



ActiveWatch



CeRe



Dezvoltarea unei coaliții de ONG-uri preocupate de deschiderea competiției/pieței politice

Reforma legislației partidelor

Impactul comparativ al propunerilor *Politică fără Bariere* și al legislației adoptate de Parlamentul României

Andrei Tiut, Elena Calistru, Codru Vrabie

iulie 2015

Introducere

Această cercetare s-a derulat în cadrul proiectului „Dezvoltarea unei coaliții de ONG-uri preocupate de deschiderea competiției/pieței politice,”¹ în scopul de a furniza material pentru studierea impactului *Propunerilor legislative*² ale Campaniei Politică fără Bariere.³

Alături de o serie de ONG-uri⁴ care au contribuit în 2013 la propunerile de modificare a Constituției susținute prin proiectul „Societatea civilă – o voce puternică în procesul de modificare a Constituției României”, Asociația Civitas '99 derulează în 2015 proiectul

¹ „Dezvoltarea unei coaliții de ONG-uri preocupate de deschiderea competiției/pieței politice”, în *CivitasPolitics.org*, <http://civitaspolitics.org/civitas-99/proiecte-recente/dezvoltarea-unei-coalitii-de-ong-uri-preocupate-de-deschiderea-competitiei-pieteii-politice/>. Toate linkurile din acest document erau funcționale la 15 iunie 2014

² „Propuneri de modificări legislative”, în *Politică fără Bariere*, <https://politicafarabariere.wordpress.com/category/document-tehnic/>

³<https://politicafarabariere.wordpress.com>, <https://www.facebook.com/PoliticaFaraBariere>

⁴Asociația Civitas '99, CeRe, Asociația Funky Citizens, ANBCC, Active Watch

Proiect finanțat prin granturile SEE 2009-2014, în cadrul Fondului ONG în România.

Conținutul acestui material nu reprezintă în mod necesar poziția oficială a granturilor SEE 2009-2014. Pentru informații oficiale despre granturile SEE și norvegiene accesați www.eeagrants.org.



„Dezvoltarea unei coaliții de ONG-uri preocupate de deschiderea competiției/pieței politice”. Prin acest proiect urmărim implicarea societății civile în reformarea sistemului de partide. Implicat, un sistem reformat poate asigura o mai bună participare a cetățenilor și o mai corectă reprezentare a intereselor acestora.

În practică, proiectul susține Campania Politică fără Bariere, o coaliție largă de organizații ale societății civile care urmăresc scopuri comune. Contribuția proiectului constă în desfășurarea unor activități de secretariat în beneficiul coaliției PFB, cercetare, consultare și advocacy.

Campania Politică fără Bariere urmărește simplificarea substanțială a cerințelor pentru înființarea partidelor politice și tratament similar pentru partide și candidați independenți. Caracteristic PFB este că urmărim până la capăt implicațiile organizatorice și financiare ale unei asemenea reforme. Dintre propunerile noastre, menționăm:

- Înființarea unui partid cu doar trei semnături (ca o formă de respectare a dreptului la liberă asociere).
- Finanțare de la buget în funcție de numărul de voturi obținute (pentru a nu impacta negativ bugetul și a nu subvenționa crearea unor partide existente doar nominal).
- Înscrierea în alegeri pe baza unui număr de semnături. (Dacă pentru simpla asociere nu este nevoie de intervenția statului, acceptăm că pentru intrarea în alegeri partidele trebuie să dovedească un minim de capacități organizatorice și reprezentative).
- Numărul de semnături trebuie să fie rezonabil și proporțional cu populația din circumscripțiile în care se depun candidaturile. (Apare posibilitatea unor partide care susțin interese pe plan local).
- Numărul de semnături trebuie să fie egal pentru partide și candidați independenți.

Pentru mai multe detalii consultați:

- Principiile PFB⁵

⁵Scrisoare publică, în *Politică fără Bariere*,
<https://politicafarabariere.wordpress.com/2015/01/11/scrisoare-publica/>

- Propunerile de modificări legislative⁶
- Prezentarea în fața Comisiei Parlamentare⁷

Proiectul „Dezvoltarea unei coaliții de ONG-uri preocupate de deschiderea competiției/pieței politice” este finanțat prin granturile SEE 2009-2014, în cadrul Fondului ONG în România.

Conținutul acestui material nu reprezintă în mod necesar poziția oficială a granturilor SEE 2009-2014. Pentru informații oficiale despre granturile SEE și norvegiene accesați www.eeagrants.org.

Informația din acest document este publicată sub o licență deschisă CC BY-SA 4.0 cu obligația de a respecta următoarea formă de atribuire:

Studiu publicat în cadrul proiectului „[Dezvoltarea unei coaliții de ONG-uri preocupate de deschiderea competiției/pieței politice](#)”, proiect finanțat prin [granturile SEE 2009-2014](#), în cadrul Fondului ONG în România.

Sursele pe care a fost construit acest studiu includ documentare preliminară (desk research)⁸, analiza sondajului de opinie efectuat în martie 2015 de Civitas '99⁹, întâlniri cu cetățeni¹⁰, precum și 25 de interviuri în adâncime realizate în diverse stadii ale dezbaterilor privind legile electorale. Un extras dintr-o variantă preliminară a acestui document a fost deja publicat¹¹.^[YS1]

⁶ „Propuneri de modificări legislative”, în *Politică fără Bariere*,

<https://politicafarabariere.wordpress.com/category/document-tehnic/>

⁷ *Sedința comisiei a Camerei Deputaților și Senatului pentru elaborarea propunerilor legislative privind legile electorale*, în *Privesc.eu*, <https://www.privesc.eu/arhiva/59154/Sedinta-comisiei-a-Camerei-Deputatilor-si-Senatului-pentru-elaborarea-propunerilor-legislative-privind-legile-electorale>

⁸ Andrei Tiut, Codru Vrabie, Elena Calistru, *Partide mai bune pentru alegeri mai bune / Contextul și problematizarea impactului unor reforme ale statutului partidelor politice*, Martie 2015, CivitasPolitics.org, <https://civitaspoliticsblog.files.wordpress.com/2015/05/partide-mai-bune-pentru-alegeri-mai-bune-v5.pdf>

⁹ Cristi Andrei (coordonator), Andrei Tiut, *Raport sondaj de opinie – Impactul propunerilor campaniei Politică fără Bariere*, iunie 2015, CivitasPolitics.org

<https://civitaspoliticsblog.files.wordpress.com/2015/07/narativ-sondaj-civitas-99-mar-2015-cu-anexe.pdf>

¹⁰ Pentru o descriere a întâlnirilor v. **, „Politică fără Bariere, nu numai în Capitală”, în *Politică fără Bariere* (sit oficial), 18 mai 2015 <https://politicafarabariere.wordpress.com/2015/05/18/politica-fara-bariere-nu-numai-in-capitala/>

¹¹ „Participare cetățenească și atitudinea publică față de un număr sporit de partide” în *Civitas Politics*, 13 mai 2015, <http://civitaspolitics.org/2015/05/13/participare-cetateneasca-si-atitudinea-publica-fata-de-un->

Proiect finanțat prin granturile SEE 2009-2014, în cadrul Fondului ONG în România.

Conținutul acestui material nu reprezintă în mod necesar poziția oficială a granturilor SEE 2009-2014. Pentru informații oficiale despre granturile SEE și norvegiene accesați www.eeagrants.org.



Impact birocratic și discuție despre totalitatea barierelor

Barieră ¹²	Legislație veche	Propuneri Politică fără Bariere ¹³	Lege promulgată
număr susținători minimal	DA 25 000 cf. art 19 Legea 14/2003	NU 3 membri cf propunere modificare art 19/14/2003	NU câteva zeci dacă ținem cont de mod. la 47/14/2003
structură teritorială minimal	DA 18 județe cf. art 19 Legea 14/2003	NU 3 membri cf. propunere modificare art 19/14/2003	DA nivel județean <i>de facto</i> prin procedura de desființare mod. art. 47/14/2003
condiții pentru participare alegeri	DA confirmare semnături înaintea fiecărui an electoral cf. art 27, legea 14/2003 ¹⁴	DA liste susținători 0,5% din listele electorale cf. pr. modif. art. 47/67/2004; 30/35/2008	DA liste susținători de 3% din lista electorală, în medie ¹⁵ cf. modif. art. 47/67/2004; 30/35/2008
bariere financiare	DA depozit financiar pentru candidaturi parlamentare cf. art 29, Legea 35/2008	NU propunere abrogare articol 29/35/2008	DA discriminare la finanțare ¹⁶
prag electoral	DA: 5.00%	DA: 3.00%	DA: 5.00%

[numar-sporit-de-partide/](#)

¹² Roșu închis= barieră foarte scăzută; cyan închis = barieră foarte ridicată. Codul culorilor este orientativ.

¹³ Propunere tehnică privind modificarea legislației privind participarea politică,

<https://drive.google.com/file/d/oBw2TZZrNT8gSaTd4TzhkcXhDaDA/view>

¹⁴ Nu există sancțiuni în lege pentru nerespectarea acestei reguli.

¹⁵ Mult peste recomandările Comisiei de la Veneția

¹⁶ Finanțarea partidelor sub eclipsă, <https://politica-fara-barriere.wordpress.com/2015/03/20/finantarea-partidelor-sub-eclipsa/>

Proiect finanțat prin granturile SEE 2009-2014, în cadrul Fondului ONG în România.

Conținutul acestui material nu reprezintă în mod necesar poziția oficială a granturilor SEE 2009-2014. Pentru informații oficiale despre granturile SEE și norvegiene accesați www.eagrants.org.



Nu putem vorbi independent de nici una dintre prevederile care stau între momentul în care un grup de cetățeni dorește să creeze un partid până în momentul în care acced în legislativul local sau național. Politică fără Bariere acceptă că sunt necesare unele filtre atunci când impactul partidului asupra societății este semnificativ: la înscrierea în cursa electorală (condiții de înscriere) și la intrarea în Consilii/ Parlament. Diversele Parlamente au viziuni mai restrictive. Avem deasupra un tabel sinoptic al acestor diferențe

Precum putem intui din tabel, sistemul de partide inițial avea bariere ridicate la intrare, bariere relativ reduse la menținere (pentru cei ce completaseră onest listele necesare la înființare) și din nou bariere ridicate pentru accesul la puterea centrală (Parlament).

Informații anecdotice din mai multe noi partide create sub legislația curentă sugerează următorul parcurs:

- un grup de oameni (autodescriși ca idealști) formează un grup de inițiativă
- sunt atrași oameni cu relații în vechile partide care să aducă după ei segmente întregi de organizații sau oameni care au alte rețele de strângere a semnăturilor
- între cele două grupări apare conflictul, adeseori pe una din iterațiile succesive ale statutului
- cei mai radicali dintre idealști părăsesc partidul în timp ce cei mai moderați rămân
- noua combinație (în mod direct sau prin liderul partidului care în acest stadiu pare să controleze deciziile majore) decid pragmatic să ancoreze partidul într-o alianță cu un partid mai puternic de orientare ideologică asemănătoare
- identitatea partidului mic se dizolvă în identitatea partidului mare.

Nu avem informații certe despre viață internă a acestor partide pentru a putea astfel valida comportamentul descris mai sus. Dar el plauzibil atunci când privim ce răsplătesc legile: semnături, indiferent cum au fost obținute.

Propunerile Politică fără Bariere descriu un cadru legal în care formarea unor partide “neserioase” nu este ilegală ci devine lipsită de orice utilitate pentru inițiatori. Prin postarea unui filtru semnificativ la înscrierea în alegeri și prin legarea oricăror beneficii

materiale de performanță în alegeri nu mai există motive de a abuza procedura de înființare a partidelor și astfel pot fi anulate controalele și barierele birocratice

Sub noua legislație barierele de intrare se coboară dar cresc barierele necesare pentru partidele care doresc să rămână în joc. Participarea la alegeri devine scumpă în termeni de atragere de semnături iar pericolul radierii obligă partidele să candideze în circumscripții care altfel nu ar fi interesante pentru ei.

O primă consecință este că în partidele noi va fi menținut rolul organizatorilor dispuși și capabili să livreze semnături.

Sub noua legislație partidele s-ar putea înființa cu ușurință numai pentru a descoperi că pentru a nu fi radiate partidele noi vor trebui să apeleze la cel puțin una din următoarele soluții:

- recrutarea de organizatori care pot să furnizeze numărul de semnături necesare înscrierii într-un număr suficient de alegeri cu riscul ca aceștia să sfârșească prin a asimila partidul (vezi mai sus);
- formarea de alianțe având ca unic scop “bifarea” de candidaturi cu riscul apariției unei culturi organizatorice ce favorizează înșelarea statului cu legea în mână;
- re-înscrierea “a doua zi” sub o denumire asemănătoare cu riscul diluării identității partidului.

Participare cetățenească și atitudinea publică față de un număr sporit de partide

Conform tuturor sondajelor disponibile, partidele politice se bucură de un nivel scăzut de încredere iar scăderea ar putea să continue. Această tendință este o vulnerabilitate a democrației reprezentative în România. Totuși, nu toți nemulțumiții sunt opuși ideii de partid. Conform, din nou, tuturor sondajelor disponibile, aproximativ un român din trei ar dori apariția altui partid. Un sondaj făcut recent de Civitas '99 confirmă această atitudine. 11,5% din cetățeni s-ar arăta dispuși să se înscrie într-un nou partid. 19-20% dintre

cetățeni ar fi interesați să participe la înființarea unui nou partid național, respectiv, local (discrepanța între 11,5% și 20% reflectă probabil lipsa de încredere într-un partid care nu este creat „sub ochii alegătorului”). 17% cunosc deja nuclee de cetățeni/notabilități în comunitatea lor care ar putea să înființeze un partid odată cu relaxarea condițiilor. 37% susțin că este nevoie de partide noi (mai mult decât în alte sondaje; este posibil ca unii cetățeni să fi fost influențați de existența unei dezbateri în acest sens în Parlament).

Astfel, între 11 și 37 % de cetățeni și-ar putea spori implicarea pe diverse nivele și/sau satisfacția față de sistemul de partide în condițiile relaxării condițiilor de creare a unui partid. Chiar considerând aceste cifre optimiste, avem destule date să credem că o secțiune semnificativă a societății ar putea fi activată politic.

Însă, dacă ne uităm la societate în ansamblu, vedem cum există și preocupări față de efectele negative. În timp ce 16-17% din cetățeni spun că un număr sporit de partide ar crește probabilitatea lor de a participa la alegerile parlamentare, respectiv, locale, alți 16% din cetățeni spun că ar scădea probabilitatea de a participa la oricare dintre aceste alegeri. Alte întrebări puse în sondaj reflectă un echilibru asemănător. O întrebare semnificativă în acest sens este:

Q18. Creșterea numărului de partide pe buletinul de vot ar fi pentru dvs ca alegător ...?

Mai degrabă un avantaj	14%
Mai degrabă un dezavantaj	44%
Nu mă afectează în nici un fel	41,1%
Nu știu, nu pot aprecia	0,9%
Nu răspund	-

În timp ce majoritatea cetățenilor nu se declară afectați, sau chiar preferă să vadă mai multe partide pe buletinul de vot, faptul ca 44% consideră că ar fi un dezavantaj este suficient pentru a indica o problemă care trebuie rezolvată în orice legislație de liberalizare a regimului partidelor.

În dezbaterile cu cetățenii s-au conturat, nesurprinzător, aceleași tendințe. O parte din cetățeni nu au încredere în clasa politică și, de aceea sunt deschiși către apariția de noi

partide. Altă parte a cetățenilor nu au încredere în clasa politică și, de aceea, se tem că noile partide vor avea același comportament ca și cele vechi („acuma partidele noi nu au acces la finanțare [privilegiată] dar pe urmă vor cere” - citat aproximativ, întâlnire cu cetățenii din Timișoara). Aceste temeri sunt accentuate în rândul celor care își amintesc anii '90 și inflația de partide din acel deceniu.

Abordarea din propunerile *Politică fără Bariere* este una de descurajare prin anularea oricărei recompense care ar fi asociată cu simpla existență a unui partid (fonduri/sedii). Considerația din spate este aceea de a lăsa societatea să își seteze liber numărul optim de partide. De asemenea, *Campania* a propus pentru intrarea în alegeri (pe buletinul de vot) un număr de semnături de susținere de 0,5% din lista electorală, dar nu mai puțin de 100 (propunere modificare art. 47, legea 67/2004; art. 30, legea 35/2008¹⁷). Ulterior calculele au arătat că pragul de 100 depășește limita maximă de 1% recomandată de Comisia de la Veneția într-un număr semnificativ de cazuri, iar discuțiile din cadrul Campaniei s-au reorientat spre un prag minimal de 50 de semnături. Trebuie remarcat că pragul de 100 din propunerile inițiale ale *Politică fără Bariere* are sens mai ales în cazul comunelor. Considerăm că la nivel de comună posibilitatea inflației de partide este extrem de redusă, atât prin faptul că resursa umană este mai redusă cât și prin faptul că rețelele personale sunt mai active și populația poate identifica din timp partidele „serioase” și „neserioase”.

Abordarea Parlamentului României, în schimb, este una punitivă. Un prim aspect punitiv este dat de *condițiile de înscriere* (modificări votate la art. 47, legea 67/2004; art. 30, legea 35/2008) sunt fixate la 1% din lista electorală (maximul recomandărilor Comisiei de la Veneția¹⁸) dar nu mai puțin de anumite praguri. O analiză matematică a acestor cifre arată că doar 1% din cazurile de aplicare a legii vor respecta regula de 1% în timp ce în 99% din cazuri se aplică excepția, iar în 56% din cazuri pragul minimal depășește 5% din lista electorală¹⁹. (A se ține cont că acele 1% din cazuri include marile orașe). Practic, efectul

17 POLITICĂ FĂRĂ BARIERE, *Propunere tehnică privind modificarea legislației privind participarea politică* <https://drive.google.com/file/d/oBw2TZZrNT8gSaTd4TzhkcXhDaDA/view>

18 COMISIA EUROPEANĂ PENTRU DEMOCRAȚIE PRIN DREPT (COMISIA DE LA VENETIA), *Codul bunelor practici în materie electorală, Linii directoare și raport explicativ/ Traducere neoficială*, adoptat de Comisia europeană pentru Democrație prin Drept în cadrul celei de-a 52 Reuniune Plenară (Veneția, 18-19 octombrie 2002), <http://www.e-democracy.md/files/elections/venice-code-good-practice-19-10-2002-ro.pdf>, link valid la 11 mai 2015.

19 Mircea Kivu, „Diavolul din detaliile legilor electorale (I): listele de susținători” în *România Liberă*, 17

prevederii se poate estima pe 3 paliere. La nivel de comună, cum am sugerat mai sus, prevederea rezolvă o problemă inexistentă. La nivel de orașe mici, medii și mici municipii, apare un efect de control al inflației de partide dar pragurile sunt excesive. La nivelul marilor municipii prevederea se încadrează în nivelul maxim de 1% recomandat de Comisia de la Veneția.

Al doilea aspect punitiv este dat de *condițiile de desființare*. Conform legii adoptate se va desființa partidul care²⁰:

- b) nu a desemnat candidați, singur sau în alianță, în două campanii electorale succesive, cu excepția celei prezidențiale, în minimum 75 de circumscripții electorale în cazul alegerilor locale, respectiv o listă completă de candidați în cel puțin o circumscripție electorală sau candidați în cel puțin 3 circumscripții electorale, în cazul alegerilor parlamentare.

Intenția declarată a parlamentarilor este aceea de a filtra „cumva” partidele „neserioase” și a asigura, implicit, un număr rezonabil de scăzut al prezențelor pe buletinul de vot. Dar efectul este exact invers. Dacă în propunerea Politică fără Bariere statul era cumva neutru față de numărul de candidaturi, în propunerea Parlamentului statul *premiază* candidaturile. Pe lângă creșterea organică a numărului de candidaturi care va apărea prin efectul creării de noi partide, alegătorul va fi confruntat și cu candidaturi formale al căror singur scop este să mențină în viață partidele care au scopuri strict locale sau care nu sunt încă pregătite pentru politica județeană și națională. Mai mult, în anumite scenarii un partid care depune candidaturi substanțiale și formale simultan și care depășește pragul minimal de finanțare va putea deconta cheltuielile candidaților formali. Astfel, statul *premiază nu doar procedural ci, în unele scenarii, chiar și financiar* candidaturile inutile. Este adevărat că pragul de depunere de candidaturi este ridicat. Dar partidele au posibilitatea de a forma alianțe al căror scop „logistic” este să creeze condițiile minimale pentru a evita desființarea.

mar 2015, <http://www.romanalibera.ro/opinii/comentarii/diavolul-din-detaliile-legilor-electorale>—i---
listele-de-sustin%C7%8Etori-371470, link valid la 11 mai 2015

20 PARLAMENTUL ROMÂNIEI [...], *LEGE privind modificarea și completarea Legii partidelor politice nr. 14/2003*, http://www.cdep.ro/pls/proiecte/docs/2015/pr366_15.pdf.

Proiect finanțat prin granturile SEE 2009-2014, în cadrul Fondului ONG în România.

Conținutul acestui material nu reprezintă în mod necesar poziția oficială a granturilor SEE 2009-2014. Pentru informații oficiale despre granturile SEE și norvegiene accesați www.eaagrants.org.

Discuția de mai sus privește partidele formate de jos în sus. Există însă și posibilitatea, semnalată de cetățeni, a apariției partidelor mici înființate de partidele mari pentru diverse scopuri (în special pentru a „rupe voturi” de la adversari). Existența acestor partide la nivel național este „cunoscută” la nivel anecdotic. La nivel local informațiile pe care le avem sugerează posibilitatea replicării modelului de la nivel central. În cadrul dezbaterilor organizate politicienii locali au fost în general opuși liberalizării regimului partidelor și cel puțin într-un caz reacția lor a fost vehementă. De asemenea, experți intervievați de Civitas '99 au considerat că un pericol în aplicarea legii vor fi eforturile elitelor politice naționale sau locale de a perverti aplicarea ei.

Partidele „bidon” sau „iepurăș” sunt organizații cu caracter parțial secret; de aceea nici propunerea *Politică fără Bariere* nici cea a Parlamentului nu au cum să prevină apariția lor. Dar propunerea Parlamentului, prin procedura de desființare, descurajează în mod particular inițiativele de jos în sus, care nu beneficiază de un sponsor politic care să le ajute financiar și logistic.

Astfel, în acest capitol am văzut cum liberalizarea formării de partide politice (cu 3 membri) este de natură a îmbunătăți participarea politică a cetățenilor în mod semnificativ. Totuși, există cetățeni care au rezerve ce țin de (1) lipsa încredere generală și (2) posibilitatea inflației de partide. Propunerea *Politică fără Bariere* descurajează partidele și, mai ales, candidaturile superflue. Propunerea Parlamentului are efectul pervers de a stimula procedural și (uneori) financiar apariția de candidaturi formale. Astfel, propunerea Parlamentului afectează negativ atât numărul de partide de pe buletin cât și credibilitatea generală a reformei.

Legătura cauzală dintre procedura de desființare și apariția candidaturilor formale este destul de simplă și ea ar putea fi percepută de presă și populație cel mai târziu începând cu alegerile locale din 2016. Este de așteptat ca în diferite proporții această realizare să afecteze negativ încrederea în Parlament, partide și (poate în mai mică măsură) în cei ce pot sesiza legea la CCR.

Impactul asupra coagulării coalițiilor de guvernare

Fragmentarea scenei politice are un impact clar asupra modului în care coalițiile de guvernare la nivel local și central ajung să fie formate. Dar fragmentarea în România nu este un produs al jocului electoral.

Există, de fapt, două surse de fragmentare. Una este cea pre-electorală. Aceasta este în scădere. Între 1992-2000 atât Puterea cât și Opoziția au fost reprezentate de coaliții sau multitudini de partide. FDSN-PSD, FSN-PD, PNȚCD, PNL (cu aripile sale), PAC, PSDR (cu acces la Internaționala Socialistă), PUNR, PRM sunt partide care au avut în această perioadă o prezență electorală reală. După 2004 (inclusiv) scena electorală gravitează în jurul a trei partide mari, dintre care două sunt aliate contra celui de-al treilea. În 2004 (toate alegerile) avem ADA vs. PSD+PUR, în 2008 polaritatea scade, în 2009 PSD și PNL se confruntă de facto cu PDL, în 2012 avem USL vs ARD iar în 2014 PSD-UNPR-PC (autoetichetată USL 2.0) contra ACL.

În schimb fragmentarea post-electorală este în creștere. În 2004 PC schimbă alianța și trece alături de ADA în ceea ce a fost resimțită de unii ca fiind o „soluție imorală”. În 2009 un întreg partid este creat în Parlament (UNPR) și primește acces rapid la Guvernare. În 2015 avem din nou o forță politică creată în Parlament (PLR) dar trebuie să adăugăm și faptul că UDMR nu mai sprijină necondiționat orice guvern deschis către dialog. Dacă ne uităm în Opoziție vedem nucleul Geoană, precum și cel puțin două nuclee formate din parlamentari aleși pe listele PPDD.

Astfel, fragmentarea nu este cauzată de comportamentul electoral al populației și partidelor cât de comportamentul partidelor după alegeri. Este de discutat în ce măsură apariția în Parlament a unul sau două partide noi va modifica radical această tendință. Chiar dacă am admite un impact semnificativ, soluții legislative mai eficiente se pot găsi probabil în altă parte.

De aceea, dacă vrem să luăm în considerare stabilitatea guvernamentală trebuie să ne gândim la fragmentarea totală, nu la cea produsă eventual de liberalizarea legilor ce guvernează partidele politice. Putem imagina trei scenarii:

1. Bipartizanat. Două partide mari își asumă să reprezinte „dreapta” și „stânga”; UDMR și (uneori) un partid populist românesc continuă să treacă pragul. Partidele post-electorale au și ele între 5 și 10% din Parlament. Sub acest scenariu guvernarea este stabilă, mai ales dacă UDMR își re-asumă treptat rolul de „primă guvernamentală”. Odată un echilibru găsit, el este întărit cu transferuri de parlamentari iar pentru marele partid de opoziție devine greu să propună o coalitiție care să unească UDMR și partidele populiste. Foarte posibil într-un asemenea scenariu încrederea în Parlament continuă să rămână scăzută.

Acest scenariu este făcut posibil de unificarea noului PNL și de pragul electoral de 5%.

Impactul prezenței unor noi partide în Parlament este redus.

2. Trei partide mari. Coalitițiile se formează cel mai ușor de către două partide contra unui al treilea dar uneori partidul cel mai mare poate fie să adune fragmente dintre cele descrise la punctul anterior fie să coalizeze tot restul împotriva sa. Acest scenariu este relativ tipic pentru perioada 2004-2014. La vârf guvernarea este relativ stabilă, potențată de relația de dragoste și/sau ură cu Președintele. Dacă Premierul și Președintele sunt din aceeași forță politică, ei se susțin unul pe altul. Dacă sunt din tabere opuse avem efectul Tăriceanu-Ponta: premierul își menține mandatul pentru că altfel președintele ar putea livra prea multă putere premierului său favorit. Însă prezența constantă la vârf a aceluiași prim-ministru nu exclude remanieri și înlocuiri dese de miniștri în funcție de cât de bine își (re)negociază poziția micile partide. Aceste re-manieri pot impacta continuitatea politicilor publice.

Acest scenariu este de asemenea însoțit de o încredere slabă a populației în partide și Parlament dar nu exclude revirimente ale prezenței la urne (vot negativ).

Este posibil ca în timp să apară o discrepanță de imagine astfel încât micile partide care câștigă mandate să fie percepute mai pozitiv decât micile partide care nu concurează niciodată. O conștientizare a acestei diferențe de către populație ar putea duce în timp la discreditarea practicilor curente de migrație.

Acest scenariu este posibil dacă unul dintre cele două partide dominante astăzi se sparge

sau dacă un partid nouă preia cantități semnificative de electorat.

3. Multe partide mici și medii. Cel mai probabil în acest scenariu vom avea două partide medii (20-30%) care vor încerca să definească stânga și dreapta în timp ce restul ar căuta să își optimizeze potențialul de șantaj.

Acest scenariu seamănă cu România anilor '90 dar cu o nuanță importantă: dincolo de alte defecte, clasa politică este astăzi mult mai matură. Populația nu are în sine obiecții la fragmentarea politică ci la ineficiența adusă de aceasta. Fragmentarea mai mare ar putea aduce mai multă populație la vot și asta ar mări încrederea în clasa politică imediat după fiecare set de alegeri. Dacă politicienii ar fi capabili să creeze coaliții care să aibă sens, atunci încrederea în Parlament și partide ar putea crește de la mandat la mandat. Dacă, însă nu se găsesc aceste căi, atunci Parlamentul și Partidele ar avea probleme de imagine ce ar putea conduce treptat spre o re-concentrare a partidelor.

Acest scenariu este cumva improbabil necesitând un efect aditiv între fragmentarea pre- și post- electorală, precum și spargerea sau diminuarea forței celor două partide mari.

Nu am vorbit până acuma despre construirea majorităților în legislativele locale. În cazul partidelor Parlamentare, aceste vor căuta să impună la nivel local aceeași coaliție de guvernare care se degajă și în Parlament. Dar trebuie să ținem cont de faptul că noile partide nu vor avea succes egal în toate regiunile și localitățile țării. Astfel după primele alegeri este posibil să vedem o scenă locală mai fragmentată local decât central (de exemplu scenariul 1 în Parlament, scenariul 2 în unele Consilii). Partidele mai puțin ideologizate vor fi tentate să se alieze cu orice partid care este dispus să aloce voință și resurse pentru problemele pe care își propun să le rezolve fiind, astfel, paradoxal factori de stabilitate.

În general fragmentarea politică adusă de numărul mare de partide are unele efecte negative. Dar acestea sunt contracarate de reprezentativitatea sporită a puterii legislative (naționale și locale). Este de notorietate, și documentat în cercetările făcute în cadrul acestui proiect, că încrederea în partide și participarea politică sunt în scădere. În schimb stabilitatea la vârf este bună: din 2000 până în 2015 o singură moțiune de cenzură a fost

trecută în Parlament. Astfel, este mai mare nevoie astăzi de reprezentativitate și încredere în sistem decât de forțarea unei stabilități prin controlul numărului de partide.

În plus, există limite ale fragmentării. Pe de o parte, pragul electoral de 5% pare să rămână acolo în viziunea partidelor. Iar partidele prea mici încep să devină irelevante și tind să se re-agrege (vezi noua alianță PLR-PC)/

Temele de agendă publică accesibile noilor partide

În documentarea preliminară am întâlnit trei serii de teme majore în agenda publică centrală²¹:

- balanța de venituri și cheltuieli (venituri, stabilitatea veniturilor, prețuri): 70-85% din populație în funcție de sondaj și context;
- sănătate;
- (anti)corupție: 6-12-15% în funcție de sondaj și moment.

De asemenea în agenda locală a câtorva orașe mari²² pentru care am avut date am identificat ca teme infrastructura, mica administrație (curățenie etc.). În Brașov și Craiova, în schimb, am văzut cum problema locurilor de muncă este prezentă și ea pe agenda locală.

În sondajul Civitas Politics²³ respondenții au identificat temele care ar trebui acoperite de un nou partid.

²¹ Andrei TIUT, „Noua agendă publică”, 11 iul 2013 în CivitasPolitics.org, <http://civitaspolitics.org/2013/07/11/noua-agenda-publica/>

²² În *Biblioteca de sondaje (beta)*, Context Politic, <https://sites.google.com/a/tiut.info/date-publique-via-contextpolitic/>: IRES, „Sondaj de Opinie la nivelul Municipiului București pe Teme Sociale și Politice”, aprilie-mai 2012,

IRES, „Agenda publică Comportament electoral, Municipiul Brașov”, iunie 2012;
 IRES, „Agenda publică Comportament electoral, Municipiul Craiova”, iunie 2012;
 IRES, „Agenda publică Comportament electoral, Municipiul Iași”, mai 2012;
 IRES, „Agenda publică Comportament electoral, Municipiul Oradea”, mai 2012;
 IRES, „Agenda publică Comportament electoral, Municipiul Timișoara”, mai 2012.

²³ Cristi Andrei (coordonator), Andrei Tiut, *Raport sondaj de opinie – Impactul propunerilor campaniei Politică fără Bariere*, iunie 2015, CivitasPolitics.org

Q5. De ce temă sau subiect ar trebui să se ocupe cu prioritate un partid nou înființat în România? (de verificat cifrele)

1	Crearea locurilor de munca, locurile de munca	35.22%
2	Bunăstare, creșterea nivelului de trai, Întărirea economiei	27.15%
3	Educația	14.11%
4	Sănătate, sistemul sanitar, spitale	13.58%
5	Probleme sociale, pensii, alocații copii, șomaj	11.56%
6	Eradicarea corupției, sa nu mai fure	7.93%
7	De oameni, de populație de națiune	4.97%
8	Politici pentru tineret	4.70%
9	Infrastructura, drumurile	3.90%
10	Agricultura, dezvoltare rurala	2.69%
11	Sa fie onești, sa spună adevărul, de buna credința	0.81%
12	Politici fiscale	0.54%
13	Problema locuințelor pentru oameni, tineri	0.54%
14	Altele	6.05%
		133.74%

Agenda pe care cetățeanul dorește să o imprime partidelor seamănă astfel izbitor cu agenda cetățeanului la nivel central. Balanța de venituri și cheltuieli depășește 70% (1, 2, 5) iar sănătatea și eradicarea corupției au procente semnificative. Se remarcă, însă, tema *educației* care are aproape 15%. Aceasta este o primă temă pe care cetățenii par să o indice ca fiind potrivită pentru noile partide.

O a doua temă, sau, mai degrabă direcție, ar putea fi *localizarea temelor principale de pe agenda cetățeanului*. Așteptările populației vis-a-vis de autoritățile locale sunt modeste, reflectând mai degrabă puterea și bugetele pe care aceste autorități le aveau în anii '90. Partidele locale au șansa de a atrage atenția asupra lor atrăgând atenția asupra discrepanței dintre ce pot face autoritățile locale și ce fac cu adevărat.

O a treia temă este *ecologia ca proxy pentru problemele de bună guvernare*. Aici trebuie să observăm pe scurt discrepanța dintre dezinteresul cetățenilor pentru probleme ecologice (așa cum se vede în toate sondajele) și capacitatea acestor teme de a mobiliza populații

semnificative. Cel mai probabil pe lângă nucleul dur de manifestanți ecologiști se alătură alți protestatari care văd în protestul ecologic un proxy pentru nemulțumiri mai largi. Acest fenomen poate fi folosit de partidele noi. În plan local el poate fi cuplat în mod specific cu tema sănătății sau cea a corupției (vezi exemplul Pungești).

În sfârșit, pot exista *teme pur locale*, care nu s-au putut vedea în eșantionul nostru național, dar care pot mobiliza „la firul ierbii”.

Merită menționat aici și faptul că cel puțin unele dintre noile partide ar putea avea înclinații spre radicalizare, dat fiind că în electoratul „marginalizat” există o așteptare mai mare de a avea partide noi²⁴. [YS2]

Toate aceste teme menționate mai sus pot fi teme în care noile partide vor avea mai puțină concurență din partea partidelor vechi. Pentru „marile teme” (nivel de trai, sănătate, corupție) partidele tind să aibă deja formulare poziții.

Partidele vechi pot încerca să „fure” temele de la partidele noi, profitând de accesul superior la mijloace de comunicare. Sau pot încerca să coopteze partidele oferindu-le concesiuni pe temele de interes în schimbul susținerii pentru formarea unei majorități. Interviuurile în profunzime desfășurate până în acest moment de Civitas '99 nu au permis să determinăm care dintre aceste posibilități este mai probabilă.

Cunoașterea cadrului legislativ și capacitatea de adaptare a actorilor politici

Pachetul de legi adoptate de Parlament pe baza rapoartelor Comisiei Comune până la data acestui raport are o complexitate considerabilă și este posibil ca noi legi să fie trecute prin procesul legislativ în continuare. Această complexitate depășește nivelul propunerilor *Politică fără Bariere* și se extinde în zone de legislație în care PFB s-a implicat limitat sau deloc. Simpla mărime a pachetului poate crea probleme de receptare corectă și adaptare la noile condiții.

²⁴ Idem, “Studiul categoriilor socio-demografice ne indică o tendință generală foarte importantă pentru această cercetare: cu cât scade nivelul de educație și cu cât scade vârstă, cu atât crește interesul pentru proiecte politice noi.”

În mod deloc surprinzător, sondajul Civitas '99 documentează o înțelegere limitată din partea populației a „technicalităților” legii. Mai important, s-a văzut în întâlnirile cu cetățenii (la care au fost invitați și politicieni), precum și în interviurile în adâncime, că membri partidelor consacrate nu înțeleg întotdeauna reformele și nu au fost informați de partidele lor asupra schimbărilor, deși unii dintre aceiași politicieni consideră că reformele le vor afecta strategiile la nivel local.

Dar cea mai importantă observație este aceea (făcută în interviurile în adâncime) că actorii politici care ar beneficia de reforme (partide noi, grupuri de inițiativă) nu cunosc prevederile reformelor²⁵. Partidele mari au de regulă resurse umane specializate pentru a trata problemele de lege electorală/ finanțare/ regimul partidelor; de aceea, slaba cunoaștere la nivel local nu prezice o slabă adaptare pentru viitor. Prin comparație, nivelul scăzut de cunoaștere (interes?) din partea micilor grupuri și partide este de natură de a crește riscul de slabă adaptare la noile condiții legale.^[YS3]

²⁵ În mod revelator, unii intervievați susțineau ca pozitive prevederi ale legii care ar fi putut duce la desființarea partidelor pe care și le propun a le crea.