



# Creșterea transparenței și responsabilității în finanțarea partidelor politice

## Recomandări de politici publice



## Context

Partidele politice reprezintă instituții vitale ale democrației contemporane, elementele esențiale ale exprimării și manifestării pluralismului politic. Rolurile pe care acestea le îndeplinesc sunt multiple și vizează în principal două perspective: relația cu indivizii și grupurile și relația cu elitele societății. În acest sens, partidele politice reprezintă instrumente care integrează cetățenii și grupurile în sistemul politic și recrutează elitele<sup>1</sup>.

Impactul comportamentului partidelor politice asupra democrației este determinant. De aceea, în momentul în care fenomenul corupției intervine la nivelul partidelor politice, efectele negative se resimt practic în toate palierele societății.

Încrederea publicului în instituțiile democratice a fost erodată ca urmare a scandalurilor de corupție în care au fost implicați politicieni. Conform Barometrului Global al Corupției 2010-2011, aproximativ 63% dintre cetățenii intervievați consideră partidele politice ca fiind instituțiile cele mai corupte, iar 57% vizează Parlamentul. La nivelul României procentul este de 89% față de partidele politice și 87% față de Parlament.

Pentru menținerea și creșterea încrederii publicului în partidele politice se impune aplicarea unor reguli și standarde coerente

<sup>1</sup> Financing political parties and election campaigns – guidelines – Ingrid van Biezen, Integrated project "Making democratic institutions work", Council of Europe Publishing, p. 11

și clare care să reglementeze modul și instrumentele de finanțare a partidelor politice și a campaniilor electorale. Acestea, din perspectiva Consiliului Europei, trebuie să se bazeze pe un set de principii generale (conform Recomandării Rec (2003)<sup>4</sup> a Comitetului de Miniștri cu privire la reguli comune împotriva corupției în finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale), care vizează: sursele externe de finanțare, cheltuielile din campaniile electorale, transparența, monitorizarea independentă, sancțiuni.

Transparența reprezintă unul dintre elementele centrale ale sistemului de finanțare a partidelor politice care poate genera pe termen lung creșterea încrederii publicului în partidele politice și politicieni. Transparența completă a modului de finanțare a partidelor politice trebuie asigurată pentru a se evita orice influență nedorită a banilor asupra doctrinei și practicilor partidelor politice. Orice sistem de finanțare a partidelor politice va fi eficient dacă implică mecanisme puternice de control și sancțiuni pentru eventualele încălcări. În acest sens, existența unor organisme de control formate din membri independenți și cu instrumente suficiente (inclusiv rol/putere de investigare, și resurse tehnice și financiare) este necesară pentru a putea să își exercite funcția de monitorizare și control<sup>2</sup>.

Transparența reprezintă punctul central în reglementarea modului în care sunt finanțate

<sup>2</sup> Financing political parties and election campaigns – guidelines – Ingrid van Biezen, Integrated project "Making democratic institutions work", Council of Europe Publishing, p. 13

partidele și candidații. Prin creșterea nivelului de transparență, la alegeri cetățenii sunt îndreptățiți să aleagă în mod informat candidații.

Legislația la nivel internațional recunoaște importanța transparenței în reducerea corupției la nivel politic și publicarea modului de finanțare a partidelor politice ca instrument de îmbunătățire a acesteia. Convenția Națiunilor Unite împotriva Corupției (UNCAC), a solicitat statelor membre să "crească gradul de transparență în finanțarea candidaților pentru funcții publice și, unde este cazul, în finanțarea partidelor politice." Convenția Uniunii Africane a mers mai departe și este singurul acord inter-statal care are prevederi obligatorii cu privire la finanțarea partidelor politice, solicitând membrilor să "încorporeze principiul transparenței în sistemul de finanțare a partidelor politice"<sup>3</sup>.

La nivelul Uniunii Europene, pentru asigurarea unui nivel înalt de transparență, monitorizare adecvată și sancțiuni efective și proporționale, este necesară stabilirea unor reguli pentru partidele politice europene - proces care se află în derulare, în prezent<sup>4</sup>.

Legislația în domeniul finanțării partidelor politice ar trebui să includă cel puțin 4 aspecte distincte referitoare la transparență<sup>5</sup>:

3 Standards on Political Funding and Favours – Transparency International – Policy Position 01/2009, p 2

4 Transparency International EU Position Paper European Commission reform proposal: Statute and Financing of European Political Parties, p 2

5 Financing political parties and election campaigns – guidelines – Ingrid van Biezen, Integrated project "Making democratic institutions work", Council of Europe Publishing, p 51

- Dezvăluire: reguli care obligă partidele politice să facă public nivelul veniturilor, inclusiv identitatea donatorilor și cheltuielile.

- Raportare: reguli care să prevadă faptul că, conturile partidelor trebuie să fie publice și raportate instituțiilor abilitate.

- Monitorizare: instituirea unui organism independent de inspecție și control a conturilor partidelor.

- Aplicare: un sistem legal de sancțiuni care să asigure faptul că reglementările cu privire la finanțarea partidelor nu sunt eludate și să impună sancțiuni când legea este încălcată.

Partidele politice reprezintă unul dintre pilonii Sistemului National de Integritate, cu impact direct și asupra celorlalți. Evaluarea acestui sistem a relevat faptul că în România, lipsa unui mecanism de transparență și de integritate cu privire la finanțarea partidelor politice, dar și imposibilitatea de a controla, prin intermediul transparenței și a responsabilității, candidații partidelor pentru funcțiile publice, reprezintă cele mai importante riscuri de corupție la nivel politic<sup>6</sup>.

În acest context, Transparency International România (TI-Ro) a identificat o serie de vulnerabilități și propune măsuri pentru creșterea transparenței finanțării partidelor și astfel, încrederea cetățenilor în candidați, partide și aleșii în funcții de demnitate publică. De asemenea, responsabilitatea aleșilor

6 Studiul privind Sistemul National de Integritate – Transparency International Romania, p 19

va crește prin transparentizarea finanțării partidelor.

### Situatia curenta

Cadrul normativ care reglementează finanțarea partidelor politice include: Legea nr. 334/2006, privind finanțarea activităților partidelor politice și a campaniilor electorale și HG 749/2007, pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Legii nr. 334/2006 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale. Legea nr. 14/2003 a partidelor politice, reglementările electorale (privind fiecare tip de alegeri în parte), normele privind activitatea Autorității Electorale Permanente și a Curții de Conturi, regulile privind contabilitatea în România, completează cu caracter de norme generale, cadrul normativ special aplicat. Ca evaluare generală acest cadru normativ a fost apreciat pozitiv de către experții internaționali ai Uniunii Europene (inclusiv Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept – Comisia de la Veneția) și Consiliului Europei (Grupul Statelor Împotriva Corupției – GRECO). Au rămas însă evidente o serie de vulnerabilități care în contextul economic și politic românesc creează situații de apariție a corupției, scăderea încrederii cetățenilor în aleși și a responsabilității aleșilor.

### Veniturile partidelor

Finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale este reglementată prin Legea nr.334/2006. Organismul competent de control al finanțărilor campaniei electorale și al implementării legii este Autoritatea Electorală Permanentă (AEP), care exercită acum funcții care erau de competența Curții de Conturi, sub o legislație anterioară.<sup>7</sup> Legea stabilește anumite interdicții și restricții, inclusiv un plafon pentru cheltuielile de campanie.<sup>8</sup> Candidații își pot finanța campaniile prin donații, care trebuie declarate la AEP și pot fi utilizate numai după ce a fost făcut acest lucru.

Principalele surse de finanțare sunt reprezentate de donații, cotizații ale membrilor, venituri rezultate din activitățile proprii ale partidului și subvențiile de la stat. Legea electorală stabilește un set minim de reguli cu privire la modul în care pot fi cheltuite fondurile pe durata campaniilor electorale (regulile sunt complementare celor stabilite prin legea nr. 334/2006). Conform acestei legi, partidele politice primesc o sumă de până la 0,04% din bugetul național. Această sumă este împărțită între partide și există o serie de obligații pe care partidele trebuie să le

<sup>7</sup> Curtea de Conturi își păstrează funcția de control al subvențiilor pe care partidele politice primesc de la bugetul de stat.

<sup>8</sup> Pentru alegerile prezidențiale, limita de cheltuieli maxime pentru un partid sau alianță politică, care a nominalizat un candidat prezidențial înregistrat, sau pentru candidații independenți, este de 25000 salarii minime. Salariul minim oficial pentru anul 2009 a fost de 600 lei (în jurul valorii de 140 Euro), astfel, limita de cheltuieli pentru fiecare partid sau alianță desemnatoare, sau candidat independent, a fost în jurul valorii de 3,5 milioane de euro.

întrunească în cheltuirea sumei (art. 20 al legii prezintă în mod expres pe ce pot fi cheltuiți banii statului). Partidele politice își primesc finanțarea prin bugetul Autorității Electorale Permanente și trebuie să țină o contabilitate separată pentru sumele primite de la stat.

Există mai multe dispoziții în Legea nr. 334/2006, cu privire la felul în care partidele își constituie și cheltuie bugetul. Finanțarea din surse străine pe durata campaniei electorale este strict interzisă. Legea impune anumite praguri pentru cheltuielile pe durata unei campanii (art. 30). Finanțarea de stat poate acoperi numai anumite tipuri de costuri. Există limite cu privire la sumele de bani pe care partidele o pot obține fie prin donații, fie prin cotizațiile membrilor.

În ceea ce privește finanțarea privată, legea impune un cuantum limită pentru sumele ce constituie surse de finanțare pentru partide: cotizația plătită de membri nu poate depăși anual 48 de salarii minime burte pe țară, donațiile trebuie să fie mai mici de 200 de salarii minime sau 500 de salarii minime, în cazul persoanelor juridice. Ordonanța de Urgență nr. 98/2008, ce modifică Legea nr. 334/2006 a crescut ambele limite – într-un an financiar care cuprinde mai multe scrutine, donațiile primite de la cetățeni pot însuma până la 400 de salarii minime, pe când donațiile de la persoane juridice nu pot depăși 1000 de salarii minime. Pentru fiecare campanie electorală. Donațiile primite de un partid într-un an fiscal nu pot fi mai mari de 0,025% din venitul prevăzut la bugetul de

stat<sup>9</sup> (0.050% într-un an electoral). Limitele donațiilor determină persoanele fizice și companiile, care vor să doneze mai mult decât este permis, să-și ascundă donațiile. Reglementările, așa cum sunt ele acum, nu limitează capacitatea unui partid de strângere de fonduri, dar limitează transparența.

Mai mult decât atât, prin limitarea transparenței, ceea ce se obține este un prilej prin care se pot aduce bani "gri" pentru finanțarea partidelor, în special în campaniile electorale. Așa cum a fost observat și într-un articol realizat pe tema finanțării partidelor politice de către Alexandru Ionașcu și Sorina Soare, pe când unele partide politice și-au păstrat cât de cât consecvența în obținerea fondurilor din surse private pe toate perioadele, în cazul altor partide, se poate observa clar ca în perioada electorală resursele financiare venite din surse private, de ex.: donații și cotizații, cresc substanțial.

<sup>9</sup> În termeni absoluți, în 2009, acest prag este de 18.92 milioane RON.

## Evoluția resurselor financiare ale principalelor partide post-comuniste românești (2003-2010)

PSD	Data	Subvenții Statale	Cotizații	Donații	Venituri totale	Subsidii %	Cotizații	Donații
	2003	2266310	7256352	969500.6	12939590	17.51	56.08	7.49
	2004	2266310	25311878	7503086.6	41580817	5.45	60.87	18.04
	2007	2924200	5698889	3793656	12807638	22.83	44.50	29.62
	2008	2924200	19098942	18879601	41226272	7.09	46.33	45.80
	2009	2651207.8	10309590	8065707	21026505	12.61	49.03	38.36
	2010	2284258.1	3584859	389505	6528003	34.99	54.92	5.97
PDL	2003	812027	212710	1113792	2277459	35.65	9.34	48.91
	2004	812027	1099322	3180240.3	5197553	15.62	21.15	61.19
	2007	1599130	2304802	11159289	15302363	10.45	15.06	72.93
	2008	1599130	21375888	33374071	57821701	2.77	36.97	57.72
	2009	2635999.7	13266235	27655223	43557458	6.05	30.46	63.49
	2010	2281636.1	4349937	4465291	11407221	20.00	38.13	39.14
PNL	2003	1125095	491497	667896.4	2480064	45.37	19.82	26.93
	2004	1125095	1555784	4962014.6	8408174	13.38	18.50	59.01
	2007	1589366	2877868	9925276	14677061	10.83	19.61	67.62
	2008	1589366	9801581	33198234	45459233	3.50	21.56	73.03
	2009	1534486.9	3384632	5983277	11183458	13.72	30.26	53.50
	2010	1322125.2	4330730	1835019	7823312	16.90	55.36	23.46
UDMR	2003	746945	567169	633402.8	2857472	26.14	19.85	22.17
	2004	746945	728627	3019315.6	4622351	16.16	15.76	65.32
	2007	722269	638939	2148688	3531119	20.45	18.09	60.85
	2008	512422	1088878	6475613	8099504	6.33	13.44	79.95
	2009	80122.6	636607.75	2184683.6	2901414	2.76	21.94	75.30
	2010	20882660	724111.1	431895.8	22140396	94.32	3.27	1.95

(Sursa: [http://www.sferapoliticii.ro/sfera/169/art06-Ionascu\\_Soare.php](http://www.sferapoliticii.ro/sfera/169/art06-Ionascu_Soare.php))

În ceea ce privește subvențiile acordate de la stat partidelor politice, se poate observa că acestea au scăzut dramatic pentru anul 2012, un an de altfel electoral, forțând astfel

partidele să obțină fonduri din domeniul privat, accentuând astfel posibilitatea unor nereguli și a perceperii de bani "gri".

An	Subvenții acordate partidelor și formațiunilor politice					
	PSD	PC	PNL	PD-L	UDMR	TOTAL
2009	2,651,207.77	68,677.49	1,534,486.88	2,635,999.71	80,122.60	6.970,494.45
2010	2,284,258.11	59,148.61	1,322.125.22	2,281,636.06	-	5,945,168.00
2011	2,293,224.44	59,82.53	1,327,314.94	2,290,592.09	-	5,970,514.00
2012	711,925.32	8,434,26	412,061.31	711,108.11	-	1,853,529.00

(Sursa: <http://www.sferapoliticii.ro/sfera/169/art07-Gilia.php>)

## Cheltuielile partidelor

### Limitarea cheltuielilor

- România a adoptat un sistem care limitează/plafonează cheltuielile partidelor în campaniile electorale (Capitolul IV, Secțiunea a 3-a din Legea nr. 334/2006), indiferent de sursele din care provin sumele cheltuite: subvenții de la stat, cotizații, donații sau venituri din activități proprii.

Alte modele folosite în statele democratice presupun impunerea de plafoane doar în situația folosirii de finanțare publică. Spre exemplu, în Statele Unite candidații pot renunța la subvenția publică, iar în această situație nu sunt ținuți de nicio maximă a cheltuielilor. Această practică este arareori practică în Europa, unde finanțarea partidelor politice este mai strict reglementată și astfel integritatea finanțării urmărită mai îndeaproape.

- Atât în perioadele electorale, cât și în afara perioadelor electorale există o listă de activități, limitativ prevăzută de lege, pentru care partidele pot folosi subvenția primită de la bugetul de stat: a) cheltuieli materiale pentru întreținerea și funcționarea sediilor; b) cheltuieli de personal; c) cheltuieli pentru presă și propagandă; d) cheltuieli privind organizarea de activități cu caracter politic; e) cheltuieli de deplasare în țară și în străinătate; f) cheltuieli pentru telecomunicații; g) cheltuieli cu delegațiile din străinătate; h) cheltuieli

cu cotizațiile datorate organizațiilor politice internaționale la care este afiliat partidul politic; i) investiții în bunuri mobile și imobile, necesare activității partidelor respective; j) cheltuieli de protocol; k) cheltuieli de birotică; l) cheltuieli pentru campania electorală. Iar subvenția de stat este teoretic condiționată de asigurarea transparenței exercițiului financiar al partidelor. Sprijinul public se acordă și indirect, prin asigurarea sediilor partidelor politice (maximum un sediu pe unitate administrativ-teritorială)

- Există reglementări cu privire la utilizarea unor resurse în activitatea partidelor. O serie de interdicții se aplică pentru a preveni utilizarea (greșită), în vederea finanțării partidelor și a campaniei electorale, a resurselor financiare, umane și tehnice aparținând instituțiilor publice, regiilor autonome, companiilor naționale, societăților comerciale sau băncilor

- Dincolo de limitele de cheltuieli trebuie reținut: „Cheltuielile privitoare la realizarea materialelor de propagandă electorală sunt suportate exclusiv de beneficiarii acestora - candidați independenți, partide politice sau alianțe politice ori electorale.” (art. 29, alin (3))

- „Candidații propuși pentru alegeri de un partid politic pot finanța activități de propagandă electorală doar prin intermediul partidului politic. Sumele de bani primite de la candidații propuși pentru alegeri de un partid politic sunt considerate donații și li se aplică



în mod corespunzător prevederile prezentei legi.” (art. 31, alin (1) și (2))

### Controlul finanțării partidelor

- Pentru efectuarea controlului de către instituțiile publice, pentru campaniile electorale, partidele sunt obligate să aibă mandatarți financiari.
- Controlul finanțării partidelor intră în responsabilitatea a două instituții. Pe de o parte, Autoritatea Electorală Permanentă (AEP), care verifică activitatea partidelor: rapoartele lor privind cotizațiile, donațiile veniturile proprii și cheltuielile. Partidele au obligația să coopereze cu AEP în procedurile acestora anuale de control sau în controalele inițiate la sesizarea oricărui cetățean, care are știre de vreo neregulă sau încălcare a legii comisă de către partidele politice.
- Raportarea în legătură cu cheltuielile

pentru campania electorală trebuie efectuată în termen de 15 zile de la desfășurarea alegerilor. Dacă este cazul, AEP poate cere documente adiționale în termen de încă 15 zile, iar în 30 de zile, trebuie să se pronunțe cu privire la respectarea de către fiecare candidat a prevederilor legale. Deciziile AEP în implementarea acestei legi pot fi atacate la Curtea de Apel București.

- Pe de altă parte, dinamica reală a procedurilor de control este o problemă complicată. Legea afirmă în mod explicit că rolul Curții de Conturi (CC) în controlul finanțării partidelor va fi menținut. Curtea de Conturi verifică cheltuirea subvențiilor primite de partide de la bugetul de stat..
- În cazul în care nu constituie infracțiuni, încălcările prevederilor legii 334/2006 constituie contravenție și se sancționează cu amendă.

Controale efectuate<sup>10</sup>

Număr Rapoarte	2008	2009	Locale 2008	Parlamentare 2008	Europene 2009	Prezidențiale 2009	Plângere penală
AEP	19 organizații	31 organizații	46.388	3.644	9	12	0
CC	-	6 partide	-	-	-	-	0

Limitări ale posibilității de control a cheltuielilor

- Totuși, conform estimărilor prezentate în 2009 de Ministerul Finanțelor către GRECO, se poate aprecia că peste 30% din cheltuielile partidelor se mențin în zona subterană a economiei
- În plus, GRECO observă că sprijinul partidelor pentru și din partea terților nu este deloc reglementat de lege. În cazul relațiilor partidelor cu terții pe perioada campaniilor există mai multe modele de acțiune:
  - Interzicerea oricărei activități de propagandă politică a unor terți – prin extinderea la orice tip de activitate politică de campanie a reglementării de astăzi care interzice folosirea de materiale de propagandă de către altcineva decât partidele, alianțele și candidații independenți.
  - Impunerea obligativității ca terții să se înregistreze la AEP și să depună rapoarte asemenea partidelor.
  - Impunerea ca partidele să se asocieze formal cu acești terți și să se asigure transparența cheltuielilor lor. În absența asocierii formale cu partidul (alianța sau candidatul independent) activitatea lor este interzisă.
- Pe durata campaniilor electorale, atât în 2008, cât și în 2009, au fost amplasate panouri și bannere în care erau atacați candidații, fără a fi indicată sursa (încălcând art. 29 din legea cu privire la finanțarea partidelor politice și campaniilor electorale). Partidele politice au lansat un număr de reclamații formale, în cursul a diferite campanii electorale din ultimii ani, cu privire la vandalizarea posterelor de campanie ale candidaților lor, în mai multe județe.
- Nereguli au apărut și în timpul mitingurilor electorale și al demonstrațiilor în aer liber. Incidentele au fost constatate atât de către observatorii internaționali de la Oficiul pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului, din cadrul OSCE, în 2009 și de către observatorii interni de la Asociația Pro Democrația.<sup>11</sup>

10 Statistici citate de raportul GRECO: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%282010%291\\_Romania\\_Two\\_RO.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%282010%291_Romania_Two_RO.pdf)

11 Misiunea Limitată de Observare Electorală OSCE/ODIHR, România. Alegerile prezidențiale, 22 noiembrie și 6 decembrie 2009. Raport final, Varșovia, 17 februarie 2010, p.

- Probabil că cea mai importantă vulnerabilitate este capacitatea mică de control a AEP în raport cu numărul extrem de mare de rapoarte pe care instituția trebuie să le analizeze.

## Vulnerabilitati

### Veniturile partidelor

Un important semn de întrebare a fost ridicat de către media și societatea civilă, cu privire la donațiile și cheltuielile neînregistrate din campania electorală. Totuși, nici AEP, nici alte organisme ale statului nu au investigat la modul serios această problemă.<sup>12</sup>

Formalitățile administrative care însoțesc procedura de donație au fost simplificate prin eliminarea obligației de a oferi anumite informații cu privire la donator,<sup>13</sup> limitându-se astfel transparența și facilitarea verificării.

Legea nu conține nicio prevedere cu privire la transparența finanțării private – conform definițiilor legale, nu există niciun fel de incompatibilitate în ceea ce privește donațiile sau serviciile oferite de o companie care deține contracte cu statul. În același timp, nu există nicio prevedere pentru controlul unei companii care câștigă contracte publice în urma sponsorizării unui partid politic în

8. Asociația Pro Democrația, Prezidențiale 2009 - Raport de observare a alegerilor pentru Președintele României din 2009, martie 2010, p.72. Disponibil la [www.apd.ro/publicatii.php](http://www.apd.ro/publicatii.php).

12 Expert interviuat.

13 Ordonanța de Urgență nr. 374/2008 privind reforma normelor metodologice de aplicare a Legii nr. 334/2006 privind finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale, aprobată prin Ordonanța de Urgență nr. 749/2007

ascensiunea acestuia la putere.

Candidații din partea partidelor non-parlamentare s-au plâns de mai multe ori că legislația existentă favorizează partidele reprezentate în Parlament, ex. cu privire la timpul de emisie sau la prevederile de finanțare a partidelor și campanie electorală.<sup>14</sup> Partidele neparlamentare nu pot primi subvenții de stat și trebuie să se bazeze în întregime pe donații private.

## Cheltuielile partidelor

### Vizibilitatea cheltuielilor

- Ca observație generală, partidele politice sunt sub observație mai puțin strictă decât alte instituții finanțate din fonduri publice. Experții sunt de părere că simplitatea legii și resursele limitate ale AEP fac controlul finanțărilor partidelor inefficient.<sup>15</sup> Cum rapoartele înregistrate de partide la AEP sunt foarte sumare, iar mecanismele de finanțare a partidelor sunt, în general, foarte complicate, pentru a evita controlul și luând în considerare lipsa de resurse umane a AEP, în special în domeniul controlului financiar al partidelor, acest control nu este foarte eficient.<sup>16</sup>

- Prima deficiență a legii este că

14 Dispozițiile legislative în favoarea partidelor parlamentare sunt multe. Partidele parlamentare au prioritate în nominalizarea membri ai birourilor electorale (de exemplu, Art. 14, Legea nr. 35/2008), și la finanțarea publică (de exemplu, art. 14, Legea nr. 334/2006). Ei au, de asemenea, timp de emisie mai mare, conform Consiliului Național al Audio-Vizualului. Mai multe detalii cu privire la situația unui candidat independent sau al unui partid non-parlamentar pe site-ul web a candidatului Partidului Verde, Remus Cernea, <http://remuscernea.ro/>

15 Expert interviuat și rapoarte ale societății civile: Prezidențiale 2009 - Raport de observare a alegerilor pentru Președintele României din 2009, martie 2010, p.72. Disponibil la [www.apd.ro/publicatii.php](http://www.apd.ro/publicatii.php).

16 Interviu

„situația nu este în întregime clară cu privire la entitățile care fac obiectul Legii nr. 334/2006 din moment ce unele formațiuni politice nu sunt considerate în mod oficial sau declarate ca partide politice (este cazul, spre exemplu, câtorva organizații ale minorităților naționale și nu numai)”.<sup>17</sup>

Cu referire la organizații ce sunt în fapt legate de activitatea partidelor politice, Raportul GRECO sublinează că „a rămas în mod particular neclar în ce măsură rapoartele partidelor trebuie detaliate în așa fel încât acestea să ia în considerare diversele structuri asociate, cum sunt organizațiile de tineret/ de femei/de oameni de afaceri sau fundațiile (unele sunt numite institute) și alte entități pe care partidele le-au creat în practică. De exemplu, fundațiile sunt considerate de câteva partide entități complet independente (cu personalitate juridică proprie); aceste fundații (unul dintre partidele prezente la discuții a confirmat că au fost create mai multe astfel de structuri) sunt implicate într-o varietate de activități precum acțiunile caritabile, cultură și educație, tipărire și editare, organizare de evenimente etc.; acestea pot genera venituri suplimentare subînchiriindu-și, de pildă, sediile. De asemenea, aceiași reprezentanți au declarat că aceste fundații sunt implicate în activitățile partidelor, în special în timpul campaniilor electorale. Totodată, fundațiile nu sunt considerate ca fiind incluse în domeniul de aplicare a Legii nr. 334/2006. Acest aspect este crucial dacă rapoartele financiare ale

17 Raportul GRECO: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%282010%291\\_Romania\\_Two\\_RO.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%282010%291_Romania_Two_RO.pdf).

partidelor politice vor trebui să reflecte în mod fidel situația financiară globală a acestora, resursele și cheltuielile. GET recomandă:

i) să se clarifice modul în care activitatea financiară a diverselor tipuri de structuri în legătură cu partidele politice trebuie să fie înregistrată în documentele contabile ale partidelor politice;

ii) să fie examinate modalitățile de creștere a transparenței contribuțiilor „părților terțe” (ex: entități separate, grupuri de interese) către partidele politice și către candidați.”<sup>18</sup>

- Experții GRECO au mai observat în evaluările lor că „HG nr. 749/2007 prevede obligația consolidării situațiilor financiare proprii la nivel central și la nivelul filialelor județene, structurile de la nivel județean ținând evidența contabilă pentru toate celelalte structuri locale întrucât acestea din urmă nu au autonomie financiară și nu pot ține contabilitate separată (sediul de la nivel județean reprezentând sediul central pentru toate structurile locale) - cu excepția secțiunilor locale din sectoarele Capitalei. Cu toate acestea, se întâmplă ca aceste structuri să țină evidența contabilă într-o formă simplificată (sau să nu o țină practic deloc).”<sup>19</sup>

- Partidele nu au un cont special, dedicat administrării de fonduri pentru campania electorală și nu declară transferul banilor obținuți prin strângere de fonduri

18 *Ibidem.*

19 *Ibidem.*

pentru campania electorală înainte ca aceasta să înceapă, ceea ce îngreunează foarte mult controalele AEP și îi conduce la descoperiri nesatisfăcătoare.

- Există foarte puține verificări cu privire la respectarea cadrului legislativ referitor la identitatea donatorilor și valoarea maximă permisă a donațiilor apărute în urma modificării legii și introducerii posibilităților ca donațiile sub anumite sume să fie anonime și să poată fi făcute în numerar, condiție în care rămâne neclară conform legii și ordonanței de guvern obligativitatea înscrierii acestor donații în contabilitate, după cum remarcau și experții GRECO.<sup>20</sup>

#### Controlul finanțării partidelor

- Apreciem că multiplicarea instanțelor de control poate să crească garanțiile de conformitate. Totuși, suprapunerea în controlul finanțării între AEP și Curtea de Conturi și absența unui audit financiar cuprinzător permite apariția unor situații de neregulă care nu pot fi observate în absența unei colaborări clar organizate între AEP și CC.
- Regimul de sesizare a AEP cu privire la nereguli în rapoartele partidelor este discutabil : orice cetățean poate petiționa AEP, însă oferirea unor informații false se pedepsește prin lege. Mai mult decât atât, legea nu prevede prezumția de bună-credință a unui potențial avertizor de integritate în ceea ce privește exercițiul financiar al partidelor.

- Termenul scurt până la care se depun  
<sup>20</sup> *Ibidem.*

rapoartele financiare de către mandatarii financiari - 15 zile de la data alegerilor - face ca situațiile în care aceste rapoarte înregistrează un exercițiu financiar negativ să fie frecvente. Problema este că datoriile acumulate de partide la furnizori se pot transforma în donații neînregistrate, care ocolesc atât limitele de donație impuse de lege cât și posibilele conflicte de interese interzise: primirea de donații de la entități care sunt finanțate din fonduri publice sau obțin contracte publice. După depunerea raportului datoriile se pot storna și devin astfel contribuții nedeclarate la campaniile electorale.

- O altă situație care scapă controlului, mai ales la alegerile locale și la cele parlamentare, în sistemul electoral în colegii uninominale este situația explicit interzisă de art. 31, alin (1): candidații își plătesc direct cheltuielile de campanie. În această situație finanțarea campaniei din fonduri provenite din economia subterană este posibilă. Problema este că AEP nu are mijloacele prin care să controleze acest lucru, deoarece controlează doar exercițiul financiar al partidului și nu îl corelează cu programul de campanie electorală desfășurat efectiv sau cu un control financiar al candidaților.

- Este, pe de altă parte, imposibilă sancționarea drastică a partidelor și candidaților care încalcă legea finanțării partidelor, putând fi suspectați de perpetuarea unor forme de corupție electorală. Amenzile nu sunt eficiente, iar sancțiunea cea mai eficientă - limitarea drepturilor electorale - nu

se poate face decât în cazul în care există o hotărâre definitivă și irevocabilă. În acest sens, trebuie formulate recomandări care să facă sistemul mai puternic, ideea de remediere prin aplicarea unor sancțiuni exemplare fiind nerealistă.

## Recomandari

### *Veniturile partidelor*

- Implementarea unui sistem de control pentru contribuțiile în natură pentru partidele politice, la AEP, prin decizia Parlamentului și bugetarea acestui sistem cu resurse suficiente.
- Partidele nu vor accepta donații sau sponsorizări dacă acestea nu pot fi transparente înregistrate și raportate Autorității Electorale Permanente.
- Partidele nu vor accepta donații sau sponsorizări dacă acestea sunt condiționate de oferirea către donatori sau sponsori a unor contracte din fonduri publice.
- Partidele vor face publice listele donatorilor lor, pentru a permite alegătorilor și societății civile să monitorizeze finanțarea partidelor.
- Posibilitatea de a realiza un control "încrucișat", în sensul în care și partidele politice și companiile care le susțin să fie auditate pentru a se putea observa eventualele neclarități în declarații și pentru a spori transparența veniturilor din sursele private.

### *Cheltuielile partidelor*

- Implementarea unui sistem de raportare și monitorizare a programelor de campanie și a cheltuielilor aferente programelor, la AEP, prin decizia Parlamentului și bugetarea acestui sistem cu resurse suficiente. Partidele vor prezenta atât Autorității Electorale Permanente, cât și societății civile, programul și acțiunile programate pentru campania electorală, permițând astfel autorităților și alegătorilor să monitorizeze cheltuielile înregistrate de partidele politice. Prin aceste acțiuni partidele recunosc că transparența este o garanție fundamentală a integrității lor. Astfel pot fi evitate și situațiile în care evenimente de campanie sunt finanțate din economia subterană.
- Realizarea unei platforme de colaborare între AEP și CC în controlul finanțării partidelor politice și fundamentarea acestor controale pe verificarea unor rapoarte de audit independent asupra partidelor. Doar astfel, multiplicarea instanțelor de control poate să crească garanțiile de conformitate.
- Reglementarea foarte clară, în legea partidelor politice și în legea finanțării politice a relațiilor financiare dintre partid și filialele sale și dacă este cazul, și alte organizații subordonate (tineret, femei etc.), fundații, institute și alte organizații neguvernamentale asociate. Această reglementare trebuie să impună transparența tuturor fluxurilor financiare între aceste entități în perioadele

electorale și între acestea, precum și contabilitatea corectă a filialelor.

- să ofere clarificări cu privire la finanțările admise generate prin „servicii interne” și prin organizarea de evenimente și în ceea ce privește modalitatea de înregistrare în documentele contabile a veniturilor generate în acest fel.

## Bibliografie

- Financing political parties and election campaigns – guidelines – Ingrid van Biezen, Integrated project “Making democratic institutions work”, Council of Europe Publishing
- Standards on Political Funding and Favours – Transparency International – Policy Position 01/2009
- Transparency International EU Position Paper European Commission reform proposal: Statute and Financing of European Political Parties
- Studiul privind Sistemul National de Integritate – Transparency International Romania
- Raportul GRECO: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%282010%291\\_Romania\\_Two\\_RO.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%282010%291_Romania_Two_RO.pdf)
- Misiunea Limitată de Observare Electorală OSCE/ODIHR, România. Alegerile prezidențiale, 22 noiembrie și 6 decembrie 2009. Raport final, Varșovia, 17 februarie 2010
- Asociația Pro Democrația, Prezidențiale 2009 - Raport de observare a alegerilor pentru Președintele României din 2009, martie 2010
- Ordonanța de Urgență nr. 374/2008 privind reforma normelor metodologice de aplicare a Legii nr. 334/2006 privind finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale, aprobată prin Ordonanța de Urgență nr. 749/2007.
- Rapoarte ale societății civile: Prezidențiale 2009 - Raport de observare a alegerilor pentru Președintele României din 2009, martie 2010. Disponibil la [www.apd.ro/publicatii.php](http://www.apd.ro/publicatii.php)
- [http://www.sferapoliticii.ro/sfera/169/art06-Ionascu\\_Soare.php](http://www.sferapoliticii.ro/sfera/169/art06-Ionascu_Soare.php)
- <http://www.sferapoliticii.ro/sfera/169/art07-Gilia.php>

