

ELECTORAL REGULATIONS REGARDING THE FINANCING OF POLITICAL PARTIES

REGLEMENTĂRILE ELECTORALE CU PRIVIRE LA FINANȚAREA PARTIDELOR POLITICE

VATAMAN Maria, masterandă

Programul: Managementul Administrației Publice

Academia de Studii Economice din Moldova

Republica Moldova, Chișinău, str. Bănulescu-Bodoni 61, www.ase.md

e-mail autor: marita.vataman@gmail.com

Abstract. *The funding regulations contained in the electoral legislation and the law on political parties either do not cover all areas associated with funding, or are sufficiently permissive and ambiguous, giving political parties a fairly wide margin of maneuver. This ambiguity offers multiple possibilities for interpretation, as well as for circumventing those provisions that diminish the capacity of political actors to manage financial resources in a way that is unhindered by anyone.*

Key words: *political parties, electoral campaigns, revenues, fraud*

JEL CLASSIFICATION: E, P2

INTRODUCERE

Subiectul finanțării partidelor politice și campaniilor electorale este unul de interes maxim pentru Republica Moldova, în contextul reformelor democratice și integrării în spațiul european. Sistemul de finanțare a partidelor politice din Republica Moldova aspiră să reflecte valorile, normele și convențiile dominante, atât formale, cât și informale ale societății moldovenești. Practicile și procedurile instituționale prin care aceste valori, norme și convenții au fost aplicate reflectă structura social-economică și culturală dominantă a societății.

Obiectivele cercetării:

- Analiza cadrului legal cu privire la finanțarea partidelor politice;
- Studiarea electoralilor și a modului de raportare a veniturilor și cheltuielilor din campaniile electorale;
- Identificarea unor recomandări eficiente care să faciliteze mecanismul de control a finanțării partidelor politice;

SUCCINTĂ ANALIZĂ A SURSELOR BIBLIOGRAFICE

Aspectul finanțării partidelor politice din Republica Moldova este abordat în cadrul cercetărilor în domeniu, investigațiilor jurnalistice, precum și în cadrul conferințelor internaționale.

Sursele bibliografice analizate sunt reprezentate de cadrul normative ce reglementează finanțarea partidelor politice, publicațiile de la nivel national, precum și studiile internaționale.

METODOLOGIA CERCETĂRII

În realizarea obiectivelor și scopului propus, a fost utilizată abordarea teoretică, cât și practică. Astfel, aspectele teoretice s-au realizat prin **metoda legal instituțională**, ce servește drept instrument de analiză pentru identificarea cadrului legal: principalele acte normative naționale, documente și convenții internaționale; **metoda behavioristă**, s-a axat pe analiza comportamentului politic/electoral al actorilor politici, donatorilor, cotizatorii etc..

În ceea ce privește **abordarea empirică**, au fost analizate investigații jurnalistice, interviuri, conferințe internaționale, date statistice, rapoartele privind veniturile și cheltuielile partidelor politice din campanie electorală.

REZULTATELE OBȚINUTE

În Republica Moldova, finanțarea partidelor politice este reglementată de Legea privind partidele politice (Nr. 294/2007); Codul Electoral (Nr. 1381/1997); Regulamentul privind finanțarea activității partidelor politice (HOTĂRÎRE Nr. 4401/2015).

Republica Moldova rămâne restantă la capitolul ajustării legislației la standardele și recomandările instituțiilor europene cu autoritate în domeniul reglementării finanțării politice. În pofida faptului că au fost întreprinse o serie de măsuri care au completat și au extins zona de acoperire a normei juridice asupra finanțării politice, există foarte multe lacune care nu sunt reflectate în legislația actuală.

Experiența campaniilor parlamentare anterioare a scos în evidență câteva aspecte problematice cauzate de reglementările normative deficitare care s-au manifestat prin:

- finanțarea campaniilor preponderent de către un număr mic de donatori mari, care suportă povara financiară în campanie, situație caracteristică pentru majoritatea concurenților electorali pe durata tuturor campaniilor parlamentare;
- nedeclararea unei părți considerabile a veniturilor și cheltuielilor în campanie de către concurenții electorali, în special cele aferente costurilor de personal;
- lipsa unui control eficient exercitat asupra fluxurilor financiare ale partidelor, care se datorează fragmentării procesului respectiv pe durata campaniei și între campanii;
- utilizarea finanțărilor suspecte (din străinătate) prin intermediul companiilor offshore;
- desfășurarea acțiunilor filantropice, în scopul acumulării de voturi;
- lipsa unui mecanism eficient de sancționare pentru fraudele financiare, care încurajează partidele să corupă alegătorii prin diverse mijloace, fără riscuri majore de a fi eliminate din competiția electorală.

Conform legislației în vigoare, finanțarea partidelor politice în Republica Moldova, se realizează pe 2 căi: finanțarea privată și finanțarea publică. Sursele de finanțare privată a partidelor politice sunt cotizațiile de membru de partid; donațiile și alte venituri legal obținute.

Cotizațiile de membru sunt considerate surse de finanțare importante, considerate drept sursă tradițională de finanțare privată a partidelor politice. Cu toate acestea, în realitate cotizațiile sunt ignorate în Republica Moldova de către toți actorii, indiferent de gradul lor de participare: membri ai partidului, conducerea partidelor, societății civile etc. Mărimea cotizațiilor de membru, periodicitatea, precum și modul de achitare a acestora, se stabilește de partidul politic în statutul său și, împreună cu suma totală a cotizațiilor acumulate anual de partid, se publică pe pagina web a acestuia și a Comisiei Electorale Centrale. Cotizația este stabilită în valută națională, în quantum fix ori procentual (ex.: salariul mediu pe economie, veniturile membrului de partid ș.a.), conform criteriilor statutare stabilite și va fi achitată cu o periodicitate general valabilă, dar nu mai rar decât o dată pe an personal de membrul partidului politic. La stabilirea mărimii cotizațiilor de membru, partidul trebuie să asigure respectarea principiului echității. Este de menționat că cotizațiile anonime sunt interzise.

Totuși, acestea nu sunt o sursă viabilă de finanțare privată, deși existența și reglementarea lor ar stimula pozitiv consolidarea sistemului partidelor din Republica Moldova. Din păcate, realitatea cu privire la cotizații rămâne un fapt și acestea sunt reflectate doar foarte vag în actuala legislație.

Experiența demonstrează că **donațiile** sunt cele mai importante surse de finanțare private a partidelor politice din Republica Moldova. Datorită riscului de a stabili o dependență relativă între bani și deciziile politice, există o necesitate perpetuă pentru o claritate sporită a prevederilor referitoare la acest tip de finanțare privată. În caz contrar, vor exista discuții nesfârșite, dezbateri, contradicții, acuzații asupra monopolului puterii intra-partinice. În Republica Moldova sunt acceptate donațiile de la entitățile fizice (persoane fizice) și / sau de la persoanele juridice (corporative), sub formă financiară și / sau ca active și servicii. Conform regulamentului, donațiile făcute de o persoană fizică nu pot depăși suma de 6 salarii medii lunare pe economie pe anul respectiv. În cazul cetățenilor Republicii Moldova cu venituri obținute în afara țării, suma donațiilor nu poate depăși 3 salarii medii pe economie pe anul respectiv, iar în cazul cetățenilor Republicii Moldova cu statut de persoane cu funcție de demnitate publică, de funcționari publici, inclusiv cu statut special, sau de angajați în

organizații publice, suma donațiilor nu poate depăși 10% din venitul anual al acestora, totodată, nu poate depăși 6 salarii medii lunare pe economie pe anul respectiv. În cazul persoanelor juridice, donațiile făcute unui sau mai multor partide politice într-un an bugetar nu pot depăși suma de 12 salarii medii lunare pe economie pe anul respective.

De facto, situația privind donațiile este alta. Presa de investigație bate alarma în fiecare campanie electorală. Potrivit presei, schema privind donațiile funcționează în următorul mod: *oamenii declară și confirmă prin semnătură contribuția lor financiară către partid fără a contribui efectiv → între timp, banii ajung pe contul bancar al partidului, fondurile fiind legitimate automat → aceste fonduri pot fi ulterior utilizate pentru orice fel de cheltuieli.*

Subiectul donatorilor fictivi a fost abordat de instituțiile media într-un mod foarte insistent, elucidând mai multe cazuri de donații problematice din partea unor presupuși donatori fictivi în bugetele de campanie ale partidelor politice³, care reprezintă doar partea vizibilă a aisbergului, adică a banilor nedeclarați.

Potrivit noilor prevederi legale, partidele politice au dreptul să primească anual subvenții de la bugetul de stat, prin intermediul Comisiei Electorale Centrale.

Cuquantumul subvențiilor destinate finanțării partidelor politice se aprobă în legea bugetară anuală, cota procentuală constituind 0,1% din veniturile prevăzute în bugetul de stat pentru anul respectiv, cu excepția veniturilor cu destinație specială prevăzute de legislație, și se distribuie după cum urmează:

- a) 30% – partidelor politice proporțional cu performanțele obținute în alegerile parlamentare;
- b) 30% – partidelor politice proporțional cu performanțele obținute în alegerile locale generale;
- c) 15% - partidelor politice proporțional cu performanțele obținute la alegerile prezidențiale;
- d) 7,5% - partidelor politice proporțional cu femeile alese efectiv în cadrul alegerilor parlamentare;
- e) 7,5% - partidelor politice proporțional cu femeile alese efectiv în cadrul alegerilor locale;
- f) 5% - partidelor politice proporțional cu tinerii aleși efectiv în cadrul alegerilor parlamentare;
- g) 5% - partidelor politice proporțional cu tinerii aleși efectiv în cadrul alegerilor locale.

Subvențiile de la bugetul de stat pot fi utilizate prin decizia organului de conducere al partidului politic pentru următoarele destinații:

- a) cheltuieli pentru întreținerea și/sau locațiunea sediilor;
- b) cheltuieli de personal;
- c) cheltuieli pentru presă și materiale promoționale;
- d) cheltuieli de deplasare în țară și în străinătate;
- e) cheltuieli pentru telecomunicații;
- f) cheltuieli pentru primirea delegațiilor din străinătate;
- g) plata cotizațiilor de membru al organizațiilor internaționale din care partidul face parte;
- h) investiții în bunuri mobile și imobile necesare activității partidului;
- i) cheltuieli de birotică;
- j) cheltuieli de audit (extern/obligatoriu);
- k) cheltuieli pentru organizarea de întruniri, manifestații publice, seminare și alte cursuri de instruire pentru membrii de partid, desfășurate pe teritoriul țării;
- l) cheltuieli pentru programe destinate tinerilor și femeilor.

Astfel, suma totală alocată din bugetul de stat pentru 2021 de care vor beneficia partidele politice care au participat în scrutinele electorale organizate în Republica Moldova în 2019 și 2020, constituie 34 de milioane 150 de mii de lei. De cele mai mari subvenții vor beneficia PSRM - 8,4 milioane de lei. Urmează PAS - cu 6,6 milioane de lei, PD - 6,5 milioane de lei, Platforma DA - 4,1 milioane de lei, Partidul Șor - 3 milioane de lei, Partidul Nostru - 2,1 milioane de lei etc.

Prevederile legale stipulează anularea înregistrării concurentului electoral în cazul folosirii intenționate a fondurilor financiare și materialelor nedeclarați sau depășirea cheltuielilor peste plafonul mijloacelor din fondul electoral. Dar din moment ce legislația nu spune nimic concret despre categoriile de cheltuieli care trebuie declarate, concurenții interpretează într-un mod foarte specific aceste prevederi. Mai mult decât atât, plafoanele extrem de înalte impuse cheltuielilor de campanie fac imposibilă depășirea plafonului stabilit. Datele empirice indică faptul că cele mai bogate partide de abia ajung să depășească jumătate din suma maximă stabilită de CEC la capitolul cheltuieli.

CONCLUZII

Finanțarea ilicită a partidelor politice poate denatura procesul electoral și este un motiv major pentru a corupe alegătorii și clasa politică. Mai ales în statele în care legăturile informale și economia informală (gri) sunt deosebit de influente, finanțarea ilicită a partidelor politice crează mecanisme formidabile de capturare a statului. Și RM, alături de alte state aflate în tranziție, este puternic afectată de acest fenomen.

Tendința continuă pentru finanțarea coruptă este legată de multipli factori. Pe de o parte observăm un mecanism ineficient de control din partea autorităților abilitate asupra raportării surselor nelegitime de finanțare, cum ar fi afacerile, sindicatele și apartenența la partid, coroborate cu activități costisitoare și antidemocratice ale partidului, cum ar fi cumpărarea voturilor, activitatea filantropică, achitarea prin alte mijloace a personalului etc. Pe de altă parte, trebuie să numim și cultura politică scăzută, impunitatea liderilor de partide și colegii lor, deopotrivă cu toleranța excesivă a alegătorilor față de partide corupte, care-și extrag resursele necesare din fraude bancare și alte afaceri cu statul de o gravitate excepțională. Tocmai din acest motiv există cauze penale deschise contra unor deputați, ridicări de imunitate parlamentară fără ca acești deputați să fie acuzați și arestați, iar singura formulă legală astăzi în RM este de a constata încălcările de raportare financiară abia după alegeri și nu până la data alegerilor, de cele mai multe ori, probele nemaifiind considerate de instanțele de judecată după validarea mandatelor și confirmarea aleșilor în funcțiile lor.

Reglementările referitoare la finanțare ce se conțin în legislația electorală și legea privind partidele politice fie nu acoperă toate domeniile asociate cu finanțarea, fie sunt suficient de permissive și ambigui oferind partidelor politice o marjă de manevră destul de vastă.

Măsurile care reglementează donațiile pentru partidele politice ar trebui să prevadă norme specifice precum: evitarea conflictelor de interese; asigurarea transparenței donațiilor și evitarea donațiilor secrete, neraportate; asigurarea independenței partidelor politice; îmbunătățirea mecanismului de control și de sancționare a partidelor politice care operează cu finanțări suspecte.

Politicienii pompează milioane în acțiuni de caritate din dorința de a părea mai aproape de cetățenii simpli, sau din intenția de a evita controlul riguros al banilor partidelor, precum și interdicțiile legale de sponsorizare din străinătate a activităților politice, i-au determinat pe mai mulți politicieni moldoveni să deschidă, în ultimii ani, fundații sau asociații de caritate. Scopul acestora este lustruirea imaginii politicianului și partidului cu care se asociază fundația și acumularea de capital electoral și politic, sau altfel spus acumularea de voturi ca urmare a acțiunilor filantropice pe care le desfășoară. Încrederea în aceste fundații este asociată cu nivelul de cultură politică. Cu cât mai mulți cetățeni susțin acești politicieni pentru beneficiul material pe care îl aduc fiecăruia prin intermediul acestor fundații, cu atât mai mult descriem societatea ca fiind una disperată după ajutor, iar lipsa de cunoștințe politice a acestora, cresc imaginea politicianilor filantropi.

Ineficiența mecanismului de control este adițional cauzată de lipsa unui mecanism eficient de sancționare privind fraudele financiare ale concurenților electorali. Fraudele electorale legate de finanțare reprezintă un delict nu mai puțin grav decât alte încălcări pasibile de pedeapsa penală. Dar acest lucru nu este reflectat în Codul Electoral. Numărul mare de instituții nominalizate pentru a veghea asupra acestui proces nu garantează rezultate pozitive în materie de transparență și control. Dependența din punct de vedere politic a instituțiilor abilitate nu face decât să pericliteze transparența și controlul finanțării, ba chiar pot fi utilizate în calitate de instrumente de intimidare sau represiune împotriva oponentilor politici. Cu excepția CEC, toate celelalte sunt aflate direct sub control politic. Prin urmare, pentru a eficientiza mecanismul finanțării partidelor politice, este necesar în primul rând să fie garantată independența instituțiilor precum Curtea de Conturi și Inspectoratul Fiscal. La fel de important este extinderea tipurilor de sancțiuni aplicate partidelor politice sau candidaților care comit infracțiuni majore, creând astfel mai multe tipuri de instrumente destimulative contra acțiunilor de ignorare deliberată a prevederilor legii sau de utilizare frauduloasă a unor prevederi legale.

REFERINȚE BIBLIOGRAFICE:

1. I. Munteanu. *Partidele politice din Republica Moldova: legi, practici și reforme*. Cartier. Chișinău 2010
2. C. Ciurea, C. Cozonac, L. Litra, S. Lipcean. *FINANȚAREA PARTIDELOR POLITICE: ÎNTRE TRANSPARENȚĂ ȘI OBSCURITATE*. Chișinău. IDIS VIITORUL. 2010
3. Political Party Financing: Problem, Solutions and Action. <https://gsdrc.org/document-library/political-party-financing-problem-solutions-and-action/>
4. Guidelines on the Financing of Political Parties. Adopted by the Commission at its 46 th Plenary Meeting, (Venice , 9-10 March 2001)
<https://www.ohchr.org/EN/Issues/RuleOfLaw/CompilationDemocracy/Pages/CoEGuidelines3.aspx>
5. Legea privind partidele politice (Nr. 294/2007);
6. Codul Electoral (Nr. 1381/1997);
7. Regulamentul privind finanțarea activității partidelor politice (HOTĂRÎRE Nr. 4401/2015).

Coordonator științific: MUNTEANU Igor, dr. conf. univ.
Academia dem Studii Economice din Moldova,
Republica Moldova, or. Chișinău, str. Bănulescu-Bodoni, 61, www.ase.md
e-mail: igor.munteanu@ase.md