

# CLIENTELISMUL POLITIC ÎN ALOCAREA RESURSELOR PUBLICHE PENTRU PROIECTE CĂTRE AUTORITĂȚILE PUBLICHE LOCALE DIN FONDURILE NAȚIONALE 2013-2017

## POLITICAL CLIENTELISM IN THE ALLOCATION OF PUBLIC RESOURCES FOR PROJECTS TO LOCAL PUBLIC AUTHORITIES FROM NATIONAL FUNDS IN 2013-2017

CZU: 328:352(478)

**Ion MELEȘTEAN,**  
*doctorand, Academia de Administrare Publică*

### SUMMARY

*In this article, the author analyzes the political clientelism in the allocation of public resources for projects to local public authorities from national funds in the period of 2013-2017. The main identified trends are: a) regardless of the governing party/alliance, the mayors affiliated to it were more likely to receive funding from national funds than those in the opposition and the independent ones; b) in years characterized by extensive political migration processes of local elected representatives, the chances of receiving funding are almost equal among all mayor camps; and c) throughout the analyzed period, independent candidates were more likely to obtain funding from national funds than the mayors of the opposition parties.*

**Keywords:** political clientelism, local public administration, capital investments, public resources.

### REZUMAT

*În acest articol autorul analizează clientelismul politic în alocarea resurselor publice pentru proiecte către autoritățile publice locale din fondurile naționale în anii 2013-2017. Principalele tendințe înregistrate sunt: a) indiferent de partidul/alianța de guvernământ, primarii afiliați acestuia/acesteia au avut șanse mai mari să primească finanțare din fondurile naționale, decât cei din opoziție și cei independenți; b) în anii caracterizați de ample procese de migrație politică a aleșilor locali, șansele de a primi finanțare sunt aproape egale între toate taberele de primari; c) în toată perioada analizată, candidații independenți au avut șanse mai mari decât primarii din partidele de opoziție să obțină finanțare pentru proiecte finanțate din fondurile naționale.*

**Cuvinte-cheie:** clientelism politic, administrație publică locală, investiții capitale, resurse publice.

În articolul precedent (vezi revista „Administrația Publică”, nr. 3/2017, pag. 153-158) am abordat clientelismul politic în repartizarea resurselor din bugetul de stat (în continuare BS) conform anexelor la legile BS pentru anii 2009-2017, cu privire la alocațiile pentru investițiile capitale către autoritățile publice locale (în continuare APL) și privind transferurile de la bugetul de stat la bugetele locale. Principalele manifestări ale clientelismului politic, identificate în repartizarea resurselor din BS conform anexelor la legile BS, sunt:

- indiferent de partidul/alianța de guvernământ, primarii afiliați acestuia/acesteia au avut șanse mai mari să primească finanțare din BS pentru investiții capitale, decât cei din opoziție și cei independenți;

- în anii caracterizați de ample procese de migrație politică a aleșilor locali șansele de a primi finanțare sunt aproape egale cu diferențe nesemnificative;

- în anii 2009-2017, CI au avut șanse mai mari decât primarii din partidele de opoziție să obțină finanțare pentru proiecte de investiții capitale;

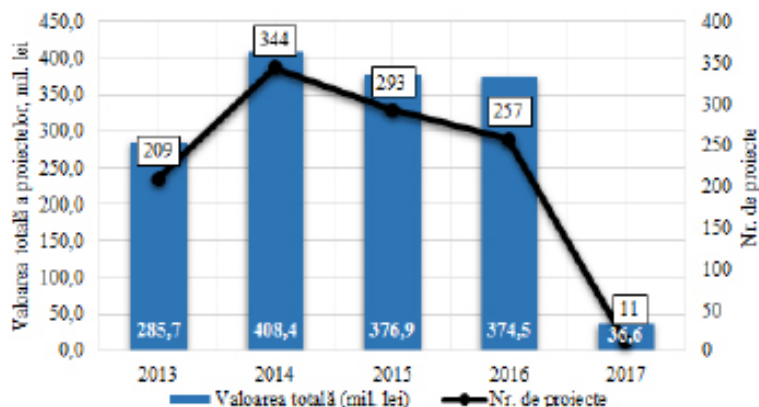
- în perioada guvernării democratice, începând cu Alianța de Integrare Europeană (în continuare AIE) 1 (iulie 2009), mai ales în anii 2012-2014, se observă o neglijare mai mare față de primarii din opoziție comparativ cu anul 2009, ultimul an al guvernării comuniste;

- din 2015, anexa la legea BS cu privire la alocațiile pentru investițiile capitale ale APL a fost exclusă, implementându-se noul sistem de relații interbugetare de formare a bugetelor APL. Însă din anul 2016, în cadrul noului sistem, din BS au început să fie alocate către APL transferuri cu destinație specială pentru investiții capitale. [6]

Scopul acestui articol este de a verifica dacă aceleași manifestări ale clientelismului politic se atestă și în cazul repartizării resurselor din: Fondul Ecologic Național (în continuare - FEN), Fondul de Investiții Sociale din Moldova (în continuare - FISM) și Fondul pentru Eficiență Energetică (în continuare - FEE). În continuare, va fi analizată repartizarea mijloacelor acestor fonduri, în funcție de culoarea politică a primarilor și președinților de raion, în baza informațiilor oficiale disponibile. [1]

### Fondul Ecologic Național (2013-2017)

Fondul Ecologic Național (FEN) a fost creat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 988 din 26.09.98 pentru acumularea mijloacelor suplimentare pentru finanțarea activităților de implementare a planurilor și programelor naționale de acțiuni în domeniul protecției mediului - lucrări de reducere a emisiunilor în atmosferă, a deversărilor în obiectivele acvatice, managementul deșeurilor și salubritate,



**Figura 1.** Evoluția numărului total și valorii totale a proiectelor finanțate din FEN (2013-2017), mil. lei.

Sursa. Listele proiectelor aprobate din FEN (2013-2017). [4]

aprovizionarea cu apă potabilă, canalizare și epurare, protecția resurselor acvatice, restabilirea și plantarea pădurilor și spațiilor verzi, prevenirea alunecărilor de teren și eroziunii solurilor, cercetări științifice în domeniul protecției mediului, prevenirea sau lichidarea consecințelor calamităților naturale, achitarea cotizațiilor la acordurile și convențiile internaționale etc. [2]

Pentru a analiza clientelismul politic în alocarea resurselor din FEN către APL, proiectele destinate instituțiilor publice subordonate APC, întreprinderilor, organizațiilor societății civile, au fost excluse.

	2013	2014	2015	2016	2017
CI (cand. indep.)	14,7	20,4	23,5	16,7	0,0
PCRM	50,3	46,8	26,1	13,5	0,0
PDM	47,0	92,9	84,4	140,4	25,6
PPCD	0,0	3,2	1,0	0,0	0,0
PL	56,4	66,1	54,0	44,2	6,0
PLDM	112,8	155,5	156,0	114,9	5,0
PSRM	1,0	0,6	6,5	8,5	0,0
Altele	3,5	22,8	25,4	35,4	0,0

**Tabelul 1.** Evoluția valorii totale a proiectelor finanțate din FEN în funcție de apartenența politică a aleșilor locali (2013-2017), mil. lei.

*Sursa.* Listele proiectelor aprobate din FEN (2013-2017). [4]

În anul 2013, pentru APL au fost aprobate spre finanțare 209 proiecte cu o valoare totală de 285,7 mil. lei, în 2014 – 344 proiecte cu o valoare totală de 408,4 mil. lei, în 2015 – 293 proiecte cu o valoare totală de 376,9 mil. lei, iar în 2016 – 257 proiecte cu o valoare totală de 374,5 mil. lei (figura 1). În anul 2017, au fost aprobate 11 proiecte cu o valoare totală de 36,6 mil. lei, sumă de circa 10 ori mai mică comparativ cu anii 2015-2016. Această modificare este condiționată în mare măsură de reforma administrației

publice inițiată de Guvern în 2016, prin care fostul Minister al Mediului a fost contopit cu Ministerul Agriculturii și Ministerul Dezvoltării Regionale.

Potrivit tabelului 1, în anii 2013-2015 de cel mai mare volum de finanțare din FEN au beneficiat primarii PLDM, mijloacele fiind în creștere de la 112,8 mil. lei în 2013, până la 156,0 mil. lei în 2015, după ce s-au redus până la 114,9 mil. lei în 2016. În cazul primarilor PDM se atestă o creștere a volumului finanțării de 3 ori, de la 47,0 mil. lei în 2013 până la 140,4 mil. lei în 2016. Volumul finanțării către primarii PL înregistrează o evoluție constantă, variind între 44-66 mil. lei. Finanțările către primarii PCRM s-au redus de la 50,3 mil. (2013) până la 13,5 mil. lei (2016).

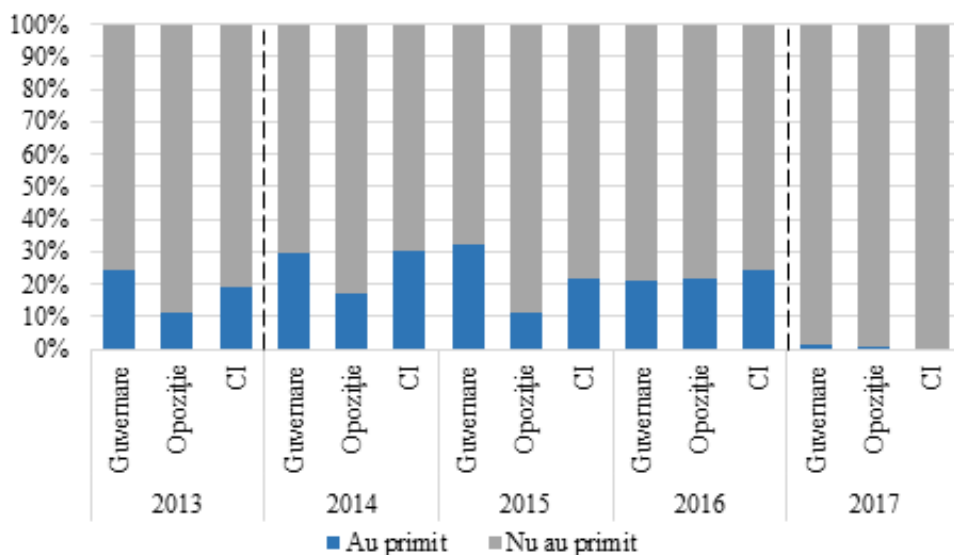
Potrivit tabelului 2, în anii 2013 – 2015, aleșii locali din PLDM au obținut cel mai mare număr de proiecte, fiind urmați de cei din PDM, apoi de cei din PL și PCRM. În 2016, lideri la capitolul numărul de proiecte câștigate și aprobate spre finanțare au devenit primarii PDM.

	2013	2014	2015	2016	2017
CI (cand. indep.)	16	26	17	14	0
PCRM	26	47	26	10	0
PDM	41	87	74	101	9
PPCD	0	4	1	0	0
PL	32	53	25	28	1
PLDM	88	118	126	73	1
PSRM	1	1	5	5	0
Altele	5	8	19	25	0

**Tabelul 2.** Evoluția numărului de proiecte finanțate din FEN în funcție de apartenența politică a aleșilor locali (2013-2017).

*Sursa.* Listele proiectelor aprobate din FEN (2013-2017). [4]

Figura 2 arată că FEN a fost utilizat discreționar de partidele de guvernare pen-



**Figura 2.** Primarii care au primit comparativ cu cei care nu au primit finanțări din FEN în funcție de tabăra politică, %.

*Sursa.* Calculele autorului conform listelor proiectelor aprobate din FEN (2013-2017). [4]

tru a-și loializa primarii sau chiar de a-i motiva pe cei din opoziție să migreze.

Prin urmare, observăm următoarele tendințe principale:

- ca și în cazul anexelor la legea BS, primarii afiliați partidului/alianței de guvernământ au avut șanse mai mari să primească finanțare din FEN, decât cei din opoziție și cei independenți (2013-2015);

- în anul 2016 caracterizat de migrația politică a aleșilor locali (preponderent din PLDM către PDM), șansele de a primi finanțare sunt aproape egale între toate categoriile de primari, ba chiar mai mult - cei din opoziție și cei independenți au avut șanse puțin mai mari să primească resurse din FEN;

- în anul 2017, din cauza unui număr mic de proiecte, cu cele mai mari șanse au fost primarii guvernării, urmași de cei din opoziție, pentru a-i determina să migreze;

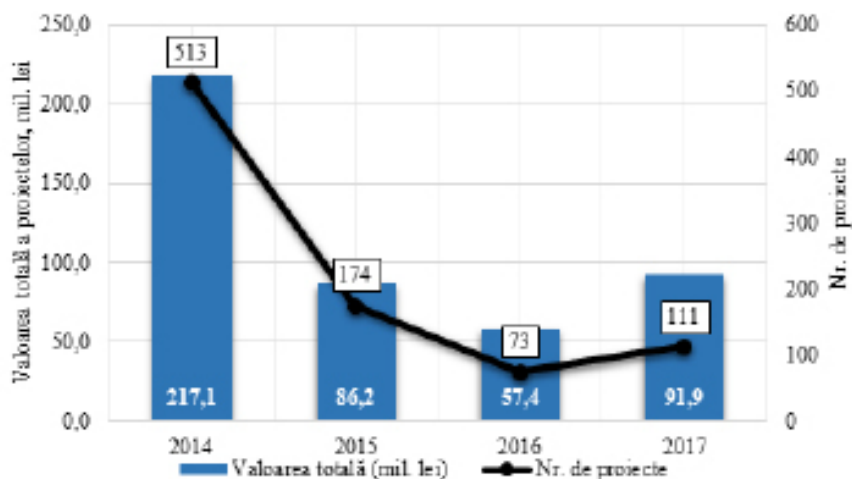
- la fel ca și în cazul BS, CI au avut șanse mai mari decât primarii din opoziție să obțină finanțare din FEN în toți anii analizați.

**Fondul de Investiții Sociale din Moldova (2014-2017)**

Fondul de Investiții Sociale din Moldova (FISM) este un Proiect creat cu suportul Băncii Mondiale și al țărilor donatoare, în baza Hotărârii Guvernului Republicii Moldova nr. 468 din 19.05.1997, pentru a contribui la implementarea Strategiilor Naționale de Dezvoltare prin împuternicirea comunităților sărace și a instituțiilor lor în gestionarea necesităților prioritare de dezvoltare.

Mijloacele FISM pot fi folosite pentru finanțarea pe bază de contract a propunerilor de microproiecte de reconstrucție și restabilire a infrastructurii sociale și economice înaintate de comunități. Beneficiari ai finanțărilor pot fi: autoritățile administrației publice locale și instituțiile subordonate acestora.

Conform listelor contractelor semnate pentru implementarea proiectelor aprobate spre finanțare din FISM, în 2014, au fost aprobate spre finanțare 513 proiecte cu o valoare totală de 217,1 mil. lei, în 2015 – 174 cu o valoare totală de 86,2 mil. lei, în 2016 – 73 cu o valoare totală de 57,4 mil. lei, iar în 2017 – 111 proiecte cu o valoare totală de 91,9 mil. lei.



**Figura 3.** Evoluția numărului total  i valorii totale a proiectelor finanțate din FISM (2014-2017), mil. lei.

*Sursa.* Rapoartele de activitate a FISM (2014-2017). [8]

Numărul mare de proiecte finanțate în anii 2014-2015 este datorat suportului financiar acordat sub formă de grant de Guvernul României, orientat spre îmbunătăţirea condi iilor în instituțiile de  nv ţ m nt pre colar.

	2014	2015	2016	2017
CI (cand. indep.)	14,6	6,1	5,0	4,1
PCRM	25,3	3,3	0,7	4,2
PDM	51,7	24,3	17,4	44,6
PLDM	83,0	40,4	20,5	12,0
PL	33,6	6,9	4,9	19,6
Altele	8,9	5,3	8,9	7,4

**Tabelul 3.** Evoluția valorii totale a proiectelor finanțate din FISM în funcție de apartenen a politică a aleșilor locali (2014-2017), mil. lei.

*Sursa.* Rapoartele de activitate a FISM (2014-2017). [8]

Potrivit tabelului 3, în anii 2014-2016, primarii PLDM deţin cea mai mare pondere din totalul mijloacelor alocate din FISM.  n anul 2017, deja primarii PDM devin li-

deri cu cea mai mare pondere din volumul total de finanțare din FISM – circa 50%.  n cazul primarilor PL, volumul finanțării descre te în anii 2014-2016 de la 33,6 la 4,9 mil. lei, după ce cre te în 2017 la 19,6 mil. lei.

	2014	2015	2016	2017
CI (cand. indep.)	33	11	8	6
PCRM	55	13	3	7
PDM	163	61	21	59
PLDM	174	66	19	12
PL	66	13	11	16
Altele	0	10	11	11

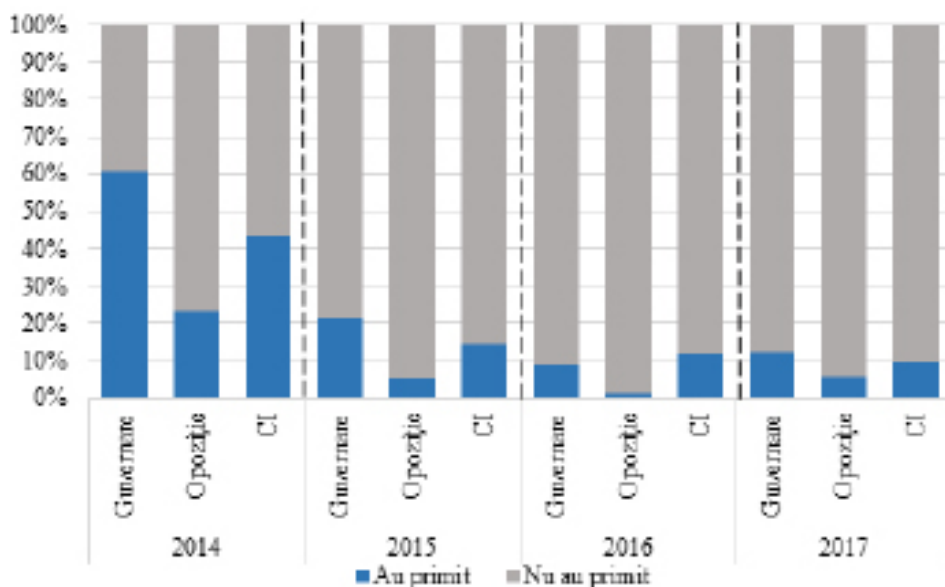
**Tabelul 4.** Evoluția numărului de proiecte finanțate din FISM în funcție de apartenen a politică a aleșilor locali (2014-2017).

*Sursa.* Rapoartele de activitate a FISM (2014-2017). [8]

 n anii 2014 – 2015, primarii PLDM au fost beneficiarii celui mai mare număr de proiecte, fiind urma i de cei din PDM, PL  i PCRM.  n anul 2016, lideri devin prima-

rii PDM. Un număr important de proiecte a fost câștigat în această perioadă de către partidele mici (fiecare cu câte 1-2 proiecte pe an). Tabelul 4 prezintă evoluția nr. proiectelor finanțate din FISM în anii 2014-2017.

Figura 4 prezintă ponderea primarilor ce au beneficiat de proiecte din FISM comparativ cu cei care nu au primit proiecte, în funcție de apartenența acestora la partidele de guvernământ, la partidele de opoziție sau din rândurile CI.



**Figura 4.** Primarii care au primit comparativ cu cei care nu au primit finanțări din FISM în funcție de tabăra politică, %.

Sursa. Rapoartele de activitate a FISM (2014-2017). [8]

Și aici se conturează următoarele tendințe principale:

- ca și în cazul FEN, primarii afiliați partidului/alianței de guvernământ au avut șanse mai mari să primească finanțare din FISM, decât cei din opoziție și cei independenți;

- și în cazul FISM, CI au avut șanse mai mari decât primarii din opoziție să obțină finanțare în toți anii analizați.

#### **Fondul pentru Eficiență Energetică (2014-2016)**

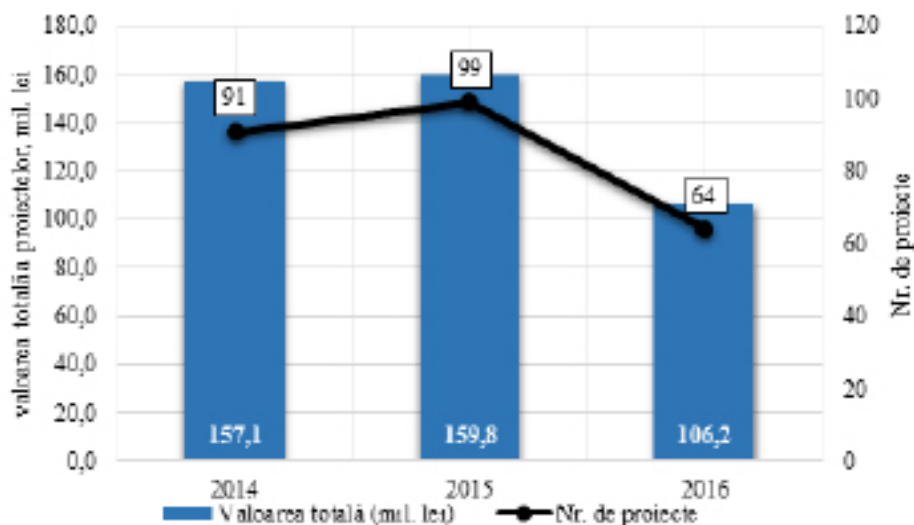
Fondul pentru Eficiență Energetică (FEE)

este instrumentul principal pentru atragerea și gestionarea resurselor financiare în vederea implementării proiectelor în domeniul eficienței energetice și al valorificării surselor de energie regenerabilă conform strategiilor și programelor elaborate de Guvern.

Beneficiari ai proiectelor din FEE: sectorul public (autoritățile administrației publice locale și centrale, instituțiile subordonate acestora) și sectorul privat (organizațiile comerciale) din Moldova.

Din anul 2014 până în prezent, au fost organizate cinci apeluri de propuneri de proiecte din FEE: trei pentru sectorul public și două pentru sectorul privat. Pentru necesitățile sectorului public au fost prevăzute primul, al treilea și al cincilea apel.

Conform rapoartelor de activitate FEE, pentru APL, în 2014, au fost aprobate spre finanțare 91 de proiecte cu o valoare totală de 157,1 mil. lei, în 2015 – 99 cu o valoare totală de 159,8 mil. lei și în 2016 – 64 cu o valoare totală de 106,2 mil. lei (figura 5).



**Figura 5.** Evoluția numărului total  i valorii totale a proiectelor finanțate din FEE (2014-2016), mil. lei.

*Sursa.* Rapoartele de activitate a FEE (2014 - 2016). [7]

Potrivit tabelului 5, în anul 2014, primarii PLDM au ob inut cel mai mare volum de finanțare din totalul mijloacelor alocate din FEE.  n anii 2015-2016, deja primarii PDM au devenit lideri la capitolul volum de finanțare. Evoluția detaliată a valorii totale a proiectelor finanțate din FEE în funcție de apartenen a politică a aleșilor locali în anii 2014-2016, este prezentată mai jos.

	2014	2015	2016
CI (cand. indep.)	14,4	21,5	6,5
PCRM	30,7	19,1	4,9
PDM	30,6	34,1	54,8
PL	11,2	13,3	11,1
PLDM	47,6	23,5	14,5
PSRM	0,0	5,3	3,9
Altele	22,5	42,9	10,4

**Tabelul 5.** Evoluția valorii totale a proiectelor finanțate din FEE în funcție de apartenen a politică a aleșilor locali 2014-2016, mil. lei.

*Sursa.* Rapoartele de activitate a FEE (2014 - 2016). [7]

 n anul 2014, primarii PLDM au fost be-

neficiarii celui mai mare număr de proiecte, fiind urma i de cei din PDM, PCRM  i PL. Din anul 2016, lideri devin primarii PDM. Un număr important de proiecte a fost c ştigat în această perioadă de către partidele mici (fiecare cu c te 1-2 proiecte pe an). Tabelul 6 prezintă evolu ia numărului de proiecte finanțate din FEE în anii 2014-2016.

	2014	2015	2016
CI (cand. indep.)	11	13	3
PCRM	13	12	4
PDM	25	25	35
PL	8	7	5
PLDM	26	18	10
PSRM	0	4	2
Altele	8	20	5

**Tabelul 6.** Evoluția numărului de proiecte finanțate din FEE în funcție de apartenen a politică a aleșilor locali (2014-2016).

*Sursa.* Rapoartele de activitate a FEE (2014 - 2016). [7]

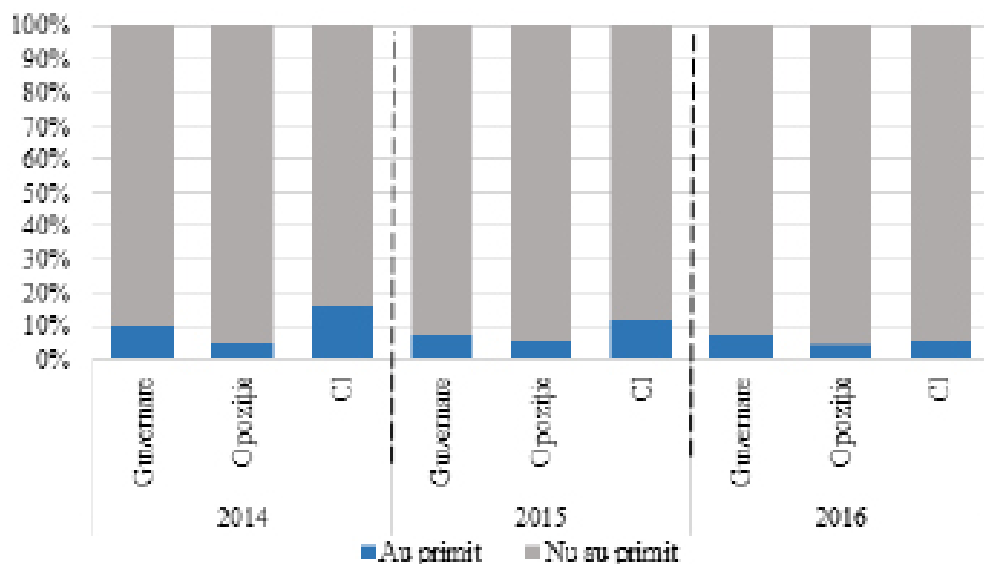
Figura 6 prezintă ponderea primarilor ce au beneficiat de proiecte din FEE com-



parativ cu cei care nu au primit proiecte, în funcție de apartenența acestora la partidele de guvernământ, la partidele de opoziție sau din rândurile CI.

descentralizarea financiară și consolidarea continuă a bazei de venituri proprii ale APL prin:

- revizuirea sistemului existent de im-



**Figura 6.** Primarii care au primit comparativ cu cei care nu au primit finanțări din FEE în funcție de tabăra politică, %.

*Sursa.* Calculele autorului conform rapoartelor de activitate a FEE (2014 - 2016). [7]

În cazul FEE, se conturează următoarele tendințe principale:

- CI au avut șanse mai mari sau egale cu primarii de la guvernare să obțină finanțare din FEE în anii 2014-2015. Față de cei din opoziție, la fel șansele au fost mai mari;

- în anul 2016, vedem că șansele primarilor afiliați partidelor/alianței de guvernare sunt mai mari față de cei din opoziție și cei independenți. Prin urmare, se constată că, din 2016, acest fond a devenit mai politizat, comparativ cu anii 2014-2015.

Ca și în cazul anexelor la legile BS pentru anii 2009-2017, cu privire la alocațiile pentru investițiile capitale către autoritățile publice locale, se păstrează aceleași manifestări de repartizare discreționară și în cazul fondurilor naționale către APL. Pentru a combate acest fenomen, la recomandările enunțate în articolul precedent [6], se propune întreprinderea măsurilor pentru

pozite și taxe, astfel încât sumele încasate să corespundă responsabilităților/competențelor stabilite prin lege;

- oferirea posibilității APL-urilor de a introduce taxe locale adaptate la contextul local;

- consolidarea autonomiei și managementului financiar la nivelul APL, cu garantarea disciplinei financiare, creșterea transparenței și participării publice;

- inventarierea, evaluarea și înregistrarea completă a bunurilor imobiliare și a patrimoniului APL (luând în considerare valoarea de piață în cazul bunurilor imobiliare) și impozitarea acestuia;

- identificarea mecanismelor pentru acoperirea sumelor pierdute în bugetele locale ca urmare a scutirilor la impozitele locale (pentru bunurile imobiliare) acordate diverselor categorii vulnerabile ale populației.



**BIBLIOGRAFIE**

1. Harta clientelismului politic. În: <https://www.expert-grup.org/ro/component/content/article/8-aplicatii/30-harta-clientelismului> (accesat pe 15.11.2018).
2. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova despre aprobarea Regulamentului privind fondurile ecologice nr. 988 din 21.09.1998. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1998, nr. 92-43, 8 octombrie.
3. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020, nr. 911 din 25.07.2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2016, nr. 256-264, 12 august.
4. Listele proiectelor aprobate din FEN 2013-2016. În: <http://www.madrm.gov.md/ro/content/fondul-ecologic-na%C8%9Bional> (accesat pe 15.11.2018).
5. Meleștean I. Clientelismul politic în alocarea resurselor publice din Bugetul de Stat către autoritățile publice locale, Studiu, Expert-Grup, Chișinău, 2018. În: <https://www.expert-grup.org/ro/biblioteca/item/1691-clientelismul-politic-in-alocarea-resurselor-publice-din-bugetul-de-stat> (accesat pe 15.11.2018).
6. Meleștean I., Clientelismul politic în alocarea surselor bugetului de stat către autoritățile publice locale. În: Materialele Conferinței științifico-practice internaționale cu genericul „Consolidarea administrației publice locale și perspectivele europene ale Republicii Moldova”, 2018.
7. Rapoartele de activitate a FEE 2014-2017. În: <http://www.fee.md/index.php?pag=news&id=513&l=ro> (accesat pe 17.11.2018).
8. Rapoartele de activitate a FISM 2014-2017. În: <http://fism.gov.md/ro/advanced-page-type/rapoarte> (accesat pe 15.11.2018).

**Prezentat:** 18 ianuarie 2019.

**E-mail:** melesteanion@gmail.com