumurile naționale au o lungime de 5902 km și sunt în administrarea Ministerului Infrastructurii și Dezvoltării Regionale prin intermediul întreprinderii de stat „Administrația de Stat a Drumurilor” (ASD). Acestea sunt urmate de drumuri publice

locale de interes raional/municipal aflate în administrarea APL de nivel II cu o lungime totală de 3708 km la care se mai adaugă 1 070 km de drumuri aflate în administrarea autorităților din stânga Nistrului. În cele din urmă, mai există și o rețea impunătoare de drumuri comunale și străzi, aflate în administrarea APL de nivel I, lungimea cărora se cifrează la circa 30 000 km.

În pofida unei rețele de drumuri complexe doar circa o treime fiind evaluate ca fiind într-o stare bună. Cele mai recente date disponibile¹¹ prezintă Republica Moldova ca fiind pe locul 127 din 141 de țări prezentate în Indicele competitivității globale cu un scor de 2,6 dintr-un maxim de 7. În acest context, politicile statului în domeniu¹² sunt orientate pe efectuarea unor investiții publice substanțiale în reabilitarea drumurilor și întreținerea stării satisfăcătoare pe o perioadă cât mai lungă. Anual guvernul pune la dispoziție resurse financiare consistente pentru drumuri, schema de finanțare fiind una complexă cu bani alocați către toate entitățile ce au în administrare drumuri, respectiv ASD, APL de nivel I (primării), APL de nivel II (raioane și municipii) și UTA Găgăuzia.

2.2.1. Mijloacele financiare alocate pentru sectorul drumurilor

Pentru reabilitarea, întreținerea și chiar extinderea rețelei de drumuri anual sunt mobilizate resurse financiare importante, atât din surse interne cât și externe. Resursele externe sunt utilizate pentru reabilitarea și construcția de noi drumuri în timp ce cele interne sunt orientate preponderent pentru lucrările de întreținere și reparații. Pe plan intern, resursele financiare sunt colectate prin intermediul Fondului Rutier în care se acumulează bani din (i) accize la carburanți, (ii) taxe rutiere și (iii) diferite amenzi conform unor anumite formule. Ulterior, prin Legea bugetului de stat se stabilește anual volumul fondurilor alocate din Fondul Rutier pentru drumurile publice naționale - bani virați către ASD și drumurile publice locale de interes raional – bani virați către APL de nivel II în dependență de numărul de kilometri administrați. Adicional, se stabilesc și transferuri cu destinație specială către primării în dependență de numărului populației din teritoriul respectiv din sursele bugetului de stat (Tabelul 1).

Tabelul 1. Alocații anuale pentru dezvoltarea infrastructurii rutiere, aprobat, mil. MDL

	2018	2019	2020	2021
Alocări din surse externe:	2 244,5	1 497,4	3 207,8	1 153,1
<i>Proiectul de susținere a Programului în sectorul drumurilor</i>	2 140,1	867,9	1 191,0	819,1
<i>Proiectul „Reabilitarea drumurilor locale”</i>	104,4	133,7	512,4	334,0
<i>Alte proiecte (ex. guvernul Federației Ruse)</i>	-	495,8	1 504,4	-
Alocări din surse interne:	1 754,9	1 829,7	2 779,7	2 529,4
<i>Alocații din Fondul Rutier pentru drumurile publice naționale</i>	972,5	1 024,1	1 718,8	1 532,1
<i>Transferuri din Fondul Rutier pentru APL de nivel II</i>	462,5	483,4	739,1	671,2
<i>Transferuri de la BS cu destinație specială pentru APL de nivel I</i>	280,9	283,2	282,8	287,1
<i>Alocații de la BS pentru implementarea programului „Drumuri Bune”</i>	1 601,3	1 725,6	1 125,0	-
<i>Dezvoltarea infrastructurii drumurilor (proiecte ale MADRM)</i>	39,0	39,0	39,0	39,0
Total	5 600,7	5 053,7	7 112,5	3 682,5

Sursa: Compilația autorului în baza documentelor bugetare. Informația din Tabel prezintă sumele alocate la început de an conform Legii Bugetului de Stat și nu sumele efectiv executate

¹¹ Indicele de calitate a drumurilor este parte componentă a Indicelui Competitivității globale publicat anual de Forumul Economic Mondial), https://www.theglobaleconomy.com/Moldova/roads_quality/

¹² Strategiei de transport și logistică pe anii 2013-2022, <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=350111&lang=1>

Strategiei naționale pentru siguranță rutieră, <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=337883&lang=1>

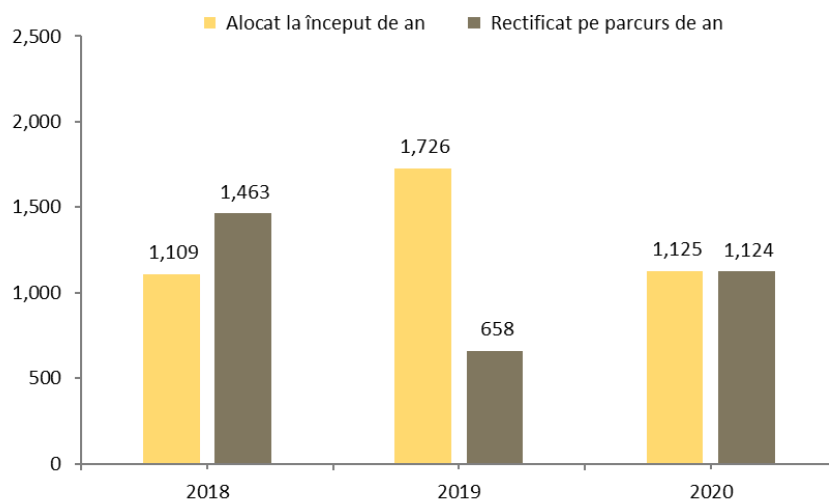
Mijloacele financiare din Fondul Rutier pot fi utilizate doar pentru anumite scopuri care vizează menținerea parametrilor tehnici inițiali și prelungirea termenului de viață a drumurilor publice. Anual, pentru executarea acestor lucrări, Guvernul adoptă o hotărâre prin care stabilește repartizarea mijloacelor bănești pentru drumurile naționale (bani virați către ASD) – „Programul privind repartizarea mijloacelor fondului rutier pentru drumurile publice naționale”. La necesitate, în dependență de evoluțiile bugetare pe parcursul anului, Programul este rectificat. De cealaltă parte, resursele alocate către autoritățile locale se stabilesc în cadrul legii bugetului de stat în baza formulei:

- **pentru APL de nivelul II** - din Fondul Rutier în funcție de numărul kilometrilor echivalenți administrați
- **pentru APL de nivel I** - în cuantum de 50% din volumul total al taxei pentru folosirea drumurilor de către autovehiculele înmatriculate în Republica Moldova, proporțional numărului populației din teritoriul unității.

2.2.2. Formele potențiale de clientelism. Programul „Drumuri Bune”

În perioada anilor 2018 - 2020, pe lângă Programul de repartizare a mijloacelor fondului rutier pentru drumuri naționale, Guvernul a aprobat încă un program destinat tuturor localităților și anume „Programul pentru reparația periodică a drumurilor publice naționale (în limitele localităților), locale, comunale și a străzilor”, cunoscut și sub denumirea de „Drumuri bune pentru Moldova”. În linii generale, programul prevede lista drumurilor locale aflate în administrarea primăriilor ce urmează a fi reparate din surse provenind de la bugetul de stat pe măsura acumulării acestora. Sumele alocate au fost destul de consistente în comparație cu alte fonduri analizate în acest studiu, fiind vorba de circa 1,6 mlrd. MDL pentru anul 2018 (ulterior suma a fost rectificată cu alocarea suplimentară a încă 360 mil. MDL), 1,7 mlrd. MDL pentru 2019 (odată cu schimbarea guvernării în iunie 2019, suma inițială a fost revizuită substanțial în sensul reducerii cu circa 1 mlrd. MDL) și 1,1 mlrd. MDL pentru anul 2020. (Figura 7). Pentru anul 2021 nu s-a mai recurs la un asemenea program, pe de o parte urmare reducerii resurselor bugetare generată de pandemia Covid-19, dar și priorităților guvernării pe de altă parte.

Figura 7. Volumul resurselor financiare destinate pentru programul de reparație periodică a drumurilor publice naționale, locale, comunale și a străzilor, (Drumuri bune), mil. MDL



Sursa: Compilația autorului în baza informațiilor bugetare

Pentru realizarea programului „Drumuri bune” primăriile înaintau propuneri privind drumurile ce urmează a fi reparate, ulterior lista drumurilor fiind aprobată de Guvern, iar gestionarea efectivă a programului a

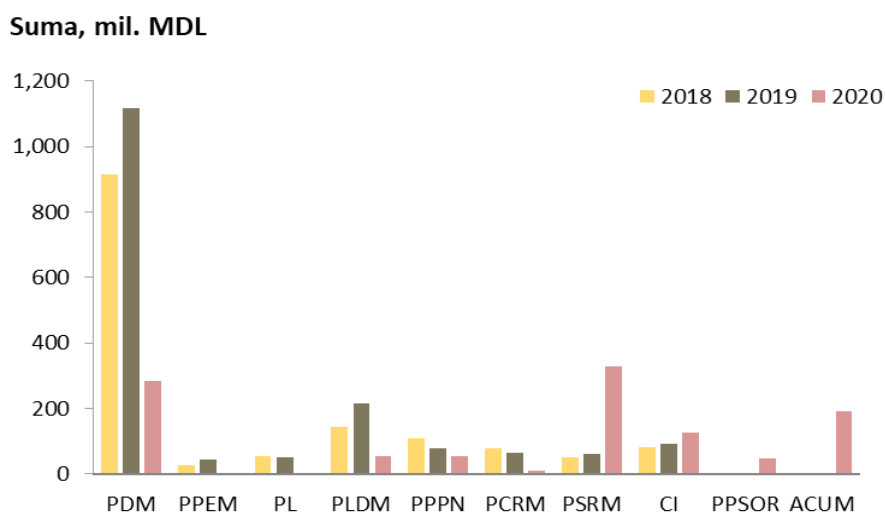
revenit în sarcina Ministerului Economiei și Infrastructurii prin intermediul Administrației de Stat a Drumurilor. Cea din urmă instituție urma să asigure monitorizarea executării contractelor pentru circa 1 mie de kilometri de drum din peste 1200 de localități, inclusiv în ceea ce privește respectarea indicatorilor tehnici. Cu toate acestea, programul nu a avut la bază o fundamentare clară asupra listei de drumuri care urmau a fi reparate, nefiind luate în calcul alte lucrări recent realizate din alte surse de finanțare. Prin urmare, modul de repartizare a fondurilor a fost discutat aprins în societate, inclusiv în ceea ce ține de distribuția în bază de apartenență politică a autorităților publice locale, de apartenență politică a conducerii raionului sau de modul de formare a circumscripțiilor nominale pentru alegerile parlamentare din 2019. Pentru a testa aceste ipoteze, în continuare au fost analizate alocările financiare din programul „Drumuri bune” pentru anii 2018, 2019 și 2020 pe primării prin prisma afilierii conducerii la partidul sau la coaliția aflată la guvernare. De asemenea, s-a ținut cont și de numărul populației pe localități, acesta fiind un criteriu general care în mod normal stă la baza transferurilor resurselor din Bugetul de Stat către APL de nivel I.

2.2.3. Indicii identificați ai clientelismului politic

Abordarea generală a studiului asupra clientelismului politic presupune că, per ansamblu, localitățile în care primarii sunt afiliați guvernării primesc mai mulți bani decât ceilalți primari. Dacă în 2018 și 2019, cele mai mari alocări în cadrul programului „Drumuri bune” au fost direcționate către primarii afiliați partidelor aflate la guvernare, atunci pentru anul 2020 repartizarea a fost mult mai uniformă. Spre exemplu, în anul 2018 din 1 463 mil. MDL, circa 915 mil. MDL sau 63% din total au fost direcționate către primăriile afiliate PDM iar alte 28 mil. MDL (2% din total) către cele afiliate PPEM. Celorlalte primării, respectiv cele neafiliate guvernării, le-au fost alocate în jur de 520 mil. MDL ceea ce reprezintă 35% din total. În anii următori, sumele alocate la început de an au urmat aceeași tendință, fiind ușor în creștere pentru primăriile afiliate guvernării în anul 2019 – 65% din totalul alocărilor, și în scădere în anul 2020 când suma alocată aceluiași primării a constituit 54% (

Figura 8). Totuși, pentru anul 2020 trebuie să ținem cont că repartizarea primarilor a fost cu totul alta urmare alegerilor locale din toamna anului 2019 iar guvernarea nu mai era aceeași ca și în precedenții 2 ani.

Figura 8. Repartizarea mijloacelor financiare în programul „Drumuri bune” în dependență de apartenența politică a primarilor



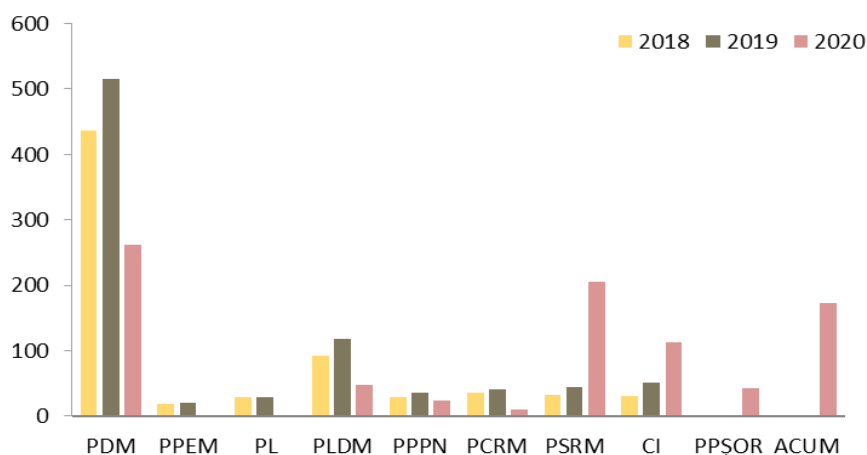
Sursa: calculele autorilor în baza Programului de reparație periodică a drumurilor publice naționale, locale, comunale și a străzilor

Nu toate primăriile din țară au beneficiat de alocații financiare în cadrul programului „Drumuri bune”. Din 898 de primării existente, 703 au primit finanțare în 2018 și 855 în 2019. Situația s-a schimbat în anul 2020

când deja toate primăriile au fost incluse în program. Astfel, în 2018 din totalul primăriilor care au primit finanțare, 454 au fost primării afiliate guvernării sau 65% (2018), din care 436 primării afiliate PDM și 18 primării afiliate PPEM. În 2019, ponderea primăriilor afiliate guvernării din totalul celor care au primit finanțare s-a menținut aproximativ la același nivel, 60% sau 515 primării afiliate PDM, PPEM nefiind deja la guvernare în 2019. În cele din urmă, în anul 2020 un număr de 467 de primării erau afiliate guvernării PSRM-PD, sau o pondere de 52% din totalul primăriilor (Figura 9).

Figura 9. Repartizarea mijloacelor financiare în programul „Drumuri bune” în dependență de numărul total al primăriilor beneficiare

Numărul primăriilor

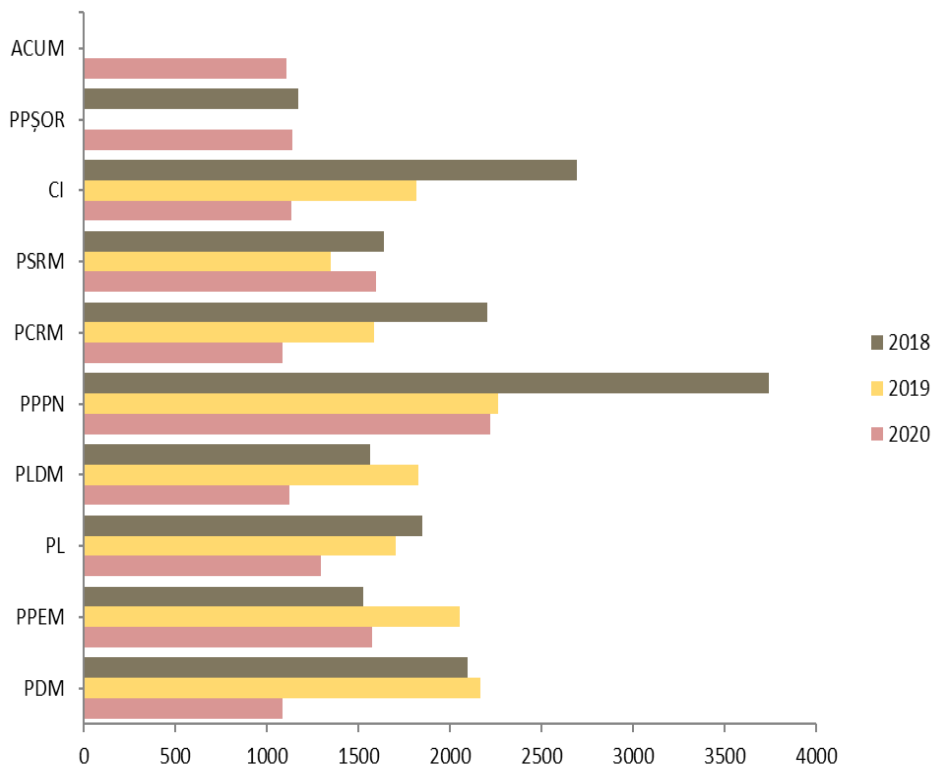


Sursa: calculele autorilor în baza Programului de reparație periodică a drumurilor publice naționale, locale, comunale și a străzilor

În identificarea unor indici cât mai clari de clientelism vom analiza mai aprofundat suma alocației medii per primărie în dependență de afilierea politică a primarului. Figura 10 prezintă o situație diferită pe primării din acest punct de vedere. Astfel, observăm că primăriile afiliate PPPN și cele conduse de primari independenți au primit cele mai mari sume medii, de peste 2,5 mil. MDL (2018). Evident, s-ar părea că nu avem clientelism politic în acest caz, totuși trebuie să reamintim că proiectul „Drumuri bune” a fost un instrument mai degrabă electoral, implementat în vederea maximizării rezultatelor la alegerile parlamentare din februarie 2019.

Alocațiile au țintit acele localități în care electoratul cel mai ușor ar fi putut fi influențat să-și orienteze opțiunile de vot către partidul de guvernare. Bineînțeles aceștia sunt în primul rând primăriile cu primari independenți care neavând careva angajamente politice pot fi ușor atrași de partea guvernării. În al doilea rând, observăm că atenția s-a focusat și pe primăriile conduse de primari afiliați PPPN. Acesta poate fi explicat prin situația neclară a acestui partid în perioada dată și probabilitatea mare ca primarii să se orienteze mai degrabă către partidul aflat la guvernare decât către partidele de opoziție. Aceeași explicație poate fi aplicată și în cazul primarilor afiliați PCRM. Pentru anul 2020, în contextul alegerilor prezidențiale din toamnă, repartiția a fost cam aceeași, cu alocații mai mari pentru primăriile conduse de primari afiliați PPPN. Fiind un partid de stânga, există mai multe șanse ca electoratul acestuia să migreze către alte partide de stânga decât către cele de dreapta. Mai mult ca atât, în contextul alegerilor prezidențiale, practic liderul PPPN Renato Usatâi a fost principalul contra-candidat pe eșichierul de stânga a lui Igor Dodon, candidat PSRM afiliat guvernării.

Figura 10. Sumele aprobate spre alocare în cadrul programului „Drumuri bune” pe primării în dependență de apartenența politică a primarilor, media pe primării, mii MDL



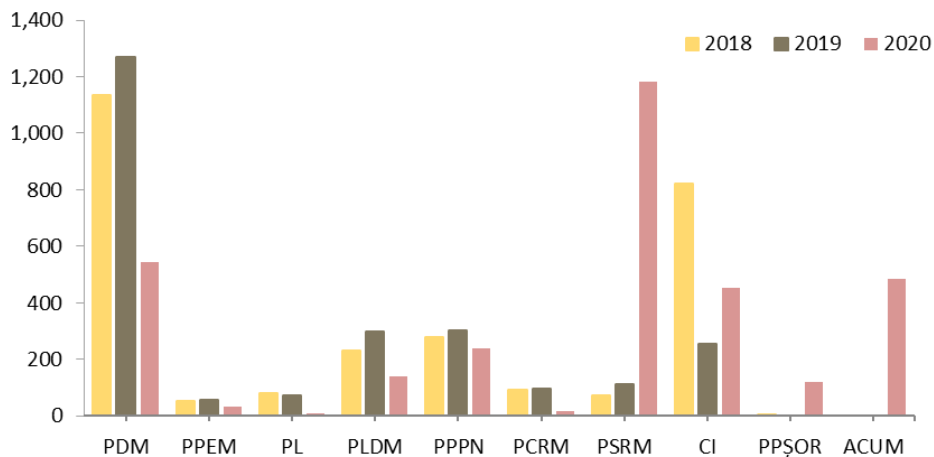
Sursa: calculele autorilor în baza Programului de reparație periodică a drumurilor publice naționale, locale, comunale și a străzilor

În cele din urmă, pentru identificarea indicilor de clientelism, alocațiile realizate în cadrul programului „Drumuri bune” sunt analizate și din perspectiva numărului de persoane care trăiesc în localitățile cu primari afiliați guvernării și a celor ce trăiesc în celelalte localități precum și din perspectiva sumei medii alocate pe cap de locuitor. De altfel, populația prezentă în APL de nivel I stă la baza transferurilor anuale către primării în cuantum de 50% din volumul total al taxei pentru folosirea drumurilor de către autovehiculele înmatriculate în Republica Moldova.

În primul caz, în localitățile cu primari afiliați guvernării locuiesc mult mai multe persoane decât în celelalte localități. Prin urmare, în 2018, circa 1,2 milioane persoane care locuiau în localitățile cu primari afiliați PDM și PPEM și 1,6 milioane din localitățile cu primari neafiliați guvernării au beneficiat de pe urma reparației unor drumuri locale. Pe de altă parte, circa 600 mii de persoane locuiau în localități care nu au beneficiat de program, indiferent că primarii sunt afiliați guvernării sau nu. Ulterior, în anul 2019 situația nu s-a schimbat semnificativ, cu excepția micșorării numărului de primari independenți urmare a trecerii acestora la partidul aflat la guvernare. În cele din urmă, în anul 2020 urmare alegerilor locale din toamna anului 2019 a dus la un număr mai mare de primării afiliate PSRM și mai puțin primării afiliate PDM, respectiv numărul populației ce a beneficiat de pe urma programului chiar a crescut până la 1,7 milioane lei (figura 11).

Figura 11. Numărul de persoane ce trăiesc în primăriile ce urmau să recepționeze transferuri în cadrul programului „Drumuri bune” în dependență de apartenența politică a primarilor

Persoane



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

În final, cel mai vizibil indice al clientelismului poate fi observat la nivel de sumă medie alocată pe cap de locuitor pentru primăriile în care primarii sunt afiliați guvernării și invers. În primul caz avem o sumă medie de 794 lei/locuitor în 2018 și 879 lei/locuitor în 2019. În cazul celor neafiliați situația este cu totul alta, doar 330 lei/locuitor au revenit în 2018 și 516 lei/locuitor în 2019, inclusiv urmare a majorării semnificative a sumei totale alocate pentru programul „Drumuri bune”. Pentru anul 2020 suma alocată tinde să se uniformizeze cu o diferență de doar 33 de lei (Tabelul 2). Cu toate acestea, un aspect important care trebuie reamintit este acela că analiza se focusează pe sumele aprobate și nu pe cele efectiv cheltuite, or în anul 2019 o rectificare semnificativă a bugetului de stat a avut loc după schimbarea guvernării. Drept urmare, suma inițial alocată programului a fost redusă cu circa 1 mld. MDL. (Figura 7).

Tabelul 2. Suma alocată per locuitor în dependență de apartenența politică a primarilor, MDL

	PDM	PPEM	PL	PLDM	PPPN	PCRM	PSRM	CI	ACUM	Localitate cu primar afiliat guvernării	Localitate cu primar neafiliat guvernării
Suma/locuitor 2018	805	537	661	624	387	852	710	98	-	794	328
Suma/locuitor 2019	879	782	683	722	263	684	545	362	-	879	508
Suma/locuitor 2020	522	94	258	382	222	710	279	280	395	355	322

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

În baza celor prezentate mai sus s-a constatat că la distribuția alocărilor în cadrul programului „Drumuri bune” se atestă un nivel moderat al clientelismului politic. Pentru anul 2018 indicele clientelismului constituie 2,4 unități, în 2019 acest indicator s-a majorat până la 2,7 iar în 2020 s-a redus semnificativ până la 1.1. Astfel, în 2018 sumele alocate per locuitor dintr-o localitate în care primarul era afiliat guvernării să „beneficieze” în cadrul programului „Drumuri bune” erau de 2,4 ori mai mari față de situația în care locuitorul era dintr-o primărie neafiliată guvernării. În 2019 acest raport era de 2,7 în timp ce în anul 2020, ținând cont că urmau alegeri prezidențiale în toamnă, alocările au fost mult mai uniforme.

2.3. Fondul Ecologic Național

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

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

Politica statului în domeniul mediului este expusă în cadrul „Strategiei de mediu 2014-2023”. Obiectivul general al Strategiei constă în crearea unui sistem eficient de management de mediu, care să contribuie la creșterea calității factorilor de mediu și să asigure populației dreptul la un mediu natural curat, sănătos și durabil. Un instrument important pe care îl utilizează statul în promovarea politicilor de mediu îl constituie finanțările din cadrul Fondului Ecologic Național. Funcționarea Fondului Ecologic Național (FEN) este reglementată prin câteva acte normative:

- ✓ „Legea privind protecția mediului înconjurător” adoptată în 1993 definește cadrul juridic al politicilor de mediu din Republica Moldova. În lege se menționează și domeniile de utilizare a Fondului;
- ✓ „Regulamentul privind fondurile ecologice” a fost aprobat prin Hotărâre de Guvern în 1998 în baza „Legii privind protecția mediului înconjurător”. Documentul reglementează funcționarea FEN, stabilește sursele de formare și direcțiile de utilizare a resurselor fondului;
- ✓ „Regulamentul privind administrarea Fondului Ecologic Național” aprobată prin ordinul Ministrului Mediului în 2013, stabilește modul de organizare și funcționare, sarcinile și atribuțiile organului de administrare și a organelor executive ale FEN.

2.3.1. Formarea și distribuția

Fondul Ecologic Național este creat în cadrul bugetului de stat. Funcția de administrare a FEN o îndeplinește Consiliul de Administrare al Fondului Ecologic Național (în continuare Consiliul), constituit din 7 membri. Membrii Consiliului se numesc pe termen de 2 ani, după care instituțiile ce i-au desemnat urmează să-i reconfirmă sau să înainteze alți reprezentanți, cu excepția reprezentantului ONG-urilor de mediu, care se alege/realege prin rotație anuală la Forul organizațiilor neguvernamentale de mediu.

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

Sumele aprobate spre finanțare din FEN au fost mai mici în 2019 și 2020 comparativ cu alocările stabilite în 2018. Totuși, în 2021 suma finanțării aprobate s-a majorat și, chiar, a depășit cu mult nivelul alocărilor din anul 2018. Astfel, dacă în 2018 s-a decis ca din Fond să fie alocați circa 382,8 mil. MDL, atunci în 2019 și 2021 s-a hotărât ca valoarea finanțărilor să fie de 234 și, respectiv, de 328,8 mil. MDL. Deja în 2021 s-a aprobat ca din FEN să fie realizate alocații în sumă de 493,7 mil. MDL. La distribuirea surselor din FEN se dă prioritate proiectelor de aprovizionarea cu apă, canalizare și epurare (

Tabelul 3). Pentru alte priorități se acordă o finanțare mică comparativ cu proiectele din cadrul programului de aprovizionare cu apă și canalizare. Între 2018 și 2021 s-a prevăzut cel puțin 82% din valoarea alocațiilor aprobate să fie direcționate pentru proiectele de aprovizionare cu apă, canalizare și epurare.

Tabelul 3. Numărul de proiecte și suma alocată (mii, lei) din Fondul Ecologic Național pe programe

Programul	2018		2019		2020		2021	
	Proiecte	Suma	Proiecte	Suma	Proiecte	Suma	Proiecte	Suma
Politici și management în domeniul protecției mediului	3	9 267	3	1 296	3	2 670	2	1 122
Managementul deșeurilor	2	12 022	6	19 409	3	2 676	3	36 700
Securitatea ecologică a mediului	1	200	2	3 955				
Monitoring-ul calității mediului	3	8 110			2	9 000	3	39 600
Protecția și conservarea biodiversității	1	2 914	2	5 712	5	7 810	6	9 428
Aprovizionare cu apă și canalizare	127	350 270	49	203 633	109	306 606	101	406 800
Total	137	382 783	62	234 005	122	328 762	115	493 651

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

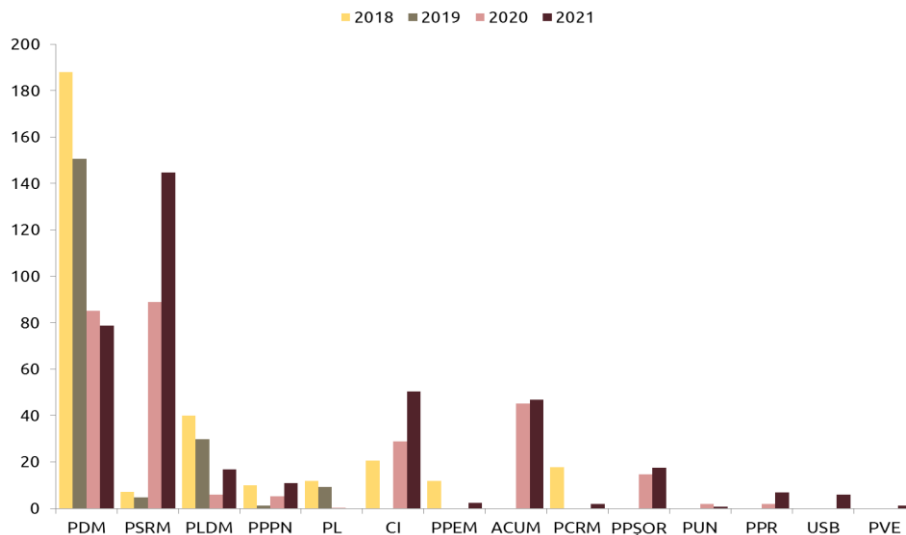
2.3.2. Formele potențiale de clientelism

Principalul risc de manifestare a clientelismului politic este determinat de componența Consiliului de Administrare a FEN. Majoritatea membrilor reprezintă instituții publice care sunt controlate politic: Cancelaria de Stat sau ministere.

În general se observă că suma totală alocată pentru localitățile conduse de primari afiliați guvernării este mai mare în raport cu valoarea finanțării destinată localităților administrate de lideri ce nu reprezintă partidele de la guvernare. În 2018 și în 2019 cele mai mari finanțări din FEN au fost direcționate către primarii afiliați PDM, iar în 2020 și 2012 primarii apropiați PSRM au beneficiat de cele mai generoase alocări (figura 12).

În 2018 s-a aprobat decizia ca primăriilor conduse de reprezentanții PDM să recepționeze 187,9 mil. MDL, ceea ce constituia 61,2% din alocațiile Fondului destinate localităților. În 2019 s-a hotărât că pentru localitățile conduse de primarii PDM să fie alocate 150,7 mil. MDL, ceea ce constituia 77% din transferurile aprobate din Fond. În 2020, s-a aprobat ca 174 mil. MDL sau 62,5% din alocările FEN să fie repartizate primăriilor administrate de persoane apropiate PSRM (32%) și PDM (30,5%). În 2021 primăriile conduse de persoane apropiate PSRM urmau să beneficieze de cele mai mari alocări, totuși s-a hotărât ca mai mult de jumătate din finanțări să fie distribuite localităților administrate de reprezentanții partidelor ce nu se aflau la guvernare. Astfel, s-a aprobat ca localitățile conduse de primari ai PSRM și PPȘOR să recepționeze 42% din transferurile de la Fond (162 mil. MDL), iar restul 58% s-a decis să fie direcționate spre primăriile cu conduse de persoane ce nu reprezintă partidele de la Guvernare.

Figura 12. Suma alocată în dependență de apartenența politică a primarilor, repartizare pe partide, mil. lei

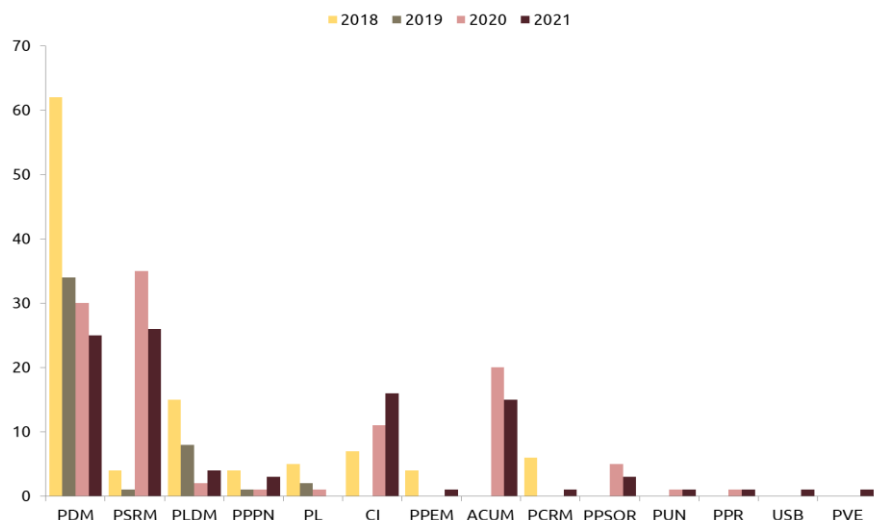


Sursa: <http://www.madrm.gov.md/ro/content/fondul-ecologic-național>, calculele autorilor

Analizarea distribuției politice a primăriilor ce au beneficiat de alocații din FEN, denotă o clară favorizare a primăriilor care erau administrate de primari afiliați partidelor de guvernământ (

Figura 13). Astfel, în 2018 dintre 107 primăriile care au obținut finanțare de la FEN, 62 erau conduse de primari ai PDM (57,9% din primăriile), iar 4 erau administrate de primari ai PPEM (3,7% din primăriile). În 2019, dintre 46 de primăriile cărora li s-a oferit alocații financiare, 36 (73,9%) erau administrate de primari ai PDM. În 2020, s-au aprobat că sursele financiare din FEN vor fi distribuite la 107 localități, dintre aceste 75 erau conduse de persoane afiliate partidelor de guvernare (35 primari ai PSRM și 30 primari ai PDM). În 2021, în contextul aprobării transferurilor de la FEN primăriile conduse de persoane afiliate partidelor de la guvernare nu au fost favorizate într-un mod excesiv. Astfel, din cele 98 de primării beneficiare de transferuri de mijloace bănești din FEN, dor 29 erau conduse de persoane afiliate guvernării (26 de primari ai PSRM și 3 primari ai PPȘOR)

Figura 13. Primăriile ce au beneficiat de finanțare în dependență de apartenența politică a primarilor

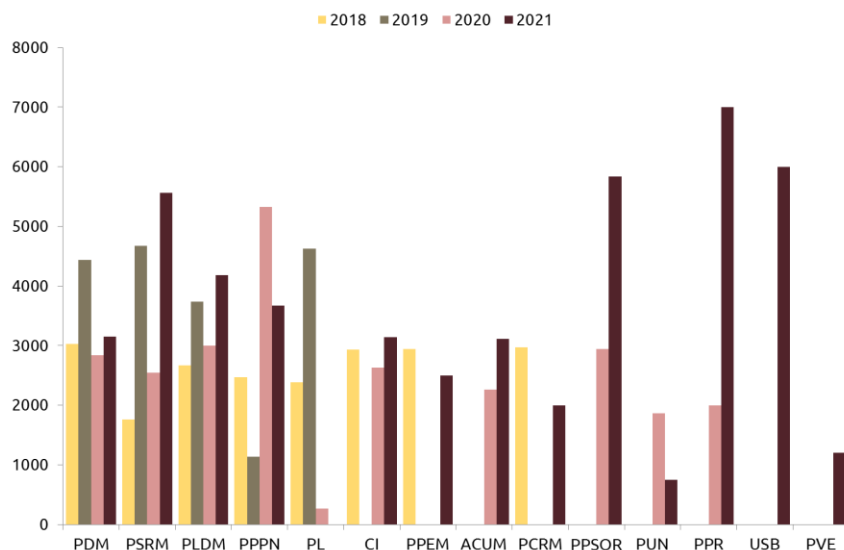


Sursa: <http://www.madm.gov.md/ro/content/fondul-ecologic-național, calculele autorilor>

La nivel de alocații medii pe primării în dependență de apartenența politică a primarului nu se observă anumite diferențe ce ar reprezenta un indiciu cert al favorizării politice. În 2018, cele mai mari alocații medii au variat între 2,9 și 3 mil. MDL și au revenit primăriilor conduse de reprezentanții următoarelor partide: PDM, PCRM, PPEM și primarii neafiliați (

Figura 14 14). În 2019, cea mai mare alocație medie a revenit primăriilor conduse de reprezentanții PSRM (4,7 mil. MDL), urmați de primăriile administrate de primarii PL (4,6 mil. MDL). În 2020 de cea mai mare alocație medie au beneficiat primăriile conduse de reprezentanții PPPN (peste 5,3 mil. MDL). În 2021 cele mai mari sume medii au revenit localităților conduse de primari afiliați PPR (7 mil MDL) și USB (6 mil. MDL).

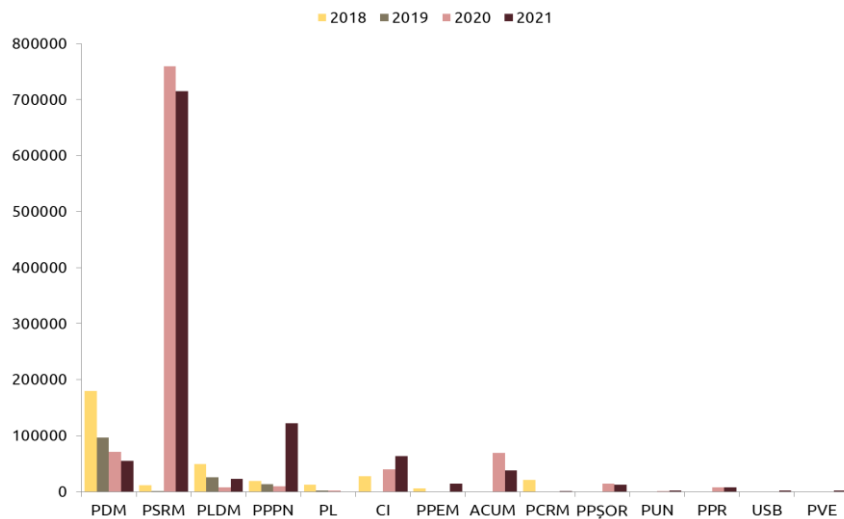
Figura 14. Suma medie alocată per primărie în dependență de apartenența politică a primarilor, mii lei



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

În primăriile afiliate guvernării care au beneficiat de finanțări din FEN, trăiesc mai multe persoane decât în comunitățile ce au beneficiat de alocări, însă care nu sunt afiliate guvernării (Figura 15). Drept urmare, în primăriile afiliate guvernării au fost mai mulți beneficiari efectivi ai alocărilor față de primăriile neafiliate guvernării.

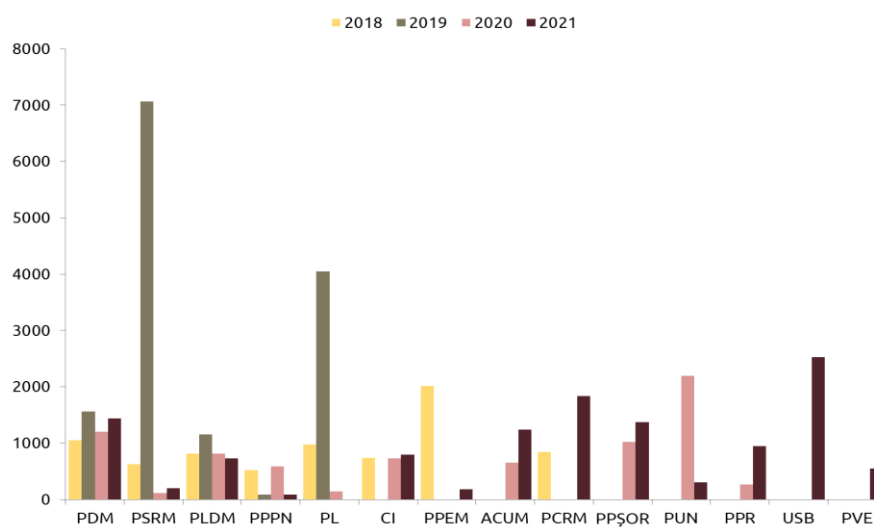
Figura 15. Numărul populației înregistrate în localitățile cărora li s-a aprobat finanțare din FEN în dependență de apartenența politică a primarilor, mii persoane



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

În general, nu se observă diferență mare dintre sumele alocate pe locuitor al unei primării conduse de o persoană afiliată guvernării și sumele alocate unei persoane dintr-o comunitate cu un primar ce nu face parte din partidele de la guvernare (Figura 16). Mai mult, de obicei, cele mai mari sume alocate pe un locuitor se atestă la primăriile conduse de persoane neafiliate partidelor de guvernare. Astfel, cele mai mari sume alocate pe persoană i-au revenit localităților conduse de reprezentanți următoarelor partide: 2018 – PPEM (2015 MDL), 2019 – PSRM în perioada când nu era la guvernare (7062 MDL), 2020 – PUN (2197 MDL) și 2021 – USB (2526 MDL).

Figura 16. Suma medie per locuitor în localitățile cărora li s-a aprobat finanțare în dependență de apartenența politică a primarilor, lei



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

2.3.3. Indicii identificați ai clientelismului politic

În baza indicilor s-a constatat că manifestarea clientelismului politic la distribuția alocațiilor din FEN s-a redus în timp. Pentru anul 2018 Indicele clientelismului a constituit 2,5 unități, în 2018 și s-a majorat până la 5,1

unități în 2019. Însă, în 2020 indicele s-a diminuat până la 1,5 unități, iar în 2020 s-a mai redus până la 1,1 unități. Astfel, dacă în 2018 șansele ca un locuitor al unei primării afiliate guvernării să „beneficieze” de finanțare din FEN erau de 2,5 ori mai mari față de un cetățean dintr-o primărie neafiliată guvernării, atunci în 2021 șansele unui locuitor dintr-o primărie afiliată guvernării erau doar de 1,1 ori mai mari decât șansele unui locuitor dintr-o comunitate cu primar neafiliat guvernării să obțină finanțare. Această evoluție poate fi explicată prin schimbarea strategiei de utilizare a surselor financiare din FEN. În 2018 și 2019 partidul de guvernământ a încercat, să-și mențină rețeaua clientelară, iar alocarea finanțărilor din FEN în mod prioritar a mers spre primăriile conduse de persoane apropiate partidelor de la guvernare. În 2020, în contextul alegerilor prezidențiale, era nevoie de extins numărul susținătorilor candidaturii partidului de guvernare. Drept urmare, fondurilor din FEN au fost orientate spre localități cu un număr mai mare de persoane, iar la distribuția surselor financiare s-a ținut mai puțin cont de culoarea politică a primarilor.

2.4. Fondul Național pentru Dezvoltare Regională

Fondul Național pentru Dezvoltare Regională (în continuare FNDR) a fost creat în anul 2008 în bază Hotărârii Guvernului cu privire la măsurile de realizare a Legii privind dezvoltarea regională în Republica Moldova¹³. FNDR este gestionat de MADRM și are drept scop finanțarea și implementarea proiectelor și programelor de dezvoltare regională incluse în Documentul unic de Program (DUP). DUP este aprobat de către Comisia Națională de Coordonare a Dezvoltării Regionale (CNCDR) în baza propunerilor de proiecte transmise spre aprobare, după o evaluare din partea unei Comisii de evaluare.

2.4.1. Formarea și distribuția resurselor din FNDR

În baza Hotărârii Guvernului nr. 127/2008, FNDR este format din cel puțin 1% din veniturile bugetului de stat, care se aprobă anual prin Legea bugetului de stat. Cu toate acestea, Legea bugetului pentru anul 2018 a prevăzut suma de 200 mil. MDL, iar pentru 2019 - 2021 - 220 mil. MDL pentru FNDR (veniturile totale prevăzute pentru Legea bugetului în anul 2018 au constituit 36,6 mlrd. MDL, în 2019 – 40,6 mlrd. MDL, în 2020 – 44,1 mlrd. MDL, iar în anul 2021 – 41,4 mlrd. MDL). Resursele din cadrul FNDR se distribuie în baza DUP, care este aprobat de CNCDR. Tot din FNDR sunt acoperite costurile operaționale ale Agențiilor de Dezvoltare Regionale, Nord, Centru, Sud și Găgăuzia.

2.4.2. Formele potențiale de clientelism

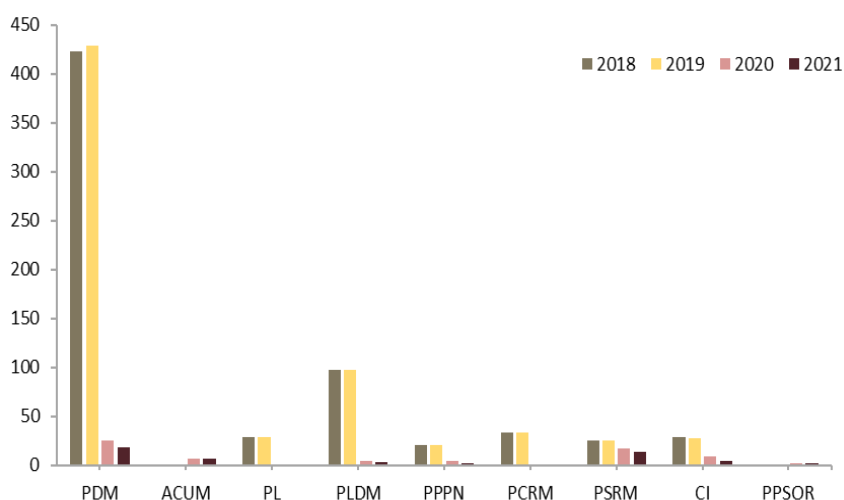
Resursele din FNDR se distribuie în baza proiectelor aprobate inițial de către Comisia de evaluare și ulterior transmise spre aprobare CNCDR. Astfel, clientelismul politic se poate manifesta prin favorizarea anumitor proiecte, parvenite din partea APL-urilor unde primarii sau președinții de raion sunt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

În acest sens, în urma datelor colectate, am constatat că în anul 2018 și 2019 în jur de 700 de primării au fost beneficiari ai fondurilor provenite din FNDR. În stabilirea acestor alocații am luat în calcul atât proiectele direcționate către o singură sau câteva primării, precum și pentru raionul în întregime. Numărul mare de primării beneficiare se explică și prin metodologia aplicată în acest studiu. Astfel, în cazul unui proiect direcționat la nivel de raion, sumele alocate au fost distribuite egal între primăriile din cadrul APL-ului de nivelul II respectiv. După cum este prezentat în figura 17, preponderent fondurile au fost alocate pentru

¹³ Hotărârea Guvernului nr. 127/2008 cu privire la măsurile de realizare a Legii nr. 438-XVI din 28 decembrie 2006 privind dezvoltarea regională în Republica Moldova

primării PDM (423 și 428 primării), cu o pondere de 62,3% și respectiv 62,76% din totalul primăriilor beneficiare. În anii 2020 și 2021 numărul de primării beneficiare s-au redus semnificativ, ajungând la 74 și respectiv 53. Această scădere semnificativă se datorează schimbării abordării față de modul de valorificare al fondurilor și structurarea proiectelor implementate din resursele FNDR. Constatăm că fondurile alocate din FNDR în anii 2020 și 2021 pentru primăriile afiliate guvernării au avut o pondere mai mică decât în anii 2018 și 2019, ajungând la 58% și respectiv 30%. În anul 2021 se atestă o direcționare preponderentă către primării neafiliate guvernării în proporție de 70% sau 37 primării beneficiare.

Figura 17. Numărul primăriilor beneficiare de alocații din FNDR după apartenența politică



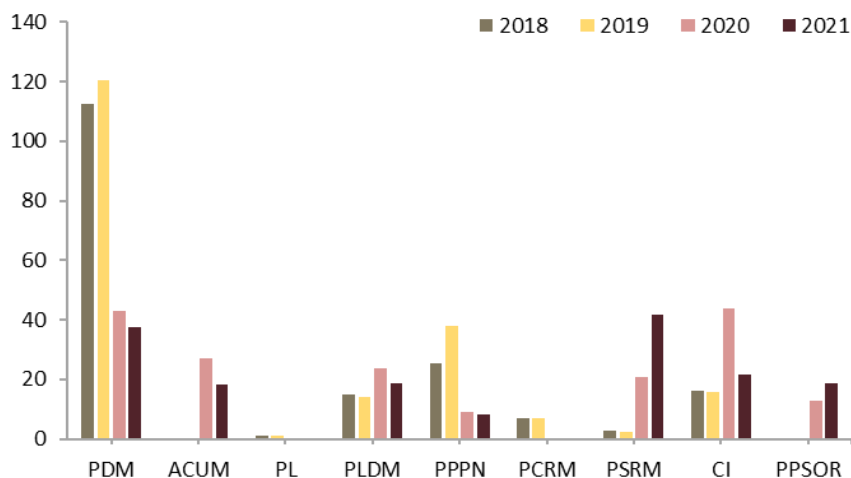
Sursa: calculele autorilor în baza rapoartelor de implementare a FNDR pentru anii 2018 - 2019, www.madrm.gov.md

2.4.3. Indicii identificați ai clientelismului politic

Din totalul resurselor aprobate pentru a finanța proiecte din cadrul documentului unic de program constatăm o distribuție preferențială pentru PDM în anii 2018 și 2019. Astfel,

Figura 18 prezintă resursele alocate pentru proiecte unde beneficiare sunt primării afiliate PDM: valoarea lor a constituit 112,29 mil. MDL pentru 2018 și 120,31 mil. MDL pentru 2019, având o pondere de puțin peste 60%. O susținere aparte prezintă finanțarea proiectelor pentru primăriile asociate PPPN, care s-au cifrat între 13,73% și aproape 19% din sumele alocate. În anii 2020 și 2021 se accentuează finanțarea proiectelor pentru primării afiliate Partidului Politic Șor și într-un mod substanțial pentru primăriile afiliate PSRM.

Figura 18. Valoarea proiectelor finanțate din FNDR în bază apartenenței politice a primarilor, mil. MDL



Sursa: calculele autorilor în baza rapoartelor de implementare a FNDR pentru 2018 - 2021, www.madrm.gov.md

Indicele clientelismului politic reflectă faptul că unei populații de 1,45 mil. cetățeni unde sunt primării afiliate guvernării în 2018 s-au alocat 113,86 mil. MDL, în timp ce la 1,9 mil. locuitori din partea primăriilor neafiliate guvernării i s-au acordat 70,9 mil. MDL, iar în 2019 – 120 mil. MDL versus 79 mil. MDL. Ca și în cazul transferurilor de la bugetul de stat la bugetele locale pentru investiții capitale dar și programul „Drumuri bune”, am identificat un indice înalt al favorizării clientelismului politic, fiind de 2,07 în 2018 și de 2,15 în 2019. În anul 2020 și 2021 indicele clientelismului politic a scăzut semnificativ, ajungând la 0,8 în anul 2021 și la 0,45 în anul 2020. Constatăm totuși că măsurarea a avut loc față de majoritatea parlamentară care exista la finele anului 2020 și anului 2021, care a suferit o serie de schimbări în componență, ceea ce au influențat ireversibil alocarea proiectelor. Odată alocate, acestea nu mai pot fi retrase, spre deosebire de modificările la Legea bugetului, în care pot fi operate modificări. Constatăm și aici că un locuitor al unei primării afiliate guvernării a beneficiat de pe urma unui avantaj dublu în termeni monetari comparativ cu un locuitor al unei primării neafiliate guvernării.

Indicele moderat al clientelismului politic stabilit pentru anii 2018 și 2019 sugerează și unele probleme la capitolul procesului de luare a deciziilor, prin favorizarea proiectelor care provin din partea primăriilor afiliate guvernării. Acest indice sugerează că sunt necesare ajustări și completări la modul de gestionare a FNDR, inclusiv o consolidare a componentei de eficiență și oportunitate la includerea proiectelor finanțate din FNDR în DUP, dar și revenirea la subiecte importante precum separarea funcției de elaborare și evaluare a politicilor publice din sector de funcția de implementare, inclusiv gestionarea FNDR. Constatăm că aceste recomandări au fost preluate parțial în procesul de gestionare al FNDR, care a coincis și cu schimbarea abordării față de dezvoltarea regională și concentrarea pe localități cu capacități de poli de creștere. Numărul redus de proiecte de asemenea sugerează că s-au întreprins măsuri pentru a fortifica impactul fondurilor investite în proiecte finanțate din FNDR.

2.5. Fondul de Investiții Sociale din Moldova

Fondul de Investiții Sociale din Moldova (FISM) a fost creat prin Hotărâre de Guvern în baza unui proiect susținut de Banca Mondială și Programul Guvernamental de Suport al SUA (USAID) încă în anul 1997. Statutul FISM a fost revăzut în mai multe rânduri, însă scopul și obiectivele sunt și până în prezent legate de implementarea proiectelor în domeniul social, finanțate din resurse externe. În anul 2018, FISM a trecut printr-un proces de reorganizare, la moment fiind Instituția Publică „Fondul de Investiții Sociale din Moldova”.

2.5.1. Formarea și distribuția resurselor FISM

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

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

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

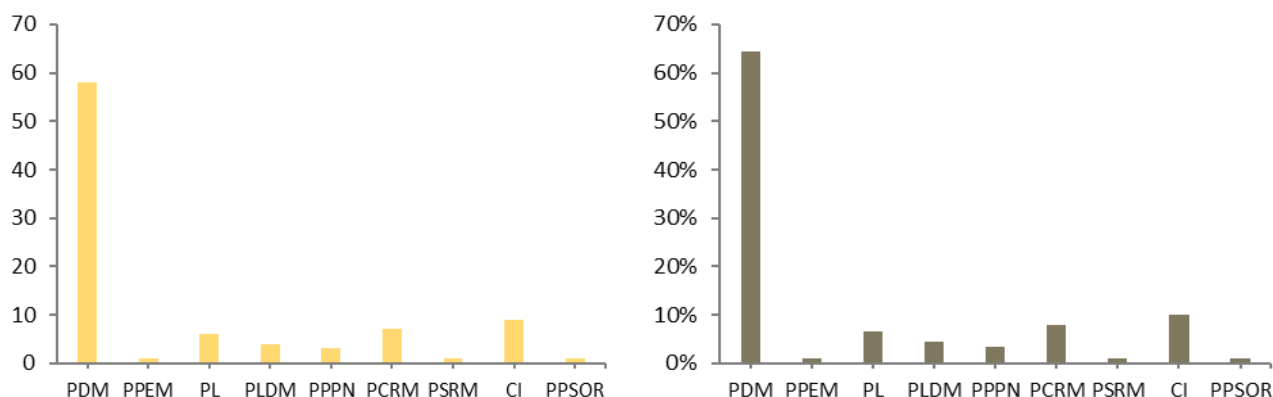
2.5.2. Formele potențiale de clientelism politic

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

Pentru anul 2018 și 2019, FISM a finanțat proiecte în valoare totală de 142 mil. MDL. Majoritatea proiectelor au fost finanțate în bază de cofinanțare, valoarea totală a cofinanțării din partea localităților fiind de 26,3 mil. MDL. Pentru anii 2020-2021 FISM a finanțat în total proiecte în valoare de 146,3 mil. MDL.

Astfel, pentru anii 2018 și 2019 resursele financiare alocate pentru proiecte analizate, finanțate din proiecte și programe gestionate de FISM arată o distribuție în bază de apartenență politică, care favorizează în principal primarii afiliați PDM, după cum este prezentat în Figura 19.

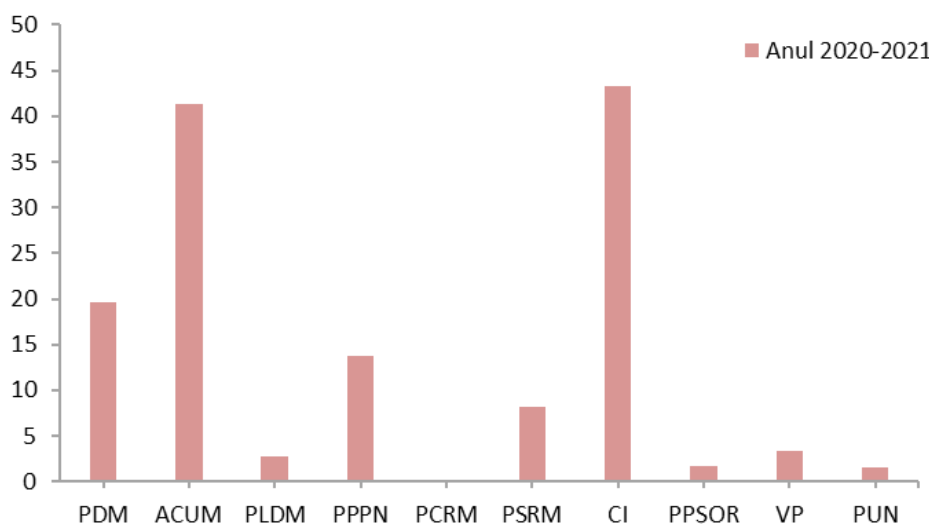
Figura 19. Suma, (mil. MDL) și ponderea (%) primăriilor care au beneficiat de finanțare după afiliere politică



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

În același timp pentru anii 2020 și 2021 resursele financiare s-au direcționat preponderent către primării care nu sunt afiliate guvernării, după cum este menționat mai jos în Figura 20.

Figura 20. Suma (mil. MDL) finanțărilor către primării după afiliere politică



Sursa: calculele autorilor în baza datelor oferite de FISM pentru 2020 - 2021

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

2.5.3. Indicii identificați ai clientelismului politic

Din analiza datelor am constatat că în cazul FISM a existat un indice redus al clientelismului politic în anii 2018 – 2019, în valoare de 1,3. Această cifră sugerează că proiectele finanțate de FISM ar putea avea o ușoară tendință de favorizare a anumitor primării afiliate politic. În același timp, prezența cofinanțării pentru proiectele implementate este un element adițional ce reduce din riscurile de clientelism politic. FISM ar putea considera aceste indice drept temei pentru a revedea unele procese interne ce țin de distribuția fondurilor pentru localități.

În baza datelor obținute pentru anii 2020-2021 am constatat o reducere drastică a indicelui clientelismului politic, acesta ajungând la nivelul de 0,22. Aceasta arată că de fapt proiectele au fost mai mult direcționate către primării neafiliate majorității parlamentare, iar implementarea cofinanțării a contribuit de asemenea la acest nivel scăzut al indicelui clientelismului politic.

2.6. Fondul de Eficiență Energetică

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

2.6.1. Formarea și distribuția fondurilor pentru proiectele de dezvoltare regională

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

Alocările pentru FEE au fost de 50 mil. MDL pentru anul 2018, 40 mil. MDL pentru anul 2019 și 80 mil. MDL pentru anul 2020. În anul 2020 au fost executate doar 29,6 mil. MDL. Proiectele pe care le finanțează AEE sunt bazate pe principiul de co-finanțare, cu participare financiară din partea localității beneficiare.

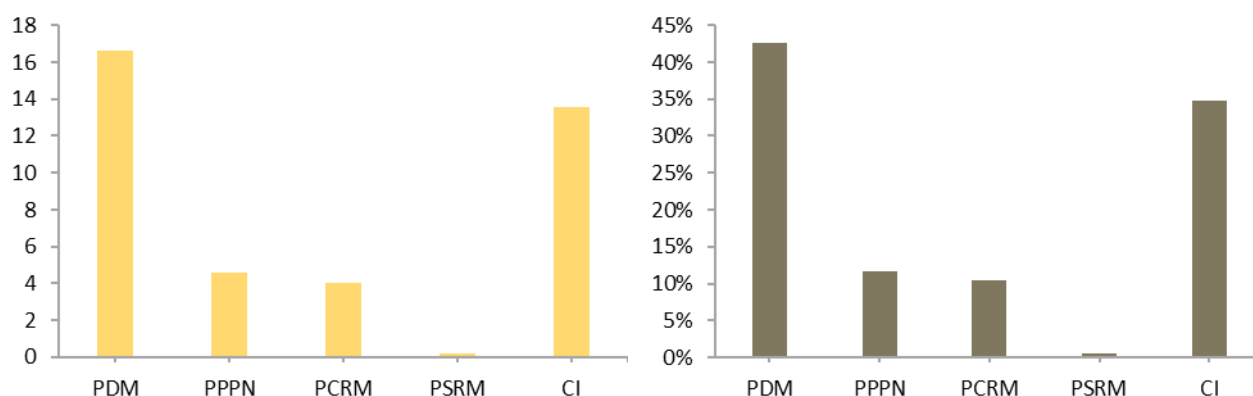
2.6.2. Formele potențiale de clientelism

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

2.6.3. Indicii identificați ai clientelismului politic

În urma analizei datelor prezentate de Agenția pentru Eficiență Energetică (AEE) am constatat cel mai mic indice al clientelismului politic în anul 2018 și 2019 – 1,048, ceea ce denotă faptul că distribuția fondurilor în cadrul AEE, inclusiv preluarea proiectelor finanțate din Fondul de Eficiență Energetică (FEE) este cea mai neutră din toate fondurile analizate în cadrul prezentului studiu. Deși AEE a implementat pe parcursul anilor 2018-2019 un număr modest de proiecte (16 proiecte în total în anul 2018 și 2019), esențial este că cele aproape 40 mil. MDL au fost distribuite relativ egal între primăriile beneficiare ale fondurilor FEE și ulterior ale AEE. După cum este prezentat în Figura 21, distribuția fondurilor este în favoarea primăriilor neafiliate guvernării.

Figura 21. Distribuția și ponderea alocațiilor în 2018/2019 după afiliere politică a primarilor, mil. MDL



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

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

Constatăm cu regret că în anul 2020, din bugetul executat de doar 29,6 mil. MDL, peste 19 mil. MDL au fost alocate pentru proiecte la primării afiliate guvernării, versus doar 9 mil. MDL pentru primării neafiliate. În același timp, după numărul de proiecte implementate, se constată o egalitate de proiecte – 31 pentru primării afiliate versus 32 de proiecte pentru primării neafiliate.

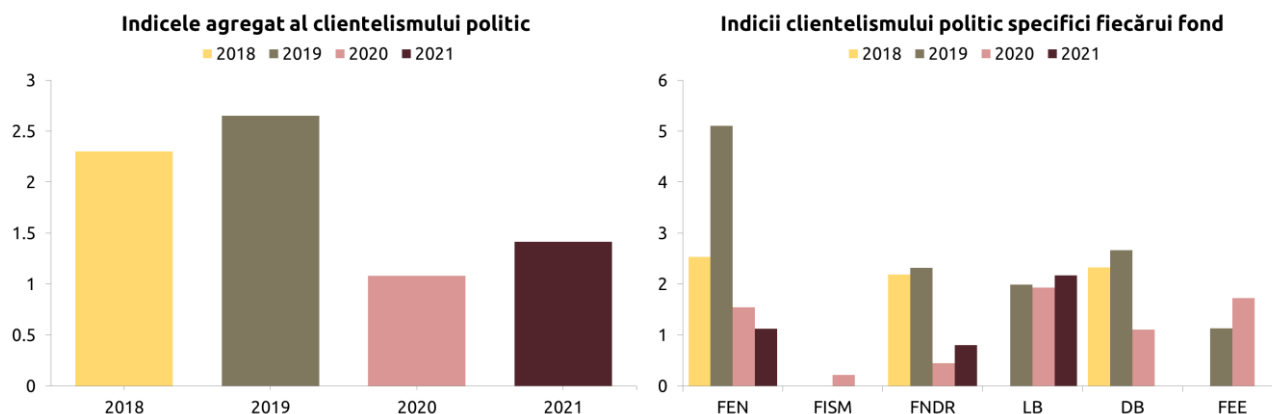
În rezultat indicele clientelismului politic pentru FEE pentru anul 2020 a crescut la 1,7 ceea ce denotă o revenire la practici de clientelism politic. Trebuie totuși să remarcăm că din lipsă de date nu am putut analiza care au fost proiectele care au fost oferite de FEE, ci doar cele care au fost executate.

3. Indicele clientelismului politic (indicatorul agregat)

Între 2018 și 2021 se atestă o reducere a indicelui ce reflectă manifestarea clientelismului politic. După ce în 2019 comparativ cu 2018 s-a atestat o creștere a indicelui agregat al clientelismului politic, în 2020 a urmat o reducere semnificativă. Deși, în 2021 s-a înregistrat o majorare a indicelui, această evoluție nu a schimbat cardinal dinamica descendentă (Figura 22). Indicele clientelismului a avut următoarele valori: 2,3 în 2018, 5,1 în 2019, 1,1 în 2020 și 1,4 în 2021. Astfel, dacă în 2018 un locuitor dintr-o primărie afiliată guvernării ar fi putut beneficia de o alocare de 2,3 ori mai mare decât o persoană ce locuiește într-o primărie neafiliată guvernării, atunci în 2021 un locuitor al unei primării afiliate guvernării, deja, nu a fost avantajat atât de tare și beneficiar doar de 1,4 ori în raport cu o persoană dintr-o localitate neafiliată guvernării.

Cel mai tare la descreșterea nivelului agregat a clientelismului a contribuit majorarea indicelui asociat FEN. Astfel, în 2021 comparativ cu 2018 indicele s-a redus de la: de la 2,5 până la 1,1. De asemenea, reduceri s-au înregistrat în cazul FNDR (de la 2,1 până la 0,8) și la programul „Drumuri bune” (de la 2,3 la 1,1). Trebuie de menționat faptul că în cazul FISM (pentru anul 2020) și pentru FNDR (pentru anii 2020 și 2021) indicele are valori subunitare, ceea ce înseamnă că în cazul acestor instrumente de transfer au fost favorizate primăriile conduse de persoane neafiliate partidelor de la guvernare. În același timp, indicele asociat transferurilor de la bugetul de stat către bugetele locale pentru cheltuieli capitale a cunoscut o evoluție constantă și a variat ușor în jurul valorii de 2 unități. Acest fapt denotă că guvernarea continuă să utilizeze acest instrument de transfer pentru a-și remunera membrii rețelei sale clientelare.

Figura 22. Indicii clientelismului politic



Sursa: calculele autorilor

Reducerea indicelui agregat al clientelismului, cel mai probabil, trebuie de asociat cu schimbarea strategiei în funcție de caracterul alegerilor. Creșterea indicilor clientelismului politic a fost determinată de caracterul electoral al anului 2019. În 2019, în februarie au avut loc alegeri parlamentare și urmau să fie desfășurate alegeri locale. Totodată, după alegerile din februarie nu a fost formată o coaliție de guvernare, iar probabilitatea producerii alegerilor parlamentare anticipate era destul de înaltă. În aceste condiții, guvernarea reprezentată de PDM a încercat să-și consolideze rețeaua clientelară pentru a obține un scor electoral favorabil. Acest deziderat a încercat să fie atins, inclusiv, prin concentrarea alocării surselor publice spre administrațiile locale controlate de guvernare. În 2020 s-au organizat alegeri prezidențiale. Pentru a câștiga alegerile, candidatul guvernării avea nevoie de majoritatea voturilor populației. În acest context, guvernarea a decis să-și extindă baza electorală. Iar în acest sens au fost utilizate diferite instrumente de transfer, iar la distribuirea alocațiilor financiare se punea un accent mai mare pe cuprinderea unui număr mai mare de persoane, decât pe apartenența politică a administrației din localități.

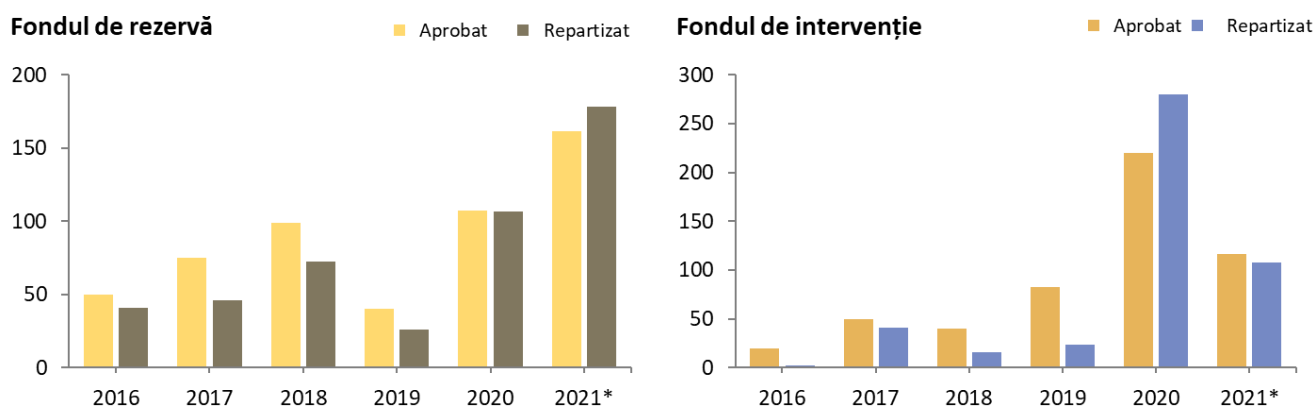
4. Fondurile de urgență ale Guvernului

Pe lângă instrumentele analizate în cadrul capitolului 2 există și alte fonduri la dispoziția guvernului care, eventual, pot fi utilizate în interese politice, cum ar fi Fondurile de urgență ale Guvernului. Pentru finanțarea unor acțiuni neprevăzute care pot apărea pe parcursul anului Guvernul are la dispoziția sa două fonduri „de urgență” distincte. Acest lucru apare ca o necesitate și oferă Guvernului posibilitatea de a răspunde prompt la anumite nevoi de finanțare în situații imprevizibile și excepționale, care survin pe parcursul anului bugetar și care nu au acoperire bugetară. Astfel, (i) Fondul de rezervă și (ii) Fondul de intervenție sunt create pentru finanțarea cheltuielilor urgente care nu au fost posibil de anticipat, cel mai des întâlnite cazuri fiind cele de înlăturare a daunelor produse de calamități naturale, epidemii sau alte cazuri de forță majoră. Totodată, aceste fonduri se administrează în baza unui regulament aprobat de Guvern¹⁴. Pornind de la aceeași logică, și autoritățile administrației publice locale pot crea fonduri de rezervă pentru finanțarea cheltuielilor urgente care survin pe parcursul anului bugetar, acestea fiind administrate în baza unui regulament aprobat de consiliul local.

4.1. Formarea și distribuția veniturilor fondurilor de rezervă

Volumul fondurilor de urgență ale Guvernului se aprobă distinct prin legea anuală a bugetului de stat. Pe parcursul anului pot fi operate modificări odată cu rectificarea bugetului de stat. În ultimii 2 ani (2020 și 2021), alocațiile au fost mult mai mari și au depășit suma de 100 mil. MDL fiecare (Figura 23 23). Astfel, dacă inițial, prin Legea bugetului de stat pentru anul 2020 au fost alocate 50 mil. MDL pentru Fondul de rezervă și 38 mil. MDL pentru cel de intervenție, atunci deja în primăvară sumele au fost rectificate în sensul creșterii. Rectificarea s-a datorat în special unei cauze de utilitate publică, și anume lupta cu pandemia Covid-19 care a luat prin surprindere nu doar autoritățile moldovenești. Drept urmare, Fondul de rezervă a fost dublat iar cel de intervenție crescut de circa 7 ori din contul altor resurse bugetare, inclusiv din contul donațiilor persoanelor fizice și juridice oferite pentru combaterea pandemiei. Cea mai mare parte a banilor au fost alocați unor autorități centrale și consiliilor raionale pentru acordarea indemnizațiilor unice angajaților infectați cu COVID-19 în timpul exercitării atribuțiilor de serviciu și achiziționarea echipamentelor de protecție în scopul prevenirii și controlului pandemiei. Suplimentar, din Fondul de intervenție au fost alocate aproximativ 160 mil. MDL către MADRM pentru compensarea parțială a prejudiciului cauzat de seceta din anul 2020.

Figura 23. Alocare și distribuția mijloacelor financiare din fondurile de urgență a Guvernului



¹⁴ Hotărârea Guvernului Nr. 862 din 18-12-2015 pentru aprobarea Regulamentului privind gestionarea fondurilor de urgență ale Guvernului, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=90061&lang=ro

Sursa: Compilația autorului în baza informațiilor bugetare. Pentru anul 2021 situația este prezentată la sfârșitul lunii august

În anul 2021, Fondurile de urgență în continuare au fost utilizate în cea mai mare parte pentru lupta cu pandemia Covid-19. Resursele alocate au rămas la fel de consistente ca și în anul precedent de peste 100 mil. MDL pentru fiecare fond. Astfel, până la sfârșitul lunii august 2021, Fondul de rezervă a fost utilizat în special pentru organizarea și desfășurarea alegerilor parlamentare anticipate din 11 iulie 2021 - 85 mil. MDL și procurarea vaccinului împotriva Covid-19 – doar 27 mil. MDL în condițiile în care Republica Moldova a beneficiat de donații de vaccin din partea mai multor parteneri. Totodată, aproape 5 mil. MDL au fost alocate pentru onorariile diferitor avocați care reprezintă guvernul în mai multe litigii internaționale. De cealaltă parte, mijloacele din Fondul de intervenție a fost alocate în cea mai mare parte pentru acordarea indemnizațiilor unice angajaților care au contractat infecția COVID-19 în timpul exercitării atribuțiilor de serviciu.

4.2. Formele potențiale de clientelism

Manifestarea clientelismului politic este redusă în contextul în care Fondurile de urgență pot fi utilizate doar pentru situații cu caracter excepțional și în baza unei justificări solide. Demersurile privind alocarea unor mijloace financiare sunt însoțite de materiale justificative și calcule întemeiate care suplimentar sunt evaluate de autoritățile publice centrale corespunzător domeniului de competență. În caz că demersul solicitantului este susținut, decizia de alocare este luată prin Hotărâre de Guvern, care indică în mod obligatoriu denumirea autorității publice și denumirea beneficiarului final, suma alocată și destinația mijloacelor financiare. În cazul fondului de intervenție, în procesul de aprobare apare și Comisia pentru Situații Excepționale care confirmă și prezintă informații cu privire la existența unei situații excepționale. Această logică a fost urmată și pe parcursul ultimilor doi ani când cea mai mare parte din mijloacele financiare ale fondurilor de urgență au fost utilizate pentru un scop de utilitate publică și anume lupta cu pandemia Covid-19.

În pofida caracterului excepțional și a mecanismului participativ de alocare a mijloacelor financiare din Fondurile de urgență, anumite semnale de clientelism politic au fost identificate în anii precedenți pandemiei. În primul rând este vorba de numărul solicitărilor parvenite de la diferite instituții și autorități locale care nu au fost aprobate de Guvern (date referitoare la câte cereri au fost depuse în total nu au fost identificate). Astfel, apare întrebarea dacă pentru toate cazurile similare s-a acordat finanțare sau doar anumite cazuri au trecut întreaga procedură prevăzută de Regulament. Aici mai trebuie de menționat că unele autorități locale își creează propriile fonduri de urgență pentru a nu depinde neapărat de deciziile guvernului. Evident alocațiile depind de situația financiară a fiecărei autorități locale în parte, totuși unele autorități decid să meargă doar pe mâna guvernului știind că vor avea susținere. În al doilea rând, identificarea clientelismului ține de separarea deciziilor care cu adevărat au avut justificarea „incertitudinii” și restul deciziilor. Ca și exemplu pot fi menționate vizitele oficiale ale diferitor demnitari străini acoperite din Fondul de rezervă (vizita președintelui Turciei sau a Republicii Tatarstan). În acest caz întrebarea este în ce măsură aceste vizite nu au putut fi prognozate inițial în buget. În informațiile prezentate de Guvern se menționează că decizia a fost luată la solicitarea Președintelui Republicii Moldova, fără o descriere a caracterului de incertitudine asupra acestor evenimente.

5. Concluzii și recomandări

5.1. Transferurile de la bugetul de stat la bugetele locale

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

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

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

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

5.2. Fondul Rutier și Programul „Drumuri bune”

1. În anul 2018 - 2020 pe lângă programul anual de repartizare a mijloacelor Fondului Rutier a fost inclus încă un program care prevede reparația periodică a drumurilor publice naționale, locale, comunale și a străzilor („Drumuri Bune pentru Moldova”). În linii generale, programul prevede lista drumurilor naționale care urmează a fi întreținute cu ajutorul mijloacelor financiare alocate conform primului program la care se mai adaugă lista drumurilor locale, comunale și a străzilor ce urmează a fi reparate din surse provenind de la bugetul de stat. Sumele alocate au fost destul de consistente în comparație cu alte fonduri analizate în acest studiu, fiind vorba de în fiecare an de peste 1 mlrd. MDL.

2. În urma evaluării alocațiilor în cadrul programului „Drumuri bune” s-a constatat utilizarea acestui instrument în scopuri politice și chiar electorale. Nu toate primăriile din țară au beneficiat de alocații financiare în cadrul programului, cele mai mari sume fiind alocate celor afiliate guvernării sau celor potențiale afiliate guvernării. Astfel, în 2018 șansele ca un locuitor al unei localități a cărei primării era afiliată guvernării să „beneficieze” de finanțare în cadrul programului „Drumuri bune” erau de 2,3 ori mai mari față de un locuitor dintr-o primărie neafiliată guvernării. De cealaltă parte, în 2019 șansele unui locuitor dintr-o primărie afiliată guvernării erau de 2,6 ori mai mari ca șansele unui locuitor dintr-o comunitate cu primar neafiliat guvernării să obțină finanțare. Situația s-a schimbat în anul 2020 când toate primăriile din țară au primit alocații și într-un mod mult mai uniform (cel mai probabil în contextul alegerilor prezidențiale). Ulterior, în anul 2021 s-a renunțat la implementarea unui asemenea program, transferurile către primării pentru drumuri fiind doar în baza numărului populației.

5.3. Fondul Ecologic Național

1. Fondul Ecologic Național este un instrument utilizat activ de guvernare pentru a-și consolida pozițiile sale electorale. În 2018, dar, în special, în 2019 sursele din cadrul Fondului au fost distribuite prioritar către

localitățile conduse de primari afiliați partidelor de guvernare. Astfel, în 2018 un cetățean dintr-o localitate cu un primar afiliat guvernării a putut beneficia de o sumă ce era de 2,4 ori mai mare, decât un locuitor ce trăia într-o primărie condusă de o persoană neafiliată guvernării. În 2019, acest raport s-a majorat până la 4,7. De altfel, în 2018, cât și în 2019, anume indicele clientelismului specific FEN a avut cele mai mari valori în raport cu indicii aferenți altor instrumente de transfer. În anii următori situația s-a schimbat, indicele de clientelism diminuându-se drastic cu valori de 1,5 în anul 2020 și 1,1 în 2021.

2. Deși în timp s-a redus manifestarea clientelismului politic în cazul transferurilor efectuate din cadrul FEN, riscul utilizării resurselor fondului în scopuri politice încă persistă. Manifestarea clientelismului politic în realizarea alocărilor din FEN este determinat, în primul rând, de componența Consiliului de Administrare al Fondului. Astfel, majoritatea membrilor consiliului reprezintă instituții politice (Cancelaria de Stat și ministerele de resort). Pentru a diminua nivelul înalt al clientelismului politic ar fi oportună de analizat posibilitatea reformării Consiliului de Administrare, inclusiv, prin excluderea din cadrul acestei structuri a persoanelor numite pe criterii politice.

5.4. Fondul Național de Dezvoltare Regională

1. Indicele calculat al clientelismului politic reflectă faptul că unei populații de 1,45 mil. cetățeni unde sunt primării afiliate guvernării în 2018 s-au alocat 113,9 mil. MDL, în timp ce la 1,9 mil. locuitori din partea primăriilor neafiliate guvernării i s-au acordat 70,9 mil. MDL, iar în 2019 – 120 mil. MDL versus 79 mil. MDL. Astfel, am identificat un indice moderat al favorizării clientelismului politic, fiind de 2,2 în 2018 și de 2,3 în 2019. Constatăm că un locuitor al unei primării afiliate guvernării a beneficiat de pe urma unui **avantaj dublu** în termeni monetari comparativ cu un locuitor al unei primării neafiliate guvernării.

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

5.5. Fondul de Investiții Sociale din Moldova

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

2. Din analiza datelor am constatat că în cazul FISM a existat un indice redus al clientelismului politic în anii 2018 – 2020. Aceasta sugerează că proiectele finanțate de FISM ar putea avea o ușoară tendință de favorizare a anumitor primării afiliate politic. În același timp, prezenta cofinanțării pentru proiectele implementate este un element adițional ce reduce din riscurile de clientelism politic. FISM ar putea considera aceste indice drept temei pentru a revedea unele procese interne ce țin de distribuția fondurilor pentru localități.

5.6. Fondul de Eficiență Energetică

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

fondurile analizate în cadrul prezentului studiu. Deși AEE a implementat pe parcursul anilor 2018-2019 un număr modest de proiecte (16 proiecte în total în anul 2018 și 2019), esențial este că cele aproape 40 mil. MDL au fost distribuite relativ egal între primăriile beneficiare ale fondurilor FEE și ulterior ale AEE. Situația a fost aceeași și în anul 2020.

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

5.7. Fondurile de urgență ale Guvernului

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

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

Expert-Grup

+373 22 929 994

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

info@expert-grup.org

IPRE

+373 22 788 978
+373 22 788 986
+373 22 788 989

str. București 90, of. 20
MD-2001, Chișinău
Republica Moldova

info@ipre.md

