



Clientelismul politic și investițiile publice

Autori:

Alexandru FALA
Constantin COPĂCEANU
Stanislav GHILEȚCHI
Dumitru PÎNTEA

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
Sumarul Executiv	5
I. Introducere	8
II. Descrierea fenomenului de clientelism politic	9
2.1 Ce este clientelismul politic?	9
2.2 Elementele cheie ale clientelismului	10
2.3 Factorii care contribuie la dezvoltarea clientelismului politic	11
III. Studiu de caz: transferurile de la bugetul de stat către bugetele locale	13
3.1 Cadrul normativ ce reglementează transferurile	13
3.2 Aprobarea bugetului de stat pentru anul 2021	16
3.3 Distribuția transferurilor pentru cheltuielile capitale	17
IV. Implicațiile clientelismului pentru politicile publice	23
4.1 Diminuarea pluralismului politic	23
4.2 Înlocuirea activității instituțiilor publice	25
4.3 Centralizarea alocării fondurilor pentru investițiile publice	26
4.4 Implicarea defectuoasă și netransparentă a sectorului privat	27
4.5 Atenția redusă față de problema clientelismului	28
V. Concluzii și recomandări pentru diminuarea fenomenului de clientelism	29

Lista de abrevieri

APL	Autoritate Publică Locală
CALM	Congresul Autorităților Locale din Moldova
CI	Candidat independent
PAS	Partidul Acțiune și Solidaritate
PCRM	Partidul Comuniștilor din Republica Moldova
PPPM	Platforma Politică „Pentru Moldova”
PPȘOR	Partidul Politic „Șor”
PPPN	Partidul Politic „Patidul Nostru”
PSRM	Partidul Socialiștilor din Republica Moldova
TDG	Transferurile cu destinație generală
TCC	Transferurile pentru infrastructură
TID	Transferurile pentru infrastructura drumurilor
TIG	Transferurile pentru învățământul general

Sumarul Executiv

Studierea clientelismului politic în diferite țări și sisteme de guvernare a permis identificarea unor particularități cheie ale acestui fenomen: beneficiul reciproc avantajos între participanți; sistemul ierarhic de subordonare și aspectul repetitiv al transferului de beneficii. Iar factorii principali care contribuie la dezvoltarea acestuia sunt:

- Capacitatea redusă a administrației publice (atât la nivel central, cât și la nivel local) de a oferi servicii calitative și de a răspunde nevoilor cetățenilor;
- Complexitatea procesului de elaborare a politicilor publice și provocările cu care se confruntă factorii de decizie;
- Credibilitatea redusă a promisiunilor politicienilor;
- Transparența bugetară limitată și participarea redusă din partea cetățenilor la examinarea și aprobarea bugetelor;
- Adoptarea conștientă a clientelismului ca o strategie politică a partidului;
- Acceptarea de colectivități a clientelismului politic drept soluție la problemele locale.

Clientelismul diminuează pluralismul politic și reduce competiția între partidele politice. Cercetătorul Larry Diamond, analizând partidele clientelare și regimurile hibride, a constatat că nivelul înalt de clientelism determină hegemonii electorale (dominarea unui anumit partid), iar victoria partidelor de opoziție „necesită un nivel de mobilizare, unitate, abilitate și chiar eroism mult pentru ceea ce ar fi necesar într-un sistem democratic.”

Totodată, în sistemele politice ce înregistrează un nivel ridicat al clientelismului se observă o tendință de substituie a instituțiilor publice, o parte din funcțiile exclusive ale autorității publice sunt de fapt prezentate ca succese nemijlocite ale partidului aflat la conducere. Dar politicienii și partidele politice sunt un substituent inefficient a instituțiilor publice care ar trebuie să presteze servicii pentru cetățeni. Acest fenomen subminează ideea bunului public, afectează legitimitatea instituțiilor publice și facilitează capturarea instituțiilor de către grupurile restrânse de interese. Astfel, nu autoritățile publice prestează servicii și implementează proiecte de infrastructură, dar politicienii, care condiționează continuarea proiectelor în schimbul susținerii electorale.

Clientelismul se dezvoltă și din cauza centralizării procesului de alocare a fondurilor naționale pentru investiții. Lipsa resurselor financiare proprii, dar și inexistența unor criterii clare de distribuție a fondurilor destinate pentru investițiile capitale afectează capacitatea autorităților locale de a implementa proiecte care să îmbunătățească calitatea vieții. Această vulnerabilitate este abil exploatată de către elitele politice de la guvernare care, direct sau indirect, condiționează acordarea surselor financiare.

Pentru Republica Moldova alocarea surselor bugetare de la nivel central la cel local în bază de criterii politice este o practică obișnuită. Excepție de la această regulă nu a fost nici în cazul aprobării bugetului de stat pentru anul 2021. Estimările arată că apartenența politică este statistic semnificativă și este strâns legată de transferurile pentru cheltuieli capitale.

Astfel, este predictibil că unitățile teritorial administrative conduse de persoane apropiate majorității din parlament urmează să recepționeze transferuri mult mai mari comparativ cu raioanele și localitățile administrate de persoane neafiliate guvernării. **Conform analizei efectuate, clientelismul s-a manifestat doar la transferurile pentru cheltuieli capitale.** Conform legii Bugetului de stat pentru anul 2021, localitățile ce au primari, care sunt reprezentanți ai partidelor de la guvernare, urmează să beneficieze de transferuri inter-bugetare ce sunt cu 40,2% mai mari decât sursele bănești care vor fi acordate orașelor și satelor care au administrații neafiliate guvernării. Totodată, transferurile pentru cheltuielile capitale de la bugetul de stat vor fi acordate la 44,1% dintre localitățile cu primari neafiliați guvernării (281 din 637 localități), în timp ce aria de acoperire a orașelor și satelor cu conducători apropiați partidelor de guvernare reprezintă circa 69% (162 din 235 localități). O situație similară este și în cazul transferurilor către APL II. Astfel, unitățile administrativ-teritoriale cu conducători afiliați Guvernării vor beneficia de sume ce depășesc de 3 ori sumele transferurilor ce vor fi oferite raioanelor cu administrații neafiliate Guvernării. Sub aspectul repartizării teritoriale, circa 43% din raioanele cu președinți neafiliați guvernării (6 din 14 raioane) urmează să beneficieze de transferuri pentru cheltuieli capitale, în timp ce 80% din unitățile teritorial-administrative conduse de persoane apropiate partidelor de la guvernare (16 din 20 unități teritorial-administrative) vor obține alocări pentru cheltuieli capitale de la bugetul de stat.

Această situație se explică prin faptul că repartizarea transferurilor destinate cheltuielilor capitale nu este reglementată, în timp ce pentru restul pentru transferurilor de la bugetul de stat către bugetele locale există reguli clare privind distribuția fondurilor publice. De exemplu transferurile cu destinație generală pentru APL II sunt determinate în baza numărului populației și a suprafeței unității teritoriale, transferurile pentru infrastructura drumurilor destinate APL II se stabilesc în dependență de lungimea drumurilor, iar transferurile pentru infrastructura drumurilor destinate APL I sunt calculate în funcție de numărul populației.

Este extrem de important de menționat faptul că fenomenul clientelismului nu poate fi eliminat în întregime, chiar și existența unor transferuri calculate doar în bază de formule nu asigură o „imunitate” totală față de clientelismul politic. Partidele de la guvernare pot schimba formulele de calcul ale transferurilor inter-bugetare pentru a-și realiza scopurile politice. De exemplu, dacă guvernarea este susținută de populația în etate, atunci poate fi modificat mecanismul de distribuire a transferurilor, astfel încât zonele cu o pondere mai mare a persoanelor vârstnice să beneficieze de pe urma alocărilor bugetare. Dar, politicile publice și acțiunile autorităților trebuie să contribuie la diminuarea și reducerea acestui fenomen din societate. Având în vedere nocivitatea acestei practici pentru dezvoltarea țării este necesar să fie inițiat un dialog între actorii politici, atât partidele de la guvernare, cât și partidele din opoziție pentru a susține un pachet de măsuri care să îmbunătățească cadrul legislativ și procesul de gestionare a banilor publici. Lupta cu clientelismul va continua dincolo de mandatul unei guvernări, iar acest lucru este un motiv în plus pentru un dialog între forțele politice. Practicile nocive și defectuoase nu ar trebui să fie probleme de stânga sau de dreapta, dar trebuie să fie probleme cu care se luptă toți actorii politici deoarece afectează dezvoltarea economică și calitatea vieții cetățenilor.

Pentru a reduce clientelismul politic, cât și pentru a spori eficiența cheltuielilor capitale finanțate prin distribuirea transferurilor pentru cheltuieli capitale de la bugetul de stat la bugetele locale se recomandă:

- ✓ Depunerea eforturilor adiționale pentru **dezvoltarea și consolidarea instituțională a autorităților publice** responsabile de asigurarea unui climat integru al competiției politice (ex. Comisia Electorală Centrală, Autoritatea Națională de Integritate, Curtea de Conturi, Procuratura Generală, Centrul Național Anticorupție etc.);
- ✓ **Îmbunătățirea calității serviciilor publice prestate de către autorități.** Atunci când cetățenii sunt siguri că au acces la servicii calitative și rapide, atunci aceștia nu mai au nevoie să solicite implicarea factorului politic pentru obținerea anumitor favoruri, contribuind la diminuarea clientelismului politic;
- ✓ **Creșterea transparenței și participării** cetățenilor, societății civile, mediului de afaceri, mediului academic și altor părți interesate în procesul de luare a deciziilor și formare a bugetului public național;
- ✓ **Delegarea responsabilităților** privind repartizarea alocațiilor de resurse publice către instituții independente politic sau **repartizarea transferurilor în bază de reglementări specifice.** De obicei reglementările se transpun în formule sau mecanisme care prevăd că volumul transferurilor este determinat în dependență de niște factori socio-economici obiectivi, cum ar fi numărul elevilor, lungimea drumurilor sau veniturile populației;
- ✓ **Instituirea unui mecanism de evaluare a tuturor proiectelor investiționale** – evaluarea sistematică va permite o mai bună concentrare a efortului financiar din partea statului, va facilita accesarea fondurilor noi pentru dezvoltare și va crește șansele finanțării proiectelor cu adevărat necesare pentru relansarea economică a Republicii Moldova, atât la nivel național, cât și cel local;
- ✓ **În baza rezultatelor evaluării, elaborarea listei universale a proiectelor de investiții** – anume aceste proiecte vor avea prioritatea pentru finanțarea din partea statului, inclusiv prin intermediul transferurilor inter-bugetare. De asemenea aceste proiecte pot fi susținute prin emiterea obligațiunilor municipale sau negocierea contractelor de parteneriat public-privat;
- ✓ **Îmbunătățirea capacităților instituțiilor statului, atât la nivel central, cât și local** responsabile de evaluarea și analiza beneficiilor economice a proiectelor de investiții. Introducerea obligativității aplicării mecanismului de analiză ex-ante și ex-post a investițiilor în sectorul public din bani publici;
- ✓ **Creșterea transparenței proiectelor investiționale și [publicarea detaliată a proiectelor propuse](#);**
- ✓ **Clarificarea situației cu proiectele de infrastructură** implementate din donațiilor agenților economici sau altor părți interesate. Pentru asigurarea unei monitorizări și reducerea situațiilor în care ar putea fi oferite favoruri și avantaje acestor agenți economici, ar trebui elaborat un registru în care să fie specificate detaliile și condițiile acestor donații.

I. Introducere

Pasul către democrație și economia de piață este unul dificil pentru Republica Moldova și continuă să fie o provocare majoră pentru politicieni, cetățeni și societatea civilă. Pe parcursul ultimilor ani, în mod special ca urmare a semnării Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană, efortul autorităților a fost concentrat pe îmbunătățirea guvernanței și întărirea capacității administrative a instituțiilor publice: consolidarea independenței instituțiilor de reglementare, aprobarea noilor regulamente cu privire la organizarea și funcționarea instituțiilor în baza unor reguli și proceduri clare și creșterea transparenței și participării cetățenilor la procesul de luare a deciziilor. Eforturile adiționale pentru dezvoltarea instituțională sunt justificate, deoarece numai instituțiile puternice pot expune și pedepsi corupția, doar instituțiile puternice pot asigura un grad înalt de responsabilitate și numai instituțiile puternice pot gestiona interesele conflictuale în societate și favoriza un mediu potrivit dialogului și compromisului.

Însă prezența reglementărilor privind modul de funcționare al instituțiilor publice este insuficientă pentru a promova principiile sus-menționate, realitatea fiind cu totul alta. Diferența dintre ce este și cum ar trebui să fie este determinată inclusiv de nivelul înalt de clientelism politic. Patronajul și clientelismul politic subminează și distorsionează statul de drept, îngreunează și limitează participarea cetățenilor în procesele democratice, favorizează și alimentează corupția, reduce calitatea serviciilor publice și stopează dezvoltarea socio-economică a Republicii Moldova.

Pentru a lupta eficient cu clientelismul politic este important de înțeles cum anume acesta lucrează. Astfel, studiul respectiv va defini și va descrie conceptul clientelismului, va analiza implicațiile clientelismului pentru politicile publice și va oferi soluții și recomandări pentru reducerea acestuia. Un rol deosebit în studiu a fost acordat analizei distribuției transferurilor de la bugetul de stat la bugetele locale destinate cheltuielilor capitale prevăzute în legea bugetului pentru anul 2021. Anume la distribuirea transferurilor inter-bugetare s-a manifestat clientelismul politic în procesul adoptării legii bugetului de stat pentru anul 2021.

Studiul privind clientelismul politic a fost elaborat în cadrul proiectului „Informează, abilitază și acționează! Societatea civilă pentru o mai bună guvernare bugetară în Moldova”. Analiza face parte din componenta 3 a proiectului („Acționează”), și este parte a activităților de cercetare orientate spre promovarea unor modificări în procesul alocării mijloacelor financiare de la bugetul central la bugetele locale. Procesul de elaborare a ținut cont de o metodologie specifică și a fost realizat de o echipă de consultanți din cadrul Centrului Analitic Independent Expert-Grup și Institutului pentru Politici și Reforme Europene pe parcursul lunilor martie - aprilie 2021.

Pentru relevarea clientelismului politic în cadrul studiului s-au aplicat atât metode calitative, cât și procedee cantitative de analiză. În cercetările din alte țări pentru evaluarea influenței factorului politic asupra distribuției transferurilor inter-bugetare se utilizează, pe larg, estimările econometrice. În acest studiu s-a ținut cont de practica internațională și pentru

cuantificarea efectelor clientelismului politic s-au realizat mai multe regresii. Totodată, calculele econometrice au fost suplimentate cu o analiză statistică, prin intermediul căreia s-au făcut comparații între tendințele centrale (medie și mediană) specifice atât seriilor ce reflectă distribuția transferurilor către unitățile teritorial-administrative conduse de reprezentanții partidelor de guvernare cât și seriilor ce arată repartizarea surselor bugetare către raioanele și localitățile administrate de persoane ce nu sunt afiliate guvernării.

Studiul cuprinde:

- a) Definirea și descrierea clientelismului
- b) Studiu de caz: Transferurile de la bugetul de stat către bugetele locale pentru anul 2021
- c) Implicațiile clientelismului pentru politicile publice
- d) Concluzii și recomandări pentru diminuarea fenomenului clientelismului politic

II. Descrierea fenomenului de clientelism politic

2.1 Ce este clientelismul politic?

Clientelismul politic a demonstrat o capacitate ridicată de adaptare în diferite sisteme democratice. Fenomenul de clientelism politic, deși cu mult mai răspândit și avansat în țările în curs de dezvoltare, continuă să se manifeste și în statele cu instituții publice reziliante și funcționale. O parte din [cercetările inițiale asupra clientelismului](#) au subliniat aspectul temporar al acestui fenomen, care ar fi trebuit să dispară o dată cu dezvoltarea economică și creșterea eficienței și capacității administrative a instituțiilor publice. Dar o dată cu trecerea timpului, clientelismul și-a demonstrat reziliența, fiind capabil să-și modifice aspectul, înfățișarea și forma. Complexitatea acestui fenomen și capacitatea acestuia de transformare îngreunează definirea exactă a acestui termen, iar la ora actuală nu există o definiție universal acceptată. Totodată, una dintre calitățile clientelismului politic este că acest fenomen nu poate fi eliminat în întregime, iar politicile publice și acțiunile autorităților pot contribui doar la diminuarea acestuia.

Una dintre cele mai simple definiții a fenomenului de clientelism politic ar fi: ***cine primește și ce primește?*** Clientelismul este o distribuție a unor beneficii reciproce între decidenții politici/partidele politice și cetățeni, beneficiile fiind destinate doar unui grup țintă bine determinat. Iar cetățenii care recepționează aceste beneficii, la rândul lor asigură sprijinul electoral necesar pentru menținerea partidelor politice la guvernare. [Trei condiții sunt necesare pentru ca acest transfer de bunuri să fie considerat clientelism politic](#): distribuția beneficiului este efectuată într-un mod netransparent și în lipsa unor reguli clare (populația generală nu a avut acces la acest beneficiu), beneficiul are o natură personalizată (este destinat unui grup restrâns de cetățeni sau doar unei anumite regiuni ale țării) și acesta, direct sau indirect, este condiționat de un sprijin politic. Anume modul condiționat și discreționar de alocare a resurselor financiare determină natura clientelară a transferului de beneficii.

În cadrul studiului anterior elaborat, termenul de clientelism politic a fost definit ca un **complex 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.

Clientelismul politic presupune multe părți și elemente strâns interconectate între ele. Structura piramidală a acestor relații și existența unui număr mare de intermediari care asigură transferul beneficiilor între mulți actori complică mult izolarea acestui fenomen și implementarea de soluții care ar minimiza răspândirea lui.

2.2 Elementele cheie ale clientelismului

Studierea clientelismului politic în diferite țări și sisteme de guvernare a permis identificarea unor particularități cheie ale acestui fenomen: beneficiul reciproc avantajos între participanți; sistemul ierarhic de subordonare și aspectul repetitiv al transferului de beneficii.

Beneficiul reciproc avantajos între participanți - Clientelismul este un drum cu dublu sens. Fiecare actor implicat urmează să obțină un anumit beneficiu. Politicienii, în linii generale, sunt interesați de sprijin electoral, iar cetățenii și mediul de afaceri de bunuri, servicii sau surse financiare adiționale care nu ar putea fi obținute urmând procedurile standard stabilite de către autorități. Beneficiul oferit întotdeauna este condiționat. De exemplu, în anul 2019, șansele unui locuitor dintr-o primărie afiliată guvernării erau de 2.6 ori mai mari ca șansele unui cetățean dintr-o comunitate cu primar neafiliat guvernării să obțină finanțare. Astfel, dezvoltarea infrastructurii dintr-un oraș și sat a fost indirect condiționată de un eventual sprijin mai mare la următorul scrutin electoral. Posibilitatea de a obține mai multe fonduri este prezentată ca un avantaj din partea primarului și o confirmare publică a faptului că dacă va exista suport electoral din partea comunității (atât la nivel local, cât și la nivel central) pentru un anumit partid politic atunci va exista posibilitatea de a obține și mai multe fonduri de dezvoltare în viitor (anume capacitatea de a livra rezultate tangibile permite rezolvarea problemei credibilității reduse din partea cetățenilor). Astfel, clientelismul reprezintă o strategie atractivă pentru elitele politice care își pot construi o bază de sprijin eficientă și loială, în mod special la nivel local.

Sistemul ierarhic de subordonare - Relația de clientelism are loc între actori cu statut și putere diferită: partidele politice, în special cele de la guvernare, au o putere de decizie mult mai mare decât cetățenii (ex. gestionarea resurselor bugetare fără criterii clare și la discreția partidelor de la guvernare). Acest aspect este unul problematic și contribuie la perpetuarea fenomenului de clientelism. În sistemele democratice, alegerile reprezintă modalitatea de responsabilizare a politicianilor, iar în cazul sistemelor afectate de clientelism, politicianii sunt acei care responsabilizează cetățenii pentru votul lor (îi răsplătesc pentru sprijinul electoral oferit sau îi pedepsesc pentru faptul că nu i-au susținut la ultimele alegeri).

Aspectul repetitiv al transferului de beneficii - Deși clientelismul presupune un schimb sau transfer de beneficii, de regulă, acesta nu are loc concomitent, ci este decalat în timp. Acest fapt creează anumite probleme de credibilitate, în condițiile în care cetățeanul trebuie să susțină un candidat înainte ca acesta să poată să-i livreze bunul promis, iar politicianul trebuie să promită un serviciu unui cetățean neștiind exact dacă acesta îl va susține în cadrul scrutinului electoral. Astfel, caracterul repetitiv al interacțiunilor între politicieni și cetățeni este esențial pentru facilitarea fenomenului de clientelism politic. Continuitatea relațiilor pe termen lung întărește predictibilitatea acțiunilor întreprinse de actori și facilitează crearea unui mecanism de monitorizare. Totodată, transferul de beneficii, deseori ar putea fi efectuat într-un mod public pentru a evidenția și mai mult capacitatea actorului politic de a livra bunurile și serviciile promise unor categorii de cetățeni (vezi și secțiunea 4.2). Beneficiile repetitive și publice sunt esențiale pentru consolidarea relației între actorii implicați în clientelism.

2.3 Factorii care contribuie la dezvoltarea clientelismului politic

Capacitatea redusă a administrației publice (atât la nivel central, cât și la nivel local) de a oferi servicii calitative și de a răspunde nevoilor cetățenilor contribuie la perpetuarea fenomenului de clientelism. Atunci când instituțiile statului nu pot asigura drumuri bune, acces la apă și canalizare, un sistem eficient de educație sau asistență medicală, alți actori politici pot lua asupra sa încercarea de presta aceste servicii mult așteptate de către cetățeni. De exemplu, pe parcursul anului 2020 (vezi secțiunea 4.2 pentru mai multe exemple), în mass-media națională au fost transmise multiple comunicate care anunțau despre proiectele de iluminare stradală implementate de către un astfel de actor politic: PPȘOR [a finalizat iluminatul stradal într-un alt sat din raionul Orhei](#) sau [PPȘOR aduce lumină în raionul Orhei](#). Acest fenomen de înlocuire a autorităților publice locale de către partidele politice (inclusiv deputați din partea acestor partide politice) subminează ideea bunului public, afectează legitimitatea instituțiilor publice și facilitează capturarea instituțiilor de către grupurile restrânse de interese. Astfel, nu autoritățile publice prestează servicii și implementează proiecte de infrastructură, dar politicienii, care condiționează continuarea proiectelor în schimbul susținerii electorale.

Complexitatea procesului de elaborare a politicilor publice și provocările cu care se confruntă factorii de decizie la fel alimentează clientelismul. Procesul de elaborare a politicilor publice din start încorporează sisteme complexe menite să interacționeze armonios între ele: sistemele de oameni (ex. funcționari publici, politicieni, experți, donatori), sisteme de instituții (ex. Ministere, Parlament, organizații ale societății civile, autorități publice, autorități autonome) și sistemele condițiilor generale în care are loc acest exercițiu de analiză. În aceste circumstanțe, clientelismul este utilizat ca o scurtătură pentru obținerea unor beneficii sau decizii favorabile în lipsa unui cadru general de programare care să asigure un acces egal pentru toți cetățenii.

Cientelismul politic este aplicat și utilizat atunci când promisiunile politicienilor nu mai sunt considerate credibile de către cetățeni. Neavând posibilitate de a convinge cetățenii în ansamblu, politicienii utilizează clientelismul pentru a asigura anumite favoruri, servicii, surse financiare doar pentru un grup restrâns de cetățeni (fie pentru alți membri de partid, rude/prieteni sau doar cetățenilor dintr-un anumit raion/oraș). Conform datelor barometrului [opinie publice](#) 2021, partidele politice, Parlamentul, Guvernul și justiția înregistrează cele mai mici nivele de încredere din partea cetățenilor. Iar deputații în Parlament sunt considerați ca fiind cei mai corupți. Situația respectivă reprezintă și un cerc vicios. În condițiile în care elitele politice au o credibilitate extrem de joasă, aceștia nu văd alte soluții decât utilizarea clientelismului pentru rămânerea la putere, iar aceasta duce inevitabil la o reducere și mai mare a încrederii cetățenilor în instituțiile statului, care îngreunează și mai mult dezvoltarea economică a țării, alimentând continuu rețelele clientelare.

Transparența bugetară limitată și participarea redusă din partea cetățenilor la examinarea și aprobarea bugetului de către Parlamentul Republicii Moldova afectează sustenabilitatea bugetară și încurajează relațiile clientelare. Marja largă de manevră la alocarea resurselor bugetare pentru proiectele investiționale a fost observată în mod special la aprobarea bugetului pentru anul 2021. Guvernul a lăsat la discreția Parlamentului peste [300 milioane de lei](#) care au fost ulterior alocate aleatoriu, fără o analiză detaliată a beneficiilor și beneficiarilor, fără o comparație a rezultatelor și fără o prioritizare a acestora. Criteriul principal a fost apartenența politică a deputaților, raionul Orhei obținând cei mai mulți bani de la buget conform repartizării aprobate de către Parlament (vezi capitolul 3 pentru o analiză detaliată a repartizării banilor).

Un alt factor important este **adoptarea conștientă a clientelismului ca o strategie politică a partidului** (aspect caracteristic atât celor de la guvernare, cât și a partidelor care ar dori să ajungă la guvernare). [Programele electorale](#) ale partidelor deseori conțin măsuri populiste care depășesc atât posibilitățile bugetului, cât și capacitatea administrativă a statului de a livra toate acțiunile promise. Astfel, partidele politice, în loc să se axeze pe procesul de elaborare a politicilor publice și consolidarea instituțiilor democratice, preferă să submineze ambele procese și să accentueze capacitatea individuală a acestora de a rezolva problemele oamenilor și de a oferi soluții pentru anumite grupuri de cetățeni. Acest lucru este necesar având în vedere nivelul jos de încredere a cetățenilor în actorii politici. Promisiuni credibile pot fi făcute doar segmentelor înguste de electorat, iar clientelismul devine acel vehicul care permite livrarea bunurilor promise cetățenilor.

Acceptarea de colectivități a clientelismului politic drept soluție la problemele locale. Deși cea mai mare parte din cetățeni ar recunoaște că sistemul clientelar este unul extrem de deficitar, deoarece nu produce politici publice eficiente și nu contribuie la creșterea calității vieții pentru toți, totuși, în lipsa unei acțiuni colective din partea cetățenilor de respingere a clientelismului, o parte din cetățeni continuă să susțină partidele care utilizează clientelismul. Pentru a avea acces la un serviciu mai bun, pentru a câștiga o licitație, pentru a obține bani pentru un anumit proiect, cetățenii continuă să susțină clientelismul politic. În condițiile în care doar un grup mic de cetățeni ar renunța la clientelism, anume acest grup riscă să nu mai

aibă acces la anumite beneficii pe care le avea înainte. Un cetățean ar fi gata să renunțe la clientelism atunci când toți ar fi gata să respingă acest sistem. Dar acest lucru nu poate fi realizat fără o acțiune colectivă din partea cetățenilor. Deși acest lucru ar reprezenta binele comun, interesele contradictorii ale cetățenilor și dificultatea obținerii unui compromis, reduc șansele unei acțiuni colective de succes a cetățenilor atunci când este vorba de respingerea partidelor politice care sunt construite pe clientelism.

III. Studiu de caz: transferurile de la bugetul de stat către bugetele locale

3.1 Cadrul normativ ce reglementează transferurile

Distribuirea fondurilor publice de la nivelul central la cel local în dependență de apartenența politică a localităților este o problemă specifică pentru relațiile inter-bugetare din Republica Moldova. 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](#).

Principalele două acte legislative care reglementează transferurile de la bugetul de stat la bugetele locale sunt: Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale și Legea privind finanțele publice locale. [Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale](#) stabilește principiile bugetar-fiscale și prevede că relațiile între bugetul de stat și bugetele locale se realizează prin transferuri cu destinație generală și transferuri cu destinație specială. Totodată, în lege se stipulează că mecanismul, criteriile și modul de stabilire a transferurilor inter-bugetare se reglementează de legislația privind finanțele publice locale și de alte acte normative. [Legea finanțelor publice locale](#) prevede că volumul transferurilor se stabilește expres în legea bugetului de stat pentru fiecare unitate administrativ-teritorială. La fel, în Legea finanțelor publice locale este prezentată clasificarea transferurilor și se descrie modul de calculare a acestora (

Tabelul 1). Transferurile cu destinație specială de la bugetul de stat sunt direcționate către bugetele locale pentru finanțarea:

- ✓ învățământului general;
- ✓ infrastructurii drumurilor publice locale;
- ✓ investițiilor capitale;
- ✓ altor măsuri speciale.

De asemenea, prin transferurile cu destinație specială sunt alocate sume pentru asistența socială, compensarea scutirilor de la plata impozitului funciar (venituri ratate) ale deținătorilor de terenuri agricole situate după traseul Râbnița – Tiraspol și sunt distribuite sursele financiare ale Fondului de susținere a populației pentru pachetul minim de servicii sociale. Distribuția transferurilor conform destinațiilor menționate este prevăzută de lege

bugetare anuale, inclusiv și de [Legea bugetului de stat pentru anul 2021](#) (la lege este anexată lista transferurilor de la bugetul de stat la bugetele locale).

Tabelul 1. Actele normative ce reglementează transferurile de la bugetul de stat către bugetele locale

TIPUL TRANSFERULUI		ACTELE NORMATIVE CE REGLAMENTEAZĂ MODUL DE CALCULARE A TRANSFERURILOR	
		APL NIVELUL I	APL NIVELUL II
Transferuri cu destinație generală		Formula de calcul a transferurilor este prevăzută în Legea finanțelor publice locale nr. 397/2003. Repartizarea fondului de echilibrare a bugetelor locale* de nivelul I se face în funcție de capacitatea fiscală pe locuitor, de populația și suprafața unităților administrativ-teritoriale de nivelul I.	Formula de calcul a transferurilor este prevăzută în Legea finanțelor publice locale nr. 397/2003. Repartizarea fondului de echilibrare a bugetelor locale de nivelul al doilea se face în funcție de populația și suprafața unităților administrativ-teritoriale de nivelul al II-lea.
Transferuri cu destinație specială	Transferuri pentru învățământ	Pentru calcularea transferurilor se aplică regulile generale de estimare a limitelor de cheltuieli, prevăzute în Setul metodologic privind elaborarea, aprobarea și modificarea bugetului, aprobat prin ordinul Ministerului Finanțelor nr. 209/2015. Transferurile destinate acoperirii cheltuielilor pentru învățământul preșcolar sunt ajustate la costul factorilor de modificare, stabilite în conformitate cu disponibilitățile bugetare.	Hotărârea Guvernului nr. 868/2014 privind finanțarea în bază de cost standard per elev a instituțiilor de învățământ primar și secundar general din subordinea autorităților publice locale de nivelul al doilea stabilește modul de calculare a transferurilor categoricale. Transferurile categoricale reprezintă mijloace financiare, calculate în bază de cost standard per elev, alocate de la bugetul de stat la bugetele unităților administrativ-teritoriale de nivelul al doilea, în scopul finanțării instituțiilor de învățământ.
	Transferuri pentru asistența socială	Calcularea transferurilor se face în funcție de mai multe acte normative printre care: Hotărârea Guvernului nr. 1413/2016 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la modul de stabilire și plată a compensației pentru serviciile de transport și Hotărârea Guvernului nr. 132/2020 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la modul de stabilire și plată a indemnizațiilor pentru unele categorii de copii și tineri.	
	Transferuri pentru compensarea scutirilor de la plata impozitului funciar (venituri ratate) ale deținătorilor de terenuri agricole situate după traseul Râbnîța – Tiraspol	Suma transferurilor este determinată în funcție de Hotărârea Guvernului nr. 567/2007 pentru aprobarea Regulamentului privind modul de compensare a veniturilor bugetelor locale, bugetului asigurărilor sociale de stat și fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală, ratate în legătură cu scutirea deținătorilor de terenuri agricole situate după traseul Râbnîța-Tiraspol de plata impozitului funciar, plata contribuțiilor de asigurări sociale de stat obligatorii și plata primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală.	
	Transferuri pentru cheltuieli capitale	Nu există nici un mecanism sau o formulă de calcul în baza căruia să se determine valoarea transferurilor pentru cheltuieli capitale.	
	Transferuri pentru infrastructura drumurilor	Conform Legii finanțelor publice locale nr. 397/2003 transferurile sunt calculate și distribuite proporțional numărului populației din teritoriul unității administrativ-teritoriale respective, în baza datelor oficiale existente la momentul calculării acestora, în cuantumul de 50% din volumul total al taxei pentru folosirea drumurilor de către autovehiculele înmatriculate în Republica Moldova, aprobat în legea anuală a bugetului de stat.	Conform Legii finanțelor publice locale nr. 397/2003 transferurile sânt calculate și distribuite în funcție de numărul de kilometri echivalenți administrați, conform legislației privind fondul rutier.

	Transferuri din Fondul de susținere a populației pentru pachetul minim de servicii sociale	Către APL de nivelul I nu se realizează acest tip de transferuri.	Determinarea sumei transferurilor se face în dependență de prevederile următoarelor acte normative: ✓ Legea fondului de susținere a populației nr. 827/2000; ✓ Hotărârea Guvernului nr. 800/2018 pentru aprobarea pachetului minim de servicii sociale și modificarea Regulamentului cu privire la modul de stabilire și plată a ajutorului material; ✓ Hotărârea Guvernului nr. 159/2018 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la modul de stabilire și plată a ajutorului material anual.
--	---	---	---

Sursa: elaborat de autori

*Notă: * - Transferurile cu destinație generală se efectuează din fondul de susținere financiară a unităților administrativ-teritoriale, care se formează din impozitul pe venitul persoanelor fizice, nealocat sub formă de defalcări la bugetele locale. Fondul de susținere financiară a unităților administrativ-teritoriale se divizează în fondul de echilibrare a bugetelor locale de nivelul întâi și fondul de echilibrare a bugetelor locale de nivelul al doilea.*

După cum se vede în cazul cheltuielilor capitale nu există reguli privind distribuirea transferurilor de la bugetul de stat. Acest fapt contribuie la repartizarea acestor fonduri pe criterii politice. Astfel, 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. În general, literatura de specialitate susține ideea că transferurile inter-bugetare discreționare, care se distribuie fără mecanisme reglementate, favorizează partizanatul politic. Simon-Cosano, Lago-Penas și Vaquero (2012) au arătat că în Spania transferurile discreționare sunt utilizate în scopuri politice, iar strategia de distribuire a resurselor depinde de tipul alegerilor: locale sau naționale. Astfel, în cazul alegerilor locale sursele financiare se distribuie la nivel sub-național în favoarea partidelor afiliate guvernării, pentru ca acestea să obțină scoruri electorale bune ce să le permită formarea guvernelor regionale. În cazul alegerilor naționale transferurile sunt direcționate pentru mobilizarea electoratului, în special în regiunile care oferă mai multe locuri în legislativ. Khemani (2003) într-un studiu dedicat partizanatului politic și transferurilor interguvernamentale din India a ajuns la concluzia că transferurile discreționare servesc obiectivelor politice, iar alocările bazate pe reguli pot fi utilizate pentru a contracara partizanatul politic în distribuirea resurselor disponibile guvernelor de stat.

Totodată, trebuie de menționat că prezența unor formule sau mecanisme clare de repartizare a transferurilor nu „imunizează” complet distribuirea fondurilor publice de clientelismul politic. Johansson (2001) a analizat cazul Suediei și a descris modalitatea prin care transferurile interguvernamentale realizate în baza unor reguli clare pot fi subordonate scopurilor politice. În lucrarea sa se menționează: „Cea mai mare parte a transferurilor interguvernamentale este distribuită către municipalități în conformitate cu reglementările detaliate. Acest fapt pare să indice că partidele nu au posibilitatea de a distribui transferurile în conformitate cu considerațiile sale tactice. Totuși, ceea ce poate fi influențat sunt regulile privind realizarea transferurilor. Astfel, dacă guvernul dorește să orienteze sursele financiare către o anumită regiune, atunci se poate de asigurat că această zonă va fi câștigătoarea unei

reforme prin care se modelează formula de calcul a transferurilor. De exemplu, dacă regiunea în care se dorește majorarea finanțării trăiesc mulți oameni în etate, atunci poate fi specificată o formulă în care factorul determinant al transferurilor să fie ponderea populației bătrâne”. [Banful a studiat experiența statelor din Africa](#) și a menționat două modalități de diminuare a manipulărilor politice în procesul de repartizare a fondurilor publice: o metodă se referă la crearea unor agenții independente care să decidă asupra distribuirii mijloacelor financiare, iar o altă soluție ar fi utilizarea alocării transferurilor în baza unor formule. Totuși, [autorul ajunge la concluzia](#) că alocarea resurselor în baza unei formule aplicate în mod uniform ce ține cont de variabilele economice nu, neapărat, previne direcționarea motivată politic a mijloacelor bănești. Aspecte ce se referă la cine determină formula sau cum și când poate fi formula modificată sunt [determinanți importanți ai eficienței prevenirii manipulării politice](#).

3.2 Aprobarea bugetului de stat pentru anul 2021

Votarea legii bugetului de stat pentru anul 2021 a provocat un șir de discuții contradictorii atât în cadrul forului legislativ, cât și în societate. Unul dintre „capurile de afiș” ale acestor dezbateri a fost subiectul ce ține de repartizarea neproportională a fondurilor publice cauzată de partizanatul politic. Astfel, majoritatea parlamentară a fost acuzată de distribuirea transferurilor de la bugetul de stat către bugetele locale în baza criteriilor politice.

Proiectul legii bugetului de stat pentru anul 2021 prevedea transferuri de la bugetul de stat către bugetele locale pentru cheltuieli capitale în valoare de 52 milioane lei. După examinarea legii bugetului în primă lectură, pe 3 decembrie 2020, au fost înaintate mai multe amendamente care prevedeau, inclusiv, majorarea transferurilor de la bugetul de stat către bugetele APL. În rezultatul analizării amendamentelor deputaților, Guvernul a oferit un aviz neobișnuit. Astfel, deși a fost recunoscut faptul că solicitările de mijloace bănești depășesc posibilitățile financiare, Guvernul a identificat modalități de a redirecționa fonduri pentru creșterea transferurilor către bugetele locale destinate cheltuielilor capitale, iar decizia privind [distribuirea resurselor bugetare a fost lăsată la latitudinea parlamentarilor](#). În acest sens s-a utilizat următoarea argumentare: „Dat fiind faptul, că solicitările de mijloace financiare destinate autorităților publice locale pentru cheltuieli capitale depășesc posibilitățile financiare, precum și că în mare parte, acestea (solicitările) se atribuie dezvoltării infrastructurii drumurilor, au fost identificate posibilități de redirecționare în aceste scopuri a mijloacelor financiare de la Programul de reparație a drumurilor publice naționale, locale, comunale și a străzilor, care urmau să fie repartizate prin hotărâre de Guvern – 203,1 milioane lei și de la acțiuni cu caracter general – 100,0 milioane lei.” Drept urmare, în versiunea finală a bugetului de stat pentru 2021, votată pe 16.12.2021, transferurile de la bugetul de stat către bugetele locale pentru cheltuielile capitale s-au majorat până la circa 408,8 milioane lei, dintre care: 242,6 milioane lei alocăți pentru APL de nivelul I, iar 166,2 milioane lei destinați APL de nivelul II.

Un prim aspect ce ține de majorarea transferurilor pentru cheltuieli capitale la nivel local se referă la oportunitatea acestei decizii. În condițiile crizei pandemice apare întrebarea: „Ce era

mai binevenit, redirectionarea cheltuielilor pentru domeniul sănătății, în particular pentru procurarea unor vaccinuri eficiente anti-Covid sau orientarea cheltuielilor spre alte domenii, inclusiv pentru creșterea cheltuielilor capitale la nivel local?” Această întrebare nu poate avea un răspuns univoc. Totuși, faptul că în proiectul bugetului, care este, de fapt, rezultatul unui schimb de informații dintre Ministerul Finanțelor și administrația publică locală, era prevăzută o sumă modestă destinată transferurilor pentru cheltuieli capitale arată că localitățile erau, într-o anumită măsură, pregătite pentru realizarea unor cheltuielilor capitale reduse. „Umflarea” transferurilor pentru cheltuieli capitale a fost realizat la nivel central, inclusiv din cauza factorului politic.

De asemenea, investițiile publice nu se realizează într-un cadru „holistic”. La ora actuală, atât în municipiul Chișinău, cât și la nivel național, [investițiile publice sunt efectuate mai mult ad-hoc](#), fără o analiză detaliată a beneficiilor acestor investiții, fără o comparație a acestor beneficii, fără prioritizarea acestora. De fapt, în Republica Moldova, atât la nivel național, cât și la cel local, nu există o viziune clară privind modul în care trebuie de utilizat cheltuielile capitale pentru a stimula dezvoltarea socio-economică. Drept urmare, nu există planuri, inclusiv la nivel de unități teritorial-administrative, privind realizarea cheltuielilor capitale. Evident că acest fapt afectează eficiența cheltuielilor capitale. Astfel, distribuirea transferurilor pentru cheltuielile capitale de la bugetul de stat către bugetele locale, inclusiv și în contextul votării legii bugetului de stat pentru anul 2021, se realizează într-o manieră haotică, iar factorul determinant al acestei repartizări îl constituie interesele partidelor. De altfel, prezența factorului politic în contextul distribuirii fondurilor publice compromite aspectul ce se referă la oportunitatea deciziei privind majorarea transferurilor pentru cheltuieli capitale de la bugetul de stat la cel local.

3.3 Distribuția transferurilor pentru cheltuielile capitale

Aspectul politic al distribuirii transferurilor pentru cheltuielile capitale de la bugetul de stat către bugetele locale este cel mai bine relevat de analiza statistică. Pentru început s-a comparat modul de distribuire a transferurilor prevăzut în proiectul bugetului cu repartizarea din versiunea finală a bugetului. Pentru realizarea acestui exercițiu s-a recurs la următoarea clasificare:

1. *APL I* - administrațiile publice locale de nivelul întâi la care au fost adăugat municipiile Chișinău și Bălți;
2. *APL II* - cele 32 raioane controlate de autoritățile constituționale ale Republicii Moldova și unitatea teritorial-administrativă Găgăuzia.

Guvernarea a fost definită ca coaliția dintre PSRM și PPPM, formată din PPȘOR și un grup de deputați neafiliați. Pe lângă faptul că au votat împreună mai multe acte normative în decembrie 2020, inclusiv legea Bugetului de Stat pentru 2021, aceste formațiuni politice și-au formalizat coaliția prin înaintarea comună a unei candidaturi la funcția de Prim-ministru. Astfel, s-a considerat că unitățile teritorial-administrative sunt afiliate guvernării dacă primarii (în cazul APL I) sau președinți de raion (în cazul APL II) sunt reprezentanți ai PSRM

sau ai PPȘOR. De asemenea, și guvernatorul Găgăuziei a fost considerat persoană afiliată Guvernării. Această tratare a fost determinată de susținerea deschisă pe care a acordat-o guvernatorul regiunii lui Igor Dodon (actualul președinte al PSRM și fostul Președinte al Republicii Moldova, care pe perioada deținerii mandatului de președinte al țării, de facto, era și liderul informal al PSRM) în campania electorală pentru prezidențiale.

De asemenea, pentru a evidenția nivelul clientelismului politic s-au folosit transferurile pe localitate și nu transferuri pe persoană. Deși, se pare că transferurile per capita ar oferi o precizie mai mare privind beneficiul obținut de cetățenii dintr-o localitate de pe urma alocării surselor bănești, în literatura de specialitate se operează atât cu transferuri per capita, cât și cu transferuri pe localități. În cercetările din străinătate cu transferurile per capita specifice unei unități teritorial-administrative au operat Johansson (2001) și Deda și Kauchakje (2019), iar în studiile lui Khemani (2003) sau ale lui Simón-Cosano, Lago-Peñas și Vaquero (2012) s-a recurs la transferuri per unitate teritorial-administrativă. În lucrările din Republica Moldova destinate analizei clientelismului politic, la fel, s-au aplicat diferite abordări: [Romaniuc \(2012\)](#) a operat cu raportul dintre suma transferurilor pentru investiții capitale și veniturile proprii ale fiecărei localități; [Meleștean \(2018\)](#) a calculat un indice al clientelismului care reprezenta raportul dintre sumele primite de administrațiile locale ale puterii și cele obținute de cele ale opoziției, ajustat la numărul relativ de administrații locale din fiecare tabără; iar [Fala, Nemerenco, Pîntea și Rusu \(2020\)](#) au elaborat un indice al clientelismului determinat prin împărțirea (1) raportului dintre suma totală a fondurilor alocate localităților administrate de reprezentanții guvernării și valoarea totală a resurselor financiare oferite localităților conduse de exponenții partidelor ce nu reprezintă guvernarea la (2) raportul dintre numărul populației din localitățile cu administrație afiliată guvernării și numărul populației din localitățile ce au conducere neafiliată guvernării.

Pe lângă faptul că în literatura de specialitate nu se acordă preferință unui anumit mod de exprimare a transferurilor, decizia de a opera cu transferuri pe localitate a fost determinată și de constrângeri statistice. În prezent, în Republica Moldova datele privind populația care efectiv trăiește în localități este contradictorie și reflectă, doar, parțial realitatea. Această stare de lucruri este exemplificată de datele privind numărul total al populației. Biroul Național de Statistică estima că la 01.01.2020 numărul populației cu reședință obișnuită, ce cuprinde persoanele care au locuit preponderent în ultimele 12 luni pe teritoriul Republicii Moldova indiferent de absențele temporare, a constituit 2,6 milioane persoane. Totuși, la calcularea transferurilor inter-bugetare pentru anul 2021 Ministerul Finanțelor a utilizat alte informații și anume datele pentru 01.01.2020 conform cărora numărul populației din Republica Moldova puțin depășea nivelul de 3,2 milioane persoane. Această cifră este apropiată de numărul populației prezente, care se determină în baza rezultatelor recensământului din 1989 și a datelor referitoare la mișcarea naturală și migratorie dintre data recensământului și anul de referință, adică 2020. Deși populația prezentă și populația cu reședință obișnuită sunt 2 categorii distincte, diferența foarte mare dintre acești indicatori ridică anumite semne de întrebare privind relevanța datelor. În acest context, pentru a evita utilizarea unor date ce nu au o acuratețe satisfăcătoare s-a decis că pentru realizarea calculului se vor folosi transferurile pe localitate. Totodată, pentru a reflecta mai bine

distribuirea transferurilor și a spori omogenitatea indicatorilor analiza s-a realizat pe 3 nivele: (1) orașele, inclusiv municipiile Chișinău și Bălți; (2) satele au reprezentat administrația publică locală de nivelul I; (3) 32 raioane și unitatea teritorial administrativă Găgăuzia.

Calcularea unor tipuri de transferuri inter-bugetare, de exemplu: transferurile cu destinație generală pentru APL I și APL II sau transferurile pentru infrastructura drumurilor destinate APL I se realizează în funcție de numărul populației din localități. Această situație creează o motivație falsă pentru primării. Primarii nu sunt cointeresați în reflectarea numărului real al persoanelor din localitate, deoarece o posibilă reducere a numărului de locuitori va cauza scăderea transferurilor de la bugetul de stat. La rândul său, Guvernul „acceptă” această situație, deși conștientizează faptul că numărul populației din localități utilizat la calcularea transferurilor nu corespunde cu numărul real de locuitori. Pentru Guvern estimarea numărului real al populației ar putea avea două consecințe: fie ar fi necesar de redus transferurile, ceea ce ar putea determina o sărăcire mai accentuată a localităților, fie ar trebui de schimbat formulele de calcul ale transferurilor prin acordarea unei ponderi mai mici numărului populație. Probabil, pentru Guvern este mult mai acceptabil actualul echilibru sub-optimal, cu alocări calculate în funcție de un număr supraestimat de locuitori, în raport cu o situație în care ar fi necesară depunerea unui efort suplimentar pentru determinarea numărului real al populației și schimbarea formulelor de calcul. Totodată, apare întrebare: Cât de oportună este calcularea transferurilor inter-bugetare în dependență de numărul populației, în contextul unor procese migratorii intense? Migrația internă, de la sate la orașe, dar și emigrarea în exteriorul Republicii Moldova determină o variabilitate înaltă a numărului populației în localități, iar estimare corectă în mod periodic a numărului locuitorilor devine o sarcină greu de realizat. În consecință, pentru mai multe localități, în cazul transferurilor estimate în funcție de numărul populației, volumul oferit al transferurilor ar putea să nu corespundă cu valoarea transferurilor care efectiv trebuie alocată. Probabil ar fi mult mai potrivită elaborarea unor formule care țin cont de alți factori, care pot fi estimați periodic cu o acuratețe înaltă. De exemplu în cazul transferurilor pentru infrastructura drumurilor destinată APL I ar fi oportun ca nivelul alocațiilor să fie calculat în dependență de lungimea drumurilor locale și nu în funcție de numărul locuitorilor.

Un prim aspect care indică asupra existenței clientelismului politic în cazul transferurilor de la bugetul de stat la bugetele locale pentru cheltuieli capitale poate fi dedus din comparația sumei totale alocate unităților teritorial-administrative specificată în proiectul bugetului cu valoarea transferurilor stabilită în legea bugetului. Proiectul legii bugetului de stat pentru 2021 prevedea ca transferurile de la bugetul de stat către bugetele locale pentru cheltuieli capitale să fie alocați în felul următor: 22,4 milioane lei pentru APL I conduse de persoane neafiliate guvernării (ce trebuiau repartizate la 23 de primării) și 2,9 milioane lei pentru APL I cu primari afiliați guvernării (ce trebuiau distribuiți la 5 primării). În versiunea finală a legii bugetului s-a regăsit o altă repartizare: 120,9 milioane lei pentru 281 de primării administrate de persoane neafiliate guvernării și 169,6 milioane lei pentru 162 de localități cu primari afiliați guvernării. În consecință, localitățile ce au primari, care sunt reprezentanți ai partidelor de la guvernare, urmează să beneficieze de transferuri inter-bugetare ce sunt cu 40,2% (48,8 milioane lei) mai mari decât sursele bănești care vor fi acordate orașelor și

satelor care au administrații neafiliate guvernării. O situație similară este și în cazul transferurilor către APL II. În proiectul legii pentru bugetul de stat se planifica ca APL II neafiliat guvernării să obțină circa 24,4 milioane lei (repartizat pe 3 raioane), iar APL II afiliat guvernării să primească circa 2,4 milioane lei (distribuit pe 2 raioane). În versiunea finală a legii bugetului s-a stabilit că APL II ce are conducători afiliați guvernării vor recepționa 89,4 milioane lei (alocat pentru 15 raioane și unitatea teritorial-administrativă Găgăuzia), iar 6 raioane administrate de exponenții partidelor neafiliate la guvernare vor obține circa 29 milioane lei. Astfel, unitățile administrativ-teritoriale cu conducători afiliați Guvernării vor beneficia de sume ce depășesc de 3 ori sumele transferurilor ce vor fi oferite raioanelor cu administrații neafiliate Guvernării. Între APL de nivelul II, raionul Orhei, a cărui președinte de raion este membru al PPȘOR, a obținut cel mai mare transfer de la bugetul de stat (54 mil lei).

O imagine mai concludentă privind clientelismul politic în cazul alocărilor cu destinație specială pentru cheltuieli capitale ni-l oferă analiza tendințelor centrale, cum ar fi mediile și medianele¹, specifice seriilor de date ce reflectă transferurile de la bugetul de stat către bugetele locale. În cadrul acestui studiu, au fost analizate transferurile cu destinație generală (TDG) și 3 cele mai importante tipuri de transferuri cu destinație specială: transferurile pentru învățământul general (TIG), transferurile pentru cheltuieli capitale (TCC) și transferurile pentru infrastructura drumurilor (TID). În 2021 se anticipează că TIG, TCC și TID vor acoperi circa aproximativ 99% din transferurile cu destinație specială către APL I și circa 93% din transferurile cu destinație specială către APL II. Pentru mediile seriilor cea mai mare diferență, exprimată procentual, se atestă în cazul comparării transferurilor destinate cheltuielilor capitale unităților teritorial-administrative ce au conducători afiliați guvernării cu alocările bugetare către unitățile teritoriale ce au conducători neafiliați guvernării. Diferențele constituie: 100% în cazul APL de nivelul II, circa 642% pentru orașe și aproape 134% în cazul satelor. Totuși, luând în considerație faptul că majoritatea seriilor nu au distribuții probabilistice normale, ar fi oportun de examinat diferențele dintre mediane. În cazul transferurilor cu destinație generală, transferurilor pentru învățământul general și a transferurilor pentru infrastructura drumurilor se constată diferențe statistice nesemnificative sau diferențe statistice semnificative favorabile localităților și raioanelor cu conducători ce nu reprezintă partidele din coaliția de guvernare (valori mai mari a medianelor specifice unităților teritorial-administrative cu conducători neafiliați guvernării în raport cu medianele ce corespund unităților teritorial-administrative cu conducători afiliați guvernării). Doar în cazul transferurilor pentru cheltuieli capitale este o altă situație. O primă remarcă se referă la faptul că medianele specifice transferurilor către unităților teritorial-administrative cu conducători ce reprezintă partidele aflate la guvernare sunt cu mult mai mari decât medianele asociate transferurilor către localităților și raioanelor administrate de reprezentanții partidelor ce sunt în afara arcului guvernamental. Totuși, în cazul orașelor și satelor aceste diferențe sunt statistic semnificative, atunci pentru APL II discrepanțele nu sunt statistic semnificative. De fapt, medianele ce corespund seriilor ce reflectă alocările către raioanele și localitățile ce au conducători neafiliați guvernării sunt egale cu 0 (

¹ Mediana reprezintă acea valoare care împarte seria în două părți egale

Tabelul 2). Acest fapt denotă că cel puțin jumătate din unitățile teritorial-administrative conduse de persoane ce nu sunt apropiate partidelor de guvernare nu au recepționat transferuri de la bugetul de stat pentru cheltuieli capitale. De altfel, datele privind transferurile aprobate arată și mai elocvent modul în care au fost defavorizate unitățile administrativ-teritorial cu conducători neafiliați guvernării. Astfel, Parlamentul a decis ca transferuri pentru cheltuielile capitale de la bugetul de stat să fie acordate pentru 44,1% dintre localitățile cu primari neafiliați guvernării (281 din 637 localități), în timp ce aria de acoperire cu transferuri a orașelor și satelor cu conducători apropiați partidelor de guvernare reprezintă circa 69% (162 din 235 localități). În cazul APL II este o situație similară: circa 43% din raioanele cu președinți neafiliați guvernării (6 din 14 raioane) urmează să beneficieze de transferuri pentru cheltuieli capitale, în timp ce 80% din unitățile teritorial-administrative conduse de persoane apropiate partidelor de la guvernare (16 din 20 unități teritorial-administrative) vor obține alocări pentru cheltuieli capitale de la bugetul de stat.

Tabelul 2. Tendințele centrale (medie și mediană) specifice seriilor ce reflectă transferurile pentru cheltuieli capitale de la bugetul de stat către bugetele unităților teritorial-administrative cu conducători afiliați/neafiliați guvernării (Guvernare/Opoziție)

TIPUL UTA	TIPUL TRANSFERULUI	MEDIA (GUVERNARE), LEI	MEDIA (OPOZIȚIE), LEI	MEDII (DIFERENȚA), %	MEDIANA (GUVERNARE), LEI	MEDIANA (OPOZIȚIE), LEI	MEDIANE (DIFERENȚA), %	COMENTARIU
1	2	3	4	5=(3-4)/3	6	7	8=(6-7)/6	9
Raioane și UTA Găgăuzia	TDG	34475,27	35843,33	-3,82	34803,4	33005,2	5,45	Diferența este ne semnificativă*
	TIG	146462,8	138120,6	6,04	124514,8	132673,7	-6,15	Diferența este ne semnificativă**
	TCC	4467,64	2227,46	100,57	615,25	0	X	Diferența este ne semnificativă**
	TID	15926,53	13564,37	17,41	15029,6	13169,4	14,13	Diferența este ne semnificativă**
Orașe (fără mun. Chișinău și Bălți)	TDG	1343,76	1672,06	-19,63	1049,6	1665,75	-36,99	Diferența este ne semnificativă**
	TIG	11528,18	14920,03	-22,73	9967,7	11457,85	-13,01	Diferența este ne semnificativă**
	TCC	2464,41	332,18	641,89	1675,3	0	X	Diferența este semnificativă**
	TID	1194,04	1530,13	-21,97	984,25	1490,45	-33,96	Diferența este semnificativă**
Sate	TDG	981,46	1044	-5,99	1006,25	1055,80	-4,69	Diferența este semnificativă**
	TIG	1847,45	2349,61	-21,37	1523,3	1818,95	-16,25	Diferența este semnificativă**
	TCC	404,27	172,82	133,92	300	0	X	Diferența este semnificativă**
	TID	229,28	284,2	-19,32	194,9	227,45	-14,31	Diferența este semnificativă**

Sursa: elaborat de autori

Notă: TDG – transferuri cu destinație generală; TIG – transferuri pentru învățământul general; TCC – transferuri pentru cheltuieli capitale; TID – transferuri pentru infrastructura drumului. Pentru testarea semnificației statistice a diferenței dintre tendințele centrale s-au aplicat 2 teste: (1) T-Student, în cazurile când seriile au o distribuție probabilistică normală și (2) Mann-Whitney-Wilcoxon, notat prin **, pentru șirurile ce nu au o distribuție probabilistică normală. Prin testul T-Student s-au comparat mediile seriilor, iar testul Mann-Whitney-Wilcoxon s-a utilizat pentru a compara medianele seriilor. Prin * s-a indicat că pentru testarea diferenței dintre serii s-a aplicat testul T-Student, iar prin ** s-a notat că a fost utilizat testul Mann-Whitney-Wilcoxon.

Impactul clientelismului politic asupra distribuției transferurilor pentru cheltuieli capitale de la bugetul de stat către bugetele locale este relevat de analiza regresională. De altfel, în studiile din străinătate regresiiile sunt pe larg utilizate pentru a testa prezența factorului politic în repartizarea transferurilor de fonduri publice de la nivel central la nivel local. Pentru a evalua influența politicului asupra repartizării transferurilor de la bugetul de stat la bugetele locale s-au realizat mai multe estimări. Au fost realizate câteva regresii, în care variabilele dependente au fost considerate următoarele tipuri de transferuri de la bugetul de stat la bugetele locale: transferuri cu destinație generală, transferuri pentru învățământul general, transferuri pentru cheltuieli capitale și transferuri pentru infrastructura drumurilor. Variabilele dependente au fost reprezentate prin valorile transferurilor stabilite în Legea bugetului de stat pentru 2021. Pentru a asigura o anumită omogenitate, regresiiile au fost realizate pentru 3 nivele: APL II și Găgăuzia, orașe și sate (Tabelul 3). În regresiiile pentru APL II au fost incluse următoarele variabile independente: numărul populației (au fost preluate datele utilizate de Ministerul Finanțelor la calcularea transferurilor), salariul mediu și apartenența politică. Din cauza absenței unor date statistice ce reflectă situația socio-economică la nivel de localități, în estimările pentru orașe și sate în calitate de variabile independente au fost folosite doar numărul populației și apartenența politică. Apartenența politică este o variabilă binară ce ia valoarea 1, dacă unitatea administrativ teritorială are un conducător afiliat guvernării sau 0, dacă raionul sau localitatea are un conducător neafiliat guvernării.

Tabelul 3. Rezultatele estimărilor ce reflectă influența factorilor determinant asupra transferurilor de la bugetul de stat la bugetele locale.

TIPUL UTA	REGRESIA	NUMĂRUL DE OBSERVĂRI	R ² /R ² ajustat
Raioane și UTA Găgăuzia	$\ln(\text{TDG}) = 9,43^{***} + 0,94 \cdot \ln(\text{POP})^{***} - 0,296 \cdot \ln(\text{SAL}) - 0,004 \cdot \text{AP}$	32	0,9601/0,9558
	$\ln(\text{TIG}) = 6,49^{***} + 1,01 \cdot \ln(\text{POP})^{***} + 0,11 \cdot \ln(\text{SAL}) - 0,046 \cdot \text{AP}$	33	0,9548/0,9499
	$\ln(\text{TCC}+1) = -27,58 + 1,16 \cdot \ln(\text{POP}) + 2,45 \cdot \ln(\text{SAL}) + 4,35 \cdot \text{AP}^*$	33	0,1002/0,0038
	$\ln(\text{TD}) = 16,24^{***} + 0,98 \cdot \ln(\text{POP})^{***} - 1,24 \cdot \ln(\text{SAL})^* + 0,08 \cdot \text{AP}$	33	0,6271/0,5872
Orașe	$\ln(\text{TDG}) = 9,2^{***} + 0,55 \cdot \ln(\text{POP})^{***} + 0,005 \cdot \text{AP}$	48	0,7038/0,6907
	$\ln(\text{TIG}+1) = 2,99 + 1,44 \cdot \ln(\text{POP})^{***} - 0,42 \cdot \text{AP}$	50	0,4246/0,4001
	$\ln(\text{TCC}+1) = -1,27 + 0,83 \cdot \ln(\text{POP}) + 7,28 \cdot \text{AP}^{***}$	50	0,2674/0,2362
	$\ln(\text{TD}) = 5,5^{***} + 0,93 \cdot \ln(\text{POP})^{***} + 0,16 \cdot \text{AP}$	50	0,9207/0,9173
Sate	$\ln(\text{TDG}) = 11,62^{***} + 0,29 \cdot \ln(\text{POP})^{***} + 0,003 \cdot \text{AP}$	822	0,2269/0,225
	$\ln(\text{TIG}+1) = -3,22^{***} + 2,25 \cdot \ln(\text{POP})^{***} - 0,24 \cdot \text{AP}$	822	0,1704/0,1684
	$\ln(\text{TCC}+1) = 9,1^{***} - 0,48 \cdot \ln(\text{POP}) + 3,21 \cdot \text{AP}^{***}$	822	0,05364/0,0511
	$\ln(\text{TD}) = 4,86^{***} + 0,99 \cdot \ln(\text{POP})^{***} + 0,01 \cdot \text{AP}$	822	0,9863/0,9863

Sursa: elaborat de autori

Notă: TDG – transferuri cu destinație generală; TIG – transferuri pentru învățământul general; TCC – transferuri pentru cheltuieli capitale; TID – transferuri pentru infrastructura drumului; POP – populația; SAL – salariul mediu; AP – apartenența politică; ***/**/* - variabila este statistic semnificativă pentru 1/5 /10 %.

Estimările arată că apartenența politică este statistic semnificativă și are capacități explicative doar în cazul transferurilor pentru cheltuieli capitale. Astfel, este predictibil ca unitățile teritorial-administrative conduse de persoane apropiate guvernării urmează să

recepționeze transferuri pentru cheltuieli capitale mult mai mari comparativ cu raioanele și localitățile administrate de persoane neafiliate guvernării. Pentru restul tipurilor de transferuri de la bugetul de stat către bugetele locale unica variabilă explicativă este numărul populației. Această situație se explică prin faptul că o parte din transferuri, cum ar fi: transferurile cu destinație generală sau transferurile pentru infrastructura drumurilor destinate APL I, sunt calculate în funcție de numărul populației. Totodată între numărul elevilor și numărul populației este o corelație înaltă (98%). Drept urmare, în cazul transferurilor pentru învățământul general care se calculează, inclusiv, în dependență de numărul elevilor, numărul populației (care este un indicator proxy pentru numărul elevilor) are o înaltă capacitate explicativă.

IV. Implicațiile clientelismului pentru politicile publice

4.1 Diminuarea pluralismului politic

Clientelismul afectează negativ competiția politică între partide. Pentru partidele din opoziție este dificil de concurat cu partidele de la guvernare, care aplică și utilizează practicile clientelare de distribuție a fondurilor sau de aprobare a deciziilor care avantajează în mod deschis partidele de la putere. Aprobarea sistemului mixt de vot, instituirea monopolului asupra resurselor statului și implementarea politicilor cu tentă electorală a [avantajat partidul de la guvernare](#). Astfel, rezultatele bune de la scrutinul electoral din 2019 obținute de către Partidul Democrat și Partidul Socialiștilor care au fost în creștere față de scorurile de alegerile parlamentare din anul 2014 (figura 1) confirmă faptul că partidele clientelare aflate la guvernare au un grad de influență major asupra alegătorilor în defavoarea partidelor din opoziție. În aceste condiții, obținerea puterii de către partidele din opoziție devine un eveniment cu o probabilitate scăzută. Cercetătorul Larry Diamond, analizând partidele clientelare și regimurile hibride, a constatat că nivelul înalt de clientelism determină hegemonii electorale (dominarea unui anumit partid), iar victoria partidelor de opoziție „[necesită un nivel de mobilizare, unitate, abilitate și chiar eroism mult pentru ceea ce ar fi necesar într-un sistem democratic](#).”

Figura 1. [Rezultatele alegerilor parlamentare din anul 2019](#)

	Rezultatul, %	Numărul de mandate	Diferența de mandate față de scrutinul precedent
Partidul Socialiștilor din Republica Moldova	31.15	35	+10
Partidul Democrat din Moldova	23.62	30	+11

Blocul electoral ACUM Platforma DA și PAS ²	26.84	26	+26
Partidul Politic Șor	8.32	7	+7
Candidați independenți	-	3	+3

Ca și în cazul unei economii de piață, care nu poate funcționa dacă nu există reguli ce stabilesc principiile unei competiții corecte, pluralismul politic este afectat negativ atunci când actorii utilizează practici abuzive. PPȘOR este susținut și finanțat din surse [financiare mai puțin transparente](#) fără să fie prezentate date cu privire la identitatea donatorilor sau proveniența banilor. [În cadrul unui interviu](#), Ilan Șor a menționat că o parte din proiectele din Orhei au fost finanțate de către companii private care au oferit banii asociației „Pentru Orhei”. Lipsa de transparență cu privire la sumele exacte, dar și identitatea donatorilor nu permite evaluarea legăturilor și potențialelor beneficii obținute de aceste companii private (ex. autorizații de construcții, acces la contractele de achiziții publice, subvenții, număr redus de controale) ca urmare a sprijinirii activității autorității publice conduse de reprezentatul acestui partid politic.

Practica respectivă nu este caracteristică doar PPȘOR. Aceasta a fost pe deplin exploatată de către Partidul Democrat prin intermediul fundației „Edelweiss” până în vara anului 2019 și la moment este aplicată și de către PPPN condus de către primarul municipiului Bălți, Renato Usatii. De exemplu, atât în anul 2016, cât și anul 2021 primarul a donat municipiului [mai multe autospeciale](#).

Aceste surse financiare private permit implementarea anumitor proiecte (vezi secțiunea 4.2 pentru exemple) care, pe termen scurt, sunt apreciate de către locuitorii comunității unde se implementează. Dar pe termen lung distorsionează sistemul politic și nu permite o dezbatere a ideilor și politicilor publice între actorii politici antrenați în competiția electorală. Totodată, această practică de finanțare dubioasă generează resurse atât pentru campania electorală, precum și pentru menținerea rezilienței rețelelor clientelare între partid și alegătorii săi.

În cadrul unei [cercetări](#) de măsurare a impactului clientelismului din Brazilia, s-a observat că partidele politice aflate la guvernare beneficiază de un avantaj în fața celorlalte partide, ca urmare a practicilor clientelare, în special la segmentele vulnerabile ale societății, cum ar fi persoanele sărace sau persoanele în vârstă. Un exemplu relevant în cazul Republicii Moldova ar fi ajutorul unic pentru pensionari oferit în ajunul sărbătorilor, dar în mod special în ajunul campaniilor electorale. De exemplu, chiar în ajunul alegerilor prezidențiale din anul 2020, autoritățile au acordat un suport unic în valoare de 900 de lei pentru pensionarii cu pensia mai mică de 3000 de lei. Meritul pentru această inițiativă a fost asumat de către președintele în funcție și candidatul independent, Igor Dodon. Iar recent, tot domnul Dodon a declarat că pensionarii și beneficiarii de ajutor social vor primi un [alt ajutor unic în valoare de 1000 de lei](#), dacă blocul socialiștilor și comuniștilor va câștiga alegerile anticipate din iulie 2021. Un element cheie al clientelismului, menționat mai sus, este aspectul repetitiv al transferurilor între decidenții politici și unele grupuri de cetățeni. Aceste ajutoare unice, condiționate de un

² Partidele ce au format blocul ACUM nu au fost în Parlamentul din perioada 2014-2019

eventual câștig și direcționate către grupurile vulnerabile și în special în preajma campaniilor electorale reprezintă o formă de clientelism politic. În loc să fie dezbătute și identificate soluții sustenabile pentru creșterea veniturilor pe termen lung a acestor grupuri, politicienii preferă intervenții repetitive pentru a ține captiv acele grupuri și pentru a exercita influență asupra modalității de votare a acestora. Iar în condițiile în care o parte din alegători cred în condiționarea ajutorului prin prisma forțelor politice care ajung la guvernare, aceștia ar putea fi reticenți în respingerea acestui tip de guvernare clientelară (vezi și secțiunea 2.3 - despre clientelism ca o problemă de acțiune colectivă).

Direcționarea aceste beneficii unice, dar repetate la anumite perioade, pentru pensionari are în spate calcule electorale evidente. De exemplu, conform datelor barometrului [opinie publică](#) 2021, 31.5% dintre persoanele peste 60 de ani ar vota pentru PSRM și PCRM, și doar 27.6% pentru PAS. Mai interesante sunt și datele cu privire la participarea la eventualele alegeri. Grupul de persoane de peste 60 de ani este grupul care înregistrează cel mai mare activism. Peste 73.6% dintre aceste persoane au răspuns că sigur se vor prezenta la alegeri (cel mai înalt procentaj) și doar 5% dintre aceștia au spus că sigur nu se vor prezenta la alegeri (cel mai mic procentaj). Astfel, practicile clientelare permit exploatarea acestei neuniformități a electoratului în funcție de vârstă și preferințe politice.

4.2 Înlocuirea activității instituțiilor publice

În sistemele politice ce înregistrează un nivel ridicat al clientelismului se observă o tendință de substituire a instituțiilor publice, o parte din funcțiile exclusive ale autorității publice sunt de fapt prezentate ca succese nemijlocite ale partidului aflat la conducere. Acest fapt poate fi observat analizând noutățile și comunicatele de presă emise de către primăria municipiului Orhei:

- [Tradiție păstrată și în acest an! Orheiul este gata de Paște, cu străzi curate și marcaj rutier nou:](#) „Ca și în anii precedenți, folosim vopsele de înaltă calitate, care au un grad sporit de durabilitate. Așa cum a devenit ceva firesc de când echipa lui Ilan Șor e la cârma orașului Orhei, marcajele rutiere se aplică conform standardelor europene.”
- [Încă 40 de persoane au beneficiat de ajutor material unic din Fondul de Rezervă a Primăriei Municipiului Orhei:](#) „Proiectul inițiat de Ilan Șor continuă, iar aleșii locali la ultima ședință a Consiliului Municipal au aprobat decizia prin care se alocă ajutoare materiale unice pentru persoanele în vârstă sau ce suferă de maladii incurabile.”
- [În municipiul Orhei, echipa lui Ilan Șor a început ample lucrări de modernizare a străzilor secundare:](#) „După ce anul trecut au fost renovate toate arterele principale din municipiul Orhei, autoritățile locale din echipa lui Ilan Șor continuă realizarea celei de-a doua etape a programului - reabilitarea drumurilor secundare.”

Astfel, toate proiectele de infrastructură sunt implementate de către autoritățile locale din echipa lui Ilan Șor și nu de către autoritățile locale alese de cetățeni, inițiativele sociale finanțate din bani publici reprezintă inițiativele primarului de onoare și nu a instituțiilor responsabile de acest domeniu, șantierele de construcție sunt inspectate de vicepreședinții

PPȘOR și nu de către funcționarii publici care administrează domeniu, iar lucrătorii întreprinderilor municipale achitați din bani publici se alătură la campaniile de salubritate organizate nu de autoritățile locale dar de echipa PPȘOR.

Unul dintre elementele caracteristice ale democrației este transferul pașnic al puterii și perioadele special stabilite pentru dezbaterile ideilor și programelor electorale. Dar un politician odată ajuns în funcție, în primul rând ar trebui să se identifice cu oficiul funcției publice care presupune reprezentarea tuturor cetățenilor și doar apoi cu partidul politic care i-a permis accesarea în funcție. În lumina exemplurilor de mai sus se observă o puternică tendință de a personaliza instituțiile publice și de a exclude linia de demarcație între un partid politic și autoritatea publică locală.

Aceste exemple, reconfirmă încă o dată faptul că clientelismul este și o problemă de lipsă de acțiune colectivă. În cazul în care partidele politice și nu autoritățile publice locale sunt cele responsabile de prestarea celor mai importante servicii, o parte din cetățeni ar putea fi reticenti să voteze împotriva acestui partid sau pentru alți concurenți electorali, anume din cauza faptului că unele proiecte inițiate sau în derulare ar putea fi stopate. Inclusiv și din aceste considerente, PPȘOR utilizează conștient clientelismul în calitate de o strategie politică. Dar politicienii și partidele politice sunt un substituent ineficient al instituțiilor publice care ar trebui să presteze servicii pentru cetățeni. În caz contrar, ponderea cea mai mare a surselor financiare va continua să fie direcționată către grupurile de cetățeni care promit să-i răsplătească în continuare cu sprijin electoral.

4.3 Centralizarea alocării fondurilor pentru investițiile publice

Mai multe studii efectuate [în India](#), [Venezuela](#) și [Indonezia](#) au demonstrat legătura strânsă între practica clientelismului și centralizarea puterii în stat. Argumentul pentru această corelație își are rădăcinile în procesarea informației referitoare la alegeri și implicit manipularea alegătorilor. Astfel, alocarea resurselor se efectuează în așa fel încât să favorizeze partidul de guvernare la următoarele alegeri. În același timp, logica alocării la nivel central se poate propaga și la nivel local: primăriile ce aparțin partidului sau alianței de guvernare, primind resurse disproporționat, le alocă la rândul lor disproporționat în dependență de preferințele politice ale grupurilor de locuitori.

Conform [studiului anterior](#) pe tema clientelismului elaborat în cadrul proiectului indicatorii clientelismului în Moldova au crescut după alegerile parlamentare din 2019. Astfel, în 2018 un locuitor dintr-o primărie afiliată guvernării ar fi putut beneficia de o alocare de 2,3 ori mai mare decât o persoană ce locuiește într-o primărie neafiliată guvernării. În 2019 un locuitor al unei primării afiliate guvernării, a fost avantajat de 2,6 ori în raport cu o persoană dintr-o localitate neafiliată guvernării. În condițiile în care o mare parte din bugetele localităților se constituie din transferuri de la bugetul de stat, s-a observat o directă corelație între afilierea politică a conducerii localităților și suma transferurilor. Astfel, centralizarea disproporționată a puterii la nivel central face posibilă relația de verticală clientelară între autoritățile publice

centrale și locale, în care actorii politici decidenți la nivel central au o capacitate considerată disproporționată în alocarea resurselor către administrațiile publice locale.

De regulă, atunci când bugetele sunt gestionate de către politicieni, aspectele politice prevalează la selectarea proiectelor de investiții capitale. Iar aceste investiții nu întotdeauna au cea mai bună argumentare economică și nu generează beneficii publice pentru cetățeni și comunitate. De exemplu, [Arena Chișinău](#) a costat statul peste 200 milioane lei, dar nu este utilizată nici astăzi. Dar centralizarea excesivă a deciziilor de investiții capitale la nivel central, contribuie și mai mult la agravarea acestei probleme, crescând presiunea politică asupra primarilor care nu sunt afiliați cu partidele de la guvernare.

Lipsa resurselor financiare proprii, dar și inexistența unor criterii clare de distribuție a fondurilor destinate pentru investițiile capitale afectează capacitatea autorităților locale de a implementa proiecte care să îmbunătățească calitatea vieții. Această vulnerabilitate este abil exploatată de către elitele politice de la guvernare care, direct sau indirect, condiționează acordarea surselor financiare. Descentralizarea administrativă și financiară este un instrument important în atingerea obiectivelor de modernizare a administrației publice, îmbunătățirii calității serviciilor publice și diminuării clientelismului. [În cadrul unui apel public](#), reprezentanții CALM au reiterat solicitarea de a depolitiza fondurile naționale prin repartizarea acestora în funcție de criterii obiective, dar nu în funcție de culoarea politică a primarului localității.

Cu toate acestea, atât la nivel decizional, cât și financiar, autoritățile locale sunt încă în mare parte dependente de transferurile de la bugetul central. În 2020, Guvernul a propus chiar plafonarea taxelor locale, argumentul fiind ca firmele să-și poată planifica mai bine afacerile. Cu toate acestea, plafonarea taxelor reprezintă un regres în efortul de descentralizare, căci în majoritatea localităților bugetul local e reprezentat de transferuri de la bugetul de stat în proporție de peste 60%. [Modalitatea de aprobare](#) a acestora subliniază și lipsa unui dialog autentic între autoritățile locale și autoritățile centrale, dar și o înțelegere eronată a principiului autonomiei autorităților locale.

Analiza detaliată a modalității de distribuire a surselor financiare destinate investițiilor capitale a arătat că aceste transferuri sunt afectate de clientelism (vezi capitolul 3). Criteriile politice joacă încă un rol determinant în alocarea banilor de la nivel central la cel local.

4.4 Implicarea defectuoasă și netransparentă a sectorului privat

Un element al clientelismului local cu implicarea actorilor economici este finanțarea unor lucrări cu titlu de donație: autoritatea publică poate arăta rezultate de dezvoltare în localitate, iar compania ar putea să beneficieze de anumite tratamente preferențiale în viitor, precum favorizare la acordarea de autorizații de construcție.

De exemplu, mai multe companii cu interese economice în municipiul Chișinău, unele aflate în litigii cu autoritățile municipale, au finanțat reparația unor obiective publice amplasate în capitală. În perioada noiembrie 2019 - decembrie 2020, doar în sectorul Botanica au fost

efectuate 8 lucrări cu titlu de „donație” în valoare de 5,7 milioane lei. Deși acest gen de lucrări favorizează obținerea unui capital politic pentru autoritatea publică locală, această simbioză clientelară distorsionează competiția, reduce transparența și creează stimulente nocive în condițiile în care companiile ce „donează” primăriei ar putea avea anumite așteptări în schimbul donațiilor efectuate.

În acest context, recent [Ziarul de Gardă](#), a publicat o investigație cu privire la finanțarea unor lucrări de reparație de către companiile private, iar primăria municipiului Chișinău a refuzat să ofere informație despre numele companiilor care au efectuat aceste lucrări „gratuite” pentru Chișinău. Mai multe companii de construcții implicate în scandaluri imobiliare și o firmă care, în perioada în care sponsoriza lucrări în folosul Primăriei Chișinău, efectua simultan multiple lucrări în capitală, pe bani publici, iar o altă companie cu același beneficiar a câștigat două licitații în valoare de 17 milioane de lei. O altă companie care efectua „gratuit” reparația pasajului subteran de la intersecția bd. Dacia cu str. Teilor a raportat venituri mult mai mici în ultimii ani.

Practica de a accepta astfel de investiții „gratuite” este una viciată care ridică multiple semne de întrebare, în mod special atunci când nu există transparență cu privire la volumul contribuțiilor și la identitatea investitorului. Transparența redusă este mediul prielnic pentru dezvoltarea clientelismului.

4.5 Atenția redusă față de problema clientelismului

Clientelismul se află la polul opus față de principiile de bună guvernare, iar acest fapt determină fragilitatea instituțiilor democratice, care sunt constant modelate în baza intereselor politice și economice înguste. În cadrul ședințelor plenare ale Parlamentului din legislatura a X-a (februarie 2019 - iulie 2021), subiectul clientelismului politic a fost adus în discuție doar de trei ori și doar de către forțele de opoziție:

1. În cadrul discuției despre Legea nr. 199/2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, prin care „persoana care deține funcția de secretar de stat are dreptul de a exercita activitate remunerată în cadrul Consiliului de administrație al întreprinderii de stat și în cadrul Consiliului societății pe acțiuni în care statul deține o cotă parte din capitalul social”, [deputatul Sergiu Litvinenco](#) a subliniat că modificările menționate mai sus au risc sporit de a accentua clientelismul politic, dat fiind faptul că secretarii de stat sunt persoane cu demnitate publică, numiți politic. În cadrul aceleiași discuții, era criticată propunerea de a abroga alineatul 3 din articolul 8 din Legea nr. 158/2008, care impune organizarea unui concurs pentru ocuparea funcției publice de conducere de nivel superior.
2. În cadrul discursului [doamnei Maia Sandu](#), candidat desemnat la funcția de Prim-ministru al Republicii Moldova, reducerea clientelismului fiind enumerată ca prioritate a programului de guvernare.

3. În cadrul unei intervenții a [deputatului Dumitru Alaiba](#), care a menționat rolul minor și insuficient care îl are Procuratura Generală și Centrul Național Anticorupție în investigarea diverselor scheme de corupție și clientelism. Totodată, deputatul a scos în evidență rolul major al presei în informarea cetățenilor „despre favoritism, clientelism, conflicte de interese din procesele de privatizare, despre grave încălcări ale legislației”.

Faptul că guvernarea nu a adus niciodată în discuție problema clientelismului politic este în sine o observație foarte interesantă. În condițiile în care clientelismul afectează negativ dezvoltarea țării, conjugarea eforturilor pentru contracararea acestui fenomen este importantă. Sunt subiecte și probleme care necesită un efort comun al puterii și al opoziției. Iar clientelismul, care reușește să se adapteze foarte repede noilor realități și care există inclusiv în statele cu guvernare mult mai bună decât în Republica Moldova este un astfel de subiect.

V. Concluzii și recomandări pentru diminuarea fenomenului de clientelism

Clientelismul politic a demonstrat o capacitate ridicată de adaptare în diferite sisteme democratice. Fenomenul clientelismului politic, deși cu mult mai răspândit și avansat în țările în curs de dezvoltare, continuă să se manifeste și în statele cu instituții eficiente și funcționale. Eforturile depuse de către autorități din Republica Moldova sunt timide și pe alocuri inexistente pentru a contracara activ acest fenomen. De exemplu, în Parlament, în ultimii doi ani, problema clientelismului a fost menționată doar de trei ori, nefiind propuse soluții și acțiuni care să diminueze acest fenomen.

În literatura de specialitate se constată că clientelismul politic se manifestă în cazul în care nu există reglementări clare privind distribuirea transferurilor inter-bugetare. În acest context politicienii, în particular reprezentanții partidelor aflate la guvernare, au un vast spațiu de discreție și repartizează fondurile bugetare în dependență de interesele formațiunilor sale. Mai mult partidele își schimbă tacticile de distribuire a transferurilor în dependență de tipul alegerilor. De exemplu, în cazul alegerilor locale sursele financiare se pot repartiza la nivel sub-național în favoarea partidelor afiliate guvernării, pentru ca acestea să obțină scoruri electorale bune ce să le permită formarea guvernelor regionale, iar în cazul alegerilor naționale transferurile sunt direcționate pentru mobilizarea electoratului, în special în regiunile ale căror locuitori ar fi motivați să voteze în favoarea partidelor afiliate guvernării, astfel asigurându-le mai multe locuri în legislativ.

Pentru Republica Moldova alocarea surselor bugetare de la nivel central la cel local în bază de criterii politice este o practică obișnuită. Excepție de la această regulă nu a fost nici în cazul aprobării bugetului de stat pentru anul 2021. Totuși, trebuie de menționat că majoritatea transferurilor de la bugetul de stat la bugetele locale sunt reglementate și se stabilesc în bază de criterii bine definite, care nu prea lasă spațiu pentru discreția

politicienilor. În cazul transferurilor inter-bugetare clientelismul politic se manifestă doar la transferurile pentru cheltuieli capitale de la bugetul de stat la bugetele locale, ori pentru acest tip de transferuri nu există reglementări privind mecanismul de distribuție a mijloacelor financiare. De altfel, și în analiza empirică, realizată prin estimări econometrice, s-a arătat că clientelismul politic este un factor explicativ doar în cazul transferurilor pentru cheltuieli capitale.

Pentru a reduce clientelismul politic, cât și pentru a spori eficiența cheltuielilor capitale finanțate prin distribuirea transferurilor pentru cheltuieli capitale de la bugetul de stat la bugetele locale se recomandă:

- ✓ Depunerea eforturilor adiționale pentru **dezvoltarea și consolidarea instituțională a autorităților publice** responsabile de asigurarea unui climat integru al competiției politice (ex. Comisia Electorală Centrală, Autoritatea Națională de Integritate, Curtea de Conturi, Procuratura Generală, Centrul Național Anticorupție etc.);
- ✓ **Îmbunătățirea calității serviciilor publice prestate de către autorități.** Atunci când cetățenii sunt siguri că au acces la servicii calitative și rapide, atunci aceștia nu mai au nevoie să solicite implicarea factorului politic pentru obținerea anumitor favoruri, contribuind la diminuarea clientelismului politic;
- ✓ **Creșterea transparenței și participării** cetățenilor, societății civile, mediului de afaceri, mediului academic și altor părți interesate în procesul de luare a deciziilor și formare a bugetului public național;
- ✓ **Delegarea responsabilităților** privind repartizarea alocațiilor de resurse publice către instituții independente politic sau **repartizarea transferurilor în bază de reglementări specifice.** De obicei reglementările se transpun în formule sau mecanisme care prevăd că volumul transferurilor este determinat în dependență de niște factori socio-economici obiectivi, cum ar fi numărul elevilor, lungimea drumurilor sau veniturile populației;
- ✓ **Instituirea unui mecanism de evaluare a tuturor proiectelor investiționale** – evaluarea sistematică va permite o mai bună concentrare a efortului financiar din partea statului, va facilita accesarea fondurilor noi pentru dezvoltare și va crește șansele finanțării proiectelor cu adevărat necesare pentru relansarea economică a Republicii Moldova, atât la nivel național, cât și cel local;
- ✓ **În baza rezultatelor evaluării, elaborarea listei universale a proiectelor de investiții** – anume aceste proiecte vor avea prioritatea pentru finanțarea din partea statului, inclusiv prin intermediul transferurilor inter-bugetare. De asemenea aceste proiecte pot fi susținute prin emiterea obligațiunilor municipale sau negocierea contractelor de parteneriat public-privat;
- ✓ **Îmbunătățirea capacităților instituțiilor statului, atât la nivel central, cât și local** responsabile de evaluarea și analiza beneficiilor economice a proiectelor de investiții. Introducerea obligativității aplicării mecanismului de analiză ex-ante și ex-post a investițiilor în sectorul public din bani publici;
- ✓ **Creșterea transparenței proiectelor investiționale** și [publicarea detaliată a proiectelor propuse](#);

- ✓ **Clarificarea situației cu proiectele de infrastructură** implementate din donațiilor agenților economici sau altor părți interesate. Pentru asigurarea unei monitorizări și reducerea situațiilor în care ar putea fi oferite favoruri și avantaje acestor agenți economici, ar trebui elaborat un registru în care să fie specificate detaliile și condițiile acestor donații.

Cu toate acestea, este extrem de important menționat faptul că fenomenul clientelismului nu poate fi eliminat în întregime, chiar și existența unor transferuri calculate doar în bază de formule nu asigură o „imunitate” totală față de clientelismul politic. Partidele de la guvernare pot schimba formulele de calcul ale transferurilor inter-bugetare pentru a-și realiza scopurile politice. De exemplu, dacă guvernarea este susținută de populația în etate, atunci poate fi modificat mecanismul de distribuire a transferurilor, astfel încât zonele cu o pondere mai mare a persoanelor vârstnice să beneficieze de pe urma alocărilor bugetare. Cu toate acestea politicile publice și acțiunile autorităților trebuie să contribuie la diminuarea și reducerea acestui fenomen din societate. Având în vedere nocivitatea acestei practici pentru dezvoltarea țării este necesar să fie inițiat un dialog între actorii politici, atât partidele de la guvernare, cât și partidele din opoziție pentru a susține un pachet de măsuri care să îmbunătățească cadrul legislativ și procesul de gestionare a banilor publici. Lupta cu clientelismul va continua dincolo de mandatul unei guvernări, iar acest lucru este un motiv în plus pentru un dialog între forțele politice. Practicile nocive și defectuoase nu ar trebui să fie probleme de stânga sau de dreapta, dar trebuie să fie probleme cu care se luptă toți actorii politici deoarece afectează dezvoltarea economică și calitatea vieții cetățenilor.

Expert-Grup

+373 22 929 994

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

info@expert-grup.org

IPRE

+373 22 788 978

+373 22 788 986

+373 22 788 989

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

info@ipre.md