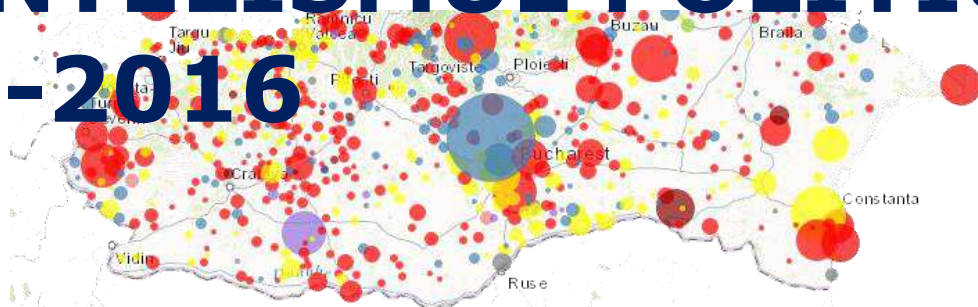


*Policy Brief no. 45, martie 2016*

**Partidele politice nu se bazează numai pe campanii electorale pentru a-și susține primarii, ci încearcă să găsească alte metode prin care pot utiliza banii publici pentru a-și asigura funcționarea și pentru a fideliza noi primari. EFOR vă arată unde s-au dus mai bine de 7 miliarde de lei din bani naționali, practic necontrolabili.**

# CLIENTELISMUL POLITIC 2012-2016



**Între 2012 și 2016, Fondul de Rezervă aflat la dispoziția Guvernului și Programul Național de Dezvoltare Locală (PNDL) au fost principalele mijloace prin care banii publici au fost direcționați arbitrar pentru susținerea propriilor primari de către partide și pentru atragerea altora.**

**Cum mecanismele de control asupra acestor fonduri sunt aproape inexistente, iar urmărirea modului de implementare a investițiilor nu se realizează aproape niciodată, guvernele au putut distribui liniștite banii după bunul plac. Mai mult, banii au fost folosiți ca mijloc de atragere a primarilor migratori în 2014, an cu alegeri prezidențiale, prin celebra OUG 55/2014, declarată neconstituțională.**

Partidele politice au reușit și în mandatul 2012-2016 să folosească fondurile publice în mod netransparent, prin alocări discreționare. Legislația a fost modificată în anii 2012-2013 pentru a permite transferul de fonduri către autoritățile locale în principal prin intermediul Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice (MDRAP), care a primit mai multe suplimentări de buget din Fondul de Rezervă al Guvernului. Principalul instrument prin care s-au realizat transferurile a fost Programul Național de Dezvoltare Locală (PNDL), reglementat prin OUG 28/2013. EFOR a criticat aceste modificări întrucât nu sunt transparente, mare parte din

decizii luându-se prin ordine de ministru care nu se publică<sup>1</sup>.

Fondul de Rezervă a fost – ca și în guvernările trecute – principalul instrument de transfer către autoritățile locale și a fost folosit de partidele aflate la putere în mod discreționar, fiind un mecanism care nu are reguli foarte clare pentru distribuția fondurilor. Art. 30 din Legea 500/2002 a finanțelor publice specifică faptul că bugetul de stat include Fondul de Rezervă Bugetară la dispoziția Guvernului și Fondul de Intervenție la dispoziția Guvernului. Fondul de Rezervă se repartizează ministerelor și gestionarilor bugetelor locale, pe bază de hotărâre de Guvern "pentru finanțarea unor cheltuieli urgente sau neprevăzute apărute în timpul exercițiului bugetar". Fondul de Intervenție finanțează acțiuni urgente care au rolul de a înlătura efectele calamităților naturale. Legea privind finanțele publice nu specifică niciun fel de limită pentru aceste fonduri.

Alocarea de sume către bugetele locale se face prin majorarea sumelor defalcate din TVA pentru Fondul de Rezervă, respectiv prin transferuri de la buget pentru Fondul de Intervenție. Fondul de Rezervă poate fi majorat din creditele anulate la propunerea unor ordonatori principali de credite, dacă se amână sau anulează sarcini prevăzute în bugetul de stat, rectificări bugetare sau transferul unor sume defalcate din TVA care nu sunt utilizate. Fondul de Intervenție este alimentat din Fondul de Rezervă.

Curtea de Conturi este singura instituție care auditează aceste fonduri, iar concluziile din fiecare an arată că banii sunt cheltuiți neconform

cu destinația lor. Potrivit celui mai recent raport al instituției<sup>2</sup>, cheltuielile din Fondul de Rezervă pe anul **2014** nu se încadrează în categoria urgente sau neprevăzute. Mai mult, se notează că Guvernul a folosit ordonanțe simple sau de urgență pentru a schimba destinația fondurilor pentru cheltuieli care nu se încadrează în categoria urgente sau neprevăzute. Fondul de Rezervă a fost majorat de 15 ori în 2014, în condițiile în care Legea bugetului de stat pe anul 2014 specifică inițial valoarea de 161,269,000 lei, iar la finalul anului 2014 însuma 2,340,670,000 lei. Curtea de Conturi notează că modificările au avut loc prin 2 rectificări bugetare care au însumat 1.04 miliarde lei și prin disponibilizarea unor credite bugetare care au adus la Fondul de Rezervă suma de 1,139,301,000 lei.

Bugetul Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice a beneficiat de mai multe suplimentări de buget în perioada august – decembrie 2014, în condițiile în care în restul anului, dar și în 2012, 2013 și 2015 aceste suplimentări au fost mai degrabă modeste. Guvernul a publicat un număr de cinci hotărâri prin care a transferat bani către MDRAP pentru titlul 51 "Transferuri între unități ale administrației publice", articolul 51.01 "Transferuri curente"<sup>3</sup>. De exemplu, prin HG 874 din 15 octombrie 2014 s-au transferat 85 milioane lei pentru asigurarea "în bune condiții, a activităților specifice administrației publice pentru sezonul rece". Prin HG 724 din 26 august 2014 s-au transferat 7.183 milioane lei, urmând ca sumele să crească în septembrie – 25.58 milioane, octombrie – 152.02 milioane (arierate și cheltuieli pentru

<sup>1</sup> Vezi Policy brief #31 EFOR – *Amurgul investițiilor*, <http://expertforum.ro/amurgul-investitiilor>, iunie 2014

<sup>2</sup> [www.curteadeconturi.ro/Publicatii/Raport\\_public\\_2014.pdf](http://www.curteadeconturi.ro/Publicatii/Raport_public_2014.pdf)

<sup>3</sup> Sursa informațiilor este site-ul Camerei Deputaților, [www.cdep.ro/pls/legis/legis\\_pck.lista\\_anuala?an=2015&emi=3&tip=2&rep=0&nrc=1](http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.lista_anuala?an=2015&emi=3&tip=2&rep=0&nrc=1), respectiv portalul [www.legislatie.just.ro/](http://www.legislatie.just.ro/)

sezonul rece), respectiv noiembrie 2014, când s-a transferat suma de 132.22 milioane lei. Transferurile au fost aprobate prin ordin al ministrului dezvoltării regionale, pe baza solicitărilor fundamentate ale unităților administrativ-teritoriale. În 2015 nu se regăsește aceeași concentrație de transferuri în lunile de final de an. Trebuie să luăm evident în calcul și faptul că, de regulă, la sfârșitul anului rămân bani necheltuiți care trebuie distribuiți sau sunt necesare cheltuieli aferente sezonului rece.

În **2013**<sup>4</sup>, Fondul a fost majorat de la 200,000,000 lei la 1,020,037,000 lei, ceea ce înseamnă o creștere de aproape 5 ori. Curtea de Conturi remarcă aceeași lipsă de control și de responsabilitate, comentând că fondurile nu au fost alocate pentru cheltuieli urgente. Au fost emise 38 de hotărâri de Guvern. De asemenea, același raport remarcă faptul că nu există niciun control din partea Ministerului de Finanțe cu privire atingerea obiectivului final, iar sumele nu sunt rambursabile. Mai mult, nu au existat criterii clare de includere a cheltuielilor în categoria urgent sau neprevăzut, iar notele de fundamentare nu au fost evaluate de MFP. Cu alte cuvinte, banii au fost cheltuiți după ureche, prin decizii fulger luate în ședințele de Guvern. Concluzia Curții de Conturi este faptul că fondul de rezervă este o „modalitate de a suplimenta bugetele unor ordonatori de credite fără a fi nevoie de aprobarea Parlamentului, funcționând practic ca un buget paralel fără control parlamentar”.

Pentru **2012**<sup>5</sup>, suma aprobată a fost de 219,909,000 lei, fiind diminuată cu 105,100,000 și ulterior majorată prin anularea unor credite bugetare cu 2,374,939,000 lei. Așadar, la finalul anului suma s-a majorat de aproape 10 ori. Către autoritățile locale au ajuns – în an electoral – 790,859,000 lei, aproape de 4 ori mai mult decât în 2011, când ajunsese suma de 205,883,000 lei.

Tot în 2012, Guvernul Ungureanu a acordat autorităților locale 648.000.000 lei (HG 215/2012), care au retrași ulterior de Guvernul Ponta, acest demers făcând subiectul unei decizii a Curții Constituționale. Curtea a considerat că este constituțională diminuarea bugetelor UAT-urilor care au primit bani prin HG 215, au fonduri neutilizate, nu au arierate aferente unor cheltuieli curente și de capital sau nu au nevoie de cofinanțare pentru proiecte cu finanțare externă.

Dar Curtea mai constată în Decizia 558/2012 faptul că Fondul trebuie să fie o rezervă reală, folosită exclusiv în cazul perioadelor dificile, doar în ultimă instanță și numai în condițiile în care au fost epuizate toate celelalte căi de finanțare ale unui/unei obiectiv/acțiunii. Inexistența unei situații urgente constituie premisa unei eventuale deturnării a scopului pentru care aceste sume au fost alocate, prin posibila direcționare a lor spre alte destinații<sup>6</sup>.

Programul Național de Dezvoltare Locală (PNDL)<sup>7</sup> a fost aprobat prin OUG 28/2013 și are ca scop dezvoltarea de infrastructură (drumuri, poduri, sănătate, educație, sport etc.) la nivel local, fiind compus dintre 3 subprograme: Modernizarea satului românesc, Regenerarea urbană

4

[www.curteadeconturi.ro/Publicatii/Raport%20Public%202013.pdf](http://www.curteadeconturi.ro/Publicatii/Raport%20Public%202013.pdf)

5

[www.curteadeconturi.ro/Publicatii/Raport\\_public\\_2012.pdf](http://www.curteadeconturi.ro/Publicatii/Raport_public_2012.pdf)

<sup>6</sup> [www.ccr.ro/files/products/D0558\\_12.pdf](http://www.ccr.ro/files/products/D0558_12.pdf)

<sup>7</sup> [www.mdrap.ro/lucrari-publice/pndl/-8564](http://www.mdrap.ro/lucrari-publice/pndl/-8564)

a municipiilor și orașelor, Infrastructură la nivel județean. Beneficiari sunt autoritățile locale, care transmit o solicitare către MDRAP în acest sens, la 30 de zile de la aprobarea bugetului național. Selecția se face de către departamentul de specialitate din minister. Se pot transmite propuneri pentru investiții noi sau proiecte deja începute, inclusiv unele care au caracter multianual. Fondurile din PNDL au fost cheltuite pe reabilitarea unor drumuri sau poduri, rețea de canalizare, stații de epurare, construire sau modernizare clădiri care oferă servicii în domeniul educației sau medical etc.

MDRAP mai gestionează pe lângă PNDL programe de construcții de locuințe, construcții de interes public sau social, reabilitare termică, programul Termoficare 2006-2020 – căldură și confort sau programul privind achiziționarea de microbuze. În subordinea MDRAP se află și Agenția Națională pentru Locuințe (ANL) și Compania Națională de Investiții (CNI). Majoritatea fondurilor sunt transferate către autoritățile locale care sunt responsabile pentru implementarea investițiilor. În cazul CNI și ANL, investițiile sunt gestionate de la nivel central.

Până în 2012, MDRAP a administrat fonduri conform HG 577/1997, care conținea 3 subprograme: alimentarea cu apă la sate, canalizarea și epurarea apelor uzate la sate și pietruirea, reabilitarea, modernizarea sau asfaltarea drumurilor de interes local. De asemenea, prin OG 7/2006, ministerul a gestionat banii pentru Programul de dezvoltare a infrastructurii și a unor baze sportive din spațiul rural.

Prin OG 8/2014 s-a generat o derogare de la Legea finanțelor publice, art. 30 – care face referire la

putea distribui fonduri către administrația locală, prin ordin al ministrului, pentru arierate și finanțarea unor cheltuieli urgente.

În calculul Indicelui clientelismului pentru anii 2012-2016 intră plățile MDRAP pentru PNDL, reabilitare termică, programul Termoficare 2006-2020 - căldură și confort, plăți pentru arierate, investiții infrastructură turistică, cheltuieli pentru sezonul rece pentru perioada iunie 2012- decembrie 2015/ianuarie 2016. Pentru HG 577/1997 am luat în calcul numai sumele plătite după iunie 2012. De asemenea, am luat în calcul sumele aprobate pentru autoritățile locale prin Fondul de Rezervă și cel de Intervenție între iunie 2012 și decembrie 2015. Nu am inclus fondurile transferate către administrația centrală, cu excepția celor care au fost alocate MDRAP și care se regăsesc indirect în lista de plăți a ministerului. Nu am inclus în calcul nici transferurile pentru achiziționarea de microbuze. Fondurile din Fondul de Mediu nu au fost incluse în calcul, întrucât nici Ministerul Mediului, nici Administrația Fondului de Mediu nu a răspuns solicitărilor EFOR conform Legii 544/2001, încălcând astfel reglementările privind liberul acces la informații de interes public.

Chiar dacă transferurile incluse în listă nu sunt exhaustive, ele reflectă fidel modul în care au fost distribuiți banii în ultimii 4 ani.

### **Date publice, dar inutilizabile**

Cea mai mare parte a datelor au fost preluate de pe pagina web MDRAP (plățile lunare). De asemenea, am solicitat prin Legea 544/2001 informații suplimentare de la MDRAP,

de la Administrația Fondului de Mediu,

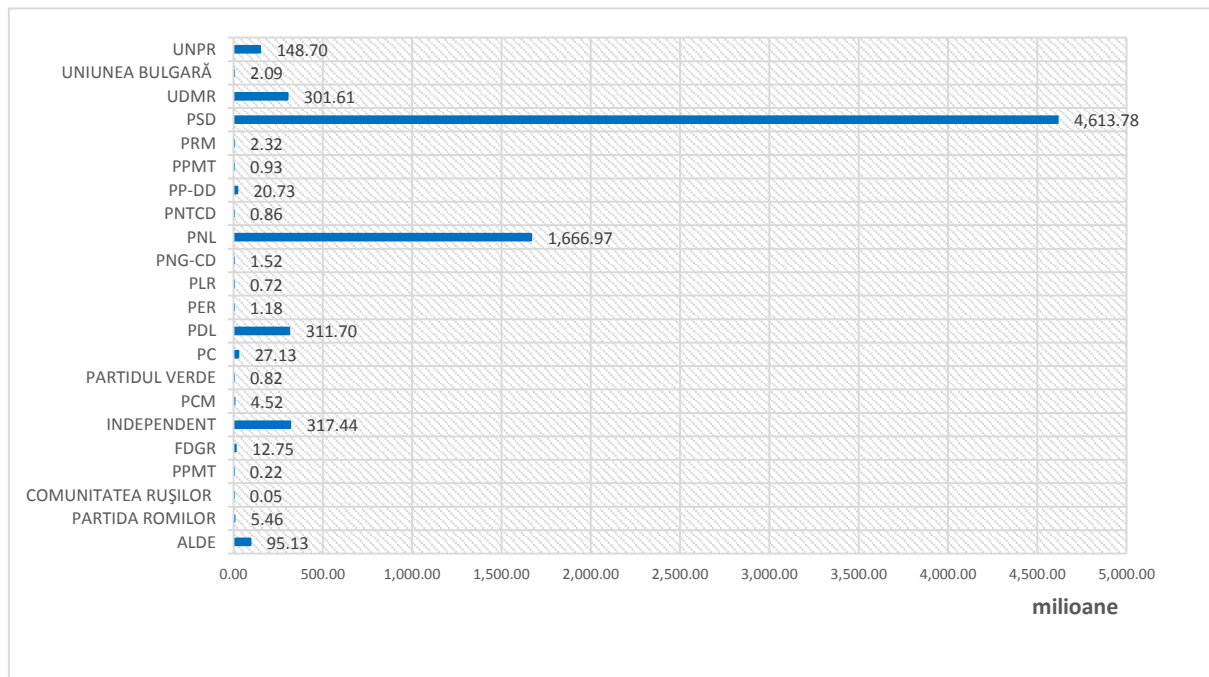


Figura 1. Sumele totale primite de partide în perioada iunie 2012- decembrie 2015. Numerele reflectă sumele fondurilor primite de partide atât timp cât au condus o primărie sau un consiliu județean. Unele dintre comune, spre exemplu, au primit bani și înainte și după migrație, având primari care au aderat la partide diferite, astfel că sumele sunt calculate pentru fiecare dintre aceste partide separat

Ministerul Mediului, ANL și CNI. Deși este de apreciat faptul că MDRAP publică toate plățile și transferurile pe care le face către autoritățile locale, calitatea datelor trebuie îmbunătățită semnificativ. O parte dintre fișierele încărcate pe site nu conțin județul către care s-a făcut transferul de fonduri, așadar datele devin inutilizabile. Alături de internii noștri am introdus manual aproape 7000 de rânduri tabelare din aproximativ 12000, întrucât nu au existat aceste date de la început. Sarcina este cu atât mai dificilă dacă luăm în calcul că sunt localități cu același nume în mai multe județe: Vâlcele, Ștefan cel Mare, C.A. Rosetti, Horia etc, iar în tabel nici nu există coduri SIRUTA.

De asemenea, în elaborarea analizei am mai remarcat una dintre problemele cronice ale gestionării de baze de date de către administrația românească: utilizarea unor standarde diferite. Discutăm despre ortografie cu â vs î, dar și de faptul că tabelele pot avea de la o lună la alt un format diferit, cu rânduri sau coloane plasate distinct.

### **Premianți și codasi la fondurile publice**

Suma totală pentru iunie 2012- decembrie 2015 la care ne raportăm este **7,536,651,472** lei. Plățile pentru PNDL reprezintă 4,871,350,452 lei, ceea ce înseamnă 64,64 % din total. Transferurile directe din Fondul de Rezervă se plasează pe locul 2, cu 15.1%. Transferurile pentru arierate reprezintă 4.26%, locuințele ANL și CNI urmează cu 3.78%, respectiv 2.80%.

Dintre partidele mari, cel mai câștigat din distribuția de fonduri pare a fi PSD, care a primit 4,622,571,648 lei, pe când PNL a primit 1,666,972,054, iar PDL 311,699,175.9 lei. Este adevărat că simpla menționare a sumelor nu reflectă distribuția, întrucât trebuie să vedem dacă anumite localități au fost favorizate sau dacă primarii au fost

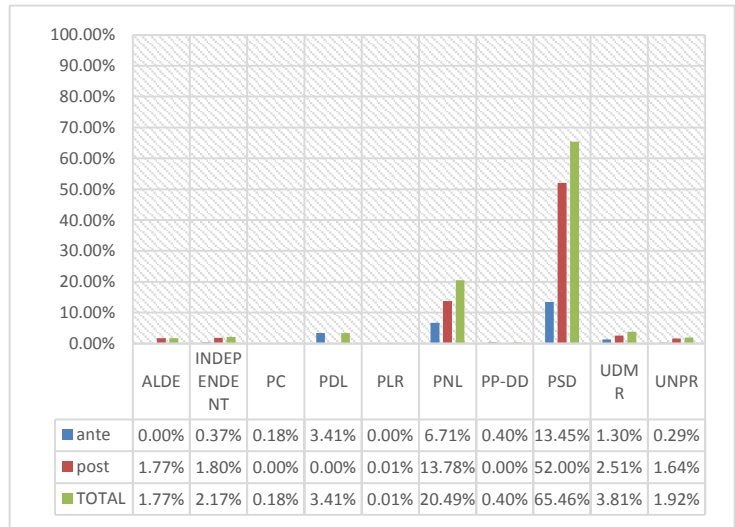
premiați pentru că au schimbat partidul.

Menționăm că am calculat sumele per partid, nu pe alianță electorală sau politică. Am pornit de la datele care compun Harta primarilor clientelari (<http://expertforum.ro/primari-clientelari>) pentru a ilustra care a fost de fapt totalul sumelor primite de fiecare partid în parte. Am ținut cont de migrația aleșilor locali, care s-a produs prin OUG 55 din septembrie 2014. Pe scurt, ordonanța a permis unui număr de 552 de primari, 4.607 consilieri locali și 184 consilieri județeni să schimbe partidul. În raportul de față am considerat luna octombrie 2014 ca standard pentru migrație.

Din **Fondul de Rezervă**, PSD a primit aproape 58%, din suma totală atribuită direct către autoritățile locale prin hotărâri de Guvern. Suma este împărțită în 10% înainte de migrație, respectiv 47% după migrație. PNL urmează cu 26 %, iar PDL cu 4%. UDMR aproape și-a dublat încasările după octombrie 2014, deși numărul de primari nu s-a schimbat semnificativ. Independenții au marcat

un salt important. Deși numărul s-a dublat, sumele au devenit exponențial

Figura 3 Transferuri din PNDL, raportat la fonduri



mai mari, de la 0.3% la 5.8%, după migrație. Diferența până la 100% din fonduri a fost împărțită între celelalte partide.

Dacă discutăm de **PNDL**, PSD a primit 13.45% înainte de migrație, respectiv 52% după octombrie 2014 (când avea 51% din totalul primăriilor), suma reprezentând 65.46% din totalul fondurilor date către autoritățile locale. PNL a primit în total 20.49%,

dublându-și sumele primite după migrație, dar fiind dezavantajat, întrucât după octombrie 2014 avea aproape 30% din primării. La independenți se observă din nou o creștere a sumelor primite.

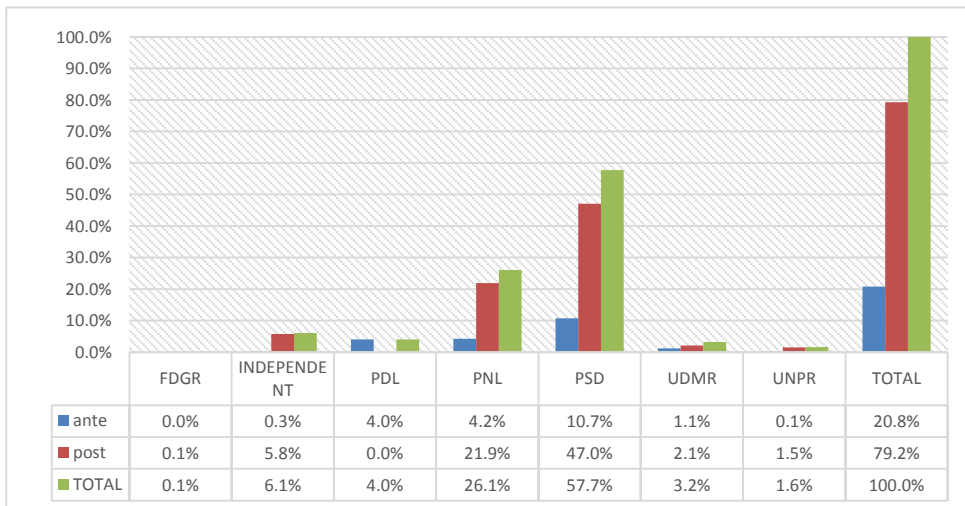
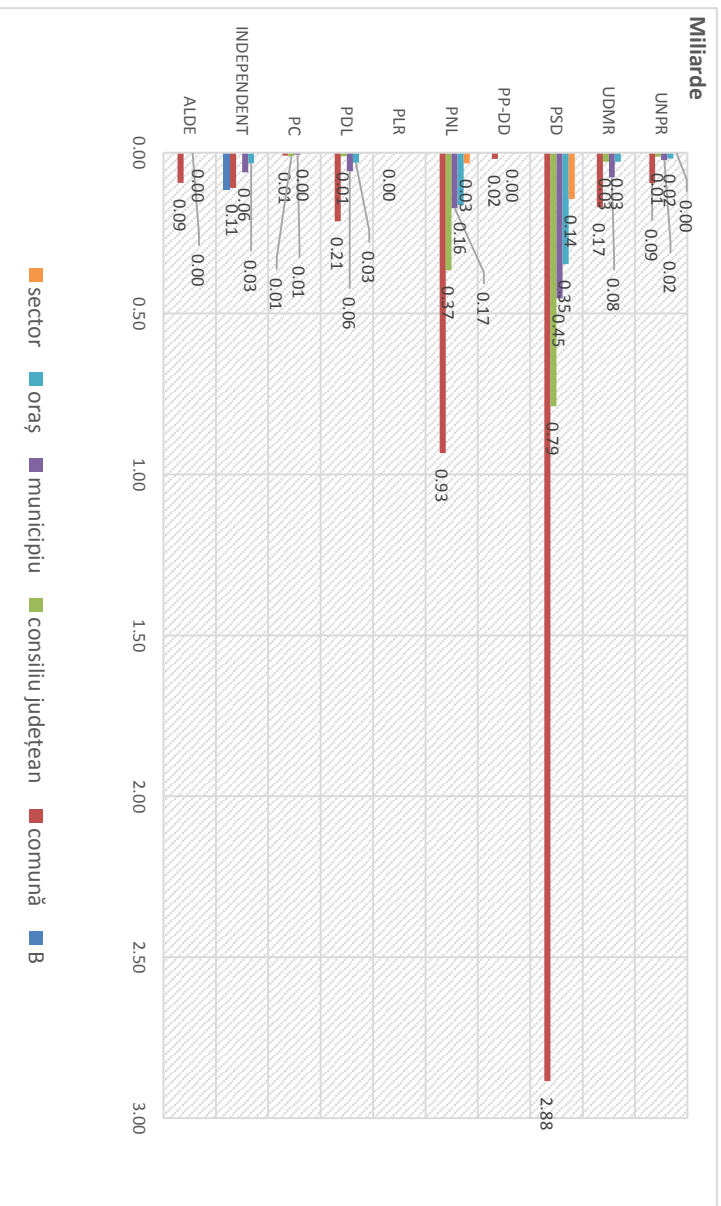


Figura 2 Distribuție Fondul de Rezervă, din suma totală atribuită direct prin HG către autoritățile locale, fără a lua în calcul transferurile către MDRAP, raportat la fonduri

Cea mai mare parte dintre fonduri a ajuns la comune, adică **60.33%** dintre fonduri. Consiliile județene au

primit 16,12% din fonduri, iar municipiile au primit 11,38%.

Figura 4 Total transferuri / partid / tip de UAT



județe șapte au fost conduse de președinți de consilii județene de la PSD și trei de membri PNL. Județul care a primit cei mai mulți bani este Giurgiu, fiind urmat de

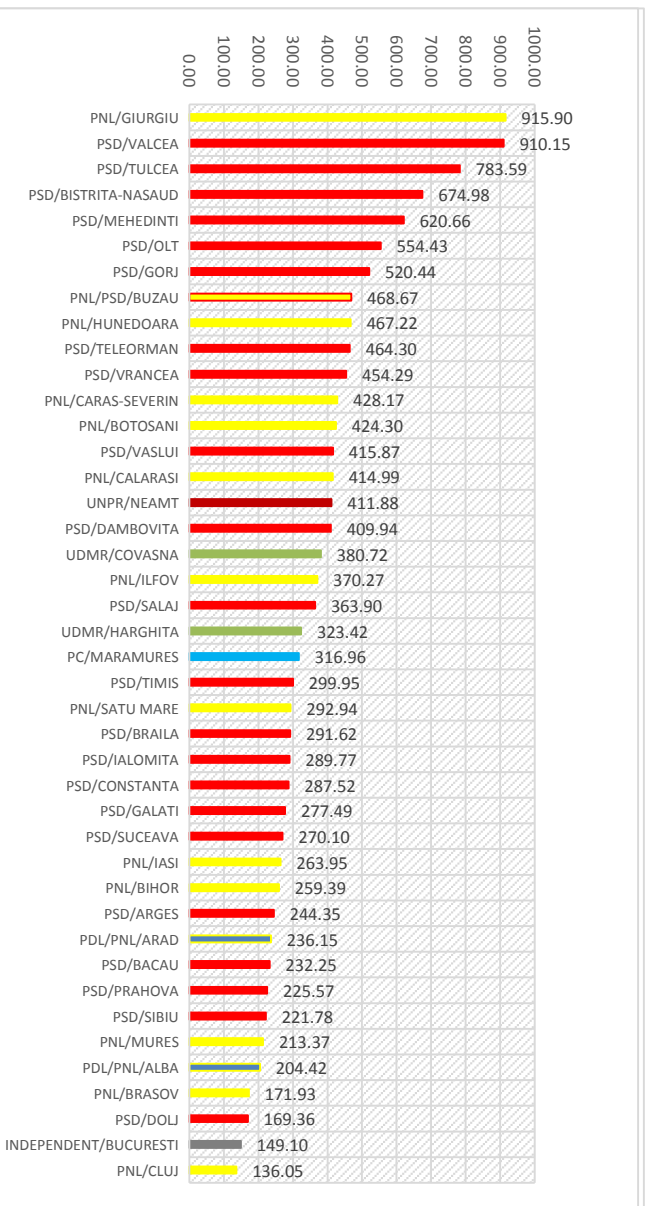


Figura 5 Top județe / pe cap de locuitor – fără sumele alocate CNI și ANL

La nivel de **județe**, în termeni de sume pe cap de locuitor primite, din primele zece

Vâlcea, Tulcea sau Bistrița Năsăud. Dintre ultimele județe se numără cinci conduse de președinți de consiliu județean de la PSD și cinci de la PNL/PDL.

În sume concrete Județul Alba a primit de aproape cinci ori mai puțin bani decât Vâlcea.

Majoritatea dintre aceștia au primit mai mulți bani după migrație, chiar și de 111 de ori mai mult, cum este cazul comunei Poiana din Dâmbovița

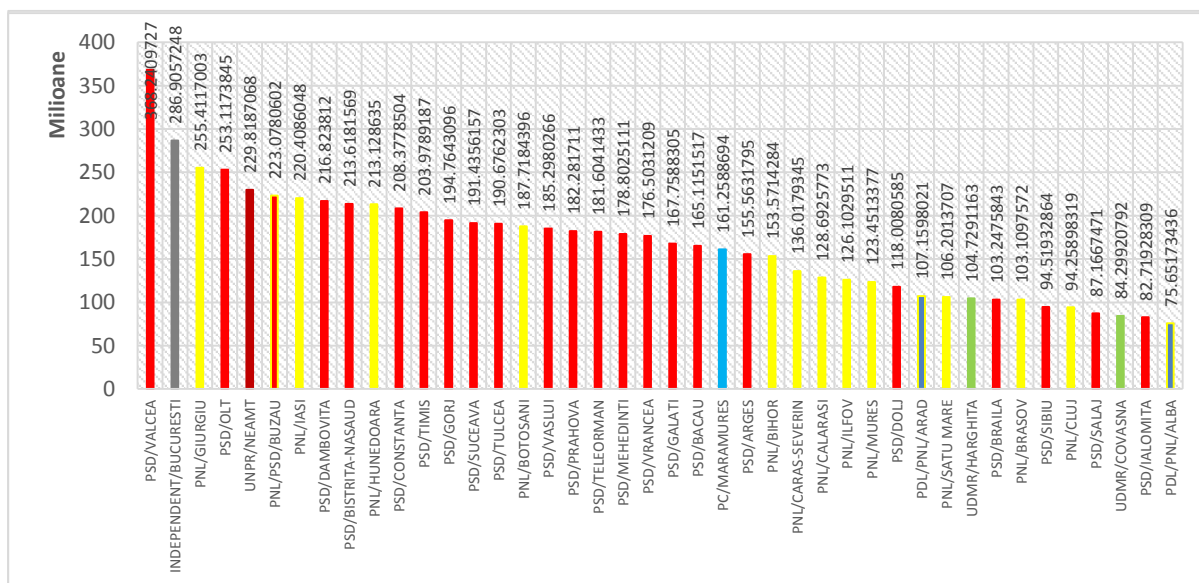


Figura 6 Top județe / sume alocate – fără sumele alocate CNI și ANL

La nivel de comune, raportat la numărul de cetățeni, din primele 15 comune zece au avut primari PSD (dintre care unul migrator). Prima comună ca resurse primite este Voineasa, Vâlcea. În ultimele 15 comune se află 2 primării social-democrate, 2 UDMR, 8 PDL și 2 PNL. Raportul între Voineasa și Telega – ultima comună – este de 1/42413.34.

sau de 77 de ori, în Stănița (Neamț). Pe scurt, reiese faptul că PSD a avut mai multe primării în prima jumătate a clasamentului, iar PNL și PDL sunt marii pierzători, cu cele mai multe primării în ultima treime de primării de comună ca bani primiți.

La un nivel global, ca sume de bani primite, în primele 1000 de comune s-au clasat 694 PSD, 300 PNL, 36 UDMR, 24 UNPR, 145 PDL și 26 conduse de independenți. Comparativ, în ultimele 1000 de localități se află 469 de primării social-democrate, 333 liberale, 89 conduse de primari UDMR, 31 independenți, 15 UNPR și 207 PDL. Unele dintre comune au primit bani, având conducători din mai multe partide, deci comparația arată transferurile către conducerea din acel moment al primăriei.

**Citiți toate detaliile pe HARTA on-line a CLIENTELISMULUI 2012-2016, pe [www.expertforum.ro/clientelism-2016](http://www.expertforum.ro/clientelism-2016)**





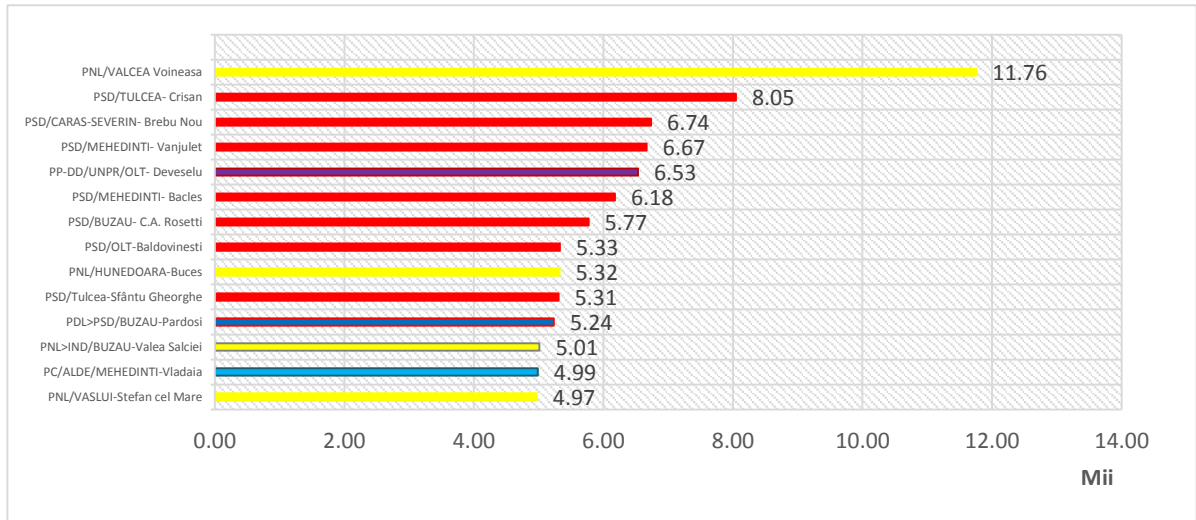


Figura 7 Primele 15 comune, pe cap de locuitor / fără ANL și CNI

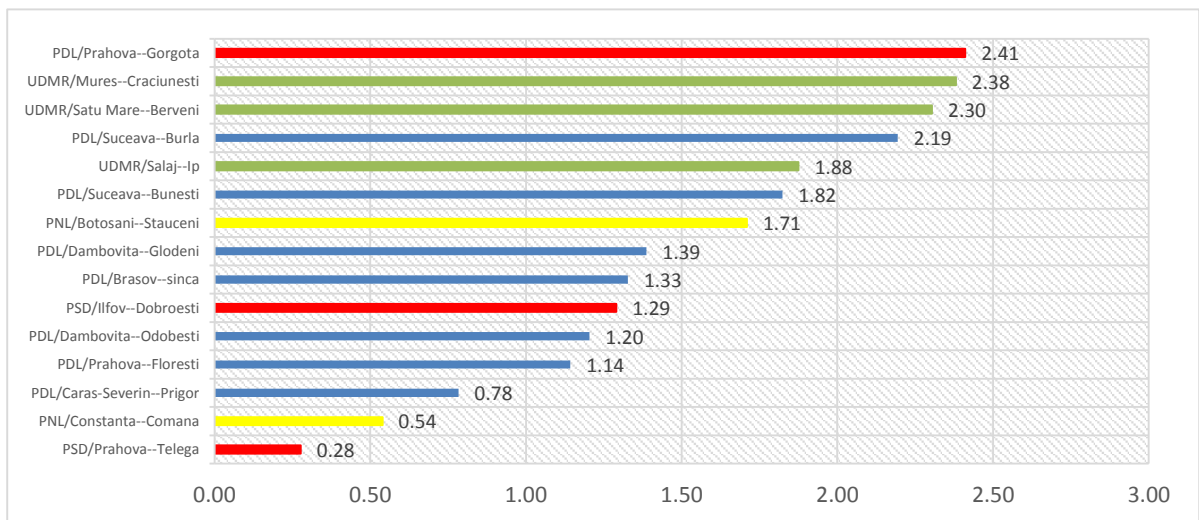


Figura 8 Ultimele 15 comune/cap de locuitor, fără ANL și CNI

În total, au primit bani 90 de municipii, fără transferurile din ANL și CNI. Dacă ne uităm la primele 15 municipii, șapte dintre primăriile au fost conduse de primari social-democrați, 2 de primari UDMR, iar una de edil din PSD/PNL. Restul de primării au fost conduse de primari migratori.

Patru dintre municipiile din partea de jos a clasamentului au fost conduse de primari PSD, 2 au fost în ograda UDMR, 2 la PC/ALDE, 3 la PDL/PNL, 2 la PNL și una la PNL, respectiv PSD după migrație.

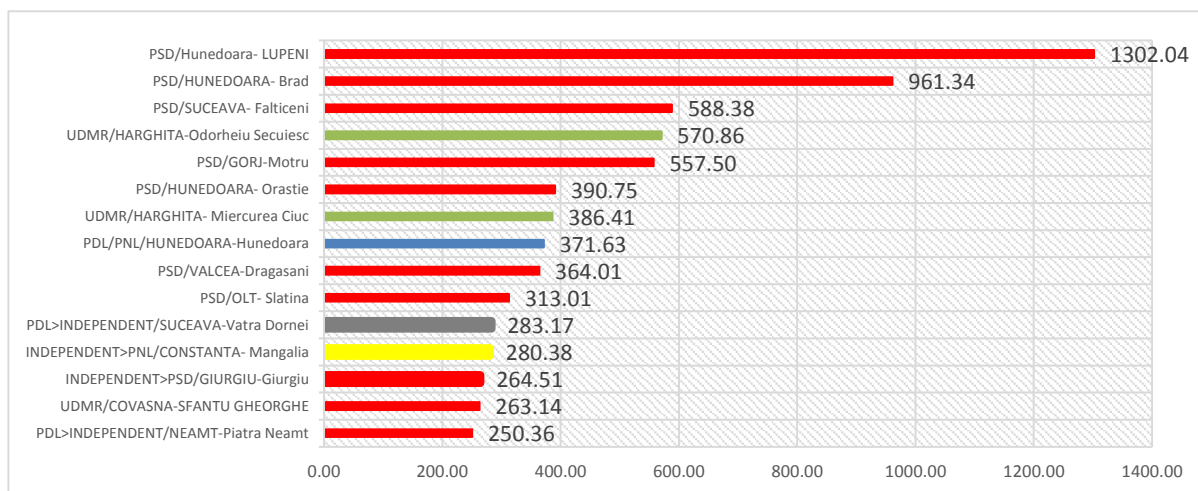


Figura 9 Top 10 municipii/ cap de locuitor, fără ANL și CNI

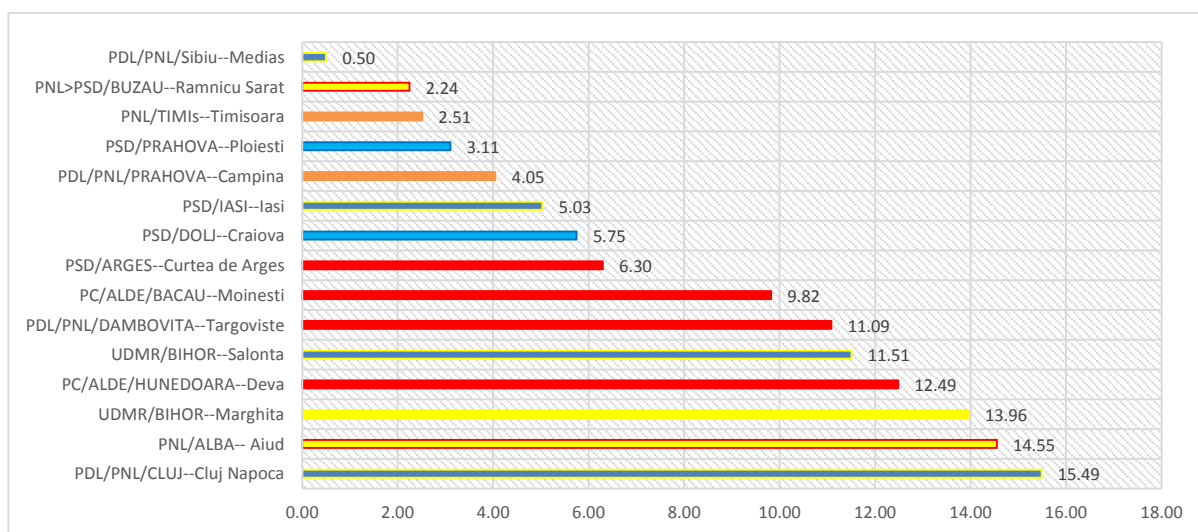


Figura 10 Ultimele 15 municipii/ cap de locuitor, fără ANL și CNI

În **București**, doar cinci din șase sectoare au primit bani. Sectorul 1 nu apare deloc în lista de plăți sau de transferuri. Atât ca sume totale, cât și sume pe cap de locuitor, sectorul 3, condus de primarul PSD Robert Negoită a primit cele mai mari sume. Sectorul 4 s-a aflat pe locul 2 în

ordinea banilor primiți. Sectorul a fost condus în această perioadă de Popescu Piedone, primar a cărei orientare politică a fost discutabilă. În 2012 a candidat din partea USL, pe listele PC, deși chiar înainte de alegeri a cochetat cu UNPR. Sectorul 6, condus de liberalul Rareș Mănescu s-a aflat pe locul 3. Sectorul 5, condus de

social democratul Marian Vanghelie, respectiv Sectorul 2 condus de primarul UNPR Neculai Onțanu s-au plasat pe ultimele 2 locuri. Sectorul 3 a primit de 55 de ori mai mulți bani decât sectorul 2 și de 3 ori mai mult decât sectorul 5, care este cel mai sărac din București. Sectorul 3 a primit cel mai mulți bani în 2014 și 2015 prin transferuri conform OUG 28/2013, dar și pe reabilitare termică (OUG 18/2009), ceea ce reprezintă 11.4% din total sumelor.

Dacă ne uităm la bugetele primăriilor din București pe 2016, primăria sectorului 3 este a doua ca venituri estimate, după Sectorul 1. La polul opus se află primăriile sectoarelor 4 și 5, care sunt la jumătatea bugetelor din sectoarele 1 și 3. Așadar, distribuția fondurilor nu este neapărat direct proporțională cu nevoile comunității, ci mai degrabă cu alianțele politice.

Dacă ne uităm la banii investiți de ANL (57%) și CNI (43%), a căror valoare totală a fost de aproape 496 milioane lei, vedem că 43.27% au ajuns la municipii (inclusiv București), 35.75% la comune, 20.11% la orașe și 0.86% la sectoarele Capitalei. Cea mai mare dintre bani au ajuns la localități sau consilii județene conduse de primari PSD - 50.55%, urmate de unitățile administrativ teritoriale conduse de edili liberali - 22.35%. PDL a primit 10.66%, iar UDMR 9.14%.

Ca valori totale, nouă din primele municipii care au luat bani au fost în ograda PSD (dintre care 2 conduse de migratori – Huși și Giurgiu), 3 la PNL, 2 la UDMR și unul la FDGR (Sibiu). Primele cinci municipii care au primit bani au fost Brăila, Râmnicu Vâlcea, Sighișoara, Marghita și Satu Mare. Ultimele pe listă sunt Galați, Roșiorii de Vede, Sfântu Gheorghe, Săcele și Drăgășani. Raportul dintre Brăila (34782076.25) și Drăgășani

(207660.18) este de 1/167. Ca valoare/cap de locuitor prima localitate este Marghita (Bihor - 590.62), iar ultima Galați (1.81).

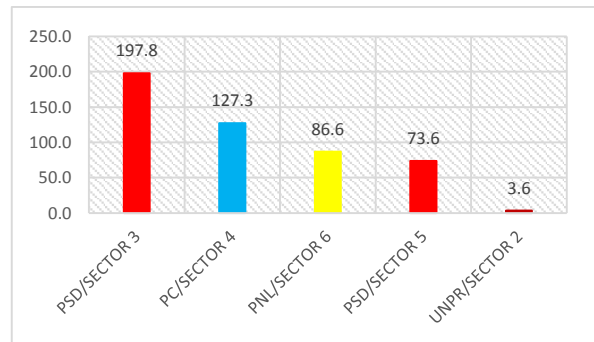


Figura 11 Transferuri sectoare/pe cap de locuitor, fără ANL și CNI

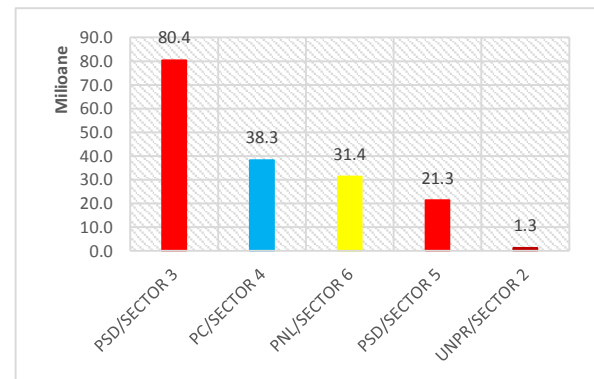


Figura 12 Transferuri sectoare / total sume, fără ANL și CNI

### Efectele migrației

Este dificil de calculat un numitor comun pentru toată perioada mandatului 2012-2016, întrucât partidele și-au schimbat constant numărul de primari, președinți de consilii județene etc. Totuși, după migrație, PSD a câștigat aproape 450 de primari, mare parte proveniți din PNL și PDL. De asemenea, numărul independenților s-a dublat. Este discutabil totuși cât de independenți au devenit primarii care migrat, mare parte provenind din PDL.

Comparând datele de pe toate liniile de transfer, partidele mici și independenții par avantajati. Totuși, dacă ne uităm la partidele semnificative, PSD și PNL, vedem că

PSD este ușor avantajat. Numărul de primari PNL a rămas relativ constant după fuziunea cu PDL, iar creșterea e de 1.3 în termeni de sume pe cap de locuitor. Pe de altă parte, creșterea PSD este de 1.5 ori în termeni de primari, dar cu toate acestea sumele cresc de 2.4 ori.

	INDEPENDENT	PDL	PNL	PSD	UDMR	UNPR	PPDD
înainte	28.20	69.68	64.86	69.16	100.50	23.50	259.16
după	97.89	/	88.73	169.13	154.36	83.28	/
<b>creștere</b>	<b>3.4</b>	<b>/</b>	<b>1.3</b>	<b>2.4</b>	<b>1.53</b>	<b>3.54</b>	<b>/</b>

*Suma pe cap de locuitor/ partid/ înainte și după migrație/ toate fondurile. Suma este calculată prin raportare la populația din localitățile unde s-au transferat fonduri*

### Nu toate primăriile au primit bani.

Pe toată perioada, incluzând ANL și PNL, 2328 de comune au primit fonduri. Dintre acestea, 65 au avut la un moment primar independent, 1321 au fost de la PSD, 396 de la PDL și 728 de la PNL. La nivel total, 2626 de localități au primit bani. 556 de primării nu au primit bani deloc.

Dintre județe, cele mai multe comunități, fie municipii, orașe sau comune, care nu au avut acces la resurse se află în Teleorman, Dolj, Mureș, Prahova, Sibiu sau Argeș.

Cu toate acestea, cele mai lipsite de resurse partide au fost PDL și PNL, cu 175 de primării, respectiv 165. Pe locul trei se situează PSD care nu a primit niciun ban în 129 de localități. În rest, zece localități erau conduse de independenți, una de PPMT, 3 de FDGR, 1 PV, 1 PC, 2 PNTCD, 3 PPDD, 1 Uniunea Croaților din România și 2 UNPR. 44 de primării UDMR nu au primit resurse, ceea ce înseamnă 20% din numărul total de comunități ale formațiunii politice.

Dacă ne uităm la numărul de primării care au primit bani, pe fiecare an în parte, reiese că **PSD a fost cel mai avantajat**. Cea mai evidentă creștere este a doua jumătate a anului 2014, după migrație, când 1121 de comune

au primit fonduri de la centru. Creșterea este cu atât mai vizibilă cu cât cifrele arată că în 2012 numai 129 de primării au primit bani, în 2013 un număr de 379 de primării, iar în prima jumătate a anului 2014 s-au transferat fonduri către 584 de primării. Creșterile celorlalte partide nu sunt

deloc spectaculoase, mai ales dacă ne uităm la PNL care a fuzionat cu PDL.

#### Nr primării de comune care nu au primit bani/județ

PSD/TELEORMAN	30	PNL/SATU MARE	11
PSD/DOLJ	28	PSD/DAMBOVITA	10
PNL/MURES	27	PSD/IALOMITA	10
PSD/PRAHOVA	26	PSD/MEHEDINTI	10
PSD/SIBIU	26	PNL/PSD/BUZAU	9
PSD/ARGES	24	UDMR/COVASNA	9
PDL/PNL/ARAD	23	PNL/BIHOR	8
PNL/CLUJ	23	PSD/VALCEA	8
PDL/PNL/ALBA	22	PNL/CARAS-SEVERIN	7
PNL/BRASOV	17	PSD/GORJ	7
PSD/CONSTANTA	17	PNL/ILFOV	7
PSD/TIMIS	17	PSD/SUCEAVA	6
PNL/IASI	16	PSD/BISTRITA-NASAUD	5
PSD/GALATI	15	PSD/TULCEA	5
PSD/SALAJ	15	PSD/OLT	4
PNL/BOTOSANI	14	PSD/VASLUI	4
PNL/CALARASI	14	PSD/VRANCEA	4
PNL/HUNEDOARA	14	PNL/GIURGIU	3
PSD/BACAU	13	UNPR/NEAMT	3
UDMR/HARGHITA	12	PSD/BRAILA	2
PC/MARAMURES	12		

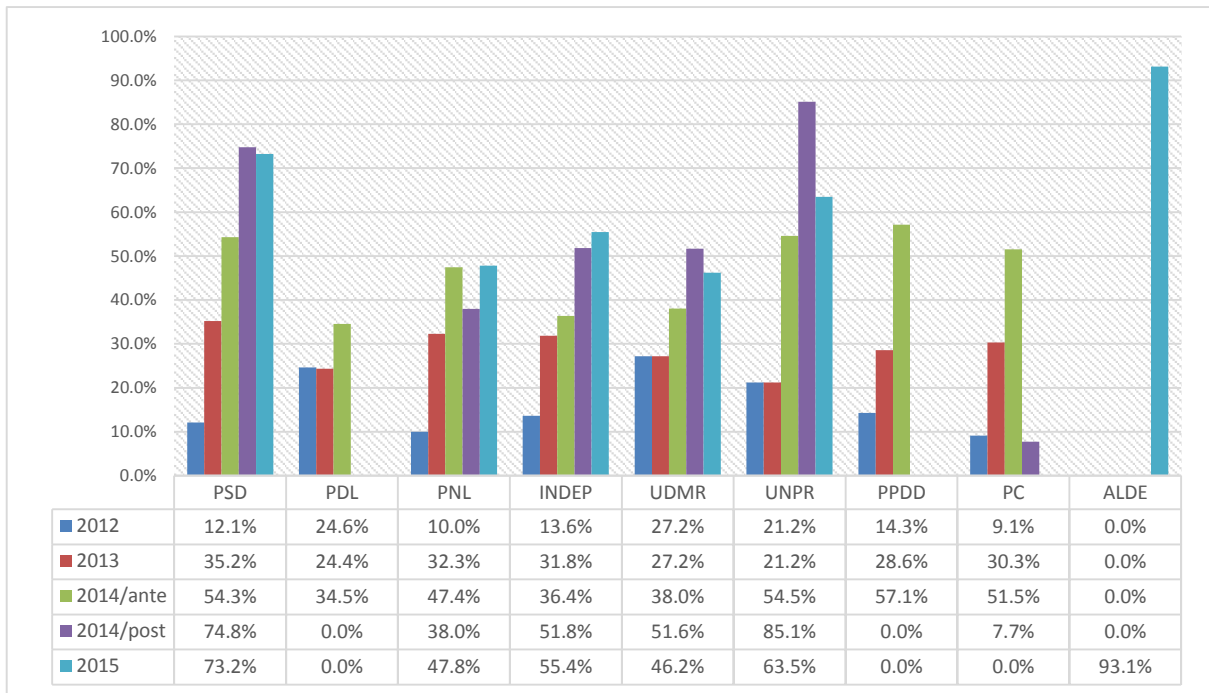


Figura 13 Procent din comune care au luat bani în perioada 2012-2016, fără ANL și CNI, raportat la numărul total de comune conduse de fiecare partid. 0% înseamnă faptul că partidul nu exista în acel moment.

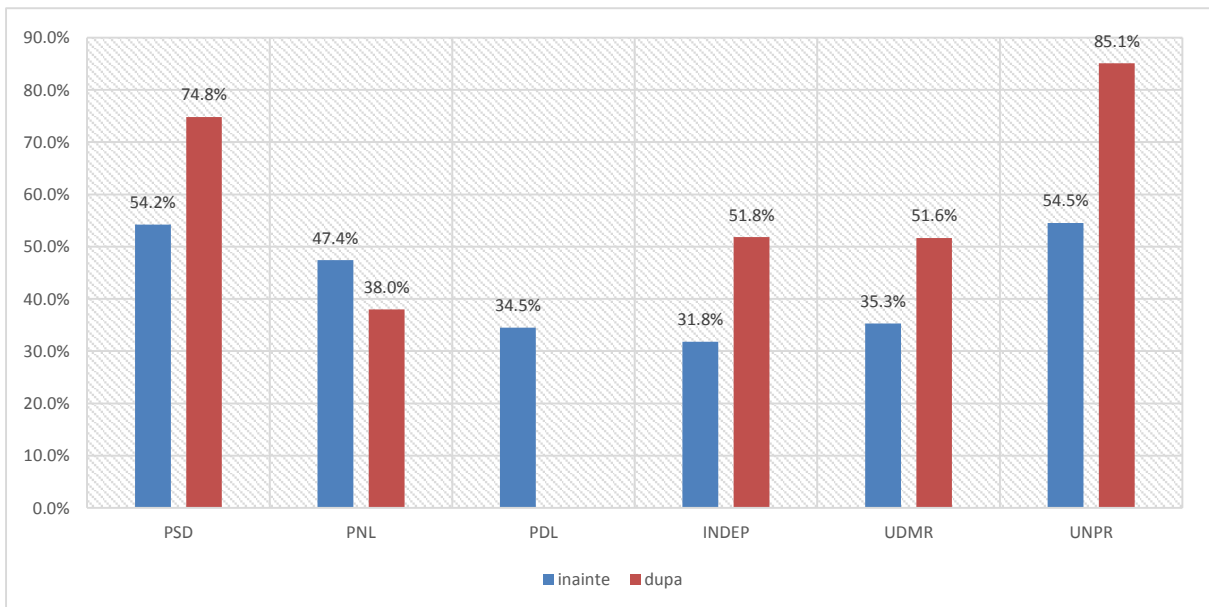


Figura 14 Procent de comune care au primit bani raportat la numărul total de comune conduse de principalele partide / 2014, înainte și după migrație, fără ANL și CNI

O altă statistică interesantă ne arată ce procent de comune au primit bani înainte și după migrație, în 2014. Astfel, în 2014, până în octombrie 2014 au primit bani 54% dintre primarii PSD, urmând ca după octombrie

procentul să crească la 74%. În cazul PNL, partid care pierde peste 400 de primari în favoarea PSD și câștigă prin fuziunea cu PDL, ajungând la aproape 950 de primari de comună, scăderea este vizibilă: de la 47% la 38%. În cazul primăriilor de comune conduse

de independenți, UDMR și UNPR (unde se alătură și PPDD), procentul crește.

Un indicator important al clientelismului poate fi **creșterea sumei de bani pe care o primesc primăriile unde edilii au schimbat partidul**. Astfel, dacă ne uităm comparativ la perioada iunie 2012- octombrie 2014, respectiv noiembrie 2014- decembrie 2015 observăm că în cele mai multe dintre cazuri, primăriile au primit mai mulți bani. Per ansamblu, este adevărat că sumele din cea de-a doua perioadă au fost în general mai mari, mai mult decât duble, dacă vorbim de transferuri concrete.

Avem un număr de 288 de comune unde primarii migratori au primit bani și înainte și după migrație și 327 de localități, dacă luăm în calcul orașele și municipiile. Cei mai mulți dintre migratori au ajuns în PSD, plecând din PDL și PNL. Din PDL în PSD au plecat 99 (110), iar din PNL au plecat 117 (127) de primari. Cifrele arată că sumele/cap de locuitor primite de

*Suma pe cap de locuitor*

<b>PDL-&gt;PSD<sup>8</sup></b>	<b>PDL</b>	<b>PSD</b>
<b>PDL&gt;PSD 21</b>	414.94	199.47
<b>PDL&lt;PSD 78</b>	157.88	660.60
<b>PNL&gt;PSD</b>	<b>PNL</b>	<b>PSD</b>
<b>25</b>	237.51	122.14
<b>PNL&lt;PSD 92</b>	161.87	742.85

mare parte din aceste primării de comune sunt mai mari după migrație. Spre exemplu, 21 de primării democrat liberale au primit mai mulți bani înainte de migrație, comparativ cu 78 de primării care au trecut la PSD, după migrație. Acestea din urmă au primit aproximativ de 4 ori mai

mulți lei, raportul în primul caz fiind doar de 2/1.

Dacă ne uităm la primarii liberali care au migrat, situația stă astfel: 25 de primării au primit mai mulți bani în prima perioadă, față de 92 în cea de-a doua, când erau pe listele PSD. Raportul dintre sumele/cap de locuitor este de 2/1, respectiv 1/4.6.

### **A fost sau nu a fost?**

După cum am arătat deja, în ultimii patru ani, guvernele au mărit discreționar sumele din Fondul de Rezervă chiar și de 15 ori, pentru a le folosi în scopuri care nu au nimic de-a face cu urgența sau cu neprevăzutul. Modificările au fost făcute atât de PSD, cât și de PNL, care a fost la guvernare sub formula USL până la începutul lui 2014.

Deciziile legate de distribuția acestor bani au fost în cea mai mare parte netransparente. Notele de fundamentare ale hotărârilor de guvern nu au demonstrat decât parțial urgența, după cum menționează și Curtea de Conturi în rapoartele publicate în ultimii ani. Nici MDRAP nu stă excelent la capitolul transparență. Deși în ultima vreme au început să fie publicate plățile făcute de ministere pe site-ul instituției, mai sunt pași de făcut în privința publicării ordinelor de ministru sau a unor fișiere care să conțină detalii importante – cum ar fi județul către care s-a făcut transferul. Sumele transmise direct prin HG sunt dificil de verificat ca traseu, nici nu mai vorbim de implementarea proiectelor sau investițiilor pe care s-a cerut finanțare.

În ceea ce privește modul în care s-au transferat acești bani, în funcție de partid, prima observație este că banii

<sup>8</sup> Comparația se face împărțind suma totală primită de o comună când era condusă de un primar PNL, PDL sau PSD la populația din localitățile respective.

distribuiți în 2014 și 2015 au reprezentat cea mai mare parte a transferurilor (80%). În 2012 (după iunie) au fost cheltuiți aproape 10% din bani. Cheltuielile sunt dificil de legat direct de fenomenul migrației, întrucât și în 2015, spre exemplu, transferurile de pe final de an sunt mai mari decât cele din vară.

Totuși, faptul că suma inițiată a fost mărită de 15 ori în an electoral - cum de altfel se întâmplase și în 2012 - este un indicator că acești bani au fost folosiți ca metodă de susținere a primarilor, dar și de finanțare a partidelor politice în afara campaniei electorale. **Aproape 80% din banii din anul electoral 2014 au fost cheltuiți după octombrie.**

În opoziție. Evident, migrația continuă a politicianilor face foarte dificil procesul de urmărire a orientării politice, cu atât mai mult cu cât informațiile despre apartenența politică nici nu sunt publice. Și, pe de altă parte, este la fel de adevărat că există primari care trec de la un partid la altul pentru că altfel nu au cum să obțină investiții în comunitatea pe care o conduc.

Cifrele de mai sus arată că este o legătură între migrație și alegeri, respectiv finanțarea primăriilor și consiliilor județene din aceste surse de fonduri, având în vedere că cele mai importante sume de bani au fost investite în perioada octombrie-decembrie 2014, perioadă care a coincis și cu alegerile prezidențiale.

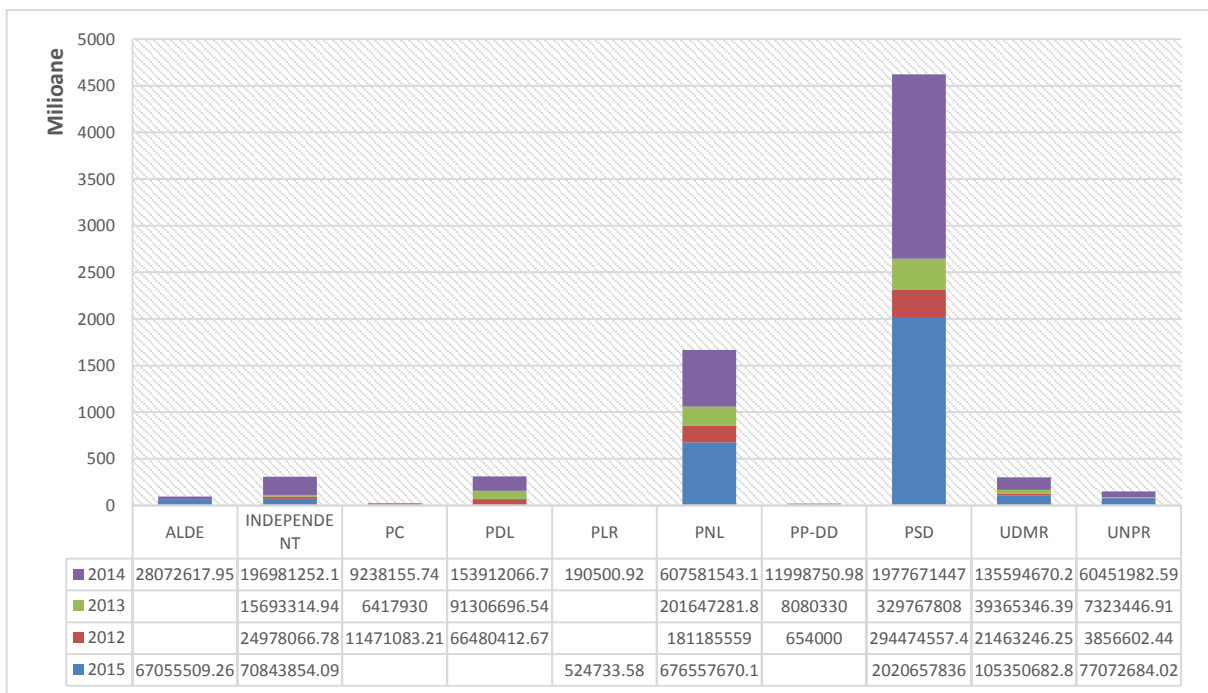


Figura 15 Raport partide/ani

Cert este că aceste fonduri, care nu sunt europene și deci nu pot fi monitorizate la fel de atent, rămân o sursă de finanțare indirectă a partidelor politice și a campaniei electorale. Analiza noastră demonstrează că șansele de a lua bani dacă ești primar al partidului la putere sunt mai mari decât dacă ești

Pe scurt, **principalele constatări** sunt:

- Partidele – de orice orientare ar fi ele- continuă folosirea aceluiași practici de prostă guvernare, ca în anii trecuți
- Cel mai probabil creșterea sumelor de investiții a fost

un factor care a încurajat migrația aleșilor locali, iar trecerea de la un partid la altul a fost răsplătită

- Maximum de clientelism s-a atins în a doua jumătate a lui 2014, când șansa de a lua bani dacă erai primar de comună în partidul de la guvernare era de cel puțin 2 ori mai mare decât dacă erai primar din opoziție.
- Sumele pentru transferuri au fost mărite în ani electorali și au fost cheltuite pe proiecte care în multe cazuri nu au fost urgente; guvernul a creat excepții de la Legea finanțelor publice pentru a permite transferuri de fonduri pe alte tipuri de cheltuieli (cum ar fi arieratele)
- Principalii câștigători par a fi PSD, partidele satelit (ALDE, UNPR și PC), precum și independenții; primarii PNL și PDL sunt principalii pierzători, chiar dacă PNL s-a aflat la guvernare până în 2014
- În București, Sectorul 3 a primit mult mai mulți bani decât alte sectoare, cu bugete mai scăzute, fapt care este un alt indicator de favoritism
- Instituțiile publice nu își cheltuie fondurile alocate prin bugetul anual, fapt care indică proasta gestionare a bugetelor publice

**Septimius Pârvu** este expert electoral la Expert Forum

Asistenți cercetare: Cezara Grama, Denisa Vlăsceanu



**Semilunei 7, ap. 1  
Sector 2, București  
[www.expertforum.ro](http://www.expertforum.ro)**

Vedeți și

**Harta clientelismului 2004-2012**

<http://expertforum.ro/harta-clientelism>

**Harta primarilor migratori, 2014**

<http://expertforum.ro/primari-migratori>

**Harta primarilor clientelari, 2012-2016**

<http://expertforum.ro/primari-clientelari>



Raport realizat în cadrul proiectelor Dezvoltarea Coaliției „Inițiativa pentru o Justiție Curată”, finanțat prin granturile SEE 2009 – 2014, în cadrul Fondului ONG în România și Consolidating the Clean Justice Initiative Coalition to strengthen the rule of law – monitoring and early warning tools, finanțat de Open Society Institute (OSI). Conținutul acestui material nu reprezintă în mod necesar poziția oficială a granturilor SEE 2009 – 2014. Pentru informații oficiale despre granturile SEE și norvegiene accesați [www.eeagrants.org](http://www.eeagrants.org).

Proiectul Dezvoltarea Coaliției „Inițiativa pentru o Justiție Curată” ([www.justitiecurata.ro](http://www.justitiecurata.ro)) este implementat în parteneriat de Freedom House România, Expert Forum și Centrul Român de Politici Europene