

CLIENTELISM POLITIC ÎN ALOCAREA INVESTIȚIILOR CAPITALE AUTORITĂȚILOR PUBLICE LOCALE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Rustam Romaniuc

Sumar: Reglementările instituționale deficiente generează comportamente coruptive și un nivel scăzut de responsabilitate, care sunt principalele surse ale deciziilor politice nocive din punct de vedere social. Lipsa unui cadru legal, care să conțină reguli de procedură clare pentru aplicarea și alocarea resurselor destinate autorităților publice locale pentru investițiile capitale, facilitează luarea unor decizii care nu sunt întotdeauna în interesul public. După cum ne demonstrează rezultatele analizei empirice, deciziile luate de Executiv și Legislativ cu privire la alocarea fondurilor pentru investiții capitale către autoritățile publice locale, sunt influențate de apartenența politică a primarilor. Astfel, în realitate actorii politici selectează proiectele care influențează viețile oamenilor nu în baza beneficiilor sociale scontate, ci în funcție de legăturile politice ale autorităților locale.

Cuprins

1. Problema cercetată și cadrul analitic.....	3
2. Conflictele de interese și utilizarea resurselor publice: cazul investițiilor capitale	4
2.1. Cadrul instituțional existent	
2.2. Alocarea resurselor pe criterii politice: dovezi empirice	
3. Resursele publice pentru investiții capitale utilizate în calitate de "stimulente"	8
3.1. "Câștigătorii" sunt aleși de executiv?	
3.2. Cazul primarilor independenți	
4. Comentarii finale și recomandări.....	10

1. PROBLEMA CERCETATĂ ȘI CADRUL ANALITIC

Fenomenul clientelismului apare în cazurile în care partidele politice utilizează resursele publice, și în special, programele de stat și funcțiile publice pentru a recompensa suporterii politici și a obține beneficii pentru propria persoană sau persoanele apropiate. Politicienii nu promovează politici publice în interesul colectiv, ci se ocupă mai degrabă de obținerea unor beneficii personale, cum ar fi alocarea resurselor publice pentru a-și recompensa suporterii și oferirea altor favoruri din buzunarul contribuabililor. Existența unor astfel de relații afectează dezvoltarea oricărei societăți; utilizarea investițiilor publice în alte scopuri decât îmbunătățirea bunăstării populației este o piedică majoră în calea dezvoltării economice. Mai mult decât atât, investițiile făcute cu scopul obținerii unor avantaje politice diminuează și mai mult bunăstarea socială, resursele fiind deviate de la activități mai productive (din punct de vedere social).

În acest context, adresăm următoarele întrebări: Există oare clientelism politic în Republica Moldova? Dacă da, cât de răspândit este acest fenomen și în ce mod influențează deciziile politice? Și în final, ce condiții facilitează sau împiedică apariția și menținerea în timp a unor astfel de comportamente?

Pentru a investiga existența și răspândirea politicilor clienteliste cu implicații economice, trebuie să ne concentrăm atenția asupra caracteristicilor comportamentului politic de favorizare a anumitor grupuri în detrimentul interesului public. Instituțiile politice și economice sunt, în esență, puternic interconectate și orice schimbare majoră în domeniul politic are un efect major asupra oportunităților economice, și invers. În prezent există un număr mare de societăți unde doar un grup limitat de persoane pot beneficia de oportunitățile de lansare a anumitor activități (economice). Republica Moldova, ca și multe alte țări cu o infrastructură instituțională slabă, este una dintre acele țări unde multe oportunități economice sunt rezervate pentru anumite grupuri specifice. Deoarece stimulentele și oportunitățile economice nu există în vacuum, fiind determinate de diferitele reglementări politice, sociale și juridice, este extrem de important să înțelegem procesul decizional care stă în spatele barierelor pentru promovarea progresului social și economic.

Deciziile politice care favorizează anumite grupuri, subminând astfel bunăstarea socială, favorizează apariția unor instituții extractive. Aceste instituții extractive pot exista sub forma **reglementării ineficiente a autorităților responsabile de alocarea resurselor publice - cum ar fi alocarea resurselor pentru investiții capitale către autoritățile publice locale**. Astfel de aranjamente sunt utilizate de elita politică în calitate de "stimulente" pentru a influența preferințele politice în cadrul autorităților publice locale și, prin urmare, pot servi drept dispozitive utilizate de actorii politici pentru a-și onora promisiunile de oferire a favorurilor în schimbul suportului politic.

Astfel, o înțelegere mai profundă a intereselor politice ne va ajuta să înțelegem mai bine de ce resursele publice nu sunt întotdeauna alocate astfel încât să permită maximizarea bunăstării *sociale*. Politicienii și-ar dori să ofere politici specifice pentru anumite grupuri de interes (companii private, organizații - politice - locale, autorități locale, etc.) în schimbul suportului politic al acestora. Fiindcă legislația nu poate fi utilizată pentru a facilita astfel de schimburi, sunt necesare anumite mecanisme care ar putea permite politicienilor să-și onoreze ulterior promisiunile. Oportunități economice, asigurarea monopolului de piață, și alocații publice privilegiate reprezintă unele din mecanismele utilizate pentru a oferi stimulente organizațiilor politice locale și agenților privați pentru a-i motiva să susțină o anumită elită politică. Pentru ca un politician să poată obține susținerea celor care-i pot aduce voturi suplimentare, el trebuie să poată condiționa continuitatea privilegiilor cu succesul politic al partidului corespunzător. **Favoritismul în mecanismele de alocare a resurselor publice pentru investiții capitale întrunește aceste condiții.**

Conform acestei teorii, sistemele economice și politice sunt interconectate în mod organic și concurența politică include în sine o concurență economică sistematică și dezvoltarea economică pe termen lung, în timp ce sistemele care limitează accesul la politică prezintă interacțiuni economice

de natură clientelistă. Aceste ipoteze au fost testate empiric și au fost confirmate în diferite contexte/țări. Scopul nostru este să accentuăm aici accesul politic limitat în Republica Moldova și consecințele economice și sociale care rezultă. De asemenea, ne propunem să testăm această ipoteză, estimând în mod obiectiv fenomenul clientelismului - ceea ce nu a fost încă realizat niciodată. Cadrul analitic stabilit mai sus ne va ajuta să identificăm mai bine domeniile susceptibile clientelismului și să oferim recomandări privind modalitatea de a trece la un echilibru social superior.

În primul rând, vom evalua procedurile de alocare a resurselor publice de la autoritățile publice centrale către autoritățile locale de nivelul întâi. Existența unor reguli clare și stabile cu privire la transferurile din bugetul de stat către autoritățile locale sunt necesare pentru constrângerea factorilor de decizie de la Ministerul Finanțelor care determină varianta preliminară a documentului. Existența unor reguli fixe și efectiv respectate în cadrul Ministerului Finanțelor, ar tempera și deputații în timpul examinării propunerilor emise de Minister împreună cu Guvernul în cadrul legii bugetului de stat. **Ținem să menționăm în acest context că Republica Moldova nu are un astfel de regulament.** Această deficiență instituțională contribuie semnificativ la generalizarea și perpetuarea practicilor actuale de alocare subiectivă a resurselor publice către autoritățile locale. Această ipoteză este coroborată de rezultatele testului econometric realizat. Cazul candidaților independenți este la fel de informativ și interesant. Resursele publice sunt cu adevărat utilizate în calitate de "stimulente" pentru a asigura loialitatea candidaților independenți față de majoritatea politică.

Este extrem de important să înțelegem natura conflictelor de interese și fenomenul clientelismului politic pentru a putea înțelege tranziția de la accesul politic și economic limitat la o concurență politică și economică deschisă (după cum s-a menționat anterior, ele sunt interconectate în mod organic). Prin urmare, abordarea și subiectele propuse pentru investigație sunt importante, atât pentru factorii de decizie naționali, cât și pentru comunitatea donatorilor internaționali și partenerii noștri europeni.

2. CONFLICTELE DE INTERESE ȘI UTILIZAREA RESURSELOR PUBLICE: CAZUL INVESTIȚIILOR CAPITALE

Investițiile capitale reprezintă resursele investite în achiziționarea sau construirea de active noi; sau reparații capitale și înlocuirea activelor existente, durata vieții economice a cărora va depăși un an sau un alt prag¹ stabilit. În Republica Moldova, investițiile capitale au cea mai mare pondere în cheltuielile capitale. În Legea bugetului de stat pentru anul 2012, publicată în Monitorul Oficial pe 25 ianuarie 2012, suma alocată autorităților publice locale pentru investiții capitale a constituit 30 milioane lei, ceea ce reprezintă circa 30% din cheltuielile totale ale autorităților locale pentru aceeași perioadă de timp - rămânând aproximativ la nivelul anului 2011. Sumele alocate pentru investiții capitale autorităților publice locale de nivelul întâi variază semnificativ în timp. De exemplu, Legea bugetului de stat pentru anul 2010 prevede alocarea a peste 70 milioane lei autorităților locale pentru investiții capitale; în anul 2009 au fost alocate și mai multe resurse pentru investiții capitale locale, și anume 190 milioane lei cu o rată de executare de 97,7% din cauza încetinirii economice. Toate informațiile relevante cu privire la proiectele care au fost aprobate și urmează să primească resursele cerute, lista autorităților publice locale care beneficiază de proiectele respective și sumele alocate pe proiect sunt prezentate în anexele legii anuale a bugetului de stat.²

¹ A se vedea Ghidul Băncii Mondiale cu privire la planificarea investițiilor capitale pentru autoritățile publice locale, <http://siteresources.worldbank.org/INTURBANDEVELOPMENT/Resources/336387-1319755058239/Chapter1.pdf>

² A se vedea pagina web a Ministerului Finanțelor, <http://www.minfin.md/ro/actnorm/budget/law/lowbudget1/>

Deși regulile privind managementul financiar diferă mult de la țară la țară, în Ghidul Băncii Mondiale cu privire la planificarea investițiilor capitale pentru autoritățile publice locale sunt prezentate câteva principii de bază:

- Alocarea resurselor publice pentru investiții capitale trebuie realizată conform principiului interesului public. Altfel spus, autoritățile publice locale trebuie să investească doar în activele care sunt necesare pentru a oferi locuitorilor bunuri publice locale sau pentru a-și îndeplini alte obligațiuni legale;
- Deoarece resursele (publice) sunt limitate, alocarea acestora trebuie verificată în mod riguros, ținând cont de necesitățile concurente ale diferitor autorități publice locale, pentru a maximiza valoarea resurselor financiare în domeniile cele mai prioritare;
- Trebuie stabilite priorități clare (la nivel local și central) privind investițiile capitale;
- Alternativele trebuie evaluate și examinate atent în cadrul procesului de determinare a costului ciclului de viață;
- Procesul și rezultatele trebuie să fie transparente, atât pentru factorii de decizie, cât și pentru public.

Urmând aceste principii generale de guvernare pentru alocarea investițiilor capitale, scopul este de a influența (eventual în mod pozitiv) viețile oamenilor. Principalele implicații sunt:

- Asupra calității generale a vieții prin asigurarea societății cu bunurile publice esențiale și serviciile aferente. Dat fiind faptul că resursele publice sunt limitate, este important să se facă alegerea corectă între multiplele investiții concurente;
- Asupra progresului economic al localităților în cauză. Alocarea investițiilor capitale pe criterii obiective poate îmbunătăți nivelul de atractivitate a anumitor regiuni, sporind ulterior capacitatea de a atrage investiții din sectorul privat.

În acest context, este important să se examineze dacă fondurile pentru investițiile de capital sunt alocate conform principiilor menționate mai sus de favorizare a interesului public sau, în mod alternativ, există anumite mecanisme care deviază resursele pentru satisfacerea altor interese - și anume ale politicianilor. Pentru aceasta trebuie mai întâi să examinăm aranjamentele (in)eficiente existente.

2.1. Cadrul instituțional existent

Direcția finanțele economiei naționale și investiții capitale (în continuare, Direcția) este structura administrativă din Ministerul Finanțelor care răspunde de realizarea politicilor investiționale în Republica Moldova. Direcția stabilește necesitatea (socială) și eficiența economică a alocărilor bugetare pentru investiții și examinează materialele prezentate de eventualul beneficiar (sau eventualii beneficiari) cu privire la valoarea socială netă a proiectului și modul în care vor fi utilizate resursele alocate implementării proiectului. Direcția răspunde și de monitorizarea modului de implementare a proiectelor.

Există doi factori principali care limitează comportamentul funcționarilor publici locali care solicită resurse pentru investiții capitale:

- Pe de o parte, Ministerul Finanțelor a elaborat o notă metodologică, care conține o procedură specifică ce urmează a fi urmată la solicitarea resurselor bugetare. La elaborarea proiectului care urmează să beneficieze de investiții capitale publice, potențialul beneficiar trebuie să respecte cu strictețe normele de procedură stabilite în nota metodologică a Ministerului Finanțelor. Aici, ar trebui să menționăm că procedura elaborată de Ministerul Finanțelor nu precizează criterii clare de evaluare a proiectelor alternative. Mai mult decât atât, nu se clarifică diferența dintre bunurile și serviciile care trebuie oferite conform legislației, și oferta publică aflată de fapt la discreția autorității locale - ultima depinde mai mult de preferințele și bunăstarea cetățenilor la

nivel local. Aceste ambiguități legislative ar putea submina eficiența și corectitudinea furnizării bunurilor publice locale;

- Pe de altă parte, la planificarea și gestionarea investițiilor capitale publice de către autoritățile locale se aplică un set de prevederi legale, cum ar fi: Legea privind calitatea în construcții nr. 721-XIII din 02.02.1996; Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar nr. 847-XIII din 24.05.1996 și Legea privind achizițiile publice nr. 96-XVI din 13.04.2007. Respectarea procedurilor legale menționate mai sus este obligatorie pentru toți actorii publici finanțați parțial sau total din resurse bugetare. Totuși, merită subliniat faptul că Curtea de Conturi a Republicii Moldova a publicat câteva rapoarte care indică existența abaterilor (numeroase) de la restricțiile *de jure*, și în special o organizare haotică a proceselor de alocare și monitorizare.³

Prin urmare, nu există un cadru legal unitar, care să ofere reguli clare de procedură pentru solicitarea și utilizarea de către autoritățile publice locale a alocațiilor pentru investiții capitale. Mai mult, această ambiguitate legislativă generează incertitudine și motivații vicioase pentru cei responsabili să decidă cine va primi resursele publice rare și ce proiecte nu sunt eligibile. Ministerul Finanțelor, împreună cu Direcția finanțele economiei naționale și investiții capitale, are puterea discreționară să accepte sau să refuze o propunere, să crească sau să scadă suma solicitată pentru realizarea unui anumit proiect. De exemplu, la etapa de selectare a proiectelor care vor fi incluse în lista care va fi anexată în cele din urmă la legea anuală a bugetului de stat, colaboratorii Ministerului Finanțelor și a Direcției respectă prevederile unui cod, care nu este obligatoriu din punct de vedere juridic și care presupune asigurarea unui anumit echilibru între proiectele pe termen lung aflate în desfășurare și cele noi care vor fi finanțate. Aceste reguli nu sunt oficiale, însă, deoarece nu există restricții clare pentru opțiunile factorilor de decizie, aceștia au libertatea de a stabili acest compromis. Merită subliniat faptul că, în 2012, costurile tuturor proiectelor eligibile pentru investiții capitale publice au fost de 0,5 miliarde MDL, în timp ce fondurile disponibile au fost de circa 117 milioane MDL. Întrucât resursele sunt limitate, un număr foarte mic de proiecte noi a fost acceptat pentru finanțare din resurse bugetare în anul 2011.

Mai mult decât atât, atunci când lista proiectelor care urmează a fi finanțate este transmisă Guvernului și apoi Parlamentului, lipsa unei baze juridice clare de reglementare a aprobării proiectelor de investiții capitale permite deputaților să se abată semnificativ de la acea listă, adăugând alți beneficiari și eliminându-i pe unii. Într-adevăr, există o diferență semnificativă între proiectul de lege, cu anexele privind resursele pentru investiții capitale, elaborate de Ministerul Finanțelor, și lista finală a proiectelor aprobate de Parlament, atunci când se examinează bugetul pentru anul următor. Deputații negociază între ei și, în rezultat, includ proiecte noi în lista proiectelor înaintate spre finanțare și exclud alte proiecte, considerate de importanță minoră, sau mai degrabă proiecte de investiții care nu sunt prea vizibile pentru electorat. Astfel, deputații pot modifica proiectul de lege elaborat de Ministerul Finanțelor și pot înainta modificările respective Comisiei parlamentare pentru economie, buget și finanțe. Aceasta poate să aprobe sau să respingă modificările propuse. Evident, în marea majoritate a cazurilor Comisia menține proiectele propuse de membrii elitei de la guvernare.

Nu există criterii obiective pentru a fi utilizate în mod obligatoriu de către decidenții de politici atunci când decid dacă un proiect al unei autorități publice locale va obține sau nu fondurile solicitate. Lipsa unor asemenea criterii atunci când Ministerul Finanțelor elaborează proiectul de lege, încalcă în mod evident principiile bunei guvernări, prezentate în Ghidul Băncii Mondiale cu privire la planificarea investițiilor capitale pentru autoritățile publice locale și stimulează parlamentarii să aducă modificări semnificative la proiectul Guvernului. Trebuie totuși să menționăm că reprezentanții poporului nu pot schimba cu mult suma totală alocată pentru investiții capitale publice fără a indica surse credibile de finanțare a cheltuielilor suplimentare.

³ <http://www.ccrm.md/libview.php?l=ro&idc=2&id=4755&t=/Presa/Noutati/Utilizarea-mijloacelor-publice-pentru-investitii-si-reparatii-capitale-la-Ministerul-Finantelor>

În secțiunea următoare vom investiga și vom demonstra în mod empiric practica existentă de alocare a resurselor către autoritățile locale pe criterii politice - adică faptul că apartenența politică a autorităților locale afectează în mod semnificativ ponderea resurselor obținute pentru investiții capitale, spre deosebire de teoria interesului public. Astfel, constatările noastre spulberă viziunea romantică a procesului decizional public, care pretinde că deciziile politice se iau numai în interes public. Rezultatele prezentate mai jos indică necesitatea unor constrângeri credibile și funcționale pentru factorii de decizie publică, în scopul reducerii puterii discreționare a acestora asupra utilizării resurselor publice.

2.2. Alocarea resurselor publice pe criterii politice: dovezi empirice

Vom verifica empiric ipoteza privind existența unui conflict de interese care afectează alocarea resurselor pentru investiții capitale către autoritățile locale (prin transferuri de la bugetul de stat). Utilizăm o bază de date cu sumele transferate din bugetul de stat pentru investiții capitale fiecărei autorități publice locale de nivelul întâi și apartenența politică a fiecărui primar. Prin urmare, ipoteza privind clientelismul politic va fi confirmată dacă localitățile care au primari ce aparțin unui partid politic sau coaliției aflate la guvernare beneficiază, în medie, de mai multe transferuri decât localitățile cu primari din alte partide. Perioada analizată este 2009-2012, ceea ce permite verificarea subiectivismului politic înainte și după schimbarea politică de la mijlocul anului 2009. În plus, vom compara sumele transferurilor propuse de Guvern cu cele aprobate în final de către Parlament. Astfel, dacă ipoteza privind clientelismul politic se confirmă, putem verifica dacă această situație este cauzată preponderent de puterea Executivă sau de cea Legislativă.

Pentru a verifica dacă alocațiile pentru investiții capitale sunt influențate statistic de apartenența politică a primarilor, vom utiliza un model econometric ANOVA. Ținem cont de dimensiunea fiecărei localități, deoarece și aceasta poate explica suma transferurilor alocate din bugetul de stat. Prin urmare, pentru a evita problema de endogenitate, variabila noastră dependentă va fi raportul dintre transferurile pentru investiții capitale și veniturile proprii acumulate de fiecare autoritate publică locală. Variabilele explicative vor fi valorile binare fictive care descriu apartenența politică a fiecărui primar. Astfel, pentru fiecare an din 2009 până în 2012 vom efectua două regresii (prima cu transferurile aprobate de Guvern, iar a doua cu sumele finale votate de Parlament), fiecare având câte 5 variabile binare. Pentru a evita capcana variabilelor fictive, excludem constanta. Specificarea modelului este următoarea:

$$Y_i = a_1 D1_i + a_2 D2_i + a_3 D3_i + a_4 D4_i + a_5 D5_i + e_i,$$

În care:

Y_i = raportul dintre suma transferurilor pentru investiții capitale și veniturile proprii ale fiecărei localități i

$D1_i = 1$ dacă primarul localității i este membru al PCRM; altfel, $D1_i = 0$.

$D2_i = 1$ dacă primarul localității i este membru al AMN; altfel, $D2_i = 0$. Pentru anul 2012: $D2_i = 1$ dacă primarul localității i este membru al PLDM; altfel, $D2_i = 0$.

$D3_i = 1$ dacă primarul localității i este membru al PD; altfel, $D3_i = 0$.

$D4_i = 1$ dacă primarul localității i este membru al PL; altfel, $D4_i = 0$.

$D5_i = 1$ dacă primarul localității i este membru al altor partide sau este neafiliat politic; altfel, $D5_i = 0$.

Ipoteza privind clientelismul politic, care afectează alocarea resurselor pentru investiții capitale către autoritățile publice locale, va fi confirmată dacă unii din parametri estimați ai regresiei ANOVA ($a_1 - a_5$) vor avea semn pozitiv și vor fi diferiți statistic de zero.

Rezultatele estimării (a se vedea Tabelul 1) confirmă faptul că apartenența politică a primarilor este relevantă pentru a explica decizia Guvernului și Parlamentului privind alocarea resurselor către autoritățile locale. De exemplu, în 2009, când PCRM era partidul aflat la guvernare, coeficientul estimat al variabilei fictive D1 este semnificativ din punct de vedere statistic și are valoarea cea mai

mare. Aceasta înseamnă că raportul dintre transferurile alocate localităților cu primar aparținând acestui partid și veniturile proprii ale localității a fost, în medie, mai mare cu 0,8312 milioane lei, în comparație cu alte partide. Clientelismul politic a marcat și structura alocațiilor din anii 2010, 2011 și 2012, beneficiarii fiind localitățile cu primari afiliați partidelor care formează actuala coaliție de guvernare: PD, AMN (până în 2012) și PLDM (din 2012), PL fiind o excepție. De exemplu, potrivit legii bugetului de stat pentru anul 2012, localitățile cu primari din PLDM și PD au, în medie, cu 1,49 milioane lei, respectiv 1,3 milioane lei mai multe transferuri pentru investiții capitale decât localitățile cu primari din alte partide.

În plus, ținem să menționăm faptul că clientelismul politic este mult mai evident în cazul transferurilor aprobate inițial de Guvern: coeficienții care simbolizează fiecare variabilă binară sunt mult mai mari comparativ cu regresiiile aferente transferurilor aprobate de Parlament. Aceasta înseamnă că apartenența politică are o importanță mai mare în luarea deciziilor de executiv, putând fi rezultatul unui lobby și al negocierilor dintre primari și Guvern.

Tabelul 1. Rezultatele estimării cu ajutorul modelului econometric ANOVA

	2009	2010		2011		2012	
	Parlament ul	Guvernul	Parlament ul	Guvernul	Parlament ul	Guvernul	Parlament ul
PCRM	0,8312* (0,4540)	0,5514*** (0,1627)	0,2306*** (0,0800)	0,3315*** (0,1268)	0,0777* (0,0431)	0,2709 (0,1841)	0,2922 (0,3355)
AMN	1,0726* (0,6472)	0,6024** (0,2334)	0,2367** (0,1147)	0,6298*** (0,1818)	0,2623*** (0,0619)	-	-
PD	0,0497 (0,9631)	0,0674 (0,3525)	0,3355* (0,1732)	0,0954 (0,2746)	0,1359 (0,0935)	0,4799*** (0,1767)	1,2953*** (0,3215)
PL	0,4776 (1,4711)	0,0867 (0,8239)	0,1563 (0,4049)	0,00 (0,6418)	0,0534 (0,2185)	0,2774 (0,2665)	0,1254 (0,1542)
Altele	0,2626*** (0,4773)	0,6096*** (0,1673)	0,2373*** (0,0822)	0,0085*** (0,1303)	0,0077** (0,0443)	0,4846* (0,2785)	0,3824* (0,2051)
PLDM	-	-	-	-	-	0,3366** (0,1538)	1,4893*** (0,2814)

Sursa: Calculele autorului

3. RESURSELE PUBLICE PENTRU INVESTIȚII CAPITALE UTILIZATE ÎN CALITATE DE "STIMULENTE"

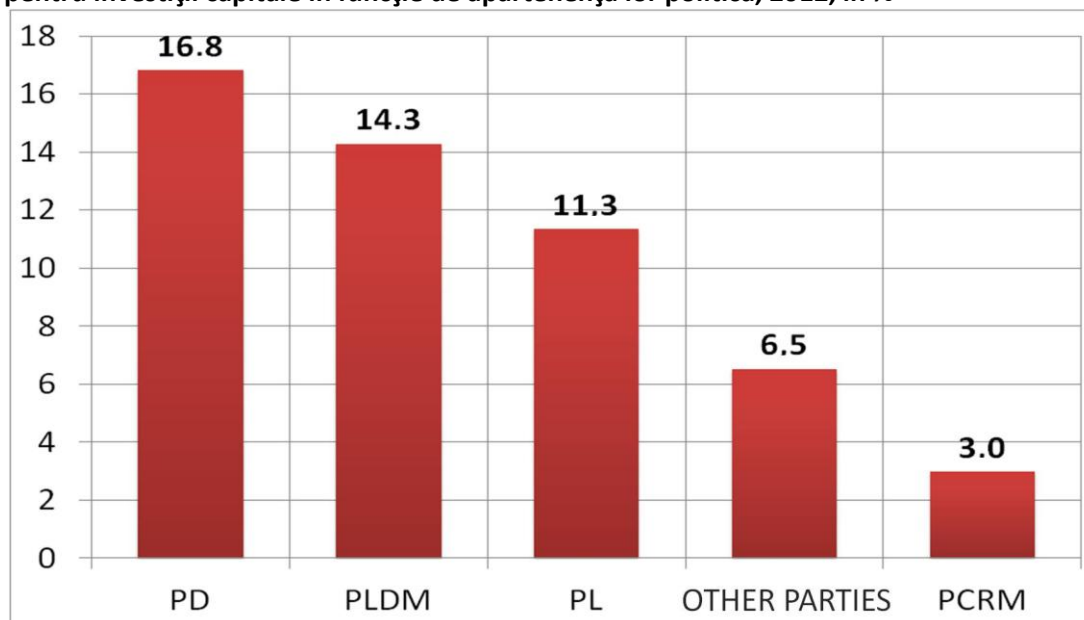
3.1. "Câștigătorii" sunt aleși de Executiv?

Rezultatul interesant și, probabil, contrar așteptărilor, pe care l-am obținut din estimările noastre este acela că influența Guvernului asupra deciziilor de alocare a resurselor este mai importantă decât modificările care au loc în faza negocierilor din Parlament. Ingerințele executivului în alocarea și execuția resurselor destinate investițiilor capitale la autoritățile locale sunt facilitate în mare măsură de lipsa unui cadru de reglementare, care să stabilească norme generale de procedură și să

limiteze astfel puterea discreționară a factorilor de decizie. De fapt, în ciuda numeroaselor inițiative de creare a unui cadru stabil (incluzând norme generale) și credibil (aplicabil), care să reglementeze alocarea și execuția resurselor pentru investițiile capitale ale autorităților publice locale - majoritatea inițiativelor fiind susținute de partenerii internaționali ai Republicii Moldova - nu există nici un progres real privind această problemă esențială. Abia în anul 2012 o echipă de experți naționali și internaționali a încercat să elaboreze un astfel de cadru de reglementare. Nu se cunoaște însă când acesta va fi aprobat de Guvern, votat în Parlament ca lege organică și implementat de facto.

Rezultatele noastre indică în mod evident faptul că executivul favorizează autoritățile locale care au legături politice/apartțin familiei politice a partidelor de la guvernare (AIE - Alianței pentru Integrare Europeană). În primul rând, se poate observa clar că autoritățile publice locale care aparțin coaliției de guvernare (adică AIE) au mult mai multe șanse de a obține resurse bugetare pentru investiții capitale. Figura 1 prezintă probabilitatea ca un primar să obțină resurse bugetare pentru investiții capitale datorită legăturilor sale politice: 42,2% dintre primarii afiliați politic elitei actuale au beneficiat de alocări din partea Ministerului Finanțelor și Guvernului în cadrul proiectului legii bugetului de stat, în timp ce doar 3% dintre primarii aparținând PCRM au fost incluși în lista beneficiarilor.

Figura 1. Probabilitatea ca autoritățile publice locale de nivelul întâi să beneficieze de alocații pentru investiții capitale în funcție de apartenența lor politică, 2012, în %⁴



Sursa: Calculele autorului în baza datelor oferite de Ministerul Finanțelor

Deși în Figura 1 observăm un efect important al apartenenței politice asupra rezultatelor alocării, existența clientelismului este confirmată doar parțial. De fapt, este posibil ca localitățile cu primari afiliați la AIE să fi avut nevoie, întâmplător, de investiții mai mari, care ar fi adus beneficii sociale mai importante, sau alocațiile să fi fost influențate de alți factori. Iată de ce am utilizat modelul ANOVA și am obținut rezultatele prezentate mai sus. Aceste rezultate confirmă existența unui efect semnificativ al apartenenței politice a primarilor asupra probabilității ca localitățile lor să primească resurse bugetare pentru investiții capitale, chiar dacă se verifică astfel de criterii, precum sumele alocate și dimensiunea autorității locale.

3.2. Cazul primarilor independenți

⁴ $P_i = \frac{\text{numărul de localități care primesc transferuri}_i}{\text{numărul total de localități}}$, $i = 1 \dots n$, n – numărul partidelor politice.

Am mai observat că primarii independenți sunt, în mod evident, într-o situație mai avantajoasă, de exemplu în anul 2012, comparativ cu candidații aparținând principalului partid de opoziție - PCRM. De fapt, probabilitatea ca primarii independenți să obțină resurse bugetare pentru investiții capitale este de două ori mai mare față de cea a comuniștilor. Acest efect se menține chiar atunci când luăm în considerare veniturile interne ale autorităților locale, variabilă care reprezintă o bună aproximare pentru dimensiunea fiecărei localități, și dacă ținem cont și de importanța relativă a sumelor primite. Există o explicație logică a acestui fenomen. În afară de oferirea unor avantaje colegilor de partid, elita de la guvernare este foarte interesată să influențeze regiunile în care nici ea, nici principalul său oponent, nu a avut succes. Regiunile în care este foarte probabil ca electoratul să se orienteze spre opoziție, ca alternativă la cei de la putere, trebuie să primească stimulente, astfel încât preferințele electoratului și ale primarilor independenți să fie orientate spre clasa politică de la guvernare în următorul ciclu electoral. Ne-am putea aștepta, în mod logic, ca primarii aparținând elitei de la guvernare să primească cea mai mare parte a resurselor de la autoritățile publice centrale (chiar dacă se controlează numărul lor, sumele primite și importanța economică a localităților respective). Ne mai putem aștepta însă ca primarii independenți să primească mai mult decât cei din opoziție. Prin urmare, primarii independenți sunt numai formal independenți. Adică, după alegeri, ei vor depinde și vor susține partidul sau coaliția de partide de la putere. Această ipoteză este, prin urmare, confirmată de rezultatele analizei empirice.

4. COMENTARIILE FINALE ȘI RECOMANDĂRI

Clientelismul politic subminează dezvoltarea economică a Republicii Moldova prin devierea resurselor publice de la utilizarea cea mai eficientă a acestora. Prin urmare, este extrem de important să înțelegem în ce mod și de ce aranjamentele clienteliste apar și se mențin în timp. Numai printr-un diagnostic al condițiilor în care politicienii se implică în repartizarea resurselor publice pentru a-și satisface interesele private se pot concepe restricții credibile și eficiente care să limiteze puterea discreționară a politicienilor. Reglementările instituționale ineficiente generează comportamente coruptive și un nivel scăzut de responsabilitate, care sunt principala sursă a deciziilor politice periculoase din punct de vedere social. Lipsa unui cadru legal, care să ofere reguli de procedură clare pentru aplicarea și utilizarea de către autoritățile publice locale a resurselor alocate pentru investițiile capitale, facilitează luarea unor decizii care nu sunt întotdeauna în interesul public. După cum demonstrează analiza empirică de mai sus, clientelismul politic este mai evident în cazul transferurilor aprobate inițial de Guvern. De fapt, Executivul alege proiectele care afectează viețile oamenilor conform altor criterii decât valoarea lor socială. Câștigătorii sunt stabiliți în funcție de apartenența lor politică.

Apartenența politică este importantă și atunci când legea bugetului de stat este examinată în Parlament. Deputații nu transpun întotdeauna în lege preferințele populației. De obicei, ei propun modificări prin care localitățile care sunt apropiate politic de guvernare să primească mai multe resurse publice, iar cele ale opoziției, mai puține. Pe mijloc se află așa-numiții primari independenți, care primesc mai puțin decât primarii care aparțin partidelor de la putere, dar mai mult decât cei din opoziție. Această observație sugerează o independență parțială a primarilor independenți. Aceștia își manifestă susținerea față de putere pentru a beneficia de mai multe resurse publice pentru localitățile lor. Una peste alta, rezultatele ne oferă o imagine mai puțin romantică a procesului decizional public și ne arată că și actorii politici sunt motivați de interese personale.

Tabelul de mai jos rezumă recomandările Băncii Mondiale privind alocarea resurselor către autoritățile locale pentru asigurarea interesului colectiv, spre deosebire de practicile actuale din Moldova care generează conflicte de interese și costuri sociale:

Tabelul 2. Standardele Băncii Mondiale privind alocațiile pentru investiții capitale către APL vs. situația actuală din Republica Moldova

Recomandările Băncii Mondiale privind alocațiile pentru investiții capitale către APL	versus	Practicile curente din Republica Moldova
Fondurile trebuie alocate în conformitate cu principiul interesului public.		Pe hârtie este indicat că Ministerul Finanțelor selectează proiectele finanțate și beneficiarii acestora în funcție de alinierea proiectelor la prioritățile investiționale ale Guvernului. Însă aceste condiții pot fi interpretate foarte diferit și nu oferă o bază clară pentru luarea deciziilor publice. Rezultatele empirice ne sugerează alte criterii de decizie în cadrul Guvernului decât promovarea bunăstării sociale.
Alocațiile trebuie evaluate riguros prin prisma necesităților concurente ale diverselor APL.		O astfel de evaluare ar necesita o apreciere obiectivă a costurilor și beneficiilor sociale generate de proiectele concurente. Nu există o bază legală pentru un astfel de cadru regulator în Republica Moldova.
Prioritățile investițiilor capitale trebuie stabilite clar la nivel local.		Conform notei metodologice emise de Ministerul Finanțelor, APL trebuie să-și stabilească prioritățile de investiții pentru anul curent și pentru următorii doi ani. De asemenea, prioritățile investiționale riscă să fie afectate de unui cadru regulator. Prin urmare, procedura actuală poate încuraja APL să înainteze proiecte care sunt vizibile pe plan politic, și nu cele care respectă criteriul interesului public.

Pentru a soluționa problemele curente, existența cărora este determinată de beneficiile obținute de autoritățile centrale și locale de pe urma schimburilor clienteliste, este necesară elaborarea unor constrângeri efective pentru a limita setul de strategii de care dispun decidenții de politici. În plus, aceștia își vor restrânge comportamentul numai sub presiunea unei concurențe politice sporite. Adresăm următoarele recomandări, în speranța că ele pot accelera tranziția de la o societate cu acces limitat la o societate deschisă, bazată pe responsabilitate și aranjamente impersonale:

- Ministerul Finanțelor trebuie să accelereze elaborarea și aprobarea finală a unui cadru legal, care să prevadă reguli clare de procedură pentru solicitarea și utilizarea de către autoritățile publice locale a alocațiilor pentru investiții capitale. Obiectivul acestei recomandări este ca proiectele să fie selectate pe bază de criterii obiective. Specialiștii din cadrul Ministerului Finanțelor examinează un proiect de lege în acest sens. Totuși, societatea civilă nu are acces la conținutul său și nu există informații privind termenul de aprobare a acestuia de către Guvern și adoptării de către Parlament;
- Conform noului cadru regulator, care ar trebui să reglementeze procesul de selectare, alocare și gestionare a investițiilor capitale pentru autoritățile locale, autoritățile publice se vor baza mai mult pe analiza cost-beneficiu la selectarea proiectelor investiționale care vor fi finanțate. Altfel spus, analiza opțiunilor de investiție trebuie să fie bazată pe criterii obiective care să considere

efectele economice și de echitate socială ale alternativelor relevante – scopul fiind minimizarea costurilor sau maximizarea beneficiilor sociale, fiind vorba despre același lucru;

- Aceste două restricții formale - normele de procedură și analiza cost-beneficiu - nu pot limita comportamentul factorilor de decizie decât atunci când sunt însoțite de o concurență politică sporită și eficientă. De fapt, concurența politică creează beneficii pentru cetățeni, la fel cum concurența comercială creează beneficii pentru consumatori. Concurența duce la creșterea responsabilității celor de la putere. Mai mult, în condiții de presiune constantă și incertitudine privind rezultatele viitoarelor alegeri, politicienii sunt mult mai stimulați să conceapă restricții pentru partidul care va guverna în viitor, astfel încât să reducă puterea discreționară a acestuia.