



## INTERDEPENDENȚA DINTRE AGITAȚIA ELECTORALĂ ȘI TRANSPARENȚA FINANȚĂRII CAMPANIEI ELECTORALE: ABORDĂRI NAȚIONALE ȘI DE DREPT COMPARAT

Elena BECCIEV,  
doctorandă Institutul de Cercetări Juridice și Politice, Academia de Științe a Moldovei

### SUMMARY

The electoral campaign and money are two inseparable things. The success of an electoral campaign depends largely on the amount invested, or at least it plays an important role during elections. It is clear that the effective functioning of a democratic state, it needs strong parties that promote some transparent, competitive and cost effective policies. But to achieve this, parties need financial resources.

After numerous scandals of political corruption and illegal financing of election campaigns, emerged the need for governments to discuss the issue of financing political parties and electoral campaigns and adopt rules, standards and procedures to regulate the current and campaign financial activities of political parties.

In this study, following the analysis of campaign financing we can conclude the following: - campaign funding sources can be divided into two main categories - public and private. The financing conditions both public and private are set by legislation of the Republic of Moldova; - Illegal financing of political parties is associated with corruption, and in terms of funding recipient, illicit contributions that distort democratic competition between the parties; - key elements for the functioning of a healthy financial system are transparency, internal control within the party, ensuring compliance with legal regulations, hiring actors interested in monitoring political finance; - during each election campaign, the Central Election Commission establishes certain conditions that must be met in order to make the financing of political parties; despite the fact that CEC establishes certain restrictions, electoral candidates perform various electoral activities involving the use of administrative resources and providing "electoral gifts".

Campania electorală și banii sînt două lucruri inseparabile. Reușita unei campanii electorale, în mare parte, depinde de suma investită sau, cel puțin, aceasta joacă un rol important în perioada electorală. Este clar că pentru funcționarea eficientă a unui stat democratic, acesta are nevoie de partide puternice, care să promoveze niște politici transparente, competitive și eficiente. Însă pentru realizarea acestor lucruri, partidele au nevoie de resurse financiare.

Ca urmare a numeroaselor scandaluri de corupție politică și finanțări ilegale a campaniilor electorale, a apărut și necesitatea ca guvernele statelor să pună în discuție subiectul finanțării partidelor politice și a campaniilor electorale și să adopte norme, standarde și proceduri, în scopul reglementării activităților financiare curente și de campanie ale partidelor politice.

Majoritatea statelor europene au adoptat acte normative referitoare atât la finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale, cât și la controlul abuzurilor survenite în urma finanțării publice a campaniilor electorale. Normele acestor acte normative reglementează diferite tipuri de finanțare ce pot interveni și diferite alte aspecte legate de limitarea cheltuielilor pentru campanie. Astfel sînt avute în vedere: a) subvențiile publice (de la bugetul de stat); b) subvențiile în natură (alocarea gratuită a timpilor de antenă, campanie electorală prin poștă etc.); c) limitarea cheltuielilor (plafonarea cheltuielilor de campanie a candidaților); d) limitarea contribuțiilor (restricții asupra donațiilor individuale); e) transparența fondurilor (declarația mandatarilor referitoare la numele donatorilor și publicarea sumelor donate); f) interzicerea anumitor tipuri de contribuții (cele efectuate de către corporații, sindicate, persoane sau organisme străine, instituții de stat); g)

interzicerea anumitor tipuri de cheltuieli („premiu” în bani și în natură oferite alegătorilor); h) interzicerea anumitor tipuri de publicitate electorală la televiziune; i) măsuri pentru încurajarea donațiilor (acordarea de facilități fiscale: reduceri sau scutiri de impozite și taxe); j) controlul diferitelor surse de finanțare ale partidelor de către instituțiile abilitate în acest sens; k) înăsprirea regimului sancțiunilor [1, p. 95-96].

Funcționarea unui partid politic presupune costuri financiare, deseori ridicate. Pentru a se preveni limitarea actorilor politici exclusiv la cei cu putere financiară, partidele dispun de posibilitatea primirii de fonduri prin intermediul finanțării. Așadar, finanțarea politică se justifică prin necesitatea garantării democrației.

Totuși, pentru ca sistemul democratic să funcționeze, finanțarea trebuie să întrunească o serie de caracteristici: - finanțarea este admisibilă doar în cazul în care contribuitorul nu solicită favoruri politice în schimb (de pildă, promovarea unei politici în detrimentul alteia); - necesitatea limitării nivelului donațiilor primite de oamenii politici; - transparența finanțării; - imparțialitatea acordării contribuțiilor publice tuturor actorilor politici; - ilicitețea virării fondurilor de partid către instituții sau organisme ale statului, în scopul determinării unei anumite decizii ori politici.

Finanțarea ilegală a formațiunilor politice este asociată cu corupția, în sensul că o cauzează. În condițiile în care donațiile private sînt permise prin lege, recurgerea totuși la practici de finanțare ilegală se explică prin scopul său – adică obținerea unui beneficiu ce nu poate fi declarat.

De asemenea, finanțarea ilegală este principala cauză a constituirii fondurilor secrete ale acelor companii care nu au dreptul de a vira bani în conturile partidelor.

În ceea ce privește destinatarul finanțării, contribuțiile ilicite distorsionează competiția democratică dintre partide, în măsura în care unele formațiuni vor dispune de resurse mai mari decît altele și vor fi condiționate în activitatea lor de banii primiți, în sensul obligației de a acorda un beneficiu în schimbul finanțării.

Conform Regulamentului Comisiei Electorale Centrale privind finanțarea campaniilor electorale și a partidelor politice [2] prin finanțarea campaniei electorale se înțelege finanțarea directă și indirectă, susținerea materială prin alte forme a concurențelor electorale de către persoane fizice și/sau persoane juridice din țară.

Făcînd referință la legislația Republicii Moldova, dorim să menționăm că în art. 5 din Legea privind partidele politice [3] se declară că în scopul favorizării exercitării calitative a actului de guvernare, statul sprijină dezvoltarea partidelor politice. În acest scop, prin prezenta lege și prin alte acte normative, se instituie mecanisme juridice de funcționare a partidelor politice și a structurilor lor, precum și de finanțare a partidelor și structurilor acestora din surse private și din bugetul de stat. Mai mult decît atât, nu se admite discriminarea partidelor politice la acordarea sprijinului din partea statului.

Art. 25 din Legea menționată enumeră și sursele de finanțare, care sînt: a) cotizațiile de membru de partid; b) donațiile, inclusiv cele colectate în cadrul manifestărilor de agrement, cultural, sportive sau altor manifestări de masă organizate de partid; c) subvențiile de la bugetul de stat, potrivit reglementărilor prezentei legi și legii bugetare anuale.

De asemenea, aici sînt incluse și alte venituri legale provenite din activitatea editorială a partidului, activitate legată ne-



mijlocit de administrarea proprietății sale, precum și din alte activități economice ce rezultă direct din scopul prevăzut în statut.

I. Muraru clasifică finanțarea campaniilor electorale, după criteriul sursei de proveniență a banilor, în două mari sisteme: a) finanțarea publică (gubernamentală) și b) finanțarea privată (negubernamentală):

1) **Finanțarea publică** cunoaște mai multe modalități de realizare. Astfel, partidele sau candidații pot beneficia de mai multe tipuri de finanțare publică: a) subvenții pentru cheltuielile electorale; b) subvenții anuale în vederea acoperirii cheltuielilor cu activitățile curente ale partidelor politice; c) facilități fiscale acordate donatorilor privați și acordarea gratuită a timpilor de antenă competitorilor în perioada campaniei electorale. Avem, așadar, o finanțare publică directă prin acordarea de subvenții de la bugetul de stat pentru cheltuielile legate de desfășurarea campaniei electorale, dar și o finanțare publică indirectă prin acordarea gratuită a timpilor de antenă sau a diverselor facilități acordate donatorilor privați [4, p. 96].

În decursul ultimilor ani, formațiunile politice din majoritatea statelor țărilor europene beneficiază de o finanțare directă de la bugetul de stat. Introducerea finanțării publice directe a avut drept obiectiv asigurarea supraviețuirii partidelor mici, care, evident, întâlnesc dificultăți în finanțarea activității lor. Asigurarea mijloacelor de finanțare a activității partidelor politice trebuie să fie expresia caracterului liber, egal și sincer al competiției politice. Cum partidele mici sînt de cele mai multe ori lipsite de susținerea financiară necesară, atunci finanțarea publică vine să rezolve această problemă [4, p. 96].

În același context, S. Lipceanu susține că raționamentul care impune necesitatea finanțării publice în scopul asigurării unor condiții ce ar permite partidelor mai mici și cu resurse financiare reduse posibilitatea de a concura de pe poziții egale cu partidele mai mari și mai bogate în spațiul public, pornește de la ipoteza că unele partide, în virtutea unor circumstanțe obiective, nu vor putea atrage resurse financiare de la donatorii individuali prosperi sau corporativi. Din acest considerent, statul trebuie să faciliteze egalitatea șanselor de participare și să asigure o suficientă independență față de donatorii privați [5, p. 14].

În Germania, una dintre primele țări care au reglementat finanțarea publică a partidelor, conform art. 18 alin. (4) din Legea privind partidele politice [6], de finanțare publică beneficiază formațiunile care participă în campania electorală și care au obținut 0,5% din voturi la alegerile federale anterioare sau 1% din voturile exprimate la alegerile de land. Dacă un partid nu posedă o listă de candidați într-o circumscripție, el beneficiază de o finanțare parțială dacă a obținut 10% din voturile exprimate în

circumscripția dată. În legislația germană nu există prevederi special referitoare la finanțarea candidaților. Statul alocă partidelor politice subvenții de la buget pentru finanțarea acestora, pe baza unor anumite criterii: a) rezultatele obținute la precedentele alegeri federale și de land; b) suma totală a cotizațiilor; c) suma totală a donațiilor. Totodată, legislația germană prevede niște limite, și anume: a) subvenția directă nu poate depăși venitul anual al partidului (limita relativă); b) subvenția directă nu poate depăși suma totală de 133 milioane euro (limita absolută).

În Marea Britanie, Legea electorală din 08.02.1983, privind finanțarea publică a partidelor politice prevede sume mici, alocate partidelor din opoziție. Pentru acordarea subvenției sînt necesare îndeplinirea unor condiții, și anume: subvenția se acordă partidelor care au cel puțin doi membri în Parlament sau un membru ales și un minimum de 150.000 voturi obținute. Asupra finanțării bugetare a partidelor politice, Partidul Conservator și Partidul Laburist au păreri diferite. Conservatorii sînt împotriva finanțării publice, deoarece finanțarea electorală contravine noțiunii de organizație politică, bazată pe voluntariatul membrilor, ca rezultat, contribuabilii sînt obligați să sprijine indirect cauze politice cu care nu sînt de acord. Laburiștii susțin însă această idee și necesitatea asigurării unei transparențe a donațiilor politice, în caz contrar se va produce o amplificare a corupției și a abuzului de putere [4, p. 99].

În Italia, spre exemplu, finanțarea publică a partidelor politice este reprezentată de fondul electoral distribuit în mod egal celor două camere ale Parlamentului, Camera Deputaților și Senat. În Regulamentele fiecărei Camere sînt prevăzute criteriile de alocare a fondurilor electorale [4, p. 99].

În Spania, statul subvenționează cheltuielile partidelor politice din timpul campaniilor electorale în funcție de numărul mandatelor obținute în urma alegerilor precedente. În Legea nr. 5/1985 (modificată prin legi organice adoptate ulterior), prevede și limitele cheltuielilor electorale. Regula fiind că nu se pot face cheltuieli care să depășească totalul rezultat prin înmulțirea numărului de locuitori din circumscripția în care au prezentat candidaturi cu o anumită sumă de bani actualizată cu prilejul fiecărei alegeri. Această sumă variabilă se adaugă la o sumă fixă stabilită de lege. Conform legii menționate, statul acordă avansuri la subvențiile acordate competitorilor politici, dar care nu trebuie să depășească 30% din subvenția la care are dreptul partidul respectiv [4].

În România, partidele politice primesc anual subvenție de la bugetul de stat, în condițiile Legii privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale [7]. Astfel, legea română prevede că

suma alocată anual partidelor politice nu poate fi mai mare de 0,04% din veniturile prevăzute în bugetul de stat. Pentru partidele politice care promovează femeii pe listele electorale, pe locuri eligibile, suma alocată de la bugetul de stat va fi majorată proporțional cu numărul mandatelor obținute în alegeri de candidații- femei. Acordarea subvenției de la bugetul de stat se va acorda în funcție de următoarele criterii: a) numărul de voturi primite în alegerile parlamentare; b) numărul de voturi primite în alegerile locale. În cazul alianțelor politice sau electorale, subvenția se va împărți, potrivit înțelegerii, între membrii alianței sau, în lipsa unei înțelegeri, după numărul de mandate obținute.

Conform art. 15 și art. 16 din Legea menționată: – 75% din bugetul anual acordat partidelor politice vor fi împărțite partidelor politice, proporțional cu numărul de voturi primite la alegerile parlamentare, respectiv media voturilor valabil exprimate pentru Camera Deputaților și Senat, dacă au realizat pragul electoral. Și – 25% din bugetul anual acordat partidelor politice vor fi împărțite partidelor politice, proporțional cu numărul de voturi valabil exprimate, primite la alegerile locale pentru alegerea consilierilor județeni și consilierilor din cadrul municipiului București, dacă au obținut cel puțin 50 de mandate de consilier județean și de consilier din cadrul municipiului București.

Legea stabilește și limitele maxime ale cheltuielilor ce pot fi efectuate de un partid politic, o alianță politică sau electorală. Astfel, valorile maxime permise pentru fiecare candidat sînt stabilite în funcție de salariul de bază minim brut pe țară, existent la data de 1 ianuarie a anului electoral, după cum urmează: a) 350 de salarii de bază minime brute pe țară, pentru fiecare candidat la funcția de deputat; b) 500 de salarii de bază minime brute pe țară, pentru fiecare candidat la funcția de senator; c) 2.500 de salarii de bază minime brute pe țară, pentru fiecare candidat pentru postul de reprezentant al României în Parlamentul European; d) 50 de salarii de bază minime brute pe țară, pentru fiecare candidat la funcția de consilier județean sau consilier local în Consiliul General al Municipiului București; e) 30 de salarii de bază minime brute pe țară, pentru fiecare candidat la funcția de consilier local în consiliile-municipiilor reședință de județ și în consiliile sectoarelor municipiului București; f) 25 de salarii minime brute pe țară, pentru fiecare candidat la funcția de consilier local în consiliile municipiilor și orașelor; g) 20 de salarii minime brute pe țară, pentru fiecare candidat la funcția de consilier local în consiliile comunale; h) 10.000 de salarii de bază minime brute pe țară, pentru fiecare candidat la funcția de primar general al municipiului București; i) 2.500 de salarii de bază minime brute pe țară, pentru fie-



care candidat la funcția de primar al unui sector al municipiului București ori al unui municipiu sau oraș; j) 30 de salarii de bază minime brute pe țară, pentru fiecare candidat la funcția de primar al unei comune; k) 3.500 de salarii de bază minime brute pe țară, pentru fiecare candidat la funcția de președinte al consiliului județean.

Toate aceste limite se aplică și în situația candidaților independenți.

În Republica Moldova, art. 28 din Legea privind partidele politice [3] prevede că alocațiile anuale din bugetul de stat pentru finanțarea partidelor politice constituie 0,2% din veniturile prevăzute în bugetul de stat pentru anul respectiv și se distribuie după cum urmează: a) 50% - partidelor politice proporțional cu numărul de mandate obținute la alegerile parlamentare și validate la momentul constituirii noii legislaturi a Parlamentului; b) 50% - partidelor politice proporțional cu numărul de voturi acumulate la alegerile locale generale, cu condiția că acestea au obținut nu mai puțin de 50 de mandate în organele reprezentative ale unităților administrativ-teritoriale de nivelul al doilea.

Ca și legislația română, legislația Republicii Moldova prevede destinațiile pentru care pot fi utilizate alocațiile de la bugetul de stat, acestea fiind: a) întreținerea sediilor; b) cheltuieli de personal; c) cheltuieli pentru presă și material promoțional; d) cheltuieli de deplasare în țară și în străinătate; e) cheltuieli pentru telecomunicații; f) cheltuieli de organizare a activității politice; g) cheltuieli pentru primirea delegațiilor din străinătate; h) plata cotizațiilor de membru în organizațiile internaționale din care partidul respectiv face parte; i) investiții în bunuri mobile și imobile necesare activității partidului respectiv; j) cheltuieli de protocol; k) cheltuieli de birotică; l) cheltuieli pentru campania electorală.

Utilizarea alocațiilor de la bugetul de stat se reflectă distinct în evidența contabilă a partidelor politice, astfel încât, dacă vor fi depistate situații când alocațiile de la bugetul de stat au fost utilizate pentru alte destinații decât cele prevăzute de lege, sumele vor fi restituite bugetului de stat în baza hotărârii definitive a Curții de Apel Chișinău.

Unii autori [8, p. 13] susțin că există câteva argumente solide în sprijinul finanțării publice a partidelor politice, care au stimulat guvernele să introducă în legislația electorală sau referitoare la partide a elementelor de politică în acest domeniu. Următoarele considerente sînt esențiale pentru a înțelege implicarea statului în sprijinul financiar al partidelor: 1) pentru a compensa creșterea costurilor cu care se confruntă partidele în activitățile lor curente și de campanie în condițiile unei penurii de resurse în creștere; pentru a garanta o competiție politică liberă, egală și corectă pentru toate partidele politice; pentru a re-

duce impactul negativ al banilor din surse private dubioase sau chiar ilegale, care ar putea submina procesul democratic; pentru a reduce costurile în exces pe durata campaniilor electorale, impunînd praguri pentru cheltuielile de campanie; finanțarea publică descurajează actele de ilegalitate/corupție de vreme ce statul distribuie fonduri pentru susținerea partidelor politice; finanțarea publică produce o mai bună legătură a partidelor cu electoratul de vreme ce baza de finanțare pentru asigurarea activităților de partid este asigurată de către stat; finanțarea publică reduce rolul nefast al banilor murdari în politică de vreme ce un partid politic are asigurate deja resursele necesare pentru desfășurarea activității sale.

Finanțarea publică sprijină într-o mare măsură pluralismul politic, pluripartidismul și competiția de idei în plan politic. Ea dă posibilitatea exprimării pe scena politică și actorilor mici, grupărilor politice nou formate și a partidelor extraparlamentare.

Cu toate acestea în doctrină [9, p. 13-14] au fost expuse și unele argumente în defavoarea finanțării publice: cetățenii nu sînt obligați să ofere sprijin financiar partidelor a căror valori și principii politice nu le împărtășesc; independența partidelor poate fi subminată de dependența financiară față de stat; deciziile referitoare la cuantumul alocațiilor privind finanțarea, pot fi inechitabile în raport cu partidele de opoziție și/sau neparlamentare; finanțarea publică destabilizează independența partidelor față de resursele statului. Acest argument este prezent cu predilecție în țările aflate în proces de consolidare democratică și care au un partid supraprezentat în parlament, comparativ cu celelalte partide; finanțarea publică produce efecte de arbitrarie în alocarea de resurse publice de vreme ce sursa legislației care reglementează acest domeniu este dată, în ultimă instanță, tot partidelor politice. Astfel, există riscul ca finanțarea partidelor să fie folosită ca o metodă de discriminare împotriva partidelor neparlamentare, partide care nu participă direct la elaborarea legislației de care beneficiază. În plus, acest fapt conduce la un sistem static de partide, descurajîndu-se, astfel, circulația elitelor politice în actul de guvernare; finanțarea publică produce, indirect, discrepanțe între eșalonul central și cel local al unui partid politic, încurajîndu-se astfel o ierarhizare artificială a structurilor din interiorul unui partid. Deși se poate argumenta că finanțarea publică poate servi drept mecanism de rupere a dependenței organizațiilor politice față de sindicate sau alte interese private ale corporațiilor, totuși, acest proces duce la un alt tip de dependență – cea față de stat. Pe de altă parte, un accent exclusiv pe finanțare privată poate duce la inegalități între partide, în aceeași măsură în care poate conduce și finanțarea publică. Este, de exemplu, cazul partidului de guvernămînt slovac din 1993 care, prin

intermediul finanțării private, a colectat de trei ori mai mulți bani decît celelalte 22 de partide aflate pe eșichierul politic slovac, luate la un loc. Mai mult, cu cît disparitățile de bunăstare într-o societate sînt mai pregnante, cu atît finanțarea privată poate fi percepută ca fiind mai injustă [8, p. 21]; finanțarea publică înclină mai degrabă să mențină starea de status-quo; finanțarea publică contribuie mai degrabă la mărirea distanței dintre politicieni și cetățenii pe care aceștia sînt obligați să-i reprezinte, deoarece descurajează partidele să întreprindă acțiuni de mobilizare și participare a simpatizanților, inclusiv financiar, la activitățile de partid.

**2) Finanțarea privată.** Acest tip de finanțare privește regimul contribuțiilor și al donațiilor sau legatelor provenite de la persoane fizice și juridice. Sînt vizate aici, în mod special: a) instituirea plafonului legal al donațiilor; b) interzicerea anumitor categorii de donatori, din interiorul și exteriorul țărilor respective, precum și c) interzicerea unor anumite tipuri de cheltuieli. Limitarea contribuțiilor se face cu scopul de a reduce posibilitatea de influențare a unui candidat sau partid de către un contribuabil. În ultimii ani a fost instituit un plafon pentru contribuții într-o serie de țări precum Franța, Italia, Spania, Japonia, Israel, India, Mexic, Federația Rusă sau Turcia, în timp ce în alte țări precum Germania, Marea Britanie, Suedia, Olanda, Cehia, Grecia, Canada sau Australia această sursă de finanțare nu este limitată. Totodată, există țări care plafonează numai anumite categorii: donatori individuali și costuri de campanie (în Brazilia); cheltuieli de campanie (în India); donatori individuali (în Israel); ONG-uri (în Mexic) [4, p. 103-104].

În Franța, prevederile legale ce reglementează finanțările private, în mod special pe timpul campaniei electorale, au ca scop încurajarea contribuțiilor private și asigurarea transparenței resurselor financiare dobîndite în acest mod. În art. L 52-8 al Codului electoral francez [10] se statuează: „persoanele juridice, cu excepția partidelor sau a grupurilor politice, nu pot participa la finanțarea campaniei electorale a unui candidat nici cu donații, indiferent de formă lor, nici prin furnizarea de bunuri, servicii sau alte avantaje directe sau indirecte sau prin practicarea de prețuri mai mici decît cele practicate în mod obișnuit...”. Suma totală a donațiilor în numerar nu poate depăși 20% din valoarea cheltuielilor autorizate, atunci cînd această sumă este mai mare de 15.000 de euro. Persoanele fizice care contribuie prin donații private la finanțarea electorală beneficiază de unele facilități fiscale, avînd dreptul la o reducere a impozitului pe venitul global.

În Germania, donațiile către partidele politice și candidații independenți pot fi efectuate de către persoanele fizice, de corporații și de societățile comerciale. Persoa-



nele fizice pot face oricând donații de orice valoare, beneficiind de anumite facilități fiscale. Pentru donațiile făcute de corporații sau companii nu se acordă facilități fiscale. Legislația germană permite donațiile făcute de partide politice străine, de cetățeni germani cu reședința în străinătate sau de întreprinderi comerciale nerezidente, dar cu capital majoritar aparținând unor cetățeni germani [4, p. 104-105].

În Italia, este permisă finanțarea de orice fel de către persoanele fizice și juridice naționale, de asemenea și de persoane fizice și juridice străine și organizații străine. Cei ce contribuie la finanțarea partidelor politice sau candidaților independenți, nu beneficiază de careva scutiri de taxe sau credite [4, p. 105].

În Marea Britanie, fondurile financiare ale partidelor se constituie în mare parte din contribuțiile membrilor și simpatizanților lor. Cheltuielile electorale ale candidaților sînt limitate prin lege (art. 21 alin. (2) din Actul cu privire la alegeri și partide politice [11]), în funcție de mărimea circumscripției și de tipul alegerii. Ca și în cazul Italiei, nu se acordă facilități fiscale pentru contribuțiile individuale făcute cu scopul finanțării partidelor politice.

În România, Legea privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale [7] prevede ca surse private de finanțare cotizațiile, donațiile și alte surse de venituri. Privitor la cotizații, legea română stipulează în art. 4 că, veniturile totale provenite din cotizații sunt neplafonate, în schimb suma cotizațiilor plătite într-un an de un membru de partid nu poate depăși 48 de salarii minime brute pe țară.

În cazul donațiilor, art. 5 din Legea menționată, stabilește cuantumul donațiilor ce pot fi făcute. Astfel, donațiile permise de la o persoană fizică într-un an pot fi de pînă la 200 de salarii de bază minime brute pe țară, iar cele permise de la o persoană juridică într-un an pot fi de pînă la 500 de salarii de bază minime brute pe țară. Art. 10 interzice partidelor politice să accepte donații sau servicii prestate cu titlu gratuit de la o autoritate ori instituție publică, de la o regie autonomă, de la o companie națională, societate comercială sau societate bancară cu capital integral ori majoritar de stat. De asemenea este interzisă acceptarea donațiilor din partea unui sindicat sau a unui cult religios, indiferent de natura acestora.

Acceptarea donațiilor din partea altor state ori a organizațiilor din străinătate, precum și din partea persoanelor fizice sau juridice străine este interzisă, cu excepția donațiilor care constau în bunuri materiale necesare activității politice, dar care nu sînt materiale de propagandă electorală, permise de la organizații politice internaționale la care partidul politic respectiv este afiliat sau de la partide politice ori formațiuni politice aflate în relații de colaborare politică.

Pot fi primite și materiale de propagandă care se folosesc numai în cadrul campaniei electorale pentru alegerea reprezentanților României în Parlamentul European.

În Republica Moldova, veniturile anuale ale unui partid politic provenite din donații nu pot depăși echivalentul de 0,1% din veniturile prevăzute în bugetul de stat pentru anul respectiv. Art. 26 din Legea privind partidele politice [3] stabilește limitele donațiilor făcute de persoanele fizice care nu pot depăși suma a 500 de salarii medii lunare pe economia națională stabilite pe anul respectiv. Dacă persoana fizică este membru de partid, în suma menționată se include și suma cotizațiilor de partid plătite de aceasta într-un an. Iar donațiile făcute de persoanele juridice nu pot depăși suma a 1000 de salarii medii lunare pe economia națională stabilite pe anul respectiv.

De asemenea se interzic finanțările directe și indirecte, susținerea materială sub orice formă a partidelor politice de către alte state și organizații internaționale, de către întreprinderi, instituții și organizații finanțate de către stat sau care au capital de stat, capital străin, de către organizațiile necomerciale, sindicale, de binefacere, religioase, de către cetățenii Republicii Moldova minori sau aflați în străinătate, de către persoane fizice care nu sînt cetățeni ai Republicii Moldova, de către persoane anonime, precum și în numele unor terți.

Finanțarea privată a constituit și constituie în continuare sursa principală de venituri, pentru majoritatea partidelor, din partea donatorilor privați. Principalele efecte pozitive ale contribuțiilor private, în opinia unor doctrinari [9, p. 7; 8, p. 20], sunt: - contribuțiile private reprezintă un mod specific de participare la procesul politic, care încurajează implicarea cetățenilor în activitățile de partid și mențin legăturile dintre partide și susținătorii simpli (grass-roots supporters); - donațiile constituie un mijloc mult mai flexibil de acumulare a fondurilor, spre deosebire de cotizații sau finanțarea publică; - donațiile constituie un instrument mai legitim de procurare a resurselor financiare comparativ cu finanțarea publică, deoarece mențin o legătură mai strînsă dintre lideri și simpatizanți, spre deosebire de finanțarea publică, care poate produce o structură de partid mult prea birocratică în raporturile cu susținătorii simpli; - contribuțiile private responsabilizează într-o măsură mai mare liderii politici în raport cu modul în care sînt cheltuiți banii, eficiența fiind criteriul principal în atragerea de noi fonduri.

Desigur, există și unele efecte negative pe care nu vom ezita să le menționăm în lucrare: - incertitudinea legată de fluxul instabil al donațiilor private de care sînt dependente partidele; - distribuția inegală a bunăstării economice între diverse grupuri sociale, care poate fi convertită într-o inegalitate privind participarea poli-

tică; - dependența sporită a politicianilor și partidelor față de anumite interese private, în detrimentul electoratului sau membrilor de partid, mai ales în societățile în care există disparități accentuate de bunăstare, reieșind din posibilitatea concentrării influenței politice într-un cerc îngust [9, p. 7-8; 8, p. 20-21].

Finanțarea privată dintotdeauna a fost privită cu anumite rezerve, fiind suspectată că ar avea scopul de a corupe politicianii, de a promova interesele unor grupuri mai restrînse.

În fine, majoritatea experților sînt de părere că regimul de finanțare politică trebuie să întrunească cel puțin următoarele condiții: 1. Oportunități egale de a candida și de a concura în alegeri; 2. Prevenirea tentativelor de corupere a procesului electoral prin cumpărarea sistematică a voturilor sau monopolizarea procesului electoral prin utilizarea abuzivă a resurselor statului; 3. Prevenirea utilizării tendențioase și partizane a mecanismelor legale împotriva oponentilor politici; 4. Impunerea unor cerințe în conformitate cu care partidele și candidații să fie transparenți în privința modului în care colectează și cheltuiesc banii [12, p. 79].

În opinia lui M. Walecki [12, p. 80-89], un regim de finanțare corect și competitiv trebuie să creeze un cîmp de joc în care orice actor politic să poată participa, dar și să fie transparent și responsabil în fața cetățenilor. De asemenea, autorul identifică patru elemente-cheie, absolut necesare pentru funcționarea unui sistem sănătos de finanțare: - transparența și raportarea drept condiție indispensabilă pentru controlul public asupra finanțării, prin care partidele sînt obligate să prezinte periodic rapoarte financiare oficialilor publici privind veniturile și cheltuielile curente și de campanie; - un control intern de partid, prin care partidele să instituie mecanisme și proceduri interne de monitorizare, audit și control asupra finanțelor; - asigurarea respectării reglementărilor prin instituirea unei agenții împuternicite cu suficientă autoritate și resurse pentru a fi capabilă să investigheze, să monitorizeze, să verifice și să sancționeze în caz de necesitate; - angajarea unor actori interesați în procesul de monitorizare a finanțelor politice, cum ar fi: societatea civilă, instituțiile media sau cetățenii simpli, prin instituirea unor canale legale prin care aceștia ar putea sesiza cazurile de violare a legii.

Comisia Electorală Centrală în perioada fiecărei campanii electorale instituie anumite condiții ce trebuie îndeplinite la efectuarea finanțării partidelor politice. Astfel, făcînd referință la Hotărîrea Comisiei Electorale Centrale nr. 3333 din 16 iulie modificată prin Hotărîrea Comisiei Electorale Centrale nr. 3431 din 5 august 2010<sup>27</sup>, vom menționa aceste condiții:

1) Concurentul electoral înregistrat va



deschide la bancă un cont cu mențiunea "Fond electoral" în care vor fi virate mijloace financiare proprii și cele primite de la persoane fizice și/sau juridice din țară, în scopul finanțării campaniei electorale. Concurantul electoral care nu deschide un cont la bancă cu mențiunea "Fond electoral" informează despre aceasta Comisia Electorală Centrală. Inchiderea contului "Fond electoral" se efectuează îndată după încheierea zilei alegerilor. Ultimele achitări din contul "Fond electoral" se fac pînă la sfîrșitul zilei de vineri anterioară zilei alegerilor.

2) Concurantul electoral va propune pentru înregistrare la Comisia Electorală Centrală o persoană responsabilă de finanțe (trezorier), care va fi responsabilă de întocmirea rapoartelor financiare și prezentarea lor în termen Comisiei Electorale Centrale.

3) Plafonul mijloacelor ce pot fi virate în fondul electoral al concurentului electoral se stabilește de către Comisia Electorală Centrală.

4) Virarea sumelor bănești în contul concurentului electoral poate fi efectuată doar cu acordul prealabil al acestuia. La virarea sumelor bănești de către persoane fizice se înregistrează datele de identitate ale acestora, numărul din buletinul de identitate, anul nașterii, adresa de la domiciliu, suma virată, semnătura. Ziua și luna nașterii se indică pentru persoanele care au împlinit 18 ani în anul electoral. Persoanele juridice pot vira sumele bănești în contul "Fond electoral" numai prin transfer, cu o notă informativă despre inexistența cotei străine în capitalul statutar.

Conform pct. 5 din Regulamentul Comisiei Electorale Centrale cu privire la finanțarea campaniilor electorale și a partidelor politice [13] se interzice:

1) finanțarea directă și/sau indirectă, susținerea materială sub orice formă de către: a. alte state; b. organizații internaționale; c. întreprinderi, instituții și organizații finanțate de către stat sau care au capital de stat; d. întreprinderi, instituții și organizații cu capital străin; e. organizații necomerciale, sindicale, de binefacere, religioase; f. cetățeni ai Republicii Moldova minori; g. cetățeni ai Republicii Moldova aflați în străinătate; h. persoane fizice care nu sînt cetățeni ai Republicii Moldova; i. persoane anonime, precum și în numele unor terți.

2) comandarea materialelor electorale publicitare pentru și în favoarea concurenților electorali și achitarea cheltuielilor aferente producerii acestora fără acordul concurentului electoral și cu mijloace financiare care nu au fost virate în contul "Fond electoral" al concurentului respectiv;

3) folosirea în scopuri personale a mij-

loacelor financiare virate în contul "Fond electoral";

4) propunerea de către concurenții electorali a unor sume de bani, cadouri, a bunurilor materiale fără plată, inclusiv din ajutoare umanitare sau din alte acțiuni de binefacere cu excepția materialelor ilustrative și a insignelor, pregătite special pentru agitația electorală.

Toate aceste condiții și interdicții stabilite de Comisia Electorală Centrală se bazează pe prevederile Codului Electoral [14] al Republicii Moldova din Capitolul 4 care reglementează asigurarea materială a desfășurării alegerilor.

Din păcate, însă, realitatea ne dezamăgește, deoarece în perioada campaniei electorale, concurenții electorali, în pofida prevederilor legale, desfășoară diverse activități de agitație electorală ce implică utilizarea resurselor administrative și oferirea unor „cadouri electorale”.

Asociația Promo-Lex, a desfășurat o supraveghere a campaniei electorale în perioada 25.10.2010 – 8.11.2010, întocmind un raport în care au fost inserate date despre evoluția campaniei electorale din acea perioadă. Astfel s-a constatat că concurenții electorali au raportat în termen, la CEC, despre utilizarea resurselor din fondul electoral. Totodată, conform observatorilor Promo-LEX, niciunul dintre concurenți nu a respectat obligația de a declara săptămînal într-o publicație de circulație națională mijloacele financiare și alte forme de susținere materială a activității lor. La 12, din cei 40 de concurenți electorali înregistrați în cursa electorală, au fost depistate materiale publicitare cu deficiențe în vederea indicării informației prevăzute de legislație. În perioada de monitorizare, au fost constatate o serie de cazuri de intimidări și presiuni ascunse asupra alegătorilor și concurenților electorali, precum și mai multe cazuri de agitație electorală forțată. Cazuri de utilizare a resurselor administrative și oferire a „cadourilor” electorale de către concurenți persistă [15].

Urmare a analizei finanțării campaniei electorale putem conchide următoarele:

- sursele de finanțare a campaniei electorale pot fi divizate în două categorii principale – publică și privată. Condițiile de finanțare atît publică, cît și privată sînt stabilite de legislația în vigoare a Republicii Moldova;

- finanțarea ilegală a formațiunilor politice este asociată cu corupția, iar în ceea ce privește destinatarul finanțării, contribuțiile ilicite distorsionează competiția democratică dintre partide;

- elementele cheie pentru funcționarea unui sistem sănătos de finanțare sînt: transparența, controlul intern de partid, asigu-

rarea respectării reglementărilor legale, angajarea unor actori interesați de procesul de monitorizare a finanțelor politice;

- în perioada fiecărei campanii electorale, Comisia Electorală Centrală instituie anumite condiții ce trebuie îndeplinite la efectuarea finanțării partidelor politice;

- în pofida stabilirii de către CEC a anumitor restricții, concurenții electorali reușesc să desfășoare diverse activități de agitație electorală ce implică utilizarea resurselor administrative și oferirea unor „cadouri electorale”.

#### Referințe bibliografice

1. Muraru I., Tănăsescu E-S., Muraru A., ș.a. *Alegerile și corupul electoral*. București: All Beck, 2005.

2. Regulamentul Comisiei Electorale Centrale privind finanțarea campaniilor electorale și a partidelor politice. <http://www.e-democracy.md/elections/parliamentary/2010/cec/regulamentul-finantarea/> (vizitat 04.09.2012).

3. Legea Republicii Moldova privind partidele politice. Nr. 294 din 21.12.2007. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 29.02.2008, nr. 42-44 (119).

4. Muraru I., Tănăsescu E-S., Muraru A., ș.a. *Alegerile și corupul electoral*. București: All Beck, 2005.

5. Lipcean S. *Evaluarea finanțării partidelor politice și campaniilor electorale în Republica Moldova*. În: Politici Publice, nr. 5, 2009, p. 14.

6. Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz). In: der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Januar 1994 (BGBl. I S. 149), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 22. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3673).

7. Legea României privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale. Nr. 334 din 2006. Republicată în Monitorul Oficial al României, 22.07.2010, nr. 510.

8. Ingrid van Biezen, Financing political parties and election campaigns – guidelines, Strasbourg, 2003, pag. 34-35. Asociația Pro Democrația, Finanțarea partidelor politice în Europa. Ce face statul cu banii noștri? Ce fac partidele cu banii lor? București, 2008.

9. Reginald Austin și Maja Tjernstorm, Funding of Political Parties and Electoral Campaigns, IDEA Handbook Series, Stockholm 2003, op.cit., pag.9., Ingrid van Biezen, op.cit., pag.34. Asociația Pro Democrația, Finanțarea partidelor politice în Europa. București, 2008.

10. Political Parties and Elections Act 2009, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2009/12/contents> (vizitat ....).

11. Walecki M. Challenging the Norms and Standards of Election Administration: Political Finance. Challenging the Norms and Standards of Election Administration (IFES, 2007).

12. Hotărîrea Comisiei Electorale Centrale nr. 3431 din 5 august 2010. <http://www.e-democracy.md/elections/parliamentary/2010/cec/regulamentul-finantarea/> (vizitat 23.11.2011)

13. Codul electoral al Republicii Moldova. Nr. 1381-XIII din 21.11.1997. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 08.12.1997, nr. 81 (667).

14. <http://politicom.moldova.org/news/campania-electoral-sufer-de-intimidri-violen-erori-vezi-raportul-promolex-213812-rom.html> (vizitat .15.04.2011).