

Finanțele partidelor din România: între dependența de stat și delapidarea lui

■ CRISTINA MATIUȚA

[University of Oradea]

Abstract

The article aims to analyze the financial behavior of political parties in Romania and the revenues collected in recent years, on the basis of available official data, as well as the practices of embezzling public money and using state resources for electoral purposes, by referring to several corruption scandals related to their funding. It suggests that, as laws became clearer and more restrictive, the methods of those engaged in corrupt practices seem to be refined as well and that a coherent legal framework along with the firm punishment of those guilty of violating laws could lessen the scourge of corruption.

Keywords

party-state relationship; donations; subsidies; patronage; clientelism; corruption

Natura relației partide-stat

Dacă legătura partidelor românești cu electoratul este mai degrabă slabă și instabilă, cu totul diferit par să stea lucrurile în privința relației lor cu statul. Fenomenul nu e specific românesc, se întâlnește și în alte „noi democrații”, iar literatura politologică investighează natura acestei relații în context post-comunist. Petr Kopecky¹, spre exemplu, observă că, în context post-comunist, partidele, slab ancorate în societate, pot fi mai bine înțelese în relația lor cu statul și analizează trei dimensiuni ale acestei relații: 1). măsura în care partidele depind de stat, exprimată de finanțarea publică a partidelor, accesul gratuit la mass-media, scutirile de taxe, ca mijloace de subvenționare sau chiar de supraviețuire a partidelor; 2). măsura în care partidele sunt conduse/administrate de către stat, referitoare la implicarea statului în reglementarea organizării, activităților și finanțării lor și 3). măsura în care partidele colonizează statul, exprimată de acapararea aparatului de stat prin patronaj, clientelism și corupție. Patronajul partidelor presupune alocarea de locuri de muncă și funcții în sectorul public, în companiile de stat,

1 Petr Kopecky, „Political Parties and the State in Post-Communist Europe: The Nature of Symbiosis”, în Petr Kopecky (ed), *Political Parties and State in Post-Communist Europe* (London and New York: Routledge, 2008), 5-10.

consiliile de administrație, regiile autonome, chiar și în școli, universități și institute de cercetare. Accesul la resursele statului oferă liderilor partidelor mijloacele de a clădi și apoi de a menține organizațiile de partid prin distribuirea de „stimulente selective” activiștilor și elitei de partid, în schimbul loialității lor. Patronajul devine astfel, într-o anumită măsură, o resursă pentru ancorarea partidelor în sistemul politic, care compensează rețelele organizaționale slab dezvoltate și lipsa legăturilor solide în societate. Strâns legat de patronaj, clientelismul este un fenomen și mai penetrant, în opinia lui Kopecky, el presupunând transferul selectiv al diverselor părți din resursele materiale publice (contracte, subvenții, locuințe, sponsorizări etc.) către indivizi sau anumite segmente ale societății, pentru asigurarea sprijinului electoral. În timp ce în democrațiile prospere au scăzut atât domeniile și mărimea sectorului public (și deci a resurselor pe care partidele le-ar putea distribui potențialilor clienți), cât și numărul marginalizaților societății (care să voteze în schimbul unor beneficii materiale), în statele foste comuniste, sau cel puțin în unele dintre ele, cererea pentru astfel de beneficii e mare în rândul săracilor-lipiți și al comunităților rurale izolate, defavorizate.

Și patronajul și clientelismul sunt practici corupte, se leagă de corupție, deși nu epuizează conceptul. Nu întâmplător partidele politice și politicienii ocupă primele două poziții într-un clasament al percepției corupției de către cetățenii Uniunii Europene, potrivit unui Eurobarometru recent.² Întrebați cât de răspândite sunt mita și abuzul de putere în beneficiul personal într-o serie de instituții și servicii publice și private, 56% dintre europeni consideră partidele politice drept cele mai corupte organizații, iar 53% apreciază că faptele de corupție sunt foarte răspândite în rândul politicienilor la nivel național, regional și local. Există, firește, variații însemnate între statele membre: 36% dintre suedezi și 39% dintre finlandezi spun că partidele sunt corupte, în timp ce, la polul opus, 80% dintre spanioli și 76% dintre francezi cred asta. Românii, cetățenii cei mai afectați de corupție în viața de zi cu zi din întreaga Uniune Europeană potrivit percepției proprii (68% cred asta), plasează partidele politice pe aceeași poziție cu sistemul sanitar în topul corupției: 58% dintre români le consideră cele mai corupte pe ambele.

În ciuda percepției proaste a partidelor, democrațiile europene consolidate dispun totuși de reglementări juridice pentru controlul sporit al provenienței banilor lor și al modului în care sunt cheltuiți, care, dublate de o justiție independentă și o societate civilă articulată și avizată, sancționează derapajele și contribuie la responsabilizarea politicienilor.

România a cunoscut și ea mai multe transformări legislative în privința finanțării partidelor și a alegerilor, codificările în materie devenind mai clare și mai stricte în cele aproape trei decenii de la prăbușirea comunismului.³ Acest articol nu face o analiză a legislației care guvernează finanțarea partidelor politice (din motive de economie a textului), ci își propune să analizeze mai degrabă comportamentul lor financiar și veniturile încasate în ultimii ani, pe baza datelor oficiale disponibile, precum și practicile de deturnare a banilor publici și de folosire a resurselor statului în scopuri electorale, prin referire la câteva scandaluri de corupție legate de finanțarea lor. Despre legislație vom spune doar că, privită în ansamblu, creează, în opinia noastră, pârgurile pentru asigurarea transparenței provenienței fondurilor partidelor și a corectitudinii competițiilor electorale. Actuala versiune

2 Special Eurobarometer 470/ December 2017, „Corruption”, disponibil la: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/index?p=1&instruments=SPECIAL> (accesat 05.01.2018).

3 Prima lege dedicată exclusiv finanțării activităților partidelor politice și campaniilor electorale este adoptată abia în 2003 (Legea 14/2003). Anterior ei, dispozițiile legate de finanțarea partidelor și campaniilor sunt incluse în Legea partidelor politice Nr. 27/1996 sau în Legile 68 și 69/1992 pentru alegerea Camerelor Parlamentului și a Președintelui României.

a legii finanțării activităților partidelor și a campaniilor electorale⁴ este cuprinzătoare, clară, conține referiri precise la sursele de finanțare, la tipurile de cheltuieli permise și publicarea lor, la mecanismele de raportare și control. Câștiguri evidente sunt și înființarea Autorității Electorale Permanente în anul 2003 ca instituție cu competență generală în materie electorală și cu atribuții clarificate și sporite de-a lungul timpului prin acte normative succesive și transparentizarea activităților contabile ale partidelor prin impunerea derulării operațiunilor financiare prin conturi bancare. Alte neajunsuri ale reglementărilor anterioare, precum cele legate de oferirea de bunuri și servicii partidelor/candidaților, au fost corectate prin includerea lor în categoria donațiilor și înregistrarea distinctă în contabilitate la valoarea de piață din momentul donației. Vom încerca să aflăm în ce măsură sunt însă respectate prevederile legii, atât în privința disciplinei și transparenței financiare, cât și a interdicției folosirii resurselor statului prin practici corupte, printr-o radiografiere, atât cât datele disponibile ne-o permit, a finanțelor partidelor, cu accent pe ultimii ani.

Banii partidelor din cotizații, donații și subsidii de la stat

O privire asupra surselor legale de finanțare a partidelor românești atestă preponderența veniturilor private (cotizații, donații, alte venituri) în comparație cu finanțarea acordată de stat. Un raport al Autorității Electorale Permanente⁵, publicat în 2015, în urma verificării veniturilor realizate în 2014 de către cele mai importante 11 partide politice ale momentului, redă grafic ponderea covârșitoare a veniturilor private: 90% din veniturile partidelor controlate provin din surse private (Fig. 1).

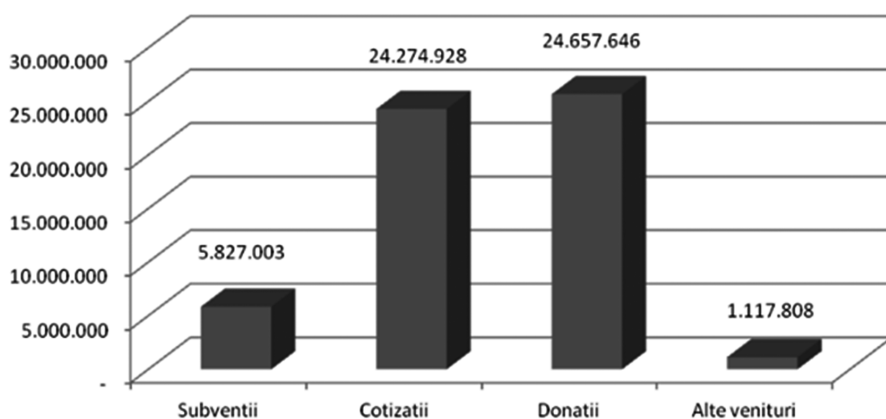


Fig. 1: Veniturile partidelor în anul fiscal 2014
(Sursa: Autoritatea Electorală Permanentă)

4 *Legea nr. 334/2006 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale*, republicată, cu modificările și completările ulterioare, text în vigoare începând cu data de 22 octombrie 2016, disponibilă pe site-ul Autorității Electorale Permanente: <http://www.roaep.ro/finantare/wp-content/uploads/2016/05/Legea-nr.-334-2006-actualizata.pdf> (accesat 06.01.2018).

5 Autoritatea Electorală Permanentă, *Raport privind activitatea desfășurată de către Departamentul de control al finanțării partidelor politice și a campaniilor electorale în anul 2015*, disponibil la: <http://www.roaep.ro/finantare/wp-content/uploads/2016/05/Raport-DCFPCE-2015-track-MO.pdf> (accesat 20.01.2018).

Faptul e confirmat și de cercetări anterioare. Spre exemplu, un studiu publicat în 2012 de Alexandra Ionașcu și Sorina Soare și care ia în calcul veniturile celor mai importante partide parlamentare (PSD, PNL, PDL și UDMR) din cotizații, donații și subsidii de la stat, în intervalul 2003-2010, constată că „în ciuda cuantumului impresionant cu care statul susține aceste formațiuni parlamentare este de remarcat că, în perioada recentă, sumele vărsate de la bugetul statului joacă mai degrabă un rol marginal, nedepășind în general 20% din totalul veniturilor declarate”.⁶

Membrul de partid și donatorul sunt așadar, oficial, principalii contributori la bugetul partidelor, iar aportul lor e important în special în cazul partidelor mari. Acest lucru reiese și din rapoartele anuale de venituri și cheltuieli pe care partidele au obligația de a le publica în Monitorul Oficial, în baza legii. Din analiza raportărilor pentru anii 2015 și 2016, disponibile pe site-ul Autorității Electorale Permanente⁷, constatăm câteva lucruri, chiar dacă informațiile furnizate de partide sunt incomplete. Mai întâi, că există mai multă disciplină în colectarea cotizațiilor în anul electoral 2016: PSD, partid cu peste jumătate de milion de membri⁸, adună din cotizații aproape 15.000.000 lei, mai mult decât dublul anului precedent (Vezi Tabelul 1).

Partidul	2015		2016	
	Cotizații	Donații	Cotizații	Donații
PSD	6 889 528	1 216 875	14 932 817	4 095 465
PNL	6 018 772	1 678 412	8 171 658	21 549 825
PMP	268 503	2 686 761	459 201	
ALDE	-	-	1 578 942	948 150
PRU	116 763	26 622	82 195	1 640 554
USR	-	-	27 371	4 029 138
UDMR	924 194	397 830	931 186	3 367 255

Tabelul 1: Valoarea cotizațiilor și donațiilor, exprimată în lei, pentru anii 2015 și 2016 (sursa: Autoritatea Electorală Permanentă, rapoartele anuale publicate în Monitorul Oficial)

De o colectare mai sistematică a cotizațiilor, prin comparație cu anul 2015, dau dovadă și PNL și PMP, în timp ce pentru UDMR nu există variații în veniturile provenite din cotizații între cei doi ani. Între partidele nou apărute, ALDE și USR, ambele înființate în 2015, discrepanțele în această categorie de venituri sunt evidente. ALDE, întemeiat pe o structură preexistentă (prin fuziunea Partidului Conservator cu Partidul Liberal Reformat, desprins în 2014 din PNL, în frunte cu Călin Popescu Tăriceanu) strânge din cotizații mult mai mulți bani decât USR, în schimb USR adună venituri mult mai consistente din donații, compensând astfel, măcar parțial, lipsa unor organizații teritoriale solide cu membri cotizanți.

Interesant de urmărit este aportul donatorilor la bugetele partidelor. Dacă în cazul unui mare partid de stânga precum PSD donațiile sunt mai degrabă moderate (aproape cinci milioane de lei în 2016) și mult mai importantă în asigurarea veniturilor este baza partidului, membri cotizanți (aproape cincisprezece milioane de lei), la dreapta spectrului politic, mai precis la PNL, accentul cade pe veniturile din donații. PNL adună din donații în 2016 mai mult decât toate celelalte partide la un

6 Alexandra Ionașcu, Sorina Soare, „În căutarea unui Mecena. Mecanisme și procese de finanțare ale partidelor politice în România postcomunistă”, *Sfera Politicii*, 169 (2012).

7 <http://www.roaep.ro/finantare/raportari-obligatorii-privind-activitatea-curenta-a-formatiunii-or-politice/> (accesat 21.01.2018).

8 PSD număra în decembrie 2013, data ultimei statistici disponibilă la Tribunalul Municipului București în baza legii partidelor politice în vigoare la acea dată, 509.551 membri. Date disponibile la: <http://tmb.ro/index.php/partide-politice> (accesat 21.01.2018).

loc (21.549.825 lei). Conform datelor publicate de partid în aprilie 2017⁹, referitoare la persoanele fizice care au făcut donații a căror valoare cumulată depășește 10 salarii de bază minime pe țară, 374 donatori au furnizat partidului 18.497.621 lei. Pe listă figurează și membri cu notorietate precum Emil Boc, Raluca Turcan, Gheorghe Falcă sau Cornel Popa care au donat în 2016 sume ce depășesc salariile lor de slujbași ai statului.¹⁰ Cu toate că restituirea unei părți din salariu este o practică (aproape) comună și acceptată în partidele din România, ea ridică și mai multe semne de întrebare atunci când donatorii sunt bugetari atât de generoși. În orice caz, membrul de partid influent, adeseori ocupant al unor posturi importante în sectorul public, este principalul contributor la bugetul partidului de proveniență, mult mai important decât sursele de finanțare externe. Din aceleași raportări (Anexa 6 la rapoartele din 2016), reiese că donațiile persoanelor juridice a căror valoare depășește 10 salarii minime însumează 924.750 lei la PNL, 225.900 lei la PSD, 125.000 lei la ALDE, 130.000 lei la USR, deci sume mult mai mici decât donațiile membrilor.

În privința subvențiilor de la bugetul de stat, calculele realizate pentru ultimii cinci ani (2013-2017), pe baza datelor publicate de Autoritatea Electorală Permanentă¹¹, indică o finanțare relativ constantă în 2013, 2014 și 2015 (sub 0,01% din veniturile bugetului de stat), urmată de o schimbare semnificativă în 2016, când subvenția acordată se situează peste dublul valorii anului precedent și de o nouă dublare în 2017, în raport cu 2016, ceea ce face ca sumele acordate partidelor să se apropie de pragul de 0,03% din veniturile bugetului de stat pe 2017 (vezi Tabelul 2).

Banii se îndreaptă, conform legii, spre partidele parlamentare, în raport cu mărimea lor și doar o parte insignifiantă spre cele neparlamentare (PNȚCD). Această blocare a accesului partidelor neparlamentare la fondurile publice ne duce cu gândul la teoria cartelizării sistemului de partide, dezvoltată de Richard Katz și Peter Mair,¹² potrivit căreia partidele, fiind ele însele responsabile de elaborarea, votarea și implementarea legislației în cauză și a cuantumului sumelor repartizate, vor impune reguli care le avantajează, folosind resursele statului pentru a-și asigura supraviețuirea și pentru a obține o poziție privilegiată în raport cu partidele nou-create. În acest fel, „statul se transformă într-o structură de susținere a partidelor aflate în corpul legislativ și de excludere a celorlalte”.¹³

Pe lângă subvențiile lunare, partidele beneficiază de alocări bugetare pentru campaniile electorale, raportate tot la performanțele lor electorale (cel puțin 3% din voturi la nivel național sau al circumscripției pentru care se cere rambursarea). Tabelul 3 prezintă contribuțiile pentru campania electorală, cheltuielile efectuate

9 Disponibile pe site-ul Autorității Electorale Permanente, Anexa Nr. 5 la normele metodologice: <http://www.roaep.ro/finantare/wp-content/uploads/2016/06/Partidul-National-Liberal.pdf> (accesat 26.01.2018).

10 Emil Boc (poziția 37 pe listă) donează partidului, la data de 04.05.2016, 100.000 de lei, sumă care excede veniturile sale de primar și cadru didactic la Universitatea Babes-Bolyai, potrivit declarației de avere disponibilă pe site-ul Primăriei Cluj-Napoca. Raluca Turcan donează PNL 73.150 lei, iar indemnizația sa de parlamentar în 2016, conform declarației de avere de la Camera Deputaților, este de 65.814 lei. Gheorghe Falcă donează 85.000 de lei, în timp ce indemnizațiile sale de primar al Aradului și lector la Universitatea Vasile Goldiș însumează puțin peste 58.000 de lei (familia adunând însă venituri substanțiale din dividende), iar Cornel Popa donează PNL 63.000 de lei, deși indemnizația sa de președinte al Consiliului Județean Bihor în anul 2015 era de doar 58.419 lei, conform declarației de avere de pe site-ul instituției.

11 Subvențiile lunare acordate partidelor politice, potrivit legii, sunt disponibile pe pagina web a Autorității Electorale Permanente: <http://www.roaep.ro/finantare/arhiva/>. Valorile din Tabelul 2 sunt date prin însumarea subvențiilor lunare.

12 Richard S. Katz, Peter Mair, „Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party”, *Party Politics*, No 1(1995): 5-28.

13 Silviu-Dan Mateescu, „Impactul cartelizării sistemului de partide din România asupra sistemului democratic”, *Sfera Politicii*, Nr. 162 (2011).

PARTIDUL	ANUL				
	2013	2014	2015	2016	2017
PSD	2.194.634,74	2.194.634,74	2.441.710,51	6.245.760,65	16.449.371,3
PNL	1.525.228,57	1.525.108,56	2.923.196	6.951.336,15	8.072.689,27
PD-L	1.066.223,82	1.066.223,81	87.423,05	-	-
PC	213.303,7	213.321,74	237.322,84	43.212,57	-
PP-DD	922.203,42	922.204,09	1.026.026	186.824,45	-
UNPR	100.350,17	100.350,18	111.647	434.447,94	-
Forța Civică	36.965,72	36.965,72	-	-	-
PNȚCD	18.482,86	18.482,86	20.563	3.744,35	-
USR	-	-	-	-	2.315.426,06
ALDE	-	-	-	592.421,18	1.923.042,27
PMP	-	-	-	-	1.273.390,71
TOTAL	6.077.393	6.077.291	6.847.888,4	14.457.747,29	30.033.919,61

Tabelul 2: Subvenții de la bugetul de stat, exprimate în lei, acordate partidelor politice între anii 2013-2017 (sursa: Autoritatea Electorală Permanentă)

Tip competi- tor	Total contribuții	Total cheltuieli	Suma din cererea de rambursare	Sumă rambursată prin decizie	Sumă nerambursată prin decizie
Total partide politice	50.549.345,44	49.813.759,12	45.281.616,64	42.516.437,65	2.765.178,99
Total minorități naționale	207.204,00	160.526,53	153.751,35	99.005,21	54.746,14
Total candidați independenți	1.000.255,77	930.940,08	126.243,09	88.938,33	37.304,76
TOTAL	51.756.805,21	50.905.225,73	45.561.611,08	42.704.381,19	2.857.229,89

Tabelul 3: Veniturile, cheltuielile, sumele solicitate prin cererea de rambursare și cheltuielile validate și rambursate la alegerile parlamentare din 2016 (Sursa: Autoritatea Electorală Permanentă)

de partide, sumele solicitate de la bugetul de stat prin cererea de rambursare și cele rambursate, la cele mai recente alegeri legislative din decembrie 2016.¹⁴

Observăm că statul a plătit 93% din totalul solicitărilor și că sub 1% din sumele solicitate și rambursate revine organizațiilor minorităților naționale și candidaților independenți. Sumele rambursate partidelor politice revin, în ordine descrescătoare, PNL (14.711.455,79 lei), PSD (13.754.370,16 lei), PMP (5.224.052,62 lei), ALDE (4.947.367,93 lei), USR (1.260.099,08 lei), UDMR (1.333.166,50 lei) și PRU (1.285.925,57 lei).¹⁵ Dacă luăm în calcul și sumele rambursate de la bugetul de stat competitorilor electorali la alegerile locale din 2016, de aproximativ zece milioane

¹⁴ Cifrele sunt preluate din *Raportul Autorității Electorale Permanente privind controlul finanțării activității curente a partidelor politice și a campaniilor electorale în anul 2017*, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, Nr. 303 din 27 aprilie 2017.

¹⁵ Conform Anexei 4 la *Raportul Autorității Electorale Permanente privind controlul finanțării activității curente a partidelor politice și a campaniilor electorale în anul 2017*, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, Nr. 303 din 27 aprilie 2017.

de euro (45.934.183,22 lei), constatăm că valoarea subvențiilor pentru cheltuielile de campanie (locală și parlamentară) este de peste șase ori mai mare decât cea a subvențiilor anuale curente pentru 2016.

Procentul mare de acordare a finanțării în raport cu solicitările poate fi considerat un indiciu al conformării competitorilor electorali la regulile de finanțare din timpul campaniilor electorale. Cu toate acestea, Departamentul de control al finanțării partidelor politice și a campaniilor electorale din cadrul Autorității Electorale Permanente a constatat (și sancționat) numeroase abateri de la prevederile legii, atât referitoare la veniturile partidelor (depășiri ale plafoanelor legale, contribuții electorale care provin din alte surse decât cele permise de lege sau depuse după încheierea campaniei electorale, reduceri de preț care depășesc 20% din valoarea bunurilor sau serviciilor oferite etc.), cât și la utilizarea banilor (depășiri ale procentelor pe tipuri de cheltuieli, plăți efectuate pentru alte cheltuieli decât cele permise de lege, cheltuieli mai mari decât contribuțiile constituite, documente justificative incomplete etc.).¹⁶

Mai gravă decât indisCIPLINA fiscală este însă încălcarea legii prin comiterea unor fapte de corupție. Și, pe măsură ce legile au devenit mai clare și mai restrictive, metodele celor angajați în practici corupte par să se rafineze și ele. Ultima parte a acestui articol face referiri la câteva din practicile de delapidare a statului.

Dincolo de cadrul legal: practici de delapidare a statului

Cele mai răspândite forme ale corupției politice și electorale în anii post-comunismului sunt folosirea abuzivă a resurselor materiale și umane ale instituțiilor publice în scop politic/electoral; alocarea discreționară a banilor publici de către partidul aflat la putere; mita electorală și finanțarea ilegală a partidelor/campaniilor electorale pentru beneficii ulterioare nelegitime.

Cu toate că legea interzice folosirea resurselor financiare, umane și tehnice aparținând instituțiilor publice pentru sprijinirea activităților partidelor politice și a campaniilor electorale ale acestora, au fost numeroase cazurile semnalate de mass-media în care mijloacele din dotarea instituțiilor publice pe care aleși locali, parlamentari sau miniștri le reprezentau erau folosite în scopuri electorale sau în interesul partidului lor. O anchetă de notorietate publică referitoare la folosirea resurselor, de această dată umane, ale instituțiilor publice în beneficiul unui partid îl vizează pe liderul PSD Liviu Dragnea. Acesta, în fosta sa calitate de președinte al Consiliului Județean Teleorman, ar fi intervenit pentru menținerea în funcție și plata salariilor a două angajate ale Direcției Generale de Asistență Socială și Protecția Copilului (DGASPC) Teleorman, deși știa că acestea nu s-au prezentat la serviciu și nici nu prestau vreuna din activitățile înscrise în contractul lor de muncă, ele lucrând de fapt la organizația PSD Teleorman. Acest dosar al angajărilor fictive, în care Liviu Dragnea este acuzat de instigare la abuz în serviciu și instigare la fals intelectual, se află încă pe rolul instanțelor de judecată,¹⁷ dar el atrage atenția asupra unui fenomen, cel al folosirii abuzive a funcțiilor de către așa-numiți „baroni locali”, pentru care orașul/județul în fruntea căruia se află devine o feudă.

În același registru, al abuzului de prerogativele funcției, se înscrie și alocarea discreționară a banilor publici de către partidele aflate la putere. Spre exemplu, o monitorizare realizată de Expert Forum, organizație neguvernamentală specializată

¹⁶ Departamentul de control al finanțării partidelor politice și a campaniilor electorale, „Implementarea mecanismelor de control și rambursare a cheltuielilor în campaniile electorale din anul 2016”, în revista *Expert Electoral*, editată de Autoritatea Electorală Permanentă, Nr. 1 (14)/ 2017: 45-46.

¹⁷ Vezi <http://www.hotnews.ro/stiri-esential-21986771-nou-termen-dosarul-angajarilor-fictive-liviu-dragnea-inalta-curte.htm> (accesat 30.01.2018).

în politici publice și reforma administrației, cu privire la alocarea de fonduri către autoritățile locale în intervalul 2004-2011, constată că este de trei ori mai probabil să primești fonduri publice dacă ești primar din arcul puterii decât dacă reprezینی un partid de opoziție. Monitorizarea, pe baza căreia a fost calculat și un indice al clientelismului politic (vezi Fig. 2), ia în calcul fondurile naționale pentru proiecte de investiții alocate administrațiilor locale prin intermediul a șase instrumente financiare de transfer de la bugetul de stat (altele decât veniturile proprii ale autorităților locale sau cotele partajate din impozite care ajung la primării sau la consiliile județene ca finanțări pentru diverse cheltuieli), și anume: fondul de rezervă al Guvernului, cel pentru drumuri județene și comunale, fondul de mediu, fondurile pentru școli, sumele distribuite prin ministerele Lucrărilor Publice și/sau Dezvoltării pe baza unei hotărâri de guvern pentru sistemele de apă în mediul rural și drumuri comunale și cele distribuite în baza unei ordonanțe de urgență din 2006 (la început ca o urgență în urma inundațiilor), pentru poduri, canalizare și terenuri de sport la sate.¹⁸ Lipsa totală de imparțialitate în alocarea banilor și dependența comunelor din România de finanțarea de la centru a încurajat de-a lungul anilor migrația ("traseismul politic") aleșilor locali spre partidul la putere, la o scară greu de conceput într-o democrație.

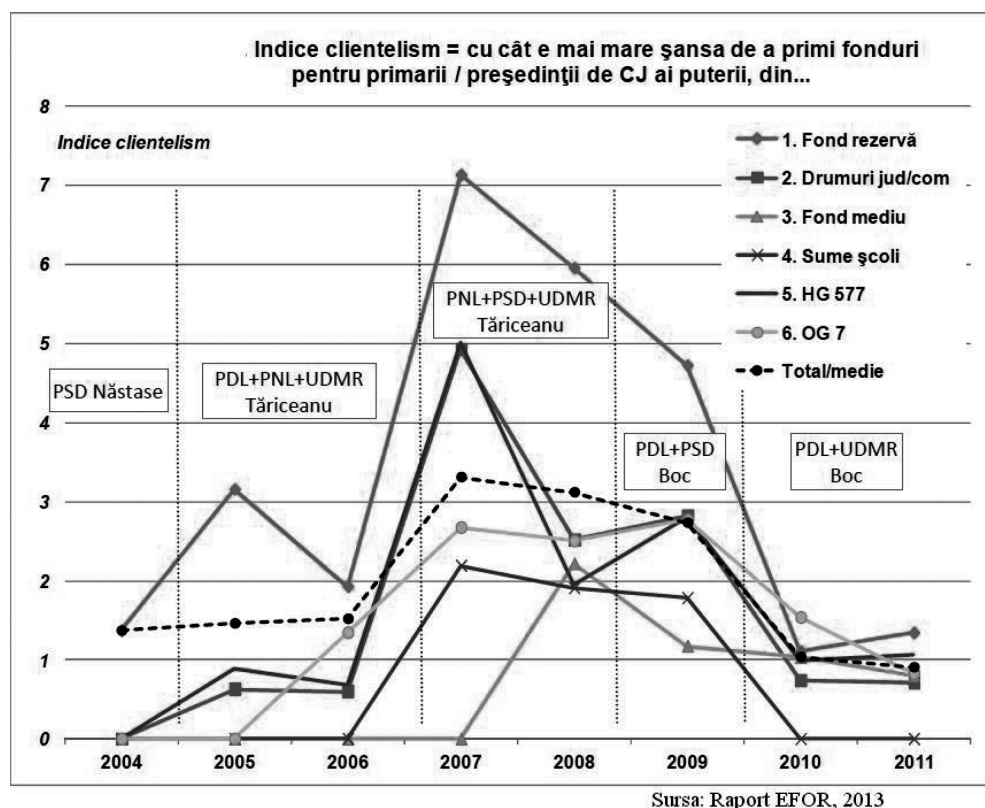


Figura 2: Indice Clientelism politic (sursa: Expert Forum)

¹⁸ Raportul Expert Forum este disponibil aici: <http://expertforum.ro/extra/harta-bugetelor/EFOR-rap-anual-2013.pdf> (accesat 30.01.2018).

Chiar dacă legislația a devenit mai clară și mai aspră în pedepsirea celor care se fac vinovați de încălcarea ei, partidele și-au perfecționat și ele metodele și instrumentele prin care o nesocotesc. De la formele „nevionovate” (și mai puțin costisitoare) ale mitei electorale (mititei, bere, pachete cu alimente, găleți, fulare sau căciuli), ajungem la altele „mascate”, care iau chipul unor contracte publice, la prețuri supraevaluate, executate de firme agreeate, urmând ca o parte din bani să se întoarcă la partid pentru finanțarea ilegală a campaniilor electorale sau în buzunarele politicianilor. Asemenea practici, recurente în anii post-comunismului, s-au soldat în unele cazuri cu scandaluri de corupție și condamnări răsunătoare. Spre exemplu, unul din cele mai cunoscute dosare de corupție legate de finanțarea ilegală a unei campanii electorale s-a încheiat cu condamnarea fostului prim-ministru Adrian Năstase la doi ani de închisoare, fiind acuzat că a luat mită și a fost beneficiarul unui mecanism complex de spălare de bani pentru campania sa prezidențială din 2004. Concret, în cursul anului electoral 2004, Inspectoratul de Stat în Construcții (ISC) a inițiat un simpozion intitulat „Trofeul Calității în Construcții” care, prin instituirea unor taxe de participare consistente, reprezenta de fapt un paravan pentru strângerea de bani pentru campania electorală a lui Adrian Năstase. Sumele adunate de la instituțiile publice și companiile de stat participante (dintre care multe nu aveau legătură cu construcțiile, precum Agenția Națională Sanitar-Veterinară sau Regia Națională a Pădurilor Romsilva), consistente ca valoare (peste 1.7 milioane euro), nu s-au făcut venituri la bugetul ISC, ci au fost încasate de câteva societăți private, în schimbul unor servicii fictive. O parte a banilor a fost folosită pentru achiziționarea materialelor de propagandă electorală a lui Adrian Năstase (caiete, fulare, tricouri, calendare, pliante, brichete personalizate).¹⁹

Un alt exemplu de finanțare ilegală a campaniei electorale l-a vizat pe omul de afaceri Ioan Niculae, condamnat definitiv în 2015 pentru că ar fi finanțat ilegal cu un milion de euro campania prezidențială a lui Mircea Geoană din 2009. Potrivit procurorilor anticorupție, pentru a se disimula destinația reală a banilor, ocolindu-se dispozițiile legale referitoare la finanțarea partidelor și a campaniilor electorale, sumele erau folosite pentru achitarea plăților către diferiți furnizori de servicii ce aveau legătură cu campaniile electorale, inclusiv instituții implicate în realizarea de sondaje de opinie publică. În schimbul banilor oferiți, Ioan Niculae ar fi solicitat ca, în cazul câștigării alegerilor de către candidatul PSD, să fie desemnate persoane care să îi susțină interesele la conducerea Ministerului Economiei, Comerțului și Mediului de Afaceri și al societăților Transgaz și Romgaz, pentru a obține prețuri avantajoase pentru gaz.²⁰

Nu ne-am propus înșiruirea cât mai multor cazuri de corupție, sunt foarte numeroase și transpartinice, exemplele sunt însă ilustrative pentru deslușirea unor mecanisme de delapidare a statului, departe de a le epuiza. Ca remarcă finală, o privire cuprinzătoare asupra acestor mecanisme oferă un alt raport al celor de la Expert Forum, din septembrie 2017²¹, axat pe legăturile dintre achizițiile publice și partidele politice. Raportul inventariază o mulțime de cazuri de natură penală în care partidele și politicienii apelează la manipularea procedurilor de achiziții

19 <http://www.mediafax.ro/social/adrian-nastase-deferit-justitiei-3775044> (accesat la 30 ianuarie 2018).

20 <http://www.mediafax.ro/politic/dosarul-mita-la-psd-trei-ani-si-doi-ani-si-sase-luni-de-inchisoare-cu-executare-pentru-bunea-si-niculae-instanta-a-mai-decis-confiscarea-sumei-de-641-000-de-lei-de-la-ioan-niculae-14104291> (accesat la 31.01. 2018).

21 *Banii și politica. Legăturile dintre achizițiile publice și partidele politice*, Policy Brief 61/ Septembrie 2017, disponibil la: http://expertforum.ro/wp-content/uploads/2017/09/PB-61_ro.pdf (accesat 02.02.2018).

publice și la „sifonarea” resurselor de la companiile de stat pentru îmbogățirea personală și obținerea de fonduri pentru partid. Tabloul include practici precum plata de comisioane de către oamenii de afaceri (de regulă 10-20% din valoarea contractelor) către președintele de consiliu județean, primar, director, ministru etc., pentru a câștiga o achiziție publică (precum lucrări de modernizare și/sau întreținere a drumurilor) sau solicitarea de mită de către decidenți pentru aprobarea unor plăți pentru lucrări deja executate de companii (unul dintre exemplele de acest fel este dosarul „Gala Bute”, în care Elena Udrea a fost condamnată pentru coordonarea unui sistem prin care apropiații săi au primit bani de la mai multe firme pentru a le garanta plata la timp a lucrărilor finanțate de conducerea Ministerului Dezvoltării Regionale și Turismului, la conducerea căruia se afla la acea dată.²² O parte din sume ar fi ajuns la filiala București a Partidului Democrat-Liberal, fiind folosite inclusiv pentru finanțarea unor campanii de defăimare a adversarilor sau jurnaliștilor).

Concluzii

Strategiile de finanțări ilicite ale partidelor și politicienilor sunt diverse, se modifică în permanență și se adaptează schimbărilor legislative. Contractele supraevaluate (inclusiv contracte de consultanță și studii de fezabilitate), serviciile fictive, numirea unor persoane apropiate partidului/partidelor la putere în posturi-cheie din companiile de stat pentru a facilita atribuirea preferențială de contracte din bani publici, alocările abuzive, clientelare de fonduri sunt modalitățile preferate de delapidare a statului. Una din concluziile rapoartelor Expert Forum citate aici este aceea că fondurile naționale sunt mai vulnerabile la acte de clientelism decât cele europene (deși fraudă și clientelismul nu lipsesc nici din finanțările europene), datorită controlului managerial și de performanță mai scăzut. Așadar, întărirea capacității administrative a statului, inclusiv printr-un cadru legal coerent (modificarea repetată a legii achizițiilor publice, supralegiferarea sunt exemple de rele practici) și prin utilizarea transparentă și corectă a sistemelor informatice (e-guvernarea funcționează bine în condiții de onestitate, responsabilitate, competență a administrației publice), dublată de pedepsirea fermă a celor vinovați de încălcarea legilor ar putea diminua flagelul corupției.

Și, pentru că eforturile anti-corupție sunt cel mai adesea o problemă de acțiune colectivă²³, ele trebuie să urmărească și dezvoltarea capacității electoratului de a sancționa practicile corupte ale partidelor, această sancțiune netraducându-se în absenteism la urne, ci în creșterea intoleranței față de favoritisme și corupție. Schimbarea ar trebui să vină, firește, și din direcția partidelor politice, pentru că legile, oricât de aspre, nu vor reuși probabil să acopere toate manevrele inventate pentru eludarea lor. Dacă partidele nu vor înțelege că voturile primite în alegeri (la un nivel de participare electorală care le plasează la/sub limita legitimității politice) nu le dau și dreptul de a clienteliza administrația și de a abuza de resursele publice, ruptura între ele și societate se va adânci și mai mult, iar șansele de a se transforma în organizații respectabile vor scădea pe măsură.

22 Vezi: <http://www.mediafax.ro/social/elena-udrea-trimisa-in-judecata-in-dosarul-gala-bute-fostul-ministru-coordona-un-sistem-prin-care-apropiatii-sai-luau-mita-de-la-firme-pentru-contracte-cu-mdrt-14133119> (accesat 02.02.2018).

23 Alina Mungiu-Pippidi, *În căutarea bunei guvernări. Cum au scăpat alte țări de corupție?* (lași: Polirom, 2017): 231.

BIBLIOGRAFIE:

1. Sergiu Gherghina, Mihail Chiru, Fernando Casal Bertoa, „Resursele statului și bani de buzunar: Finanțarea partidelor politice românești în perioada postcomunistă”, în Sergiu Gherghina (editor), *Voturi și politici. Dinamica partidelor românești în ultimele două decenii*, Iași: Institutul European, 2011, p. 235-257.
2. Alexandra Ionașcu, Sorina Soare, „În căutarea unui Mecena. Mecanisme și procese de finanțare ale partidelor politice în România postcomunistă”, în *Sfera Politicii*, Nr. 169/2012.
3. Richard S. Katz, Peter Mair, „Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party”, *Party Politics*, No 1/1995.
4. Petr Kopecky (ed), *Political Parties and State in Post-Communist Europe*, London and New York: Routledge, 2008.
5. Peter Mair, „What is Different about Post-Communist Systems?” în *Party System Change. Approaches and Interpretations*, Clarendon Press, Oxford, 1997, p. 175-199.
6. Silviu-Dan Mateescu, „Impactul cartelizării sistemului de partide din România asupra sistemului democratic”, *Sfera Politicii*, Nr. 162/2011.
7. Alina Mungiu-Pippidi, *În căutarea bunei guvernări. Cum au scăpat alte țări de corupție?*, Iași: Polirom, 2017.

Surse online:

1. Autoritatea Electorală Permanentă: <http://www.roaep.ro/finantare/arhiva/>
2. Autoritatea Electorală Permanentă, Raport privind activitatea desfășurată de către Departamentul de control al finanțării partidelor politice și a campaniilor electorale în anul 2015: <http://www.roaep.ro/finantare/wp-content/uploads/2016/05/Raport-DCFPPCE-2015-track-MO.pdf>
3. European Commission, Special Eurobarometer 470/ December 2017, „Corruption”: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/index#p=1&instruments=SPECIAL>
4. Expert Forum, Banii și politica. Legăturile dintre achizițiile publice și partidele politice, Policy Brief 61/Septembrie 2017, disponibil la: http://expertforum.ro/wp-content/uploads/2017/09/PB-61_ro.pdf
5. Expert Forum, Raport Clientelismul Politic, <http://expertforum.ro/extra/harta-bugetelor/EFOR-rap-anual-2013.pdf>
6. Legea nr. 334/2006 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale, republicată, cu modificările și completările ulterioare, text în vigoare începând cu data de 22 octombrie 2016, disponibilă pe site-ul Autorității Electorale Permanente: <http://www.roaep.ro/legislatie/legislatie-electorala/finantarea-partidelor-politice-si-a-campaniei-electorale/>
7. <http://www.hotnews.ro/stiri-esential-21986771-nou-termen-dosarul-angajarilor-fictive-lui-liviu-dragnea-inalta-curte.htm>
8. <http://www.mediafax.ro/social/adrian-nastase-deferit-justitiei-3775044>
9. <http://www.mediafax.ro/politic/dosarul-mita-la-psd-trei-ani-si-doi-ani-si-sase-luni-de-inchisoare-cu-executare-pentru-bunea-si-niculae-instanta-a-mai-decis-confiscarea-sumei-de-641-000-de-lei-de-la-ioan-niculae-14104291>
10. <http://www.mediafax.ro/social/elena-udrea-trimisa-in-judecata-in-dosarul-gala-bute-fostul-ministru-coordona-un-sistem-prin-care-apropiatii-sai-luau-mita-de-la-firme-pentru-contracte-cu-mdrt-14133119>