

Sergiu Lipcean



[www.viitorul.org](http://www.viitorul.org)

Nr. 5, 2009

**Politici**  
Publice

# EVALUAREA FINANȚĂRII PARTIDELOR POLITICE ȘI CAMPANIILOR ELECTORALE ÎN REPUBLICA MOLDOVA







[www.viitorul.org](http://www.viitorul.org)

Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul”

## **Politici** Publice

NR. 5, 2009

# **EVALUAREA FINANȚĂRII PARTIDELOR POLITICE ȘI CAMPANIILOR ELECTORALE ÎN REPUBLICA MOLDOVA**

*Sergiu Lipcean*



Seria Politici Publice reprezintă o colecție de studii, lansată de către Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul”, cu începere din iarna anului 2002, cu sprijinul Think-Tank Fund al Open Society Institute (LGI/OSI).

Studiile de Politici Publice apar cu regularitate în Biblioteca IDIS „Viitorul”, alături de alte cercetări în probleme considerate a fi importante pentru interesul public.

Opiniile exprimate aparțin autorului. Nici Administrația IDIS „Viitorul”, și nici Consiliul Administrativ al Institutului pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale „Viitorul” nu poartă răspundere pentru estimările și opiniile prezentate în cadrul acestei publicații.

Pentru mai multe informații asupra acestei publicații ori asupra abonamentului de recepționare a publicațiilor editate de către IDIS, vă rugăm să contactați direct Serviciul de Presă și Comunicare Publică al IDIS „Viitorul”. Persoana de contact: Laura Bohantov - [laura.bohantov@viitorul.org](mailto:laura.bohantov@viitorul.org).

Adresa de contact:

Chișinău, Iacob Hîncu 10/1, 2004, Republica Moldova

Telefon: (373-22) 21 09 32

Fax: (373-22) 24 57 14

[www.viitorul.org](http://www.viitorul.org)

Orice utilizare a unor extrase ori opinii ale autorului acestui Studiu trebuie să conțină o referință la seria de Politici Publice și IDIS „Viitorul”.

## DESCRIEREA CIP A CAMEREI NAȚIONALE A CĂRȚII

# SUMAR

<b>Sumar executiv</b> .....	<b>6</b>
<b>Introducere</b> .....	<b>9</b>
<b>1. Aspecte conceptuale privind finanțarea partidelor politice</b> .....	<b>11</b>
a) Impactul banilor asupra partidelor politice și democrației.....	11
b) Argumente în favoarea și defavoarea finanțării publice și private.....	13
c) Modele și standarde de politici publice privind finanțarea politică .....	15
<b>2. Cadrul legislativ ce reglementează finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale în Republica Moldova</b> .....	<b>19</b>
a) Evoluția cadrului legislativ referitor la finanțarea partidelor și campaniilor electorale .....	19
b) Reglementarea surselor de finanțare a partidelor și campaniilor electorale.....	22
c) Reglementarea cheltuielilor partidelor și campaniilor electorale .....	26
d) Asigurarea transparenței și controlului asupra finanțării politice .....	30
<b>3. Estimarea finanțării partidelor politice și a campaniei electorale din 5 aprilie 2009</b> .....	<b>33</b>
a) Estimarea veniturilor partidelor politice în campania electorală.....	33
b) Estimarea cheltuielilor concurenților electorali în campanie .....	41
c) Evaluarea costurilor utilizării resurselor administrative în campania electorală.....	51
<b>Recomandări</b> .....	<b>59</b>
<b>Bibliografie</b> .....	<b>61</b>
<b>Anexe</b> .....	<b>63</b>

# SUMAR EXECUTIV

Sistemul de finanțare a partidelor politice din Republica Moldova a tins să reflecte valorile, normele și convențiile dominante, atât formale, cât și informale din societatea noastră. Însă, practicile și procedurile instituționale prin care sunt aplicate aceste valori, norme și convenții sunt conforme cu structura social-economică și culturală dominantă a societății.

Evoluția cadrului legislativ în acest domeniu a fost lentă, iar modificările efectuate au fost de regulă de natură incrementală, fără a schimba radical starea de lucruri. Această situație este rezultatul unei complicități tacite din partea întregii clase politice în menținerea status-quo-ului, deoarece reglementarea mai strictă a finanțării partidelor politice și campaniilor electorale ar fi afectat negativ canalele principale prin care sunt alimentate bugetele partidelor politice. Proiectele legislative referitoare la finanțarea partidelor și campaniilor electorale care nu au trecut mai departe de agenda instituțională confirmă acest fapt.

Modificările aduse legislației au reflectat mai degrabă un compromis dintre presiunile venite din partea organizațiilor internaționale de a adapta cadrul legislativ autohton la standardele internaționale în domeniu și necesitățile interne ale clasei politice, care a mimat această conformare. Problemele fundamentale pe care trebuia să le abordeze și să le soluționeze un cadru mai strict privind reglementarea finanțării partidelor și a campaniilor, cum ar fi minimizarea corupției politice și promovarea competiției politice și electorale în baza egalității șanselor pentru toți

participanții, au rămas să penduleze doar în zona discursurilor politice. Acest fapt reflectă absența din partea guvernanților a unei voințe politice de a aborda esența problemelor generate de mecanismele de finanțare.

Modificarea cadrului legislativ în domeniu, prin adoptarea „Legii privind partidele politice” nu a modificat semnificativ regimul de finanțare, în direcția eliminării problemelor asociate finanțării politice. Deși legea avea să completeze Codul electoral cu prevederi care urmau să elimine unele dintre lacunele codului și să introducă finanțarea de la buget, ea nu se conformează standardelor internaționale, în măsura în care unele dintre reglementările privind finanțarea sunt foarte controversate.

Reducerea dependenței de sursele private de finanțare, combaterea corupției politice și instituirea unui cadru mai echitabil în privința accesului la resursele financiare ale statului pentru partidele mai mici și mai sărace, în calitate de obiective fundamentale ale legislației în domeniul finanțării, nu au fost realizate. În pofida faptului că atât în Codul Electoral, cât și în Legea privind partidele politice se regăsesc ca formulare standardele internaționale, modul în care acestea au fost aplicate denaturează însăși esența lor.

Plafioanele impuse donațiilor din partea persoanelor fizice și juridice către partidele politice sunt extrem de înalte și nu reflectă nivelul și condițiile de trai ale cetățenilor din republică. Reieșind din raportul dintre plafioanele actuale privind donațiile și plafonul privind cheltuieli-

le de campanie, campania electorală a oricărui partid putea fi finanțată de opt persoane fizice sau patru persoane juridice, ceea ce trezește dubii privind intențiile reale ale celor care au formulat legea.

Eliminarea cetățenilor Republicii Moldova aflați în străinătate din categoria donatorilor, presupune încălcarea unor drepturi fundamentale ca libera exprimare și participarea la procesul politic și electoral prin intermediul finanțării. Finanțarea de la bugetul de stat nu asigură șanse egale de participare la viața politică pentru toți actorii. Dimpotrivă, reglementările referitoare la alocațiile bugetare destinate partidelor politice tind să favorizeze partidul de guvernământ și să-i consolideze poziția de monopolist în raport cu valoarea alocațiilor, acesta beneficiind de mai mult de 50% din totalul subvențiilor bugetare. Această situație discriminează partidele mici în privința accesului la resursele financiare publice și subminează principiul egalității șanselor. De asemenea, formula de distribuție actuală a subvențiilor bugetare nu reduce aproape deloc dependența partidelor de resursele financiare private, precum și nu elimină problemele asociate cu finanțarea partidelor.

Reglementările privind transparența și controlul asupra activității financiare a partidelor ridică de asemenea o serie de întrebări cu referință la eficiența și eficacitatea supravegherii, prin fragmentarea activităților de monitorizare și control între mai multe instituții cu sfere de competență foarte diverse și scopuri organizaționale diferite. Această formulă vine în contradicție cu recomandările experților, care afirmă aproape în unanimitate că soluția optimă pentru realizarea acestui obiectiv este o instituție specializată, independentă de controlul politic și dotată cu au-

toritate, expertiză și suficiente resurse, pentru a fi capabilă să-și realizeze obiectivele. Statutul și poziția CEC este departe de a întruni asemenea criterii în activitatea sa.

Modul în care a fost finanțată campania electorală din 5 aprilie 2009 reflectă faptul că resursele financiare sunt concentrate în mâinile unor grupuri restrânse de persoane, care au furnizat cea mai mare parte din totalul veniturilor de campanie. Partidele politice au avut o bază foarte restrânsă de contribuabili, dovadă servind lungimea listelor de donatori și distribuția valorică a donațiilor pe categorii de donatori. În pofida faptului că unele partide au avut liste de donatori comparativ mult mai lungi decât ale concurenților, povara a fost suportată de un grup foarte restrâns. Această tendință de concentrare a costurilor de campanie pe umerii unui număr mic de subiecți trezește dubii în privința gradului de democrație în interiorul partidelor și în privința atașamentului partidelor față de interesul public, mai degrabă accentuând, decât diminuând pericolul corupției politice.

Costurile pentru desfășurarea campaniilor electorale au crescut continuu în ultimii ani, dar în mod special pe durata ultimului ciclu electoral. Plafoanele instituite de CEC asupra cheltuielilor de campanie tind să reflecte parțial solicitările venite din partea partidelor politice de a impune plafoane înalte pentru a oferi libertate partidelor în gestionarea resurselor financiare. Deși aceste costuri au crescut vertiginos în ultimii ani, cheltuielile pe cap de alegător suportate de Guvern și concurenții electorali nu sunt împovărătoare pentru buzunarul contribuabililor, nu sunt în măsură să le afecteze condiția materială. Raportul dintre cheltuielile de campanie și numărul voturilor obținute a demonstrat că partidele au

avut un randament diferit în gestionarea banilor. Deși structura cheltuielilor de campanie a variat în funcție de concurent și de suma cheltuită, modelul comun majorității concurenților electorali dezvăluie accentul pus pe două categorii de cheltuieli: cheltuieli pentru publicitatea la televiziune și cheltuielile pentru afișajul electoral. Fenomenul plăților necontabilizate rămâne însă prezent în practica partidelor politice autohtone, fapt care lasă neclar proveniența și valoarea unor contribuții, ceea ce nu elimină suspiciunile referitoare la corupția politică în cadrul partidelor.

Folosirea abuzivă a resurselor administrative în campania electorală de către partidul de

guvernământ a avut drept rezultat denaturarea competiției politice, ignorarea principiilor statului de drept și ale democrației și subminarea egalității șanselor competitorilor politici. Cumulul de resurse instituționale, bugetare și media au limitat drastic, pe de o parte, posibilitățile actorilor politici de a-și promova liber mesajul electoral, iar pe de altă parte, posibilitățile cetățenilor de a se informa liber despre ofertele electorale alternative. Astfel, utilizarea resurselor statului în favoarea unui singur concurent a făcut posibilă influențarea rezultatelor scrutinului până în ziua alegerilor.



# INTRODUCERE

Finanțarea partidelor politice este parte componentă a unei problematice mai largi în contextul democrațiilor contemporane, chiar dacă acest lucru nu este atât de evident la prima vedere. Modul prin care calitatea unei democrații poate fi afectată de procedurile și mecanismele de finanțare a partidelor politice într-un sistem democratic face trimitere la două dintre principiile fundamentale ale democrației: libertatea de expresie și egalitatea oportunităților asigurate tuturor membrilor societății. Reglementările instituite asupra modului de finanțare politică pot afecta pe diverse căi posibilitățile de participare a cetățenilor în procesul decizional. În democrațiile contemporane, distribuția inegală a resurselor economice între grupuri și indivizi este compensată de existența unor mecanisme care să asigure drepturile și libertățile cetățenilor și să încurajeze participarea lor la procesul politic pe criterii nediscriminatorii, respectând principiul egalității șanselor.

Alegerea modului de finanțare a partidelor politice poate influența acest proces, dacă tratăm partidele politice drept instituții care îndeplinesc o serie de funcții ca reprezentarea intereselor și selecția liderilor. În acest context, există o probabilitate înaltă ca în rezultatul unui model inadecvat de finanțare atât cetățeni, cât și grupuri cu o putere financiară redusă, să rămână nereprezentați în virtutea incapacității de a atrage resurse financiare. În aceste circumstanțe, alegerea unei formule echitabile de finanțare a partidelor politice în calitate de instituții și mecanisme de selecție, recrutare și reprezentare a intereselor so-

cială în procesul democratic este esențială pentru vitalitatea democrației.

Acest studiu a avut drept obiectiv investigarea aspectelor legate de finanțarea partidelor politice din Republica Moldova și a modului în care mecanismele de finanțare influențează competiția dintre partidele politice, în planul asigurării accesului egal la resursele publice, în scopul oferirii unor șanse egale de participare tuturor actorilor în competiția politică. Pentru realizarea acestui obiectiv, am analizat unele fenomene generale legate de interdependența dintre bani și politică, efectele acestora asupra vieții politice și standardele și practicile folosite în domeniul finanțării. De asemenea, am analizat cadrul legislativ din Republica Moldova, în baza căruia au fost reglementate aspectele legate de finanțare. În acest scop, au fost examinate următoarele dimensiuni:

- când a fost pusă pe agenda politică examinarea chestiunii legate de finanțarea partidelor și cine au fost inițiatorii proiectelor legislative;
- evaluarea ambiguității legislației referitoare la reglementarea finanțării partidelor politice;
- identificarea instituțiilor abilitate cu reglementarea activității de finanțare și care sunt mecanismele de control, estimarea nivelului de autonomie a acestor instituții în raport cu factorul politic.

O altă dimensiune a fost cea strict legată de finanțare, ceea ce a generat mai multe dificultăți în evaluarea activităților financiare a partidelor politice în campania electorală. Pentru elucidarea acestor aspecte, am efectuat:

- analiza rapoartelor financiare ale partidelor, în baza cărora pot fi dezvăluite veniturile și cheltuielile partidelor pe categorii, identificând astfel principalele surse de finanțare ale partidelor și principalele activități financiare;
- compararea raportului dintre venituri și cheltuieli, pentru a elucidă dacă partidele respectă reglementările impuse de legislație;
- estimarea costurilor pentru cele mai importante tipuri de activități ale partidelor în campania electorală;
- evaluarea performanței financiare a partidelor politice – raportul dintre sumele acumulate și voturile obținute;
- determinarea relației dintre contribuția financiară și poziția deținută în ierarhia partidului și cum partidele se diferențiază în acest context;
- estimarea costurilor resurselor administrative utilizate în campanie.

Primul capitol al prezentului studiu examinează unele aspecte conceptuale privind finanțarea politică. Capitolul doi conține analiza cadrului legislativ autohton referitor la finanțarea partidelor și campaniilor electorale, iar ultimul capitol este dedicat evaluării finanțării campaniei electorale din 5 aprilie 2009 și a consecințelor acesteia în plan financiar.

# 1. ASPECTE CONCEPTUALE

## PRIVIND FINANȚAREA PARTIDELOR POLITICE

### **a) Impactul banilor asupra partidelor politice și democrației**

Raportul dintre politică și bani este unul foarte complex, având consecințe importante pentru funcționarea unui sistem democratic. În prezent nu există niciun dubiu în privința faptului că asigurarea funcționării sănătoase și corecte a unei democrații presupune existența unor costuri considerabile. Din acest considerent, utilizarea banilor în politică reprezintă un subiect mult mai dificil și sensibil, care a generat dezbateri și bătălii politice incisive în majoritatea democrațiilor liberale occidentale. Drept consecință a scandalurilor de corupție politică și finanțării ilegale a campaniilor electorale, criza de legitimitate a partidelor politice, și prin ricoșeu a altor instituții reprezentative, a impus guvernele să pună în discuție pe agenda publică 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.

Partidele politice se numără printre instituțiile de bază ale unei democrații liberale. Prin democrație liberală subînțelegem acel tip de regim politic care se conformează unor criterii, enunțate probabil cel mai bine într-o lucrare fundamentală a lui Robert Dahl: autorități liberale, alegeri libere și corecte, dreptul de a ale-

ge, dreptul de a fi ales, libertatea de expresie, libertatea de asociere, surse alternative de informare<sup>1</sup>.

În acest context, partidele politice sunt necesare pentru democrațiile contemporane, constituind expresia și manifestarea pluralismului politic, oferind cetățenilor posibilitatea de a-și proteja și promova interesele socio-economice și drepturile politice și civile. Concomitent, ele îndeplinesc câteva funcții, printre care esențiale sunt: integrarea indivizilor și a grupurilor în societate, socializarea și mobilizarea cetățenilor în raport cu procesul politic și electoral.

Este evident că pentru o bună funcționare, democrațiile au nevoie de partide puternice, în scopul promovării unei politici transparente, competitive și eficiente. Însă, pentru realizarea acestor funcții și obiective, partidele au nevoie de resurse financiare.

Resursele financiare sunt vitale pentru supraviețuirea partidelor politice. Aceste resurse reprezintă instrumentul principal prin intermediul căruia partidele și liderii politici pot să comunice cu publicul larg și să-și facă cel puțin auzit, dacă nu asimilat și conștientizat, mesajul politic, în absența unor resurse insti-

<sup>1</sup> Dahl, R. Poliarhiile: participare și opoziție. Iași 2000, pag. 17., Dahl, R. Despre democrație. Iași, 2003, pag., 39

tuționale, umane sau de imagine. În acest caz, conform lui Herbert F. Alexander, banii oferă posibilitatea liderilor politici să obțină sprijin public, să convertească resursele financiare în resurse politice și astfel să obțină acces la puterea politică. „Banii compensează lipsa voluntarilor din politică și servesc, în multe dintre societăți, drept surrogat pentru slaba legătură pe care partidele politice o au cu cetățenii. Banii reprezintă o resursă transferabilă și convertibilă care ajută partidele în obținerea de sprijin public și în prezervarea influenței pe care o exercită în societate”<sup>2</sup>.

O altă dimensiune a relației dintre bani și politică afectează esența procesului democratic și posibilitatea participării cetățenilor la procesul decizional. Deși banii sunt esențiali pentru funcționarea instituțiilor democratice, modul în care sunt formulate reglementările referitoare la finanțarea partidelor pot suprima unele dintre drepturile fundamentale ale cetățenilor—finanțarea partidului sau candidatului preferat, ceea ce reprezintă în esență libertatea de alegere.

Există câteva riscuri majore asociate cu rolul banilor în politică:

- inechitatea condițiilor și regulilor de joc implică riscul ca sumele mari de bani să confere avantaje unora asupra altora și limitează competiția;
- inegalitatea accesului la funcții publice implică riscul ca unele grupuri/categorii sociale cu venituri reduse să fie împiedicate să concureze pentru funcții publice sau să obțină o reprezentare semnificativă;
- cooptarea politicianilor implică riscul ca cei care fac donații financiare generoase

2 Herbert F. Alexander, *Comparative Political Finance in the 1980s*, Cambridge University Press, 1989, p. 10// Finanțarea partidelor politice în Europa. pag. 5

să controleze politicienii pe care i-au finanțat;

- viciera politica implică riscul ca banii murdari sau din surse ilicite să corupă sistemul democratic și să submineze statutul de drept<sup>3</sup>.

Primele două riscuri pot afecta crearea unui condiții echitabile și egale pentru toți cetățenii care, indiferent de statutul socio-economic, să poată participa efectiv la viața politică, fiind respectat principiul egalității șanselor. Celelalte două amenințări vizează coruptibilitatea politicianilor și a unor potențiale derapaje de la principiile democratice, prin promovarea unor interese economice înguste, care sunt în contradicție cu interesul public.

Contribuțiile financiare reprezintă o formă de participare politică la procesul decizional democratic. Participarea, în calitate de principiu democratic, comportă propriile contradicții intrinseci. Dreptul inalienabil de a participa este limitat de oportunități inegale și dorința diferită de a participa. Variația în gradul de participare a cetățenilor este practic rezultatul inegalităților economice și caracterului voluntar al participării. Coexistența principiului „o persoană, un vot”, cu conceptul utilizării banilor pentru promovarea scopurilor politice, creează în mod evident tensiuni într-o societate democratică. În societățile cu o clasă de mijloc numeroasă, tensiunea dintre aceste principii este atenuată, comparativ cu societățile în care discrepanța dintre bunăstarea grupurilor cu venituri înalte și a grupurilor cu venituri reduse este semnificativă, societăți în care dominația și influența celor bogați este cople-

3 *Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies*. Washington, 2003, pag. 2

șitoare<sup>4</sup>. „Săracii pot să-și folosească dreptul lor la vot, dar uneori fără o alegere reală, din cauza competiției neonestă”<sup>5</sup>.

În căutarea fondurilor financiare, politicienii pot fi tentați să fie mai receptivi la doleanțele celor care îi finanțează, în contrast cu doleanțele celor care îi votează. În aceeași ordine de idei, M. Pinto-Duschinsky menționa că modul în care este finanțată activitatea politică poate duce la severe inegalități de participare politică. În cazul în care cheltuielile de campanie sunt prohibitive, cetățenii fără avere pot fi împiedicați să concureze și să acceadă la funcții publice. Mai mult decât atât, campaniile electorale sunt fără îndoială inechitabile atunci când candidații și partidele cu susținători bogați au posibilitatea de a cheltui mult mai mult decât adversarii lor<sup>6</sup>.

Într-adevăr, atât puterea de negociere a intereselor economice organizate, cât și capacitatea financiară de a contribui la promovarea unor interese înguste este disproporționat superioară, comparativ cu puterea de negociere și capacitatea contributivă a cetățenilor dezorganizați, care se confruntă cu costuri prohibitive de organizare. Cele mai concludente și elocvente argumente în demonstrația acestei teze au fost formulate într-o lucrare, deja clasică, de către economistul și sociologul american M. Olson<sup>7</sup>, deși el nu se referea strict la finanțarea partidelor. Totuși, sensibilitatea crescută a politicienilor față de interesele înguste, dar bine organizate, este combătută de un factor nu mai puțin important, poate decisiv în algoritmul decizional al liderilor politici,

care poate înclina balanța în favoarea alegătorilor simpli-dorința de a fi realeși în funcții.

Chiar dacă nu au resurse financiare, respectiv oportunități suplimentare de a influența procesul democratic, alegerile reprezintă mecanismul prin care ei pot sancționa liderii și partidele mai puțin receptiv la interesele, preferințele și aspirațiile cetățenilor simpli. Și în aceste condiții, resursele financiare ale partidelor bogate le conferă acestora un avantaj prin accesul la mass-media și posibilitatea de a manipula opțiunile alegătorilor. Cadrul instituțional poate genera practici și proceduri ce creează fie avantaje, fie dezavantaje structurale pentru competitorii politici, iar în ceea ce privește finanțarea activității politice, banii constituie unul dintre instrumentele fundamentale care creează diferența dintre competitori. Rezultatul acestei situații este reprezentativitatea slabă a partidelor politice și neîncrederea cetățenilor față de ele, în calitate de instituții fundamentale ale democrației, iar influența pe care o au banii în obținerea suportului electoral, în condițiile unei reprezentativități reduse, va fi cu atât mai considerabilă. În consecință, apare o nouă problemă, care este corupția politică.

## **b) Argumente în favoarea și defavoarea finanțării publice și private**

### *Argumente în favoarea finanțării publice*

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 sunt esențiale pentru a înțelege implicarea statului în sprijinul financiar al partidelor:

4 Reginald Austin și Maja Tjernstorm, *Funding of Political Parties and Electoral Campaigns*, IDEA Handbook Series, Stockholm 2003, [http://www.idea.int/publications/funding\\_parties/index.cfm](http://www.idea.int/publications/funding_parties/index.cfm), 2003, p. 5.

5 Ibid. p. 5

6 Pinto-Duschinsky, M. *Financing Politics a Global View*. // *Journal of Democracy*, Volume 13, Nr. 4, October 2002, pag. 70

7 Vezi Olson M. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press, 1965.

- 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 reduce 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, impunând praguri pentru cheltuielile de campanie<sup>8</sup>.

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 proșperi sau corporativi. Din acest considerent, statul trebuie să faciliteze egalitatea șanselor de participare și să asigure o suficientă independență față de donatorii privați.

Există însă și suficiente argumente împotriva finanțării publice.

### *Argumente în defavoarea finanțării publice*

Există nu mai puține argumente în defavoarea finanțării publice, datorită consecințelor pe care le poate avea finanțarea publică, dacă

<sup>8</sup> Ingrid van Biezen, Financing political parties and election campaigns – guidelines, Strasbourg, 2003, pag., 34-35. Finanțarea partidelor politice în Europa. Ce face statul cu banii noștri? Ce fac partidele cu banii lor? București, 2008, pag. 13.

nu sunt respectate unele principii rezonabile în procesul de finanțare. Iată câteva dintre cele mai consistente argumente în defavoarea finanțării publice:

- cetățenii nu sunt 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 ne-parlamentare;
- 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 sunt obligați să-i reprezinte, deoarece descurajează partidele să întreprindă acțiuni de mobilizare și participare a simpatizanților, inclusiv financiar, la activitățile de partid<sup>9</sup>.

Așadar, finanțarea publică nu este scutită de riscuri și deficiențe, fiind folosită ca o metodă de discriminare a partidelor de opoziție și producând aceleași inegalități în cadrul sistemului de partide, similare cu inegalitățile produse de finanțarea privată, cu o singură diferență – dependența față de stat comparativ cu dependența față de interesele private organizate.

Deși avantajele și dezavantajele finanțării publice au reflectat indirect și tangențial unele dintre beneficiile și efectele negative ale finanțării private, totuși este necesară o scurtă inventariere a efectelor pozitive și negative a contribuțiilor private în finanțarea partidelor.

<sup>9</sup> Austin R., Tjernstorm, M. op.cit., pag.9., Ingrid van Biezen, op.cit., pag.34, Finanțarea partidelor politice în Europa. București, 2008, pag. 13-14.

### *Avantajele contribuțiilor private*

Finanțarea privată a constituit pentru majoritatea partidelor sursa principală de venituri din partea donatorilor privați. Principalele efecte pozitive ale contribuțiilor private 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 strânsă 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 sunt cheltuiți banii, eficiența fiind criteriul principal în atragerea de noi fonduri<sup>10</sup>.

Totuși, există o opinie negativă, larg împărtășită, privind contribuțiile private, reieșind din efectele potențiale pe care le pot avea acestea asupra democrației și statului de drept. Riscurile și deficiențele care pot fi produse de acest gen de resurse derivă din:

- incertitudinea legată de fluxul instabil al donațiilor private de care sunt dependente partidele;

- distribuirea inegală a bunăstării economice între diverse grupuri sociale, care poate fi convertită într-o inegalitate privind participarea politică;
- dependența sporită a politicienilor 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<sup>11</sup>.

Donațiile private se află practic întotdeauna într-o zonă a riscului sporit, fiind suspectate drept capabile să corupă politicienii. Adițional, interesele organizate sunt mai perseverente în motivarea membrilor grupului de a contribui la realizarea obiectivelor comune.

În continuare, vom examina opțiunile pe care le au guvernele la dispoziție pentru a reglementa finanțarea atât din surse private, cât și publice.

### **c) Modele și standarde de politici publice privind finanțarea politică**

#### *Modele de finanțare politică*

Este imposibil să identificăm un model unanim acceptat privind strategiile și practicile de finanțare. Acest tratament distinct este condiționat și de scopurile care sunt urmărite prin intermediul finanțării de către oficialii publici și gradul de intervenție a statului în procesul de reglementare a acestei sfere. După gradul de intervenție și control a statului asupra procesului de finanțare, distingem trei nivele<sup>12</sup>:

<sup>11</sup> Austin R., Tjernstorm, M. op.cit., pag.7-8., Ingrid van Biezen, op.cit., pag.20-21.

<sup>12</sup> Miguët, A. Political Corruption and Party Funding in Western Europe.// [http://www.transparency.org/global\\_priorities/corruption\\_polit](http://www.transparency.org/global_priorities/corruption_polit)

<sup>10</sup> Austin R., Tjernstorm, M. op.cit., pag.7., Ingrid van Biezen, op.cit., pag.20.

- un control puternic al statului, manifestat printr-o transformare a partidelor în organizații para-statale, cunoscute ca „partide de cartel” și o dependență sporită a acestora față de fondurile publice, ce se ridică la o proporție de peste 50% din totalul finanțării;
- un control mediu al statului, exprimat printr-o finanțare din fondurile publice în proporție de circa 50% în raport cu fondurile private;
- o implicare slabă a statului în procesul de finanțare, rolul său rezumându-se la monitorizarea și controlul veniturilor și cheltuielilor partidelor politice.

Intervenția statului poate fi resimțită prin controlul și interdicțiile aplicate asupra unor tipuri de activități desfășurate de partidele politice.

În linii generale, statele abordează problema finanțării politice prin intermediul a două tipuri de politici distincte, dar complementare: politicile de reglementare și politicile distributive<sup>13</sup>. Politicile care pun accentul pe reglementări sunt aplicate atunci când există o probabilitate crescută a incidenței banilor murdari și a corupției politice asupra partidelor. Respectiv, ele urmăresc instituirea unor reguli pentru a modela comportamentul partidelor în sfera financiară. În schimb, politicile distributive implică subvenții publice sub diverse forme și urmăresc crearea unui cadru care să maximizeze egalitatea șanselor de participare.

Criteriile cel mai frecvent utilizate în estimarea cotelor din subvenții ce revin partidelor politice sunt, fie numărul de voturi, fie numărul

de mandate parlamentare acumulate în rezultatul ultimului scrutin de către concurenții electorali. În cazul în care criteriul de bază este numărul mandatelor parlamentare, se produce o supra-reprezentare pentru partidele mari și o sub-reprezentare pentru partidele mici în urma procesului de redistribuire a voturilor. Astfel, drept consecință a design-ului legislației electorale, partidele mici sunt discriminate în plan financiar.

O altă formă a finanțării publice este finanțarea indirectă, care presupune alocarea unui timp de antenă gratuit pentru concurenți, acordarea creditelor fără dobândă din partea statului, în absența finanțării directe sau deducerile de taxe pentru veniturile obținute de partide sau pentru donatori. O metodă interesantă de finanțare indirectă o reprezintă așa numitele „matching funds”<sup>14</sup>, ceea ce înseamnă că statul oferă suplimentar la subvențiile alocate, o anumită cotă parte pentru fiecare unitate bănească acumulată din donațiile private în sume mici, pentru a stimula partidele să fie mai active în atragerea donatorilor mici.

De cealaltă parte, strategiile de reglementare impun interdicții și limite asupra unor surse de venituri, mărimea donațiilor și cheltuielilor partidelor atât în activitățile curente, cât și de campanie. Pentru ca aceste reguli să funcționeze, ele sunt dublate de reguli privind transparența și raportarea veniturilor și cheltuielilor. Dificultatea principală în acest context se referă la identificarea donatorilor ascunși, deoarece spre deosebire de cheltuieli, care pot fi mai ușor monitorizate, supravegherea veniturilor partidelor este mult mai dificilă.

Modul în care sunt combinate aceste două tipuri de politică depinde de problemele pe care

[tics/projects\\_political\\_corruption/athens\\_meeting\\_2002](#)

13 Pinto-Duschinsky, M. op.cit., pag., 74-81.

14 Austin R., Tjernstorm, M. op.cit., pag. 9.



doresc să le soluționeze oficialii guvernamentali și obiectivele pe care doresc să le îndeplinească prin intermediul finanțării politice.<sup>15</sup>

Majoritatea problemelor politice sunt extrem de complexe pentru a identifica un singur instrument pentru implementarea deciziilor, iar reglementarea finanțării politice este un subiect exemplar în acest sens. În teoria politicilor publice, modelul incremental de formulare a politicilor arată foarte clar că problemele complexe, puternic politizate și sensibile pentru politicieni și opinia publică sunt disecate în componente mărunte și împărțite între diverși actori pentru identificarea soluțiilor. Rezultatul final nu este unul optim, ci unul de natură incrementală, care reflectă un compromis dintre toți actorii afectați de rezultatele politicii și nu se deosebește semnificativ de status quo. O altă consecință a acestui proces este ambiguitatea reglementărilor și scopului politicii, condiție necesară pentru a permite tuturor celor implicați să interpreteze regulile reieșind din interesele și obiectivele organizaționale<sup>16</sup>. În acest context, bătălia asupra selectării instrumentelor de implementare devine crucială, facilitând sau blocând accesul la resurse. Așadar, predilecția pentru un anumit tip de politică este influențată decisiv de modul în care sunt distribuite beneficiile prin intermediul instrumentelor (prevederile legislative, resursele financiare).

### *Standarde de finanțare politică*

Subiectul privind standarde unanim recunoscute și acceptate privind finanțarea politică generează de asemenea unele dificultăți, dacă ne întrebăm ce trebuie să conțină acele standarde

<sup>15</sup> Johnston, M. *Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives: Political Finance Policy, Parties, and Democratic Development*, Washington, 2005.

<sup>16</sup> Lindblom C. The science of “muddling through” // *Public administration review*, Vol. 19, Nr.2 (Spring, 1959), 79 – 88, Lindblom C. Still muddling, not yet through. // *Public administration review*, Vol. 39, Nr.6 (Nov. – Dec., 1979), 517 – 526.

pentru a putea fi considerate suficient de „bune”. Cu certitudine însă se poate afirma că regimul de finanțare politică a unui stat trebuie să ia în calcul mai mulți factori și nu doar să împrumute soluții testate în alte contexte și implantate în mediul autohton, cu speranța că vor da aceleași roade.

Majoritatea experților consideră că regimul de finanțare politică trebuie să întrunească cel puțin următoarele condiții<sup>17</sup>:

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 transparente în privința modului în care colectează și cheltuiesc banii.

În opinia lui M. Walecki, un regim de finanțare corect și competitiv trebuie să creeze un câmp 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<sup>18</sup>:

- transparența și raportarea drept condiție indispensabilă pentru controlul public asupra finanțării, prin care partidele sunt obligate să prezinte periodic rapoarte fi-

<sup>17</sup> Walecki M. *Challenging the Norms and Standards of Election Administration: Political Finance*. // *Challenging the Norms and Standards of Election Administration (IFES, 2007)*, pag., 79. <http://www.ifes.org/publication/e5c04c69e4ee902399d9f63245f99b0e/IFES%20Challenging%20Election%20Norms%20and%20Standards%20WP.pdf>

<sup>18</sup> *ibidem.*, pag., 80-89

nanciare 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 cointeresați 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.

Majoritatea cercetătorilor și practicienilor în domeniul finanțării politice împărtășesc acest punct de vedere, iar unele organizații internaționale specializate au elaborat standarde și recomandări privind reglementarea finanțării partidelor politice și campaniilor electorale (vezi Anexa 1).

O bună parte dintre standardele și recomandările enunțate de către aceste organizații se regăsesc în cadrul legislativ privind finanțarea partidelor și campaniilor din Republica Moldova, însă modul în care au fost formulate unele reglementări vin în contradicție cu aceste standarde și recomandări.

## 2. CADRUL LEGISLATIV CE REGLEMENTEAZĂ FINANȚAREA PARTIDELOR POLITICE ȘI A CAMPANIILOR ELECTORALE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

### a) Evoluția cadrului legislativ referitor la finanțarea partidelor și campaniilor electorale

Reglementarea finanțării partidelor și campaniilor electorale în Republica Moldova a constituit întotdeauna un subiect foarte sensibil și delicat din punct de vedere politic. Putem afirma cu certitudine că modul în care partidele politice au gestionat atât veniturile și cheltuielile curente, cât și cele de campanie a rămas netransparent și departe de opinia publică o perioadă îndelungată. Situația s-a schimbat parțial odată cu adoptarea Legii privind partidele politice din 21 decembrie 2007<sup>19</sup>. Modificarea cadrului legislativ a venit în urma necesității de a se conforma principiilor și standardelor internaționale privind finanțarea partidelor politice și campaniilor electorale, în scopul prevenirii corupției politice. Anume acest compartiment din legislația autohtonă ce reglementa activitatea partidelor politice și finanțarea campaniilor electorale a fost absent sau insuficient formulat.

Lipsa unor reglementări clare și detaliate în acest domeniu a fost condiționată de non-intervenția statului în finanțarea partidelor politice. Din moment ce statul nu oferea subvenții de la buget, partidele erau lăsate să-și gestioneze resursele financiare în modul cel mai confortabil

pentru ele. În acest sens, trebuie să menționăm că cadrul legislativ care reglementa inițial activitatea partidelor politice a fost Legea Nr.718-XII din 17.09.91 privind partidele și alte organizații social-politice publicată în *Veștile* nr.11-12/106, 1991<sup>20</sup>. Ulterior, cadrul legislativ a fost completat prin Codul electoral adoptat prin Legea Nr.1381-XIII din 21.11.97<sup>21</sup>. Ambele au fost modificate de nenumărate ori pentru a răspunde cerințelor politice de moment. În legea din 1991 privind partidele și organizațiile social – politice, reglementarea aspectelor financiare în activitatea partidelor este cuprinsă în câteva articolele formulate într-o manieră generalistă. Articolele 22, 23, 24 și 27 conțin prevederi referitoare la patrimoniul partidelor și OSP, mijloacele bănești prin care sunt indicate sursele de formare a veniturilor acestora, modul de utilizare a veniturilor și controlul activității partidelor și OSP. Relevante în acest context sunt prevederile prin care erau aplicate interdicții asupra deținerii în proprietate a pământului, întreprinderilor industriale, asociațiilor și cooperativelor de producție și desfășurării unor activități comerciale decât cele stipulate expres (activitatea mijloacelor de informare în masă, vânzarea literaturii social-politice, a materialelor de propagandă și agitație, a confecțiilor cu simbolică proprie, desfășurarea festivalurilor, expozițiilor,

19 Lege privind partidele politice, Nr. 294 din 21.12.2007. // Monitorul Oficial Nr. 42-44, 29.02.2008

20 <http://www.parties.e-democracy.md/legislation/politicalparties>  
21 Monitorul Oficial al R.Moldova nr.81/667 din 08.12.1997

lecțiilor)<sup>22</sup>. De asemenea, veniturile obținute în urma activității nu puteau fi distribuite membrilor, iar aceștia nu purtau răspundere pentru datoriile acestora.

Totuși, partidele și OSP erau obligate să prezinte dări de seamă anuale referitoare la sursele veniturilor și cheltuielilor și declarația despre activitatea financiară anuală organelor competente<sup>23</sup>. Organele fiscale aveau atribuția atât de a verifica sursele și mărimea mijloacelor financiare acumulate de către partide și OSP, cât și monitorizarea modului în care în care partidele se conformează legislației fiscale (articolul 27)<sup>24</sup>. În cazul unor prejudicii aduse statului, persoanelor fizice și juridice partidele și OSP erau obligate să compenseze acele prejudicii din patrimoniul partidului în modul stabilit de legislație (articolul 28)<sup>25</sup>. La acel moment, nici în practica internațională nu erau formulate criterii explicite și unanim acceptate în raport cu activitatea financiară a partidelor, nemaivorbind de țările care de curând se eliberase de trecutul autoritar. În cazul Republicii Moldova, legea fusese elaborată chiar anterior adoptării Constituției, reușind să „supraviețuiască” până recent, în pofida unor tentative repetate de reformare a cadrului legislativ existent privind finanțarea partidelor.

Una dintre cauzele principale care au permis supraviețuirea ei s-a datorat în mare parte unui consens tacit al liderilor partidelor politice asupra cadrului legal suficient de ambiguu și permisiv sub aspect financiar pentru o manevră dezinvoltă în administrarea mijloacelor bănești.

22 <http://www.parties.e-democracy.md/legislation/politicalparties/iii/>

23 Ibidem. Alin.5 art.24(18) completat prin Legea nr.1615-XII din 19.10.93 Erata din Monitorul Oficial nr.57-58 din 18.05.2000 pag.3.

24 Legea Nr.718-XII din 17.09.91 privind partidele și alte organizații social-politice.// <http://www.parties.e-democracy.md/legislation/politicalparties/iv/>

25 Ibidem.

Codul electoral avea să vină cu reglementări mult mai specifice în ceea ce privește mijloacele financiare pentru susținerea campaniilor electorale, dar insuficiente sub aspectul finanțării. În capitolul patru al Codului electoral, dedicat asigurării materiale desfășurării alegerilor, sunt stipulate reglementări referitoare la interdicția subvenționării campaniilor electorale din străinătate (articolul 36), acordarea de către stat a unui ajutor material partidelor sub forma creditelor fără dobândă (articolul 37) și indicarea condițiilor și modului de susținere financiară a campaniilor electorale (articolul 38)<sup>26</sup>. Unele dintre aceste prevederi vor fi analizate separat în paragrafele următoare.

După adoptarea Codului electoral, au fost întreprinse câteva tentative de reformare a cadrului legislativ privind partidele și alte organizații social – politice care trebuiau să încorporeze standardele și recomandările Consiliului European și Comisiei de la Veneția (Comisia Europeană pentru Democrație prin Lege). Toate proiectele legislative care urmau să reglementeze într-o manieră mai strictă finanțarea partidelor și campaniilor electorale, să instituie un control mai strâns asupra activității și transparenței financiare a partidelor au suferit eșec, deși toate guvernele care au întreprins asemenea tentative au avut suportul necesar atât din partea societății civile, cât și a organizațiilor internaționale.

Primul proiect de acest gen a fost elaborat de Ministerul Justiției, în colaborare cu experți independenți și cu suportul unor organizații internaționale de profil, fiind prezentat Parlamentului spre examinare la 2 august 2000. Proiectul conținea o serie de reglementări mai detaliate referitoare la procedura de constituire

26 Codul electoral Legea Nr.1381-XIII din 21.11.97 în Monitorul Oficial al R.Moldova nr.81/667 din 08.12.1997// <http://www.e-democracy.md/legislation/electoralcode/ii/>

a partidelor și dispozițiile referitoare la finanțarea lor, controlul financiar și asigurarea transparenței privind activitatea financiară<sup>27</sup>. Experții Consiliului Europei au evaluat pozitiv prevederile încorporate în proiect, totuși exprimându-și rezerva în raport cu desemnarea instituției abilitate cu monitorizarea activității partidelor, care era Ministerul Justiției, recomandând ca exercitarea acestei funcții să fie întreprinsă de o instituție independentă de procesul politic<sup>28</sup>. Deși proiectul fusese adoptat în prima lectură, nu a fost examinat definitiv, fiind eliminat de pe agenda Parlamentului<sup>29</sup>.

Următoarea tentativă a autorităților de a reglementa chestiunea finanțării partidelor și campaniilor electorale a fost întreprinsă în 2005. Acest proiect trebuia să devină unul dintre instrumentele principale în combaterea corupției politice. Legea urma să stipuleze mecanismele prin intermediul cărora mass-media și organizațiile neguvernamentale urmau să monitorizeze activitatea financiară a partidelor politice în scopul asigurării transparenței și responsabilității acestora. Instituțiile cărora li s-a încredințat responsabilitatea pentru elaborarea acestei legi au fost Ministerul Justiției și Comisia Electorală Centrală<sup>30</sup>. Importanța acestui proiect, cel puțin la nivel de agendă politică, a fost confirmată și de organizarea la Chișinău a conferinței „Standardele Consiliului Europei în domeniul electoral și al finanțării partidelor politice” la care, președintele în exercițiu al parlamentului de atunci, M. Lupu accentua necesitatea unei

asemenea legi și faptul că se va ține cont de recomandarea forului parlamentar al Consiliului Europei din 2001, cu privire la finanțarea partidelor politice, cât și documentul de răspuns din partea Comitetului de Miniștri al Consiliului din 2003<sup>31</sup>. În final, și acest proiect a fost abandonat de către guvernarea de atunci.

Noua inițiativă legislativă care a ajuns pe agenda parlamentului la sfârșitul anului 2006 era un proiect de lege care abandonase ideea unei legi aparte privind finanțarea partidelor și a campaniilor electorale, în schimb venea să substituie în totalitate vechea lege din 1991. Acest proiect a beneficiat, de asemenea, de expertiza Consiliului Europei, fiind indicate neajunsurile și ambiguitățile proiectului<sup>32</sup>. Și în acest caz autoritățile și-au etalat suportul în favoarea promovării reformei partidelor politice<sup>33</sup>. Adoptarea legii privind partidele politice la finele anului 2007 a venit să acopere acea lacună a cadrului legislativ la compartimentul finanțare, încorporând o serie de principii și standarde internaționale. Totuși, ea a stârnit controverse și reacții negative din partea unor organizații neguvernamentale, deoarece reglementarea aspectelor legate de finanțare nu au fost considerate suficient de restrictive și adecvate pentru a preveni corupția politică.

27 Sergiu Grosu Legislația partidelor: Quo Vadis și în ce mod?.. <http://www.e-democracy.md/comments/legislative/20071204/index.shtml?print>

28 Comments on the draft law on Political Parties and Socio-Political Organisations of The Republic Moldova by Mr James Hamilton (Member, Ireland) // Opinion no. 219 / 2002, [http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL\(2002\)119-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL(2002)119-e.asp)

29 Sergiu Grosu, ibidem.

30 Ibidem., pag., 17 – 18.

31 Alocuțiunea Dlui Marian Lupu, Președintele Parlamentului Republicii Moldova la deschiderea conferinței “Standardele Consiliului Europei în domeniul electoral și al finanțării partidelor politice”, Chișinău, 29 noiembrie 2005 // <http://www.parlament.md/news/29.11.2005/>

32 Comments on the draft law on political parties of Moldova by Mr Hans-Heinrich Vogel in Opinion No. 431 / 2007 // [http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL\(2007\)013-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL(2007)013-e.asp)

33 Alocuțiunea Dlui Marian Lupu, Președintele Parlamentului RM la Conferința “Promovarea transparenței și responsabilității partidelor politice în Moldova”, Chișinău, 22-23 mai 2007 // <http://www.parlament.md/news/22.05.2007/>

## **b) Reglementarea surselor de finanțare a partidelor și campaniilor electorale**

### *Sursele private de venituri*

Proveniența mijloacelor financiare ale partidului este esențială pentru calitatea democrației și pentru asigurarea șanselor egale de participare efectivă la procesul politic. Unul dintre raționamentele principale în favoarea reformei în acest domeniu prin instituirea finanțării publice a partidelor și campaniilor electorale constă anume în maximizarea șanselor egale de participare la viața politică. Finanțarea publică a partidelor urmărește și reducerea dependenței partidelor de contribuțiile private, încurajând partidele să rămână fidele interesului public.

Sursele de finanțare ale partidelor politice care sunt clasificate conform legislației pe categorii, sunt indicate expres în articolul 25 al legii privind partidele, cuprinzând atât sursele private, cât și sursele publice. Aceste surse sunt: cotizațiile de membru de partid; donațiile, inclusiv cele colectate în cadrul manifestărilor de agrement, culturale, sportive sau altor manifestări de masă organizate de partid; subvențiile de la bugetul de stat, conform reglementărilor stipulate de legea în cauză și legea de bugetare anuală<sup>34</sup>. În articolul 24 sunt menționate veniturile ce pot fi obținute de partide din dispunerea cu titlu de proprietate a clădirilor, utilajelor, editurilor, tipografiilor, mijloacelor de transport, precum și a altor bunuri neinterzise prin lege. O altă categorie de venituri poate fi obținută de partide prin desfășurarea unor activități specifice printre care activitatea editorială, activitatea legată nemijlocit de administrarea proprietății sale, precum și alte activități economice ce re-

zultă direct din scopul prevăzut în Statut<sup>35</sup>. Legea de asemenea prescrie interdicția ca partidele politice să utilizeze alte surse de finanțare decât cele prevăzute expres în lege. Unele categorii de venituri (veniturile prevăzute la aliniatul 1 articolul 25) sunt scutite de impozite sau se impozitează conform prevederilor Codului fiscal. Toate categoriile de venituri menționate pot fi utilizate în finanțarea campaniei electorale cu condiția de a fi reflectate public și fiind virate în „Fondul Electoral”. Capitolul 26 din prezenta lege merită o analiză mai detaliată, deoarece se referă la mărimea contribuțiilor pe care le pot face donatorii, atât persoanele fizice, cât și cele juridice. Este unanim acceptat faptul că pentru a elimina riscurile corupției politice sub diversele ei manifestări, în procesul de finanțare a partidelor și campaniilor, este necesar de a impune anumite plafoane sumelor donate partidelor de către persoanele fizice și juridice. Legea prevede plafoane asupra veniturilor totale provenite din donații care nu pot depăși 0,1% din veniturile prevăzute în bugetul de stat pe anul respectiv<sup>36</sup>. Conform Legii bugetului pentru anul 2009, veniturile bugetare se cifrează la 17 734 900 000<sup>37</sup>. În rezultat, donația maximă pe care o pot primi partidele din surse private va trebui să nu depășească suma de 17 734 900 lei în anul 2009, sumă care este suficient de impunătoare.

Alte două prevederi controversate a legii impun un plafon asupra donațiilor individuale a persoanelor fizice și respectiv asupra persoanelor juridice. Conform acestora, o persoană fizică poate face donații unui sau mai multor partide care nu pot depăși suma de 500 de salarii medii lunare într-un an bugetar, iar dacă persoana fizică este membru de partid în această sumă se

35 Ibidem., art.24.

36 Ibidem., art.26

37 [http://www.minfin.md/common/actnorm/budget/law/lowbudget1/Legea\\_Bugetului\\_de\\_stat\\_pe\\_aul\\_2009/244a1.doc](http://www.minfin.md/common/actnorm/budget/law/lowbudget1/Legea_Bugetului_de_stat_pe_aul_2009/244a1.doc)

34 Lege privind partidele politice, Nr. 294 din 21.12.2007. // Monitorul Oficial Nr. 42-44, 29.02.2008, art. 25.

include și suma cotizațiilor de membru. În același context, o persoană juridică nu poate face donații mai mari de 1000 de salarii medii lunare pe economia națională<sup>38</sup>. Pentru a nu apărea interpretări eronate a acestor prevederi din partea potențialilor donatori în campania electorală, CEC, cu suportul unor organizații europene, a elaborat un ghid special în domeniul finanțării campaniilor electorale pentru alegerile parlamentare din 5 aprilie 2009, în care sunt elucidate aspectele legate de interpretarea acestor prevederi. Așadar, în anul 2009 o persoană fizică putea face donații în sumă de până la 1 570 000 lei, iar o persoană juridică putea dona o sumă de până la 3 140 000 lei pentru a finanța un partid politic<sup>39</sup>.

Cu certitudine, pentru cetățenii din Republica Moldova aceste sume sunt impresionante, reieșind din veniturile și salariile lor. În acest context, apar câteva întrebări justificate – dacă și în ce măsură aceste prevederi normative sunt suficiente, cel puțin, pentru a diminua riscurile corupției politice și, dacă și în ce măsură ele sunt conforme cu standardele internaționale. Deși în practica internațională nu există standarde unice referitoare la limitele impuse donatorilor individuali sau colectivi, unele state care prevăd finanțarea publică au interzis donațiile din partea companiilor din sectorul privat sau le-au limitat într-o manieră care să reducă influența acestor donatori asupra partidelor politice. Este clar că în situația economică și condițiile de trai ale majorității cetățenilor din Republica Moldova, aceste plafoane sunt exagerate, contrar standardelor internaționale. Standardele internaționale și europene, din contra, accentuează necesitatea

de a impune restricții asupra donațiilor mari și de a încuraja donațiile mici. În tabelul de mai jos sunt indicate unele exemple ale plafonării donațiilor din partea guvernelor unor state din fostul bloc sovietic, cu excepția Franței, adică comparabile cu Republica Moldova.

**Tabelul 1. Plafoanele asupra donațiilor din partea persoanelor fizice și juridice<sup>40</sup>**

<i>Țara</i>	<i>Persoane fizice</i>	<i>Persoane juridice</i>
România	200 salarii de bază minime pe țară	500 salarii de bază minime pe țară
Bosnia-Herțegovina	8 salarii medii pe economie*	
Franța	7 500\$ anual	Interzice donațiile de la companii din sectorul privat și public
Letonia	41 700\$ anual	41 700 \$ anual
Armenia	200 salarii minime	500 salarii minime
Bulgaria	4887 \$*	14 661 \$*
Macedonia	200 salarii medii	200 salarii medii*

*\* Cu asterisc sunt marcate datele reglementărilor pentru anul 2001*

Datele din tabel arată clar că și în fostele state sovietice plafoanele sunt mult mai coborâte, decât la noi, iar dacă luăm în considerație faptul că aceste date reflectă situația din 2001, atunci putem susține cu certitudine că ele nu s-au majorat, mai ales reieșind din traseul politic euro-atlantic al majorității dintre ele. Concomitent, tendința principală în Europa este de a reduce dependența partidelor politice de sursele private, ceea ce implică plafoane și mai reduse pentru donații.

În aceste condiții, pare destul de suspect faptul de a stabili un asemenea plafon ridicat, care oferă posibilitatea unui număr mic de per-

38 Lege privind partidele politice, Nr. 294 din 21.12.2007. // Monitorul Oficial Nr. 42-44, 29.02.2008, art. 26

39 Ghidul partidului politic în domeniul finanțării campaniilor electorale pentru alegerile parlamentare din 5 aprilie 2009, pag. 9, // [http://www.cec.md/i-ComisiaCentrala/main.aspx?dbID=DB\\_AlegerileParlamentare182](http://www.cec.md/i-ComisiaCentrala/main.aspx?dbID=DB_AlegerileParlamentare182)

40 Elaborat în baza informațiilor din Ikstens J., Smilov D., Walecki M, Campaign Finance in Central and Eastern Europe: Lessons Learned and Challenges Ahead. Washington, 2002. Finanțarea partidelor politice în Europa. Ce face statul cu banii noștri? Ce fac partidele cu banii lor? București, 2008.

soane să finanțeze întreaga campanie electorală a unui partid politic.

Un alt principiu esențial care vizează donațiile constă în caracterul public al donațiilor. În practica internațională acest principiu este aplicat diferit. În anumite cazuri, poate fi păstrată confidențialitatea donațiilor, dar donațiile anonime care depășesc un anumit plafon sunt interzise. În Republica Moldova legea obligă partidele să înregistreze toate donațiile primite, adică suma donației și datele personale ale donatorilor. Conform legii, partidele nu pot primi donații anonime sau care depășesc plafonul stabilit. În cazul constatării încălcării acestor reglementări, partidele sunt obligate, în termen de 10 zile, să verse în bugetul de stat suma care depășește plafonul respectiv<sup>41</sup>. Nu putem testa valoarea intrinsecă a acestei prevederi, ce reflectă caracterul transparent al procesului de finanțare, dar aici se impune o remarcă: reieșind din situația politică de moment, există riscul ca datele despre donatori să fie folosite de către guvernare în calitate de instrument pentru șantajarea, intimidarea și persecutarea oponenților politici, de exemplu prin intermediul unor verificări frecvente a organelor fiscale a acelor întreprinderi sau companii care au contribuit cu sume importante la finanțarea campaniilor partidelor de opoziție, ceea ce reprezintă o modalitate de utilizare a resurselor administrative în lupta politică și electorală.

Un ultim aspect legat de sursele de finanțare a partidelor și campaniilor vizează reglementările din Legea partidelor și a Codului electoral care impun interdicții asupra unor surse de finanțare. Astfel, este interzisă finanțarea directă și indirectă, susținerea materială sub orice

formă a partidelor (candidaților sau concurenților electorali – în redacția Codului electoral) 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 sunt cetățeni ai Republicii Moldova, de către persoane anonime, precum și în numele unor terți<sup>42</sup>. Și aici se impun câteva comentarii: alineatul 5 din articolul 26 al legii din 2007 conține o modificare esențială comparativ cu legea partidelor din 1991 și Codul electoral, modificare care limitează dreptul constituțional al cetățenilor de a participa la procesul politic și electoral, deoarece exclude cetățenii Republicii Moldova aflați în străinătate din categoria persoanelor care pot face donații.

Ca o formă de exprimare a libertății de expresie, finanțarea politică reprezintă un indicator al sănătății și solidității democrației<sup>43</sup>. Mai mult decât atât, contribuțiile financiare ale cetățenilor reflectă conexiunea dintre partide și suporterii lor, și reprezintă una dintre multe alte manifestări ale participării politice. Această prevedere normativă conține o puternică conotație politică, deoarece este paradoxal și nefiresc să deschizi secții de votare pentru cetățenii aflați în străinătate, pentru a le asigura dreptul la vot și să le refuzi concomitent dreptul de a contribui financiar pentru candidații și partidele a căror valori, principii și opțiuni politice le împărtășesc.

41 Lege privind partidele politice, Nr. 294 din 21.12.2007. // Monitorul Oficial Nr. 42-44, 29.02.2008, art. 27.

42 Ibidem., art.26.

43 Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies. Washington, 2003, pag. 1



## *Finanțarea de la bugetul de stat*

Măsura în care sistemul de finanțare publică creează condiții de egalitate și facilitează intrarea de noi partide în sistem depinde parțial de metoda de alocare a subvențiilor de stat<sup>44</sup>.

În linii generale, finanțarea publică este de două tipuri:

1. Finanțarea publică directă, ce presupune alocarea unor subvenții către partide pentru acoperirea cheltuielilor legate de activități operaționale de rutină ale partidelor și pentru campanii electorale. Deși nu există standarde unice ce reglementează distribuirea acestor alocații, de regulă banii sunt alocați în concordanță cu două principii fundamentale: principiul proporționalității și principiul egalității. Conform principiului „proporționalității stricte”, subvențiile publice directe sunt acordate în funcție de suportul popular al partidelor, măsurat, de regulă, în raport cu procentul de voturi acumulat sau numărul mandatelor parlamentare. În concordanță cu principiul „egalității stricte”, partidelor politice li se alocă aceeași sumă de bani, indiferent de puterea electorală sau numărul mandatelor parlamentare<sup>45</sup>.

2. Finanțarea publică indirectă, ce presupune acordarea timpului de antenă gratuit în campanii electorale, susținerea publicațiilor de partid, a organizațiilor de tineret, a fundațiilor politice și a institutelor de cercetare afiliate partidelor politice, reduceri pentru cheltuieli poștale, punerea la dispoziție a spațiului pentru desfășurarea activităților de partid, diverse facilități fiscale (scutire de taxe pentru veniturile unui partid și deduceri din taxele de venit pen-

tru persoanele care contribuie la venitul unui partid politic)<sup>46</sup>.

În funcție de particularitățile sistemului de partide și electoral, guvernele aleg diverse ecuații ale finanțării publice directe sau indirecte, precum și modul în care sunt combinate principiul proporționalității și egalității.

Reglementările din noua Lege referitoare la finanțarea partidelor politice din bugetul de stat constituie un compartiment absolut nou în cadrul legislativ al Republicii Moldova. Conform Legii, 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 conform următoarei formule: 50% se distribuie partidelor politice proporțional cu numărul de mandate obținute la alegerile parlamentare și validate la momentul constituirii noii legislaturi a Parlamentului, iar celelalte 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. Alocarea din buget a 50% proporțional cu numărul de mandate reprezintă o prevedere care nicidecum nu se referă la asigurarea unor condiții echitabile și egale pentru toți concurenții electorali, automat refuzând finanțarea partidelor aflate sub pragul electoral, deoarece acestea nu au acumulat niciun mandat parlamentar. Selecția numărului de mandate drept criteriu principal pentru alocarea finanțării de la buget produce o altă limitare a competiției electorale, iar ulterior și asupra mecanismului de alocare a subvențiilor. De regulă, un prag electoral ridicat cum

44 Ingrid van Biezen, op cit., pag. 44

45 Ibidem.

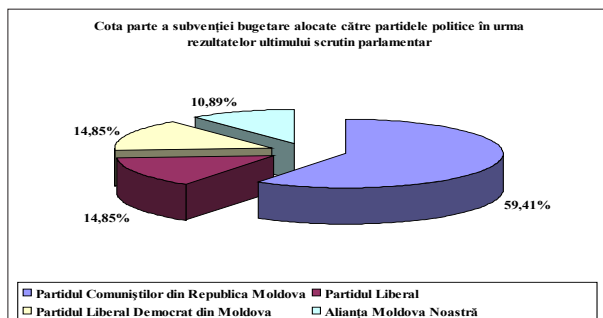
46 Reginald Austin și Maja Tjernstorm, op cit., pag. 9, 15. Ingrid van Biezen, op cit., pag. 39 - 42

a fost cel de 6% la alegerile din 5 aprilie este foarte relevant și în faza postelectorală, deoarece în procesul de conversie a voturilor în mandate parlamentare partea leului este obținută de partidele mari. Astfel, PCRM a obținut numai în această campanie 10 mandate în plus în rezultatul redistribuirii voturilor în mandate, ceea ce presupune alocarea resurselor bugetare suplimentare cu peste 16,7% din cota de 50%, decât ar fi primit în cazul aplicării mai stricte a proporționalității. Mai mult decât atât, cele două prevederi sunt asimetrice, deoarece prima se referă la numărul de mandate, iar cealaltă – la numărul de voturi obținute de concurenții electorali. În aceeași ordine de idei, legea impune o restricție privind accesul la finanțare partidelor care obțin mai puțin de 50 de mandate în organele reprezentative ale unităților administrativ-teritoriale de nivelul al doilea. Un exercițiu retrospectiv ne oferă posibilitatea să vedem care partide ar fi obținut finanțare de la buget după alegerile locale din 2007. Acestea sunt PCRM – 34,18% (465 mandate), AMN – 16,79% (220 mandate), PDM – 9,74% (117 mandate) și PPCD – 8,50% (98 mandate)<sup>47</sup>. Următorii doi concurenți, deși aveau acumulate peste 4% din sufragii (PDSM – 4,84%, PSDM – 4,78%) rămâneau în afara pragului care îi califică pentru finanțare, deoarece acumulasera 46 și, respectiv, 36 de mandate<sup>48</sup>. Reieșind din considerentul că alegerile din 5 aprilie 2009 sunt primele alegeri parlamentare care s-au desfășurat în condițiile aplicării legii respective, și pornind de la rezultatele obținute în campanie de către concurenții electorali, putem face unele calcule asupra modului în care puteau fi distribuiți banii în lipsa unor alegeri anticipate. Suma de 35 469 800 lei reprezintă 0,2% din veniturile bugetului pentru anul 2009. Jumătate din această sumă reprezintă

17 734 900 lei, adică sumă echivalentă cu suma maximă a donațiilor pe care o pot primi partidele în anul bugetar 2009, dar care trebuie distribuită proporțional mandatelor obținute în parlament. În urma calculelor, am obținut rezultatele din tabelul de mai jos (toate calculele sunt făcute în lei moldovenești).

	Numărul mandatelor parlamentare	Proporția în procente a mandatelor parlamentare	Subvenția bugetară alocată
Partidul Comuniștilor din Republica Moldova	60	59,41%	10 536 304,09
Partidul Liberal	15	14,85%	2 633 632,65
Partidul Liberal Democrat din Moldova	15	14,85%	2 633 632,65
Alianța Moldova Noastră	11	10,89%	1 931 330,61
Total	101	100%	17 734 900

Diagrama de mai jos reprezintă grafic această distribuție, pentru o imagine mai sugestivă asupra modului în care urmau să fie alocați banii de la buget.



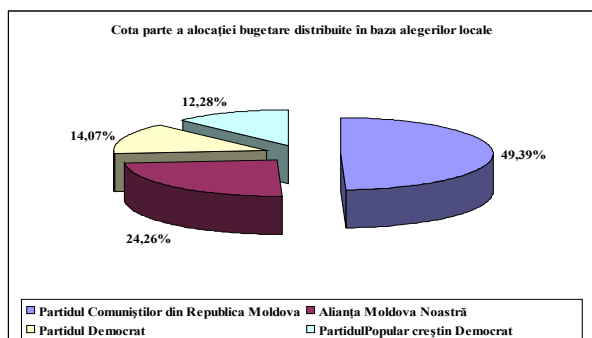
Aplicând aceeași formulă de calcul și pentru a doua parte a banilor alocați din buget pentru finanțarea partidelor, în baza rezultatelor alegerilor locale, am obținut rezultatele din tabelul de mai jos.

47 Electorala 2007, Chișinău, 2007, pag. 501.

48 Ibidem., pag. 501.

	Proporția voturilor din alegerile locale 2007	Procentele obținute în urma redistribuirii de pe contul celor care nu au trecut pragul	Subvenția bugetară alocată
Partidul Comuniștilor din Republica Moldova	34,18%	49,39%	8 759 267,11
Alianța Moldova Noastră	16,79%	24,26%	4 302 486,74
Partidul Democrat din Moldova	9,74%	14,07%	2 495 300,43
Partidul Popular Creștin Democrat	8,50%	12,28%	2 177 845,72
Total	100%	100%	17 734 900

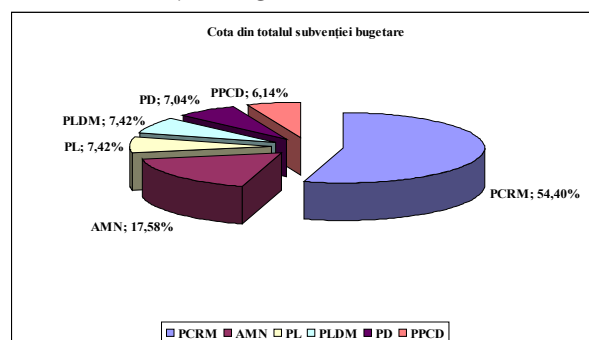
Diagrama de mai jos arată grafic beneficiile distribuite către partidele care s-au calificat pentru finanțarea de la buget în pentru alte 50% din totalul subvenției.



Suma totală a alocațiilor către partide în baza rezultatelor de la alegerile locale și parlamentare ar fi fost următoarea:

	Subvenția bugetară alocată în baza scorului electoral obținut la alegerile parlamentare	Subvenția bugetară alocată în baza scorului electoral obținut la alegerile locale	Total	Cota procentuală din totalul subvențiilor bugetare
Partidul Comuniștilor din Republica Moldova	10 536 304,09	8 759 267,11	19 295 571,20	54,4%
Alianța Moldova Noastră	1 931 330,61	4 302 486,74	6 233 817,35	17,58%
Partidul Liberal	2 633 632,65		2 633 632,65	7,42%
Partidul Liberal Democrat din Moldova	2 633 632,65		2 633 632,65	7,42%
Partidul Democrat din Moldova		2 495 300,43	2 495 300,43	7,04%
Partidul Popular Creștin Democrat		2 177 845,72	2 177 845,72	6,14%
Total	17 734 900	17 734 900	35 469 800	100%

Diagrama oferă o imagine mult mai clară asupra cotei pentru fiecare partid din suma totală a alocației bugetare.



Deși rezultatele respective nu vor fi utilizate drept bază pentru alocarea subvenției bugetare partidelor, cifrele utilizate pentru calcularea lor sunt reale, iar această simulare dezvăluie foarte clar cum vor fi distribuiți banii publici

conform acestei formule. Aceste reglementări nu fac decât să mențină avantajul partidului de guvernământ și să limiteze accesul la finanțarea publică pentru partidele mai mici. Aplicarea principiului proporționalității în distribuirea banilor publici, fără a lua în considerație principiul egalității, va contribui, mai degrabă, la consolidarea poziției dominante pe care o are partidul de guvernământ, decât la extinderea accesului la resursele financiare publice către alte partide, mai ales cele neparlamentare, datorită pragului electoral care le descalifică pentru finanțarea de la buget. În primul capitol am expus raționamentele finanțării publice, unul dintre care era anume extinderea accesului la banii publici pentru toți participanții și eliminarea decalajelor dintre partidele mari și cele mici asigurându-le poziții mai echilibrate de participare în procesul politic și electoral.

O analogie cu competiția de pe piață este elocventă în acest sens. Statul intervine pe piață pentru a contracara formarea monopolurilor și asigurarea unor condiții în care consumatorul să poată alege bunurile și serviciile preferate. Finanțarea publică în acest sens este echivalentă cu o lege antitrust, doar că reglementează competiția politică în același sens. Teoria politică neoliberală, în special prin intermediul lui J. Rawls, a furnizat argumente solide în favoarea asigurării accesului egal și echitabil la resurse, prin promovarea intereselor celor mai puțin avantajati din societate pentru a le oferi mijloacele unei participări reale la viața politică<sup>49</sup>. Deși argumentele lui Rawls nu se refereau strict la distribuția resurselor privind finanțarea politică, ele furnizau o justificare a intervenției redistributive a guvernului în alocarea resurselor către cei mai dezavantajați membri ai societății,

pentru a le oferi posibilitatea să concureze de pe poziții egale cu cei mai dotați.

Finanțarea publică din RM se înscrie perfect în cadrul acestei abordări ca subiect, dar nu și ca soluție pentru fortificarea democrației. Legea privind partidele nu a făcut decât să ofere un cadru juridic care s-a mulat pe practicile informale existente în privința finanțării private a partidelor și campaniilor electorale, iar reglementările privind finanțarea de la buget au fost formulate într-un mod care menține starea de status – quo. În acest context, nu există nicio certitudine că ea poate preveni corupția politică.

### **c) Reglementarea cheltuielilor partidelor și campaniilor electorale**

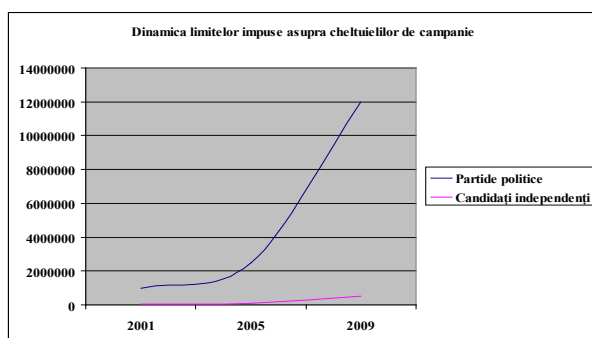
Pentru a menține partidele în aria legalității și pentru a asigura condiții egale de participare la alegeri, principiile conform cărora sunt reglementate cheltuielile presupun impunerea unor plafoane pentru cheltuieli în campanie, interdicția unor anumite tipuri de cheltuieli sau limitarea volumului publicității plătite. Trebuie de menționat că în perioada dintre 2001 – 2009 costurile suportate de către candidați și partide pentru organizarea și desfășurarea campaniilor electorale au crescut substanțial.

În perioada campaniilor electorale, CEC este instituția care reglementează modul de cheltuire a banilor, instituind plafoane pentru cheltuielile partidelor. O comparație între plafoanele stabilite de CEC pentru campaniile electorale parlamentare este sugestivă. Dacă în 2001 plafonul a fost 1 mln. lei<sup>50</sup> iar în 2005 – 2,5 mln. lei, atunci în campania recentă din 5 aprilie

49 Rawls J. A Theory of Justice, Harvard 1971// Алексеева Т.А. Современные политические теории. М. 2000, pag., 123 – 151.

50 Hotărîre cu privire la stabilirea plafonului mijloacelor financiare ce pot fi virate în fondul electoral la alegerile parlamentare din 25 februarie 2001./Electorală 2001, Chișinău, 2001, pag.,13.

2009 plafonul a constituit 12 mln. lei<sup>51</sup>. Aceeași tendință ascendentă în privința cheltuielilor este vizibilă și în raport cu candidații independenți. În campania din 2001 plafonul a fost limitat la 50 mii lei, 2005 plafonul maxim de cheltuieli pentru ei a fost stabilit la suma de 100 mii lei iar în campania din 2009 – 500 mii lei<sup>52</sup>.



Observăm că plafonul cheltuielilor de campanie impus de către CEC partidelor politice în decursul unui ciclu electoral a cunoscut un salt înalt, de la 2,5 la 12 mln. lei. Și la capitolul cheltuieli există o contradicție de principiu în ce privește raportul dintre plafonul cheltuielilor pentru partide și cele pentru candidați independenți. Dacă un candidat independent nu este în drept să cheltuiască în campanie mai mult de 500 mii, în timp ce o persoană fizică este în drept să facă o donație de peste 3 ori mai mare către un partid politic (1 570 000 lei), atunci candidații independenți sunt cu certitudine discriminați și sub aspect financiar în raport cu partidele politice. Din acest considerent este necesară fie intervenția legiuitorului în modificarea acestei reglementări într-o manieră care să ia în considerație corelația dintre contribuțiile private și cheltuielile unui candidat independent, fie intervenția CEC atunci când stabilește plafoanele pentru partide și candidați prin li-

51 Hotărâre cu privire la stabilirea plafonului mijloacelor financiare ce pot fi virate în fondul electoral la alegerile parlamentare din 6 martie 2005. Hotărâre cu privire la stabilirea plafonului mijloacelor financiare ce pot fi virate în fondul electoral la alegerile parlamentare din 5 aprilie 2009.// [www.cec.md](http://www.cec.md)

52 Ibidem.

chidarea acestui handicap. Nu este echitabil ca același cetățean să fie în drept să doneze o sumă de până la 1 570 000 lei, de exemplu în campania din 5 aprilie 2009, în timp ce dacă s-ar fi hotărât să se baloteze în calitate de candidat independent să nu poată cheltui mai mult de 500 000 lei.

Dacă ne referim la reglementările impuse de legislație asupra limitării unor categorii de cheltuieli, atunci trebuie să ne referim în primul rând la prevederile Codului electoral. Alineatul 6 al articolului 38 din Cod impune persoanelor fizice și juridice interdicții referitoare la dreptul de a comanda materiale electorale publicitare pentru și în favoarea concurenților electorali, achitând costurile aferente producerii acestora fără acordul concurenților electorali și utilizând mijloace financiare care nu au fost virate în contul special „Fond electoral” al concurenților respectivi<sup>53</sup>.

De asemenea, reglementările Codului interzic concurenților electorali să utilizeze mijloacele financiare din fondul electoral în scopuri personale, să propună alegătorilor bani, cadouri și să distribuie fără plată bunuri materiale inclusiv din ajutoare umanitare sau alte acțiuni de caritate (alineatul 7)<sup>54</sup>. Deși Legea interzice expres acest lucru, campaniile electorale din republică au abundat în cazuri în care diferiți concurenți electorali încercau sub diferite forme să cumpere alegătorii, fără a fi trași la răspundere. Acest fapt trezește dubii asupra modului în care sunt aplicate unele reglementări ale Codului electoral.

Un alt instrument de a limita cheltuielile în campanie îl reprezintă plafoanele impuse la

53 Codul electoral Legea Nr.1381-XIII din 21.11.97 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.81/667 din 08.12.1997// <http://www.e-democracy.md/legislation/electoralcode>

54 Ibidem.

publicitatea plătită în instituțiile audiovizualului. În regulamentele elaborate de către Comisia Electorală Centrală privind modalitatea plasării publicității electorale pe panourile publicitare și privind reflectarea campaniei electorale la alegerile în mijloacele de informare în masă, în baza Codului electoral, sunt enunțate condițiile și principiile în baza cărora trebuie să se amplaseze publicitate electorală. În scopul asigurării unor condiții egale pentru toți concurenții, a fost limitat volumul publicității plătite în instituțiile audiovizualului.

Astfel, regulamentul stipulează că instituțiile audiovizualului indiferent de forma lor de proprietate „vor crea tuturor concurenților electorali condiții egale la procurarea timpului de antenă, stabilind taxe egale”, iar prețul publicității electorale nu poate depăși prețul publicității comerciale, cu achitarea în avans a plății<sup>55</sup>.

Publicitatea plătită a fost limitată la maxim 120 minute pentru un post de televiziune și 120 minute pentru un post de radio, ceea ce presupune că pe toată durata campaniei publicitatea plătită pentru fiecare post TV sau radio nu trebuia să depășească 2 minute.

În condițiile în care durata minimă a unui spot electoral trebuia să fie de 20 secunde, frecvența spotului la un singur post nu trebuia să depășească 6 difuzări, respectiv 4 difuzări pentru spoturile de 30 secunde, 3 difuzări pentru spoturile de 40 secunde și 2 difuzări pentru spoturile de un minut, deși în această campanie au existat și spoturi de 2 minute. Este dificilă evaluarea acestor reglementări pentru publicitatea plătită, în sensul asigurării unor condiții egale și echitabile pentru concurenții electorali,

55 Regulamentul privind reflectarea campaniei electorale la alegerile parlamentare din 5 aprilie 2009 în mijloacele de informare în masă din Republica Moldova. // <http://www.cec.md>

dar reieșind din tarifele la publicitate în special la posturile TV cu cea mai mare audiență, este clar că doar partidele cu resurse financiare considerabile și-au permis să transmită în continuu mesajul lor electoral pe toată durata campaniei prin intermediul publicității plătite.

#### **d) Asigurarea transparenței și controlului asupra finanțării politice**

Pentru a fi eficient, orice cadru legislativ are nevoie de mecanisme prin care să asigure monitorizarea, controlul asupra modului în care este aplicată legea și să aplice sancțiuni în cazul încălcării legii. Chiar și atunci când există reglementări ce asigură respectarea unor standarde unanim acceptate și recunoscute, dar ele rămân doar pe hârtie și reflectă doar o atitudine formală, nu putem vorbi despre un mecanism eficient.

Atât Codul electoral, cât și Legea privind partidele politice conțin reglementări ce obligă partidele politice să fie transparente în raport cu activitățile de finanțare a campaniilor electorale. În acest context, Codul electoral impune concurenții electorali să-și declare în presă, în termen de o lună după începutul campaniei electorale, mijloacele financiare sau alte forme de susținere materială. De asemenea, concurenții electorali sunt obligați să declare toate mijloacele financiare înainte de a le folosi (articolul 38, alineatul 1)<sup>56</sup>. Procedura de deschidere și funcționare a unui cont bancar cu mențiunea „Fond Electoral”, ce presupune efectuarea tuturor operațiilor legate de veniturile și cheltuielile de campanie, se înscrie în aceeași direcție de asigurare a transparenței și controlului, prin monitorizarea tuturor fluxurilor financiare ale partidelor (arti-

56 Codul electoral Legea Nr.1381-XIII din 21.11.97 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.81/667 din 08.12.1997// <http://www.e-democracy.md/legislation/electoralcode>

colul 38, alineatul 2,3,4). În aceeași ordine de idei, concurenții electorali sunt obligați să prezinte rapoarte financiare organelor electorale, ce trebuie să conțină informațiile referitoare la venituri și cheltuieli conform destinației articolul (38, alineatul 8)<sup>57</sup>.

Este interesant faptul că, conform Codului electoral, nu partidele, ci băncile sunt obligate să raporteze CEC și consiliului electoral de circumscripție informația referitoare la mijloacele virate în fondul electoral în decurs de 24 ore de la depunerea în cont. Concomitent, CEC sau consiliul electoral de circumscripție pot solicita Curții de Conturi sau Inspectoratului Fiscal Principal de Stat de pe lângă Ministerul Finanțelor verificarea surselor de venit, al corectitudinii evidenței contabile și folosirii conform destinației a banilor de către concurenții electorali (articolul 38, alineatul 9). Nu doar partidele, dar și instituțiile responsabile de organizarea alegerilor sunt obligate să fie transparente în raport cu informațiile financiare acumulate de la concurenții electorali. Astfel, CEC sau consiliile de circumscripție sunt obligate să deschidă o condică ce ar cuprinde toate informațiile referitoare la procesul de finanțare a concurenților electorali și să o pună la dispoziția publicului pentru informare. Adicional, organele electorale sunt obligate să întocmească rapoarte săptămânale, care să conțină informații referitoare la volumul contribuțiilor primite de fiecare concurent și sursele de proveniență a veniturilor, iar la sfârșitul campaniei electorale trebuie să elaboreze un raport preelectoral final și un raport de totalizare în care vor fi incluse toate datele de care dispun în privința volumului și surselor banilor primiți de concurenții electorali (articolul 38, alineatul 10)<sup>58</sup>.

57 Ibidem.

58 ibidem

În completarea Codului electoral, Legea privind partidele evidențiază caracterul public al informației referitoare la cheltuielile suportate în campanie și specifică procedura de prezentare a rapoartelor financiare a partidelor politice către CEC. Legea precizează că, aditional rapoartelor financiare periodice, concurenții sunt obligați să prezinte un raport final pentru toată campania în termen de o lună după publicarea rezultatelor alegerilor, iar în termen de două luni de la data desfășurării scrutinului CEC publică pe pagina sa web, devizul de cheltuieli al fiecărui partid politic pentru campania electorală, în baza informațiilor prezentate de partide<sup>59</sup>.

Dacă în perioada campaniilor electorale rapoartele financiare sunt prezentate doar către CEC atunci, în perioada dintre campanii, partidele politice sunt obligate de aceeași lege să prezinte anual rapoarte financiare Curții de Conturi, Ministerului Finanțelor și Ministerului Justiției. Curtea de Conturi va verifica modul de folosire a subvențiilor primite de la buget, în timp ce Ministerul Finanțelor va verifica alte categorii de venituri<sup>60</sup>. În baza acestei Legi, Ministerul Justiției a elaborat „Regulamentul cu privire la raportul financiar al partidului politic”, care cuprinde în detalii procedura de elaborare și prezentare a raportului financiar<sup>61</sup>.

Aceste măsuri de asigurare a transparenței au însă un neajuns esențial – multitudinea de instituții care monitorizează acest proces. Există 4 instituții împuternicite cu funcții de monitorizare și control. CEC este responsabilă pentru acest proces în perioada campaniilor

59 Lege privind partidele politice, Nr. 294 din 21.12.2007. // Monitorul Oficial Nr. 42-44, 29.02.2008, articolul 31

60 Lege privind partidele politice, Nr. 294 din 21.12.2007. // Monitorul Oficial Nr. 42-44, 29.02.2008, articolul 30.

61 Regulamentul cu privire la raportul financiar al partidului politic. // <http://www.justice.gov.md/upload/Regulamentul%20cu%20privire%20la%20raportul%20financiar%20al%20partidului%20politic.doc>

electorale, iar Curtea de Conturi, Ministerul Finanțelor și Ministerul Justiției sunt responsabile în perioada dintre campanii. Mai mult decât atât, CEC este dependentă de expertiza celorlalte instituții chiar în perioada campaniilor electorale, în cazul în care are nevoie de verificarea informațiilor financiare a unor concurenți electorali. Numărul mare de instituții implicate într-un proces de acest gen nu numai că nu va asigura o monitorizare și un control eficient, ci mai degrabă pot produce efecte contrare celor așteptate. Practic, în toate abordările contemporane referitoare la impactul birocrățiilor guvernamentale asupra implementării politicilor, sunt evidențiate deficiențele ce decurg din ambiguitatea sferelor de competență, coordonarea activităților, suprasarcină, conflictul de interese, conflictul dintre reguli și proceduri organizaționale diferite, dorința de a domina procesul etc., atunci când sunt implicate mai multe agenții guvernamentale. Cazul monitorizării procesului de finanțare trebuie analizat anume din această perspectivă și nu prin multiplicarea agențiilor de control care mai degrabă creează un efect de intimidare a partidelor politice. Recomandările care vin din partea organizațiilor internaționale referitoare la asigurarea controlului și a transparenței asupra finanțării insistă asupra unei singure instituții dotată cu resurse și expertiză pentru îndeplinirea acestei funcții.

Un ultim aspect ce necesită examinat îl reprezintă sancțiunile aplicate în caz de încălcare a prevederilor legale. În cazul depistării unor încălcări de către organele de control, la solicitarea CEC, aceasta urmează să se adreseze Curții Supreme de Justiție cu o cerere de anulare a înregistrării acestuia în calitate de concurent electoral<sup>62</sup>. Acest fapt este însă puțin probabil să se producă, în condițiile reglementărilor actuale, care oferă partidelor o marjă de manevră suficientă, pentru a nu fi puse în situația de a căuta căi mai ocolite de finanțare a campaniilor.

În concluzie, trebuie să menționăm că Legea privind partidele politice conține o serie de lacune substanțiale la capitolul finanțare, adică la unul dintre capitolele care urma să elimine lacunele din cadrul legislativ existent sub acest aspect.

Unele dintre reglementările cele mai importante privind suma donațiilor sau finanțarea de la buget rămân controversate și au modificat nesemnificativ situația, în sensul reducerii dependenței de sursele private de finanțare.

---

<sup>62</sup> Lege privind partidele politice, Nr. 294 din 21.12.2007. // Monitorul Oficial Nr. 42-44, 29.02.2008, articolul 31.



### 3. ESTIMAREA FINANȚĂRII PARTIDELOR POLITICE ȘI A CAMPANIEI ELECTORALE DIN 5 APRILIE 2009

#### a) Estimarea veniturilor partidelor politice în campania electorală

Subiectele legate de finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale au preocupat opinia publică și experții autohtoni doar sub aspectul adaptării cadrului legislativ autohton la standardele internaționale și pentru a combate fenomenului corupției politice, fără a pune în discuție problemele de fond referitoare la resursele financiare reale ale partidelor, sursele de proveniență sau cheltuielile partidelor, într-o manieră riguroasă și sistematică.

Într-un studiu autohton de pionierat, care investiga competiția partidelor politice autohtone, a fost analizat succint și fenomenul finanțării partidelor<sup>63</sup>. Autorii au încercat să evalueze finanțarea partidelor reieșind din ponderea pe care o au diverse surse de finanțare în ansamblul resurselor financiare ale partidelor<sup>64</sup>. Evaluarea finanțării s-a bazat însă doar pe estimarea opiniilor și percepțiilor funcționarilor de partid și a experților, fără a lua în calcul careva date reale despre finanțare.

Pentru a reduce la minim subiectivismul, am analizat finanțarea campaniei electorale din 5 aprilie 2009 exclusiv prin prisma datelor conținute în rapoartele financiare ale

concurenților electorali și estimării alternative a costurilor.

Forța unui partid politic poate fi măsurată nu doar prin numărul de membri, ci și prin numărul contribuabililor. În funcție de numărul contribuabililor putem aprecia caracterul unui partid politic, de partid deschis sau organizat în jurul unor grupuri de interese. În același context, autoritatea și influența unui lider politic poate fi evaluată și în funcție de capacitatea sa de a atrage fonduri pentru partid. Spre exemplu, din perspectiva școlii „alegerii publice”, liderii politici sunt văzuți drept antreprenori, care se află în competiție pe piața politică pentru a atrage consumatorii (alegătorii), dar și investitorii (donatorii). Pentru politicieni este necesar, dar și dificil să mențină permanent un echilibru între aceste grupuri.

Din acest considerent, în eforturile lor de a minimiza dependența partidelor de grupul donatorilor mari, guvernele impun restricții asupra sumelor, dar și asupra unor surse de venituri. Contribuțiile mari generează întotdeauna suspiciuni referitoare la relația clientelară dintre partide și diverse grupuri economice, care se angajează să finanțeze partidele în schimbul unei atitudini și tratament preferențial, atunci când partidul finanțat ajunge la guvernare. În democrațiile consolidate, practica acumulării sumelor mari sub forma contribuțiilor mici este

63 Protszyk O., Bucătaru I., Volentir A. *Competiția partidelor în Moldova: ideologie, organizare internă și abordarea conflictelor etno-teritoriale*. Chișinău 2008.

64 *Ibidem.*, pag.142-152.

încurajată în detrimentul donațiilor „plutocratice”, adică a marilor finanțatori.

Pentru a elucida situația din Republica Moldova la acest capitol, am examinat aceste aspecte, în baza analizei campaniei electorale recente.

În această campanie electorală, partidele politice au acumulat venituri aproape în exclusivitate din donații private<sup>65</sup>. Am indicat faptul că plafonul impus donațiilor din partea persoanelor fizice a constituit 1 570 000 lei, iar pentru persoanele juridice - 3 140 000 lei. Reiterăm că aceasta vine în contradicție cu practica internațională, deoarece tendința guvernelor în democrațiile consolidate este de a descuraja donatorii mari și a încuraja donațiile mici. Dacă corelăm acest plafon cu veniturile obținute de către concurenții electorali, atunci putem observa că pentru finanțarea campaniilor electorale a partidelor ar fi fost suficienți foarte puțini donatori, fie persoane fizice, fie persoane juridice. De exemplu, pentru finanțarea campaniei PCRM ar fi fost suficiente în jur de 4-5 persoane fizice sau 2-3 persoane juridice. În raport cu celelalte partide, se conturează următoarea tendință, cu cât veniturile partidelor din campanie sunt în scădere, cu atât este nevoie de mai puțini donatori care ar putea acoperi cheltuielile de campanie, deoarece plafonul instituit le permite acest lucru.

Partidele au avut liste relativ scurte de donatori, la unele partide chiar foarte scurte, reieșind din sumele cheltuite în campanie. Le vom examina în particular pentru fiecare partid, în ordinea descendentă a veniturilor acumulate în campanie. Pentru a putea mai ușor urmări pon-

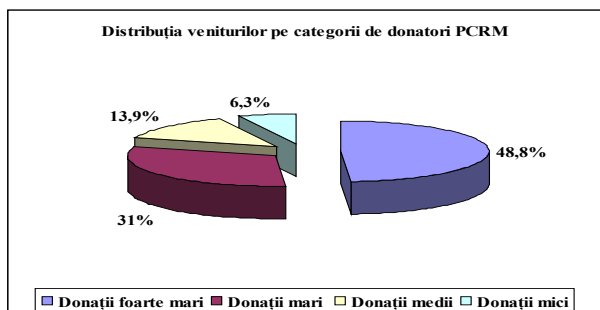
derea donațiilor, le-am clasificat convențional în câteva categorii. Ne-am străduit să adoptăm aceeași unitate de măsură sau foarte apropiată la toate partidele, pentru a vedea cum sunt distribuiți donatorii în cadrul partidelor, reieșind din mărimea donațiilor. Totuși, am deviat puțin de la aplicarea unei formule unice, deoarece partidele se deosebesc între ele în ceea ce privește atât numărul contribuabililor, cât și distribuția sumelor donate. Chiar și în interiorul unei categorii de donatori, există diferențe semnificative în ce privește sumele. Diagramele pentru fiecare partid vor reflecta poate mai bine proporția, decât cifrele în sine.

### *Partidul Comuniștilor*

Lista donatorilor PCRM cuprinde 46 de deponenți care au virat bani în „Fondul electoral” al partidului. PCRM se deosebește la acest capitol de toți ceilalți concurenți electorali prin faptul că în rapoartele financiare nu sunt indicate numele celor care au făcut donații în campanie. În raportul financiar sunt indicați doar patru agenți economici, doi dintre care au contribuit împreună cu 2,5 mln. lei (SRL Elat-Profi-1,5 mln; „ITS GRUP” SRL – 1 mln.) ceea ce constituie 37% din totalul veniturilor partidului în campanie. A doua contribuție vine din partea propriu-zis a PCRM care a vărsat în visteria electorală în jur 800 mii lei (11,8%). Împreună, au acumulat 48,8% din totalul veniturilor. Putem doar presupune că veniturile provenite din partea PCRM sunt adunate din cotizațiile de membru. Restul veniturilor sunt înregistrate cu titlul de „dispoziție de încasare” și suma. Este dificil de analizat aceste dispoziții de încasare, fără o informație suplimentară. Donațiile mari reprezintă sumele de peste 100 mii (13 deponenți) și constituie 31% din totalul

<sup>65</sup> Rapoartele financiare ale partidelor politice. // [www.ccc.md](http://www.ccc.md)

veniturilor de campanie. Nu este clar de ce nu este indicată identitatea donatorilor individuali. Această situație ridică semne de întrebare asupra transparenței partidului de guvernământ.

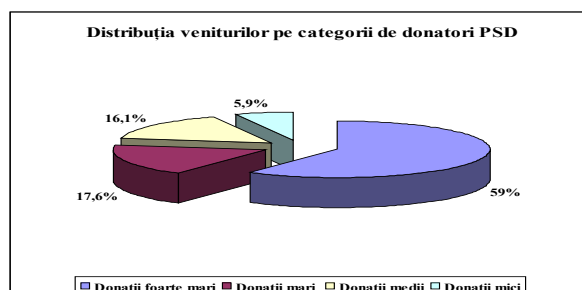


### *Partidul Social-Democrat*

PSD reprezintă partidul cu cea mai lungă listă a donatorilor dintre toți concurenții electorali, numărând 117 deponenți. Dar, și în cazul PSD au existat câțiva agenți economici care au furnizat cea mai mare parte a banilor acumulați în fondul electoral. Suma cumulată de către acești agenți economici constituie 2 580 mii, ceea ce reprezintă 59% din totalul veniturilor acumulate în campanie.

Lungimea listei de donatori în cazul PSD s-a datorat unui număr de donatori mici aflați la cealaltă extremă. Ultimii 71 de donatori ca mărime a sumei virate au cumulat doar 256 mii (donațiile cuprinse între 1 – 10 mii lei), ceea ce constituie aproximativ sub 5,9% din venituri. Contribuțiile cuprinse între 10 mii și sub 50 mii lei au furnizat puțin peste 750 mii lei, reprezentând 16,1%. Restul sumei în valoare de 769 mii revine donatorilor de la 50 mii și constituie în jur de 17,6%. Așadar, chiar dacă PSD are cea mai lungă listă de donatori, observăm că peste 70% din totalul veniturilor acumulate de partid revine unui număr restrâns de contribuabili. Reieșind din datele expuse, nu putem să afirmăm că PSD este un partid tipic

de masă, confirmând tradiția partidelor muncitorești, dacă ne referim la colectarea veniturilor din mediul celora pe care pretinde că îi reprezintă. Așa cum am evidențiat mai sus tendința, mai degrabă este una contrară.

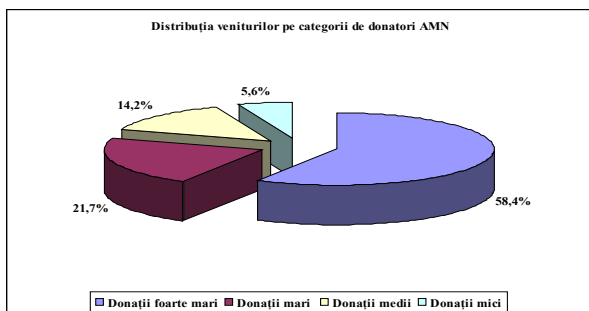


### *Alianța Moldova Noastră*

AMN este al treilea partid după suma veniturilor colectate în campanie, deși diferența dintre PSD și următorul partid, care este PLDM, este ne semnificativă. De asemenea, lista contribuabililor AMN numără în total 81 de deponenți cu contribuții cuprinse între 3000 (contribuția minimă) și 535 mii (contribuția maximă). Curios într-un fel este faptul că președintele AMN Serafim Urecheanu este doar pe locul 13 în ierarhia contribuabililor formațiunii politice pe care o conduce. Deși pentru un lider de partid o prioritate o constituie nu atât contribuția financiară personală, ci mai degrabă capacitatea de a atrage și a stimula potențialii donatori să investească în campania electorală. Utilizând formula de calculare a ponderii diverselor categorii de donatori, am ajuns la următoarele rezultate.

Donatorii de peste 100 mii lei, 12 la număr, au colectat în fondul electoral al AMN 2 426 mii lei, ceea ce constituie 58,4% din totalul veniturilor din campanie. A doua categorie de deponenți sunt cei care au contribuit cu sume între 50 mii și mai puțin de 100 mii lei, 17 la

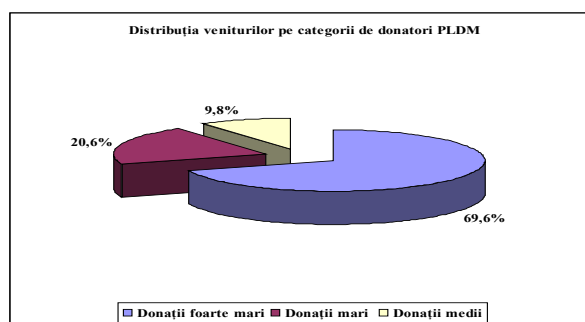
număr. Suma acumulată din aceste contribuții este de aproape 902 mii, constituind 21,7%. Următoarea categorie de donatori, în număr de 25, cu sume cuprinse sub 50 mii și peste 10 mii au adunat în fondul electoral  $\approx$  592 mii și echivalează 14,2 %. Ultima categorie de deponenți, cu sume de până la 10 mii (27 persoane), au susținut financiar campania AMN cu 234 mii echivalentul a 5,6% din venituri. Se păstrează aceeași tendință, practic 30 persoane au furnizat 80% din veniturile din campanie. Totodată, în cadrul AMN am identificat doi contribuabili, care în cumul au adunat mai mult decât ultimele două categorii de donatori, luate împreună, și chiar mai mult decât suma contribuțiilor din a doua categorie.



### *Partidul Liberal Democrat din Moldova*

Pentru PLDM, clasificarea utilizată pentru celelalte partide nu este adecvată, deoarece campania electorală a fost finanțată de doar 28 contribuabili, care au acumulat a patra sumă după venituri dintre toți concurenții electorali. Dacă eliminăm ultimii 14 donatori cu contribuții de până la 50 mii și cu un venit cumulată de  $\approx$  405 mii (9,8% din total), atunci avem un rezultat impresionant referitor la concentrarea resurselor financiare în mâinile unui grup extrem de restrâns de persoane. Președintele PLDM este persoana care a donat suma de aproape 939 mii lei (22,7% din total) și este recordul acestei campanii pentru o persoană fizică. Următorii 6

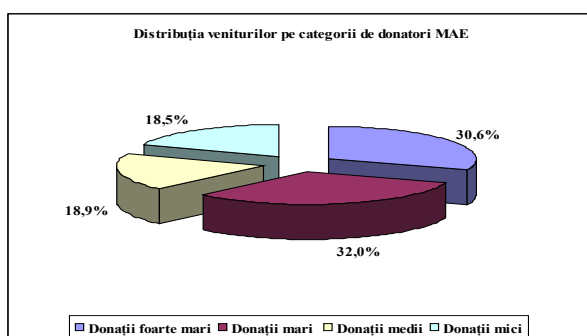
donatori au acumulat peste 1,9 mln. lei, ceea ce reprezintă 46,9% din venituri. Astfel, primii 7 deponenți au contribuit cu aproape 70% din totalul veniturilor. În fine, ultima categorie, alcătuită din 7 persoane cu donații cuprinse peste 50 mii și 190 mii, au acumulat venituri de circa 855 mii lei (20,6%). Observăm că, în cazul PLDM, primii 7 contribuabili au cumulat aproape 70% din suma totală, un factor de asemenea semnificativ. De asemenea, datorită unui număr mic de persoane care au finanțat campania electorală, contribuțiile sunt mult mai mari comparativ cu alte partide.



### *Mișcarea Acțiunea Europeană*

Surprinzător dar adevărat, MAE este formațiunea care în procesul de colectare a veniturilor în fondul electoral a surclasat unele partide cu tradiție din Moldova cum ar fi Partidul Democrat sau Partidul Popular Creștin Democrat, plasându-se pe locul 5 în această cursă financiară. De remarcat că și lista deponenților MAE este, de asemenea, destul de scurtă, reieșind din suma totală acumulată în fondul electoral, numărând 37 de deponenți. Printre donatorii MAE, întâlnim și câțiva agenți economici, dar contribuția însumată a acestora este nesemnificativă; doar unul dintre ei a avut o contribuție de peste 100 mii lei, ceilalți aflându-se pe ultimele locuri din listă. Primii 10 donatori de pe lista MAE, cu sume cuprinse între 100 mii și mai mult, au vărsat în fondul electoral suma

în valoare de peste 1,6 mln. lei, constituind 62,6%, iar aproape jumătate din această sumă a fost virată de primii 3 contribuabili din listă și echivalează cu 30,6% din venituri. Donatorii cu sume cuprinse între mai puțin de 100 mii și 50 mii inclusiv (8 persoane) au colectat 488 mii, ceea ce corespunde cotei de 18,9%. Ultima categorie de donatori (19 deponenți), cu sume mai mici de 50 mii dar mai mari de 10 mii (3 excepții), au contribuit în fondul electoral cu 478 mii, ceea ce echivalează cu 18,5%. Și în cazul MAE se menține același patern, conform căruia cei puțini au contribuit cu resurse substanțiale în economia campaniei electorale. Deși diagrama reflectă o pondere aproximativ egală între donațiile mari și foarte mari, ele ar trebui analizate mai degrabă împreună.

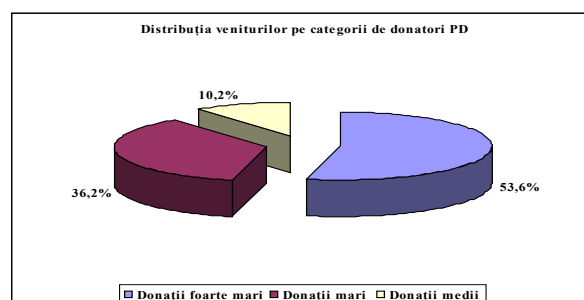


### *Partidul Democrat din Moldova*

Eforturile financiare ale PD au fost mai puțin consistente, comparativ cu cele ale oponenților politici, deși ar fi incorect să afirmăm că insuccesul și non-accederea în Parlament s-a datorat insuficienței eforturilor financiare ale partidului. Așa cum suma acumulată de PD este considerabil mai mică decât sumele partidelor situate în fruntea clasamentului, este de așteptat ca și lista donatorilor să se scurteze. Într-adevăr, doar 21 de persoane se regăsesc în această listă a contribuabililor, care împreună au reușit să acumuleze 1, 867 mln. lei. Din aceas-

tă sumă, exact 1mln. a fost depusă în visteria pentru campanie de primele trei persoane din lista donatorilor, ceea ce constituie 53,6% din totalul veniturilor. Din aceste trei, prima persoană de pe listă a contribuit cu 0,5 mln., ceea ce reprezintă 26,8%.

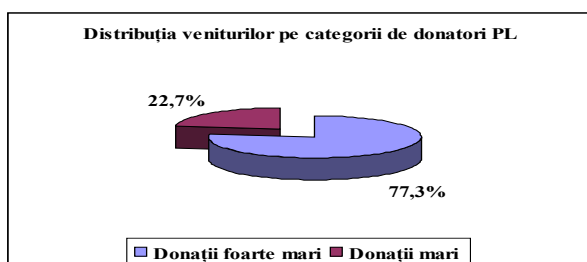
Următorii 7 deponenți, cu sume cuprinse între 50 mii și 156 mii, au vărsat în fondul electoral suma de  $\approx$  667 mii lei, ceea ce echivalează cu 36,2% din venituri. Restul 11 deponenți au acumulat suma echivalentă a 10,2% din totalul sumei. De remarcat că cea mai mică contribuție la PD a început cu 6 mii lei, dar și asemenea contribuții au fost doar câteva. Dacă cumulăm veniturile primelor două categorii de donatori, atunci obținem un rezultat de 89,8% din totalul veniturilor de campanie, la care au contribuit doar 10 persoane.



### *Partidul Liberal*

Partidul liberal este unicul partid care a finisat campania electorală cu un sold negativ. Conform raportului financiar general, datoriile partidului reprezintă în jur de 87 mii lei. Am mai întâlnit o dificultate în ceea ce privește suma totală a veniturilor pe donatori. Deși în raportul general suma veniturilor constituie 1 586 420 lei, datele referitoare la contribuțiile individuale cumulate constituie în sumă 1 545 300, adică nu cunoaștem cine a donat puțin peste 41 mii lei. De asemenea, pentru a stabili mai exact care

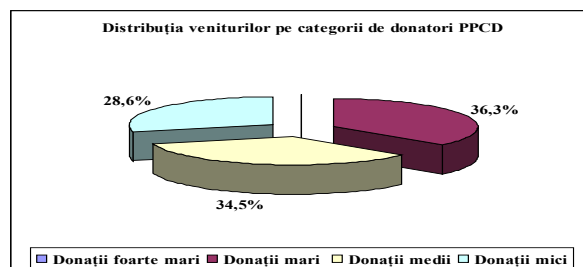
este cota parte a unor categorii de contribuabili, am făcut calculele în baza sumei pentru care cunoaștem datele despre donatori. Pentru început, putem afirma cu certitudine că PL se află în fruntea clasamentului referitor la cea mai scurtă listă de donatori, doar 7 la număr, am putea spune chiar 6, deoarece o donație în sumă de 1000 lei este incomparabilă cu restul donațiilor care încep de la suma de peste 60 mii. Astfel, Partidul Liberal este partidul cel mai elitist privind concentrarea resurselor financiare în mâinile unui grup atât de restrâns. Este practic imposibil de a clasifica în careva categorii donatorii săi. Totuși, menționăm că președintele PL a contribuit în campanie cu o sumă de peste 0,5 mln lei, ceea ce reprezintă 35,2% din totalul veniturilor de campanie. Alți doi deponenți au cumulat o sumă echivalentă a 42,1% venituri. Respectiv, altor trei donatori le revine 22,7% din suma acumulată în campanie. Chiar dacă am lua în calcul și suma absentă, rezultatul final ar fi modificat extrem de ne semnificativ, la nivel de foarte puține zecimi. Astfel, putem considera că datele sunt reprezentative și valide.



### *Partidul Popular Creștin Democrat*

Chiar dacă calificativul de „popular” a fost insuficient pentru a accede în Parlament, el este reprezentativ pentru PPCD în ceea ce privește distribuția veniturilor acumulate în campanie. PPCD este partidul care este cel mai echilibrat în ce privește ponderea diverselor categorii de contribuabili în acumularea veniturii-

lor pentru campania electorală. De asemenea, o parte din veniturile partidului sunt provenite din salarii, cel puțin așa indică datele unui raport financiar periodic amplasat pe pagina oficială a CEC. Probabil, în cadrul PPCD există practica deducerii cotizațiilor din salariile membrilor de partid. Lista deponenților PPCD a fost alcătuită din 94 de persoane, astfel putem afirma că în raport cu oponenții politici cu venituri similare, baza contribuabililor este mult mai extinsă. Prima categorie de donatori cu venituri situate între 2 mii și 10 mii inclusiv, cuprinde 65 de persoane, care au virat în fondul electoral suma de peste 395 mii, ceea ce reprezintă 28,6% din venituri. A doua categorie de contribuabili, îi putem numi convențional medii, include 23 persoane care au contribuit cu sume cuprinse între mai mult de 10 mii și mai puțin de 50 mii. Împreună, ei au acumulat în fondul electoral aproape 479 mii lei, sumă ce corespunde cotei procentuale de 34,5%. Totuși, suma cea mai mare este acumulată de 4 cei mai mari donatori, trei dintre care sunt liderii partidului, în frunte cu Iurie Roșca. Împreună, ei au adunat suma de 504 mii lei, ceea ce constituie 36,3%. Chiar dacă distribuția contribuțiilor este mai echilibrată în cazul PPCD, observăm și aici tendința sistemică prin dominarea unui număr mic de contribuabili privind importanța lor în cadrul sumei totale acumulate.



## Uniunea Centristă din Moldova

Uniunea Centristă este formațiunea care încheie lista partidelor ce au cheltuit în campanie o sumă de peste 0,5 mln. lei. Din păcate, nu dispunem de datele finale privind lista tuturor contribuabililor. În raportul financiar final, suma acumulată în campanie constituie peste 890 mii lei, dar datele privind contribuțiile per capita reflectă doar suma de  $\approx 788$  mii lei. Nu cunoaștem proveniența a puțin peste 100 mii lei, ceea ce constituie 11,4% din veniturile din campanie, ceea ce e semnificativ. Așadar calculele privind ponderea diverselor categorii de donatori vor fi efectuate ținând cont de aceste procente. Lista donatorilor UCM cuprinde 11 persoane, care sunt dificil de clasificat datorită numărului mic, dar și mărimii donațiilor. Doar o singură donație se plasează sub 20 mii, restul sunt peste acest plafon. Primii doi donatori au adunat împreună 268 mii lei și reprezintă echivalentul a 30,1% din totalul veniturilor. Altă categorie (4 persoane), cu sume în jur de 80 mii, au acumulat 327 mii, adică o cotă de 36,8%. Restul contribuabililor au virat în fondul electoral o sumă echivalentă cu  $\approx 21\%$ .

Și în cazul UCM tendința dominantă se menține chiar dacă ponderea cotelor procentuale este mai echilibrată. Probabilitatea existenței unei distribuții alternative pe categorii scade odată cu micșorarea numărului deponenților. Cu cât este mai mic numărul celor care au finanțat campania, cu atât este mai crescută probabilitatea concentrării resurselor în interiorul partidelor.

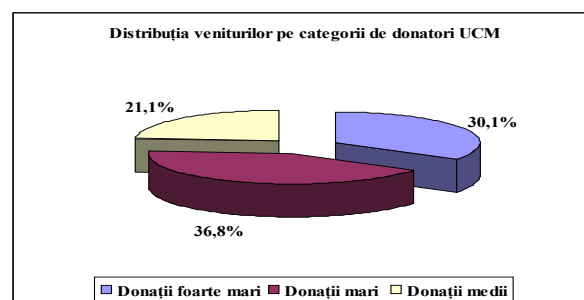
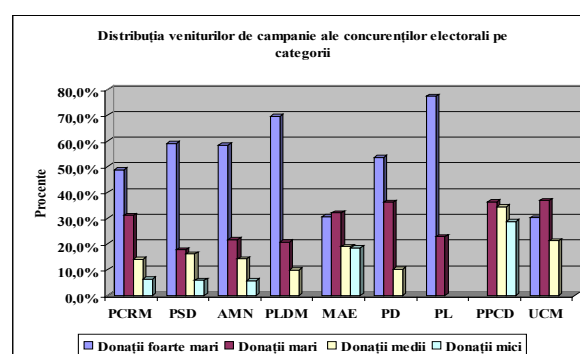


Diagrama de mai jos reflectă tabloul de ansamblu pentru toți concurenții electorali examinați individual.



Datele sunt suficient de sugestive pentru a înțelege modul prin care au fost acumulate veniturile în fondurile electorale ale concurenților și care este „greutatea” diverselor categorii de donatori. Câteva concluzii trebuie formulate în acest context:

- partidele politice din Republica Moldova sunt izolate de cetățenii simpli, dacă privim contribuția financiară drept o formă de participare politică și chiar o manifestare a libertății de expresie;
- partidele au o bază foarte restrânsă de contribuabili, reieșind din sumele acumulate pentru campanie, lungimea listelor de donatori și modul în care sunt distribuite veniturile pe categorii de donatori;

- chiar dacă unele partide au avut o bază mai dispersată a contribuabililor, și listele donatorilor au fost mai lungi, comparativ cu cele ale concurenților electorali, „povara” principală a căzut pe umerii unui număr restrâns de deponenți;
- tendința de concentrare a contribuțiilor în cadrul unui grup mic de persoane sau agenți economici ridică semne de întrebare asupra intereselor pe care le promovează partidele politice și dacă aceste interese converg cu interesul public;
- concentrarea veniturilor în cadrul unor grupuri mici de persoane, situație caracteristică pentru toate partidele fără excepție, chiar dacă într-o proporție diferită, elimină practic șansele de participare în condiții de egalitate la procesul decizional a tuturor celor care nu dispun de mijloace financiare,
- riscurile corupției politice în asemenea condiții nu sunt eliminate, ci mai degrabă se accentuează.

Un subiect foarte strâns asociat cu finanțarea partidelor în spațiul autohton îl constituie rolul factorului financiar în poziția deținută în ierarhia de partid iar, în campanie, locul pe lista candidaților. Acest subiect este unul dintre cele mai sensibile pentru liderii de partid, în măsura în care scandalurile sau neînțelegerile din interiorul partidelor afectează negativ coeziunea de partid și subminează imaginea și integritatea morală a partidului și membrilor săi. Campania electorală recentă nu a fost scutită de disensiuni în interiorul partidelor și acuzații la adresa unor lideri de partid, precum că aceștia vând locurile de pe lista electorală.

Este dificil de a evalua foarte exact ponderea factorului financiar în privința locului deținut de către o persoană în ierarhia de partid doar în baza contribuției financiare la visteria partidului, doar pe baza analizei unei singure campanii electorale și ar constitui o abordare unilaterală. Pe lângă factorul financiar, mai există și alte căi de a accede în ierarhia de partid sau de a te plasa pe locuri de frunte în listele electorale, de exemplu, loialitatea față de lider, vechimea de muncă în partid, munca prestată ca voluntar etc. Doar o abordare complexă a fenomenului ar oferi o imagine mai clară și mai obiectivă. Totuși, am întreprins o tentativă de a evalua cu aproximație corelația dintre factorul financiar și locul deținut în lista electorală, pe exemplul campaniei electorale recente. Se impune o precizare, modul în care abordăm interdependența dintre contribuția financiară și locul pe listă depinde scopul pe care îl urmărim. În acest caz, avem două variabile, contribuția financiară și locul pe listă. Pentru obiectivul pe care îl urmărim, contribuția financiară este variabila independentă, iar locul pe listă este variabila dependentă, ceea ce presupune că locul pe listă este determinat de valoarea contribuției. În cazul selectării locului pe listă, în calitate de variabilă independentă, iar contribuția financiară drept variabilă dependentă, interpretarea ar fi puțin diferită.

Pentru al doilea caz, locul pe listă ar presupune obligația celor care se află pe primele locuri din listă să contribuie în fondul partidului în virtutea poziției/statutului pe care îl dețin.

Pentru obiectivul acestui studiu, este însă relevantă formula în care valoarea contribuției financiare determină locul pe listă și nu viceversa. Pentru realizarea acestui obiectiv, am



ales soluția cea mai simplă, comparând pozițiile deținute în ierarhia donatorilor și pe lista de partid. Și această abordare este una discutabilă, reieșind din complexitatea subiectului abordat. În acest scop, am comparat lista primilor 20 de candidați de la fiecare partid, cu excepția PCRМ și lista primilor 20 de contribuabili pentru fiecare partid, reieșind din valoarea contribuției. Rezultatele pentru fiecare partid trebuie privite diferențiat deoarece unele partide au avut liste de donatori mai scurte de 20 de deponenți cu donații consistente în bugetul campaniei, dar nefiind prezenți în primii 20 pe lista de candidați. Iată rezultatele: PSD – 11, AMN – 11, PLDM – 8, MAE – 14, PD – 10, PL – 6, PPCD – 11, UCM – 4. Rezultatele reflectă numărul contribuabililor pentru fiecare partid care se regăsesc simultan și în primii 20 de pe lista candidaților la funcția de deputat.

Dacă interpretăm strict matematic aceste cifre atunci factorul financiar a fost important pentru locul ocupat pe listă în proporție de 55% la PSD, 55% la AMN, 40% la PLDM, 70% la MAE, 50% la PD și 55% la PPCD. În cazul PL și UCM, lucrurile stau puțin diferit deoarece aceste formațiuni au avut liste foarte scurte așa cum am menționat anterior. Toți donatorii PL se regăsesc în primele 20 de locuri de pe lista electorală, iar în cazul UCM doar 4 dintre cei 11 donatori se regăsesc în primii 20 de candidați. Deși putem afirma că greutatea factorului financiar în ocuparea unei poziții în ierarhia de partid sau pe lista electorală este considerabilă, există totuși și alte criterii care sunt luate în calcul pentru a estima valoarea unui membru sau activist de partid, fapt care lasă deschis pentru dezbateră acest subiect, mai ales din considerentul că am luat în calcul doar datele pentru o singură campanie electorală.

## **b) Estimarea cheltuielilor concurenților electorali în campanie**

În acest compartiment vom analiza costurile suportate de partidele politice în campania electorală și felul în care concurenții electorali și-au distribuit banii pentru realizarea obiectivelor propuse pe categorii de cheltuieli. Dar, înainte de toate, vom întreprinde un calcul pentru a elimina dubiile privind speculațiile precum că organizarea alegerilor anticipate afectează bugetul de stat și indirect buzunarul cetățeanului simplu. Pentru alegerile din 5 aprilie, guvernul a cheltuit 40,4 mln. lei iar pentru alegerile anticipate din 29 iulie 2009 CEC, prin hotărârea din 16 iunie, a aprobat un deviz de cheltuieli de puțin peste 33,8<sup>66</sup>. Chiar dacă adăugăm la această sumă cele puțin peste 28,7 mln. lei cheltuite de partide și candidați independenți în campania electorală din 5 aprilie, obținem suma de 102,9 mln. lei. La alegerile din 5 aprilie în listele electorale au fost incluși 2 586 309 alegători. Respectiv, pentru a afla care sunt costurile pe cap de alegător, împărțim suma cheltuielilor la numărul alegătorilor, rezultatul este 39,78 lei. Putem merge până la extreme și să vedem coraportul doar pentru cei care au participat la votare, iar numărul lor a fost de 1 556 083 alegători. Rezultatul este de 66,1 lei pe cap de alegător. Admitem că la alegerile anticipate partidele politice aflate în cursa electorală vor cheltui o sumă echivalentă cu suma din alegerile precedente, deși este puțin probabil. Totuși, suma finală pentru organizarea și desfășurarea alegerilor și pentru costurile suportate de concurenții electorali pentru a-și aduce mesajul electoral la urechile alegătorilor ar fi de 131,6 mln. lei. Menționăm totuși că

<sup>66</sup> Hotărâre cu privire la aprobarea Devizului de cheltuieli pentru organizarea și desfășurarea alegerilor Parlamentului Republicii Moldova din 29 iulie 2009.// <http://www.cec.md/i-ComisiaCentrala/main.aspx?dbName=Activity2>

57,4 mln. nu sunt banii statului, ci ai concurenților electorali.

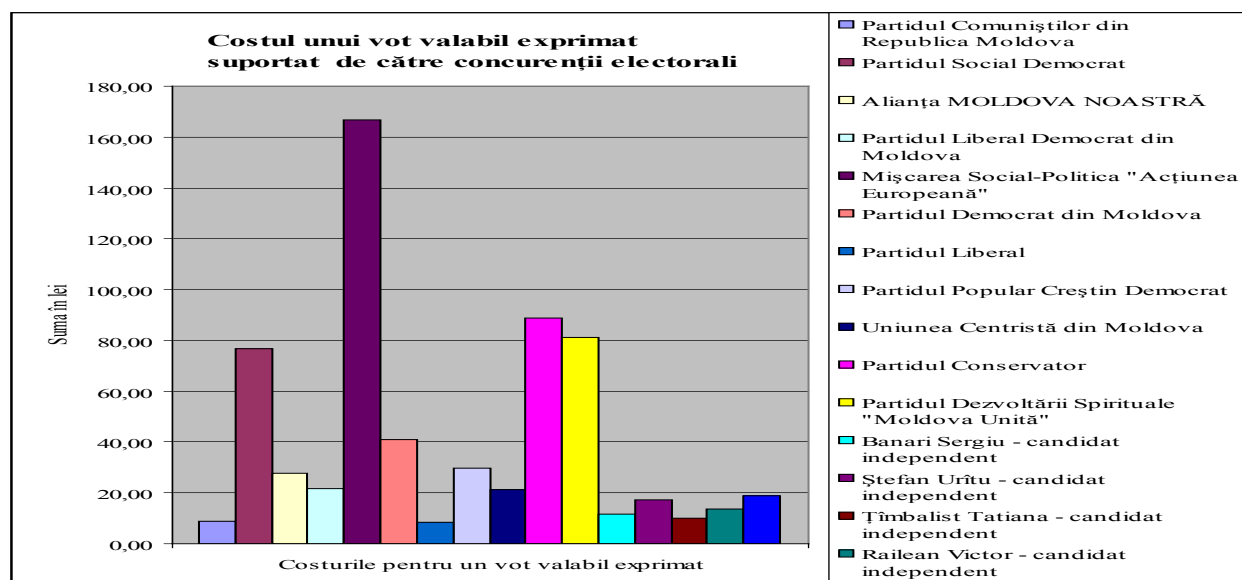
Chiar și cu această sumă inclusă, costurile pe cap de alegător, adică a celor incluși în listele electorale se cifrează la 50,89 lei, iar pentru un vot exprimat, adică pentru cei care au mers la votare – 84,57 lei. Cifrele respective sunt extrem de elocvente pentru a spulbera orice dubiu referitor la faptul organizarea de alegeri anticipate ar fi o povară pentru bugetul de stat. Mai mult decât atât, dacă distribuim aceste sume pe durata a patru ani, adică un ciclu electoral, ele sunt extrem de ne semnificative pentru buzunarul contribuabilului, mai ales raportate la scopul pentru care sunt utilizate. Cu certitudine, orice cetățean conștient de drepturile și libertățile sale ar consfinți asupra unor asemenea costuri.

Democrația costă, iar respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor face parte din aceste costuri, care sunt exprimate prin intermediul procesului electoral și reprezintă doar o parte componentă a procesului democratic de ansamblu. Adicional, avantajele democrației ca regim politic nu pot fi estimate financiar, iar beneficiile cetățenilor sub forma drepturilor, libertăților, securității( sub toate

dimensiunile) și bunăstării sunt un rezultat al costurilor pe care ei și le-au asumat.

În final, se impune o comparație pentru a înțelege dacă suma maximă la care am făcut referință este sau nu împovărătoare pentru buget. Cele mai modeste estimări privitoare la reparația Parlamentului și Președinției au indicat suma de circa 300 mln. lei. În acest caz, costurile sunt dispersate asupra tuturor cetățenilor, iar beneficiile vor fi concentrate în buzunarul privat. Este foarte evidentă discrepanța dintre cazul alegerilor, care sunt un bun public și cazul reparațiilor instituțiilor statului, care vor produce beneficii private în baza unor criterii selective.

Rămânem în spațiul costurilor de campanie a concurenților electorali, pentru a vedea cine și cât a cheltuit pentru un vot valabil exprimat în favoarea sa. Acest criteriu va reflecta randamentul sau eficiența activității partidelor politice și a candidaților independenți, deși este problematic să vorbim despre randament în raport cu acei concurenți care nu au depășit pragul electoral. Diagrama și tabelul de mai jos reflectă coraportul dintre cheltuielile din campanie și costul unui vot valabil exprimat de către concurenții electorali.



Denumirea partidului	Voturi valabil exprimate	Cheltuieli	Costurile pentru un vot valabil exprimat
Partidul Comuniștilor din Republica Moldova	760 551,00	6 764 115,00	8,90
Partidul Social Democrat	56 866,00	4 367 444,00	76,80
Alianța MOLDOVA NOASTRĂ	150 155,00	4 153 305,00	27,66
Partidul Liberal Democrat din Moldova	191 113,00	4 140 869,27	21,67
Mișcarea Social-Politică "Acțiunea Europeană"	15 481,00	2 581 883,00	166,78
Partidul Democrat din Moldova	45 698,00	1 867 216,00	40,86
Partidul Liberal	201 879,00	1 674 102,21	8,29
Partidul Popular Creștin Democrat	46 654,00	1 389 227,00	29,78
Uniunea Centristă din Moldova	42 211,00	890 754,50	21,10
Partidul Conservator	4 399,00	391 150,02	88,91
Partidul Dezvoltării Spirituale "Moldova Unită"	3 357,00	272 389,74	81,14
Banari Sergiu - candidat independent	8 759,00	102 286,60	11,68
Ștefan Urîtu - candidat independent	2 803,00	48 426,00	17,28
Țîmbalist Tatiana - candidat independent	2 467,00	25 025,00	10,14
Railean Victor - candidat independent	667,00	8 992,00	13,48
TOTAL	1 533 060,00	28 677 185,34	18,70

Conform datelor din tabel, vedem că Partidul Liberal a fost formațiunea cea mai eficientă în gestionarea resurselor financiare, în campanie plasându-se pe primul loc, deși a rămas cu un sold negativ la sfârșitul campaniei. Pe locul doi se situează la mică distanță PCRM, dar datele referitoare la această formațiune reflectă doar cheltuielile din fondul electoral. Cheltuielile adiționale derivate din utilizarea resurselor administrative nu sunt reflectate, fiind practic imposibil de estimat. Candidații independenți sunt cei care se plasează pe pozițiile următoare, dar în cazul lor ca și în cazul unor concurenți electorali acest coraport nu este relevant, deoarece nu au acumulat suficient pentru a trece pragul electoral. Dintre partidele care au depășit pragul electoral, PLDM are un rezultat mai bun decât AMN, cheltuind cu 6 lei mai puțin pentru fiecare vot obținut. În zona dintre 20 – 30 lei se situează UCM și PPCD, dar și în aceste două cazuri avem un randament zero privind rezultatul obținut. La cealaltă extremă se situează MAE, cu un rezultat de peste 166 lei cheltuiți pentru un singur vot, ceea ce reprezintă un record negativ al acestei campanii,

fapt care se va răsfrânge probabil asupra strategiei electorale în campania pentru anticipate. Costuri considerabile pentru un vot obținut au suportat PC, MU și PSD, dar spre deosebire de PC și MU, care au avut din punct de vedere financiar campanii modeste, PSD a fost formațiunea situată pe locul doi privind veniturile și cheltuielile după PCRM, fapt care cu siguranță a afectat bugetul partidului. PD se află la un-deva la jumătatea clasamentului cheltuind pentru fiecare vot aproape 41 lei. Probabil că eșecurile electorale ale unor concurenți măsurate în plan financiar vor impune liderii politici să regândească strategiile de distribuire a banilor în alegerile anticipate pentru a obține un scor mai bun.

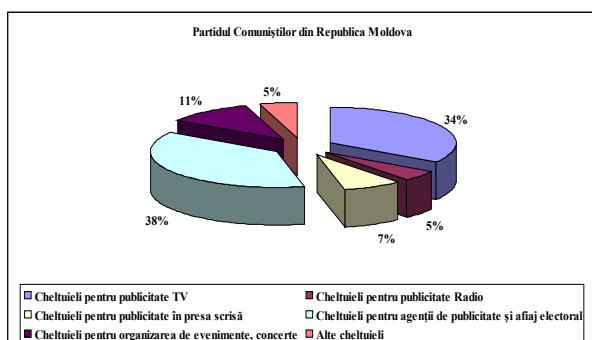
În baza datelor din rapoartele financiare ale concurenților electorali, am clasificat cheltuielile în câteva categorii: cheltuieli pentru publicitate la TV, cheltuieli pentru publicitate la radio, cheltuieli pentru publicitate în presa scrisă, cheltuieli pentru serviciile agențiilor de publicitate și afișaj electoral (comercial și stradal), cheltuieli pentru organizarea de evenimen-

te, întruniri și concerte. O categorie aparte sunt cheltuielile care nu au putut fi incluse în una din categoriile menționate fie că nu era clar tipul de servicii prestate de către agenții economici pentru care s-a plătit, fie erau ne semnificative pentru a le include într-o categorie separată. De regulă, în această categorie au fost incluse cheltuielile pentru plata serviciilor bancare, telefonie, transport, alte servicii comunale, dar și cele cărora nu le-am putut stabili destinația. Vom examina structura cheltuielilor de campanie pentru concurenții electorali analizați și la compartimentul venituri. Astfel, vom elucidă situația pentru fiecare partid în parte a modului în care au fost distribuiți banii pe categorii și ponderea fiecărui tip de cheltuieți în totalul cheltuielilor de campanie.

### *Partidul Comuniștilor*

Două tipuri de cheltuieli se evidențiază din totalul cheltuielilor de campanie a PCR. Este interesant că pe primul loc se situează cheltuielile pentru serviciile oferite de către agențiile de publicitate, costurile de arendă a panourilor pentru afișajul comercial și, respectiv, costurile pentru afișajul stradal, adică cheltuieli care au mers spre tipografii. Pe de altă parte, este de înțeles această direcționare a resurselor către această arie de preocupare. Două obiective s-au urmărit: îmbunătățirea imaginii cu ajutorul specialiștilor din domeniul publicității și asigurarea „prezenței în teritoriu”, pentru a nu lăsa impresia că sunt dominați de către oponenți. Afișajul stradal al PCR a demonstrat concludent această dorință de a marca spațiul. Doar pentru comenzile de la editura „Universul” sau cheltuit peste 1,3 mln. lei. Publicitatea la TV se plasează pe locul doi, dar și acest volum de publicitate, ce constituie 1/3 din totalul cheltuielilor de

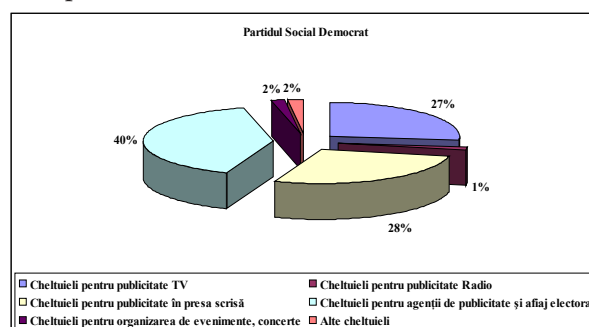
campanie, a fost suficient pentru PCR de a-și realiza obiectivele în contextul refuzului accesului celorlalți concurenți la mass-media publice și favorizarea pe care a avut-o în buletinele de știri. Publicitatea la radio merită evidențiată dintr-un considerent special, dar precizăm că ne referim doar la postul Radio Moldova. Spoturile publicitare ale PCR erau plasate la începutul și sfârșitului blocului publicitar, fapt care a avantajat o dată în plus partidul de guvernământ în detrimentul celorlalți concurenți electorali. Din păcate, nu cunoaștem dacă PCR a plătit un tarif dublu pentru a fi beneficiat de un asemenea tratament preferențial, așa cum se obișnuiește în raport cu publicitatea comercială. Dar reieșind din „atitudinea” companiei publice față partidul de guvernământ, și modul în care s-a manifestat pe durata campaniei, este puțin probabil ca tariful să fi fost dublat. Publicitatea în presa scrisă a elucidat o atitudine extrem de selectivă a PCR. Practic, toată publicitatea din presa scrisă a fost concentrată în câteva publicații, Moldova Suverană, Nezașisimaia Moldova și PULS. În acest sens, criteriul politic a fost dominant în alegerea publicațiilor, în pofida faptului că aceste publicații oricum împărtășesc și răspândesc punctul oficial de vedere. PCR, de asemenea este partidul care a cheltuit cei mai mulți bani pentru organizarea de concerte și evenimente, această categorie de cheltuieli ocupând poziția a treia în ierarhia cheltuielilor, deși și la acest capitol s-a abuzat de resursele administrative, compania publică Teleradio Moldova fiind implicată în organizarea și transmisiunea uni concert dedicat Zilei îndrăgostiților din piața Marii Adunări Naționale, dar cu o evidentă tentă electorală, deși a fost camuflat sub Organizația de tineret a PCR.



### Partidul Social-Democrat

Primele două categorii de cheltuieli în campanie reflectă paternul de distribuție al PCRPM, dar cu o tendință ascendentă în favoarea cheltuielilor pentru serviciile agențiilor de publicitate. Lista beneficiarilor PSD abundă în diverse agenții specializate în servicii de publicitate și marketing, dar și multiple comenzi pentru tipografii. Deși publicitatea la TV ocupă locul trei în topul cheltuielilor cu o pondere de peste un sfert din totalul acestora, fiind devansată de publicitatea în presa scrisă, considerăm că ei îi revine locul doi. Publicității în presa scrisă îi corespund 28%, adică puțin peste 1,2 mln. lei, dintre care însă 1,1 mln. revine publicației „Adevărul”. Reieșind din costurile la un cm<sup>2</sup> de publicitate în presa scrisă autohtonă, 1,1 mln. lei ar corespunde 110 mii cm<sup>2</sup>, un volum de publicitate mai mare decât volumul publicității electorale din Moldova Suverană al PCRPM. Ceva nu este limpede în legătură cu această sumă. Trebuie de menționat că cea mai mare parte a cheltuielilor pentru publicitatea televizată au fost plătite pentru în fondul companiei Moldova 1, situație caracteristică nu numai pentru PSD, dar și pentru celelalte partide. Din totalul cheltuielilor publicității televizate, companiei publice îi revine 38,5%. Cote importante mai revin PRO TV și TV 7. Publicitatea amplasată la televiziunile locale este infimă. După cum se vede din diagramă, celelalte categorii de cheltuieli au fost ne semnificative în

campania electorală a PSD.

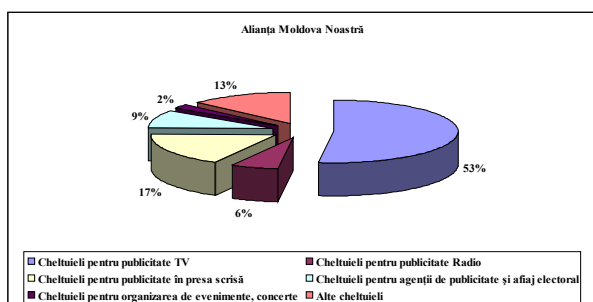


### Alianța Moldova Noastră

Structura cheltuielilor AMN este vizibil diferită de paternul primilor doi concurenți privind distribuția cheltuielilor de campanie. Un accent deosebit în strategia de campanie s-a pus pe publicitatea difuzată la TV, fapt reflectat în cota parte a cheltuielilor pentru publicitatea TV, care se ridică la peste jumătate din totalul cheltuielilor de campanie. Accesul limitat, reflectarea unilaterală a campaniei și prețurile înalte la publicitate impuse de compania Teleradio Moldova a impus atât AMN, cât și alți concurenți electorali să-și diversifice canalele de comunicare cu alegătorii, apelând la posturi locale de televiziune, cu prețuri comparativ mai scăzute la publicitate dar, evident și cu auditorii mult mai limitate. Totuși, proporția cheltuielilor pentru posturile de TV din capitală (Moldova 1, PRO TV, NIT, TV 7 și Euro TV) din totalul cheltuielilor pentru publicitatea televizată, a constituit peste 75%.

Costurile pentru publicitatea din presa scrisă se situează pe locul doi în costurile de ansamblu ale cheltuielilor de campanie. Rețeaua în care AMN a amplasat publicitate electorală a fost foarte ramificată. Costurile pentru publicitatea scrisă la zările locale au fost accesibile și mulți concurenți electorali au apelat la acest instrument de persuasiune, în pofida faptului că doar un număr extrem de mic de cetățeni se in-

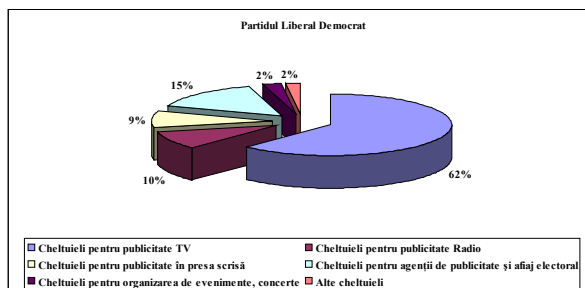
formează din ziare. De asemenea, spre deosebire de concurenții analizați mai sus, AMN a cheltuit o cotă parte mult mai mică pentru cheltuielile de imagine asociate cu agențiile de publicitate și pentru afișajul electoral, deși prezența afișelor electorale ale AMN, cel puțin în capitală a fost resimțită. Mai rămâne un lucru neclar în privința cheltuielilor AMN, privind ultima categorie de cheltuieli. Cuantumul de 13% se datorează unei sume de peste 411 mii lei (9,7% din totalul cheltuielilor), beneficiarul căreia este SRL AMN. Nu cunoaștem care este destinația acestor bani, dar fără ei, cele 13% se transformă în 3,3%. În cazul AMN, observăm o pondere nesemnificativă a cheltuielilor pentru publicitatea la radio.



### *Partidul Liberal Democrat din Moldova*

Așa cum observăm și din diagramă, costurile pentru publicitatea TV în campania electorală a PLDM au constituit peste 62% procente. Este necesar de precizat însă că există o marjă de eroare, dar nesemnificativă, valabilă atât pentru PLDM, cât și pentru alți concurenți electorali care au avut contracte cu Media Pro, și au plasat publicitate electorală la PRO TV, PRO FM și pe pagina web, deoarece din rapoartele financiare ale partidelor nu este specificat unde a fost plasată publicitatea electorală. Totuși, este clar accentul care a fost pus de PLDM pe publicitatea la televiziune. Chiar dacă rețeaua posturilor TV, la care PLDM a amplasat publicitate, a fost cea

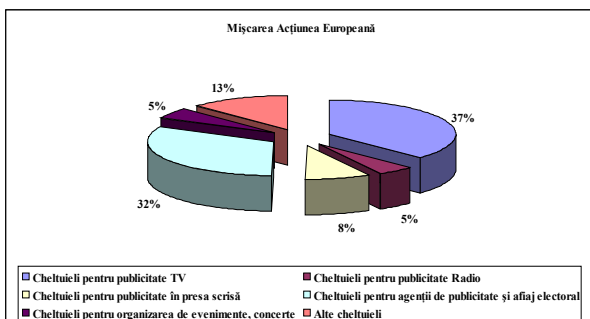
mai extinsă comparativ cu alți concurenți electorali, proporția cheltuielilor pentru publicitatea la posturile (Moldova 1, PRO TV, NIT, TV 7) a fost de 71,2% din totalul cheltuielilor pentru publicitate la TV. Dacă mai introducem în această listă încă costurile pentru publicitate la companiile Teledixi și Cotidian, atunci proporția va fi de peste 91%. Cheltuielile publicitatea la posturile TV locale scad sub 9%. Locul doi, ca pondere în structura cheltuielilor de campanie a PLDM, îl dețin cheltuielile pentru afișajul electoral și serviciile companiilor de publicitate, care s-au resimțit prin campania agresivă la adresa PCRM și mobilizarea electoratului să meargă la votare. Deși costurile pentru publicitatea la radio și în presa scrisă însumate reflectă doar 1/5 din suma totală a cheltuielilor și par nesemnificative, comparativ cu publicitatea la TV, publicitatea electorală în presa scrisă a fost prezentă în special în publicațiile republicane și locale de opoziție.



### *Mișcarea Acțiunea Europeană*

Toate cheltuielile de campanie ale MAE au fost îndreptate întru realizarea unui singur obiectiv major - lupta cu corupția, în special corupția politică. Dar se pare că acest mesaj nu a ajuns la urechile alegătorilor. Deși corupția se află în topul problemelor cu care se confruntă societatea noastră, iar partidele politice sunt văzute de către cetățeni ca fiind unele dintre cele mai corupte instituții politice, mesajul nu a fost auzit. Probabil liderii MAE au înțeles că un mesaj politic, chiar

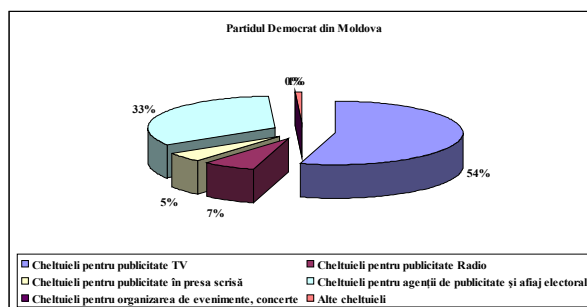
dacă este coerent și consecvent, nu se promovează într-o lună de campanie, reieșind din faptul că cheltuielile din campanie au fost concentrate în ultima lună. Cel puțin așa arăta situația, când au fost amplasate pe pagina oficială a CEC rapoartele preliminare ale concurenților electorali privind veniturile și cheltuielile de campanie cu situația la 3 martie. Așadar peste 1/3 din cheltuielile MAE s-au datorat publicității televizate, marea parte a căreia a fost amplasate la posturile Teleradio Moldova, PRO TV și TV 7, iar proporția publicității la aceste 3 posturi TV reprezintă peste 93% din totalul costurilor publicității TV. A două categorii de cheltuieli, puțin sub 1/3 revine costurilor pentru serviciile de creare a imaginii și afișajul electoral comercial și stradal. Categoria altor servicii care reprezintă 13% din totalul cheltuielilor de campanie se datorează unor neclarități din raportul financiar. Nu am reușit să stabilim destinația clară a sumei de 237 mii lei, din acest considerent am preferat să o includem în această categorie pentru a nu denatura celelalte categorii. MAE a încercat să țină pasul cu PLDM și AMN în ceea ce privește publicitatea în presa scrisă, preferând blocuri publicitare masive pe pagini întregi. Concomitent, a încercat să se mențină în atenția publicului prin organizarea unor concerte, și evenimente, fapt reflectat în cele 5%, cotă egală și cu publicitatea la radio.



### *Partidul Democrat din Moldova*

Partidul Democrat a avut o strategie distinctă de campanie electorală comparativ cu alți

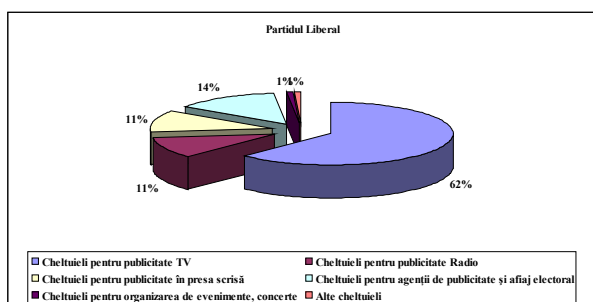
concurenți electorali, încercând să se distanțeze de bătăliile politice și promovând un mesaj electoral mai degrabă menit să sensibilizeze, decât să argumenteze acest lucru indirect este reflectat în cheltuielile de campanie. Observăm că 87% din totalul cheltuielilor sunt distribuite între două categorii de cheltuieli. 33% revin costurilor pentru plata serviciilor de creare a imaginii și plasarea afișajului electoral, iar 54% revin cheltuielilor pentru publicitatea la TV, promovând spoturile electorale conceptuale, bine făcute pentru a sensibiliza, dar insuficient de persuasive pentru a influența opțiunea de vot. Probabil, această poziționare ambiguă a constituit principala cauză a eșecului. Prezența PD în spațiul presei scrise și cel radiofonic a fost mai degrabă inexistentă.



### *Partidul Liberal*

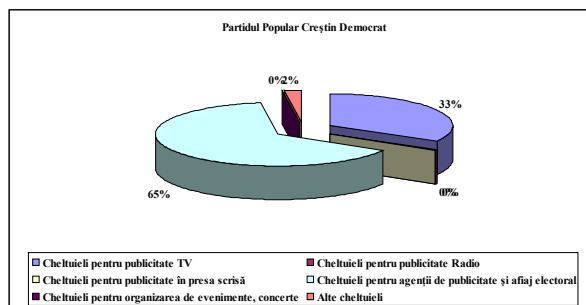
În pofida unor resurse limitate, campania agresivă a PL împotriva partidului de guvernământ a avut efectul scontat. PL este partidul, după cum am menționat, care a gestionat cel mai eficient banii în campanie, reieșind din rezultatul costurilor pentru un vot. Ar fi însă problematic să afirmăm că modul în care a distribuit resursele financiare au adus rezultatul cel mai bun. Din cauza problemelor financiare, PL a încercat să-și concentreze eforturile în acele media cu acoperire națională. Această situație este valabilă pentru televiziunea și radioul public. La televiziunea publică, spre exemplu, volumul publicității plătite de PL depășește volumul publicității PSD și

MAE, fiind comparabil cu volumul publicității PD și AMN. Dacă ne referim la Radio Moldova, volumul publicității PL este practic la egalitate cu volumul publicității PCRM și PLDM, depășind de departe ceilalți concurenți electorali. Din cheltuielile pentru publicitatea amplasată la TV, aproximativ 60% revin pentru Moldova 1. De remarcat faptul că PL a încercat să fie prezent și în presa scrisă, nu atât prin suprafața spațiului publicitar, ci mai degrabă prin frecvența aparițiilor, strategie similară cu strategia AMN, doar că AMN a combinat suprafața cu frecvența. Datorită penuriei de resurse, partea cea mai mare din cheltuielile pentru agențiile de publicitate și afișaj au fost distribuite pentru afișajul stradal.



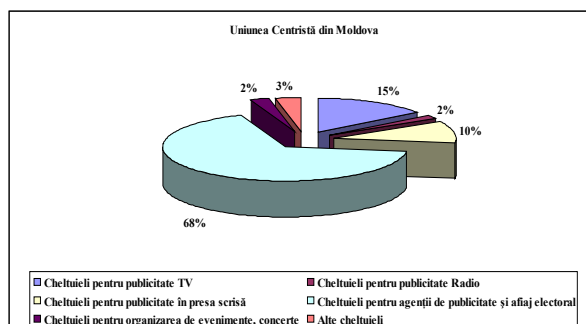
### Partidul Popular Creștin Democrat

Cheltuielile de campanie ale PPCD s-au împărțit efectiv în două categorii. Prima categorie reflectă aproape în exclusivitate cheltuielile de afișaj stradal, toate afișele fiind tipărite la tipografia PRAG 3. A doua categorie de cheltuieli reflectă publicitatea la televiziune, dar cu excepția EURO TV, cheltuielile pentru publicitate la alte posturi, spre exemplu NIT și Moldova 1 s-au concentrat pe ultima sută de metri a campaniei electorale. Nu am depistat cheltuieli pentru publicitate în presa scrisă, deși „Flux”- ul a conținut materiale publicitare similare cu materialele publicitare din alte ediții periodice dar fără mențiune achitat din fondul electoral.



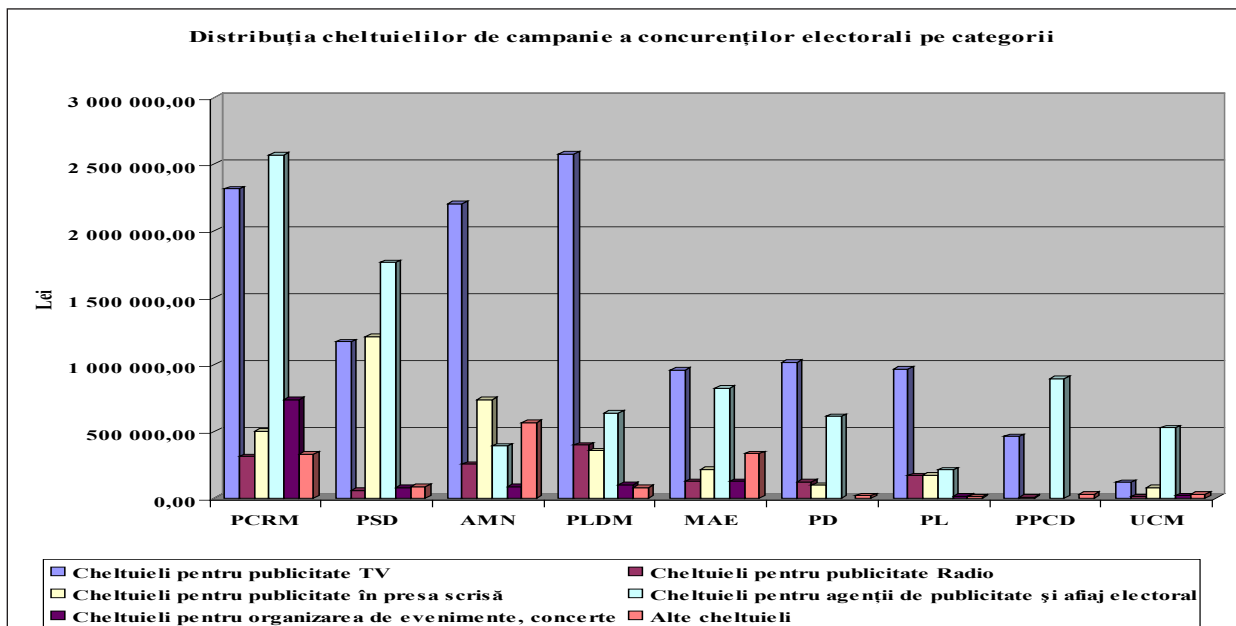
### Uniunea Centristă din Moldova

Menționăm că calculele pentru UCM sunt făcute doar în baza sumei pentru care este cunoscută destinația cheltuielilor de campanie. Paternul cheltuielilor în cazul Uniunii Centriste este similar parțial cu cel al PPCD. Remarcăm o dominație de peste 2/3 a cheltuielilor asociate publicității pentru afișajul electoral, dar spre deosebire de PPCD, UCM avut costuri legate și de afișajul comercial, nu doar stradal și a apelat la serviciile unor agenții de publicitate pentru o modelare a imaginii lui V. Tarlev, care a încercat să se desprindă de moștenirea comunistă, substituind-o cu imaginea unui „disident”. Costurile pentru publicitatea plasată la TV se situează pe locul doi în ierarhie cheltuielilor de campanie, dintre care circa 3/4 revin companiei publice Moldova 1. Concomitent, UCM a fost prezentă și în presa scrisă, dar fără a diferenția mesajul politic în funcție de grupul țintă.



În tabelul de mai jos sunt prezentate cheltuielile pe categorii ale tuturor concurenților electorali, în baza cărora putem compara partidele între ele.





Câteva concluzii se desprind din elucidarea modului în care partidele și-au gestionat resursele de campanie. Concurenții cu resurse mai abundente au utilizat aceste resurse pentru a-și face simțită prezența în tot spațiul mediatic. Deși distribuirea resurselor de campanie a fost diferită la majoritatea partidelor, se evidențiază totuși unele tendințe comune. Toți concurenții electorali au fost conștienți de importanța televiziunii, dar în funcție de posibilitățile financiare au fost prezenți mai mult sau mai puțin. PCRM, PSD și MAE au folosit televiziunea mai puțin reieșind din cota parte a acesteia în totalul cheltuielilor de campanie. De asemenea, aceiași tendință se manifestă în cazul PPCD și UCM, dar mai degrabă din motivul insuficienței resurselor sau altor priorități în alocarea resurselor. Motivația PCRM este de asemenea clară, reieșind din modul în care televiziunea publică a reflectat campania electorală a sa.

De cealaltă parte, AMN, PLDM, PD și PL au cheltuit o parte consistentă din fondurile de campanie pentru publicitate în scopul compensării deficitului de timp de antenă anume la televiziunea publică. Ponderea masivă a chel-

tuielilor de campanie în spațiul TV s-a datorat firesc prețurilor mari la tariful pentru publicitatea electorală. (vezi Anexele 2 și 3)

A doua categorie de cheltuieli ca proporție a venit cheltuielilor pentru amplasarea panourilor, serviciile firmelor de publicitate care au consultat partidele, tipărirea afișelor sau alte servicii asociate costurilor de producție pentru produsele din această categorie. Această categorie de cheltuieli se situează pe locul doi ca greutate în economia costurilor de campanie, cu excepția AMN. Cheltuielile pentru publicitatea electorală în presa scrisă s-au aflat în „con competiție” cu cheltuielile pentru publicitatea la radio (vezi Anexele 4 și 5) cu o dominație nesemnificativă în favoarea presei (vezi Anexa 6). La acest capitol, s-a remarcat, deși nu foarte accentuat, un fenomen captivant. Partidele au plasat publicitatea electorală pe principii politice, adică în publicațiile periodice care reflectă în ansamblu aceeași culoare politică. Acest fenomen a fost evident, în special, în publicațiile periodice de circulație națională. Cheltuielile asociate cu organizarea evenimentelor de campanie, cum ar fi de exemplu vizitele în teritoriu

și întâlnirile cu alegătorii sau concertele electorale, sunt reflectate foarte puțin în devizul de cheltuieli ale partidelor. Doar PCRML a cheltuit 11% din fondurile sale pentru asemenea gen de acțiuni cu caracter electoral. Ponderea acestui gen de cheltuieli pentru toți ceilalți concurenți electorali este foarte modestă. Această situație creează impresia că partidele au fost pasive și dacă au avut întâlniri cu alegătorii, atunci au foarte puține. O situație similară s-a evidențiat și în raport cu cheltuielile de personal. Dacă reieșim din structura veniturilor partidelor în campanie, în contextul în care doar un grup restrâns de persoane sau agenți economici au furnizat „partea leului”, este greu de crezut că toți concurenții electorali au reușit să-și mobilizeze aderenții și simpatizanții și să-i motiveze să activeze în campanie fără a fi remunerați. Și toate acestea în condițiile unei competiții acerbe și neloiale. Campania electorală reprezintă, oarecum, testul de rezistență a unui grup (partid), care se confruntă cu problema acțiunii colective. Pentru mobiliza membrii grupului, sunt necesare stimulente pentru a submina tendințele unui comportament de tip blatist (*free rider*), chiar și printre cei mai devotați membri ai cauzei partidului. Acest argument este valabil mai ales în raport cu persoanele responsabile funcțional sau de structurile teritoriale ale partidelor, randamentul cărora ar scădea cu siguranță fără o motivare adecvată. Problema principală constă însă în dificultatea monitorizării unor asemenea cheltuieli. Deși concurenții electorali au avut o libertate considerabilă privind plafonul cheltuielilor de campanie, fiind departe de limita stabilită, practicile dominante de efectuare a plăților necontabilizate către „voluntarii” de campanie persistă în continuare.

Metodologia de estimare a costurilor de campanie se bazează de regulă pe monitoriza-

rea cheltuielilor pentru publicitatea electorală. Dar este dificil să evaluăm costurile campaniei în ansamblu prin extrapolarea costurilor pentru publicitate la alte acțiuni de campanie, care implică de asemenea costuri considerabile, dacă nu cunoaștem care este ponderea publicității în totalul cheltuielilor de campanie. Chiar și în cazul publicității electorale, este dificil să monitorizezi și să evaluezi toate costurile, pentru faptul că aici nu intră doar timpul de antenă și suprafața panourilor publicitate sau a paginilor din presă. Aici evident trebuie introduse și costurile de producție a materialelor publicitate, ceea ce complică mult misiunea de monitorizare. Cota parte a publicității electorale, din ansamblul cheltuielilor de campanie, poate varia în funcție de țară, contextul politic, reglementările electorale și practicile de desfășurare a campaniilor electorale, scopul pe care și-l propun partidele dar și mărimea lor, ceea ce este foarte important. Conform unor estimări, ponderea publicității electorale poate să varieze între 20% - 80% din totalul cheltuielilor de campanie, dar cea mai realistă cifră se situează în jurul zonei 40% - 50%<sup>67</sup>.

Un alt argument în favoarea faptului că cheltuielile pentru publicitatea electorală reprezintă doar o parte a costurilor totale de campanie este oferit de M. Pinto-Duschinsky, care afirmă că în țările în curs de dezvoltare în care instituțiile media sunt subdezvoltate, metoda centrală prin care se desfășoară campania electorală este „de la om la om” și produce costuri mult mai mari pentru obținerea unui vot decât prin utilizarea mijloacelor de comunicare în masă<sup>68</sup>. Relevanța acestui model pentru Republica Moldova este adecvată nu din motivul că

67 Alegerile parlamentare și prezidențiale 2004. București, 2005, pag., 41.

68 Pinto-Duschinsky, M. *Financing Politics a Global View*. // *Journal of Democracy*, Volume 13, Nr. 4, October 2002, pag., 80-83.

suntem subdezvoltați la capitolul mass-media ,comparativ cu unele dintre țările Asiei sau Africii unde, în special, televiziunea este absentă în regiuni întinse, ci prin modul de a face campanie electorală.

Datorită dimensiunilor geografice a țării, politicienii aplică în campaniile electorale pe larg strategia „de la om la om”, iar banii cheltuiți astfel se suprapun costurilor suportate pentru publicitatea electorală și nu o substituie, fapt mai puțin reflectat în rapoartele financiare ale partidelor. Probabil această situație este mai adevărată pentru partidele de opoziție, pornind de la ideea că ele au fost impuse să compenseze într-un fel prezența masivă a PCRМ la televiziunea publică și abuzul masiv de resurse administrative folosite în campanie.

În consecință, dacă nu sunt reflectate cheltuielile pentru aceste activități de campanie, apar dubii privind sursele și sumele donațiilor din care se plătesc ele. Chiar dacă admitem că cheltuielile pentru publicitatea electorală reprezintă 80% din totalul cheltuielilor de campanie în Moldova, ceea ce este puțin probabil, avem o situație în care nu cunoaștem de unde vin și unde merge suma de 20 bani de la fiecare leu cheltuit în campanie. În cazul a 50% doar pentru jumătate din totalul cheltuielilor de campanie cunoaștem originea și destinația utilizării resurselor financiare acumulate de partide în campanie. În aceste condiții toate discuțiile privind reglementările normative referitoare la plafonarea donațiilor, interdicția asupra unor anumite tipuri de venituri sau donatori, limitarea cheltuielilor, asigurarea transparenței și evidenței contabile a veniturilor și cheltuielilor își pierd orice sens, în pofida faptului că aceste reglementările nor-

mative lasă o marjă de manevră desul de largă partidelor politice autohtone.

O posibilă explicație privind „camuflarea” unor surse de venituri din partea partidelor de opoziție ar putea fi considerată preocuparea lor pentru acei donatori care sunt mai susceptibili de a fi intimidati, șantajați și persecutați prin intermediul organelor de forță sau fiscale pentru faptul că finanțează un partide de opoziție. Evident că acest tip de comportament nu poate fi justificat prin referință la principiile unui stat de drept sau de integritate morală, dar în contextul politic actual din Republica Moldova, probabil este văzut drept o modalitate de a-și proteja donatorii potențiali prin păstrarea anonimatului acestora.

### **c) Evaluarea costurilor utilizării resurselor administrative în campania electorală**

În campania electorală din 5 aprilie, subiectul utilizării resurselor administrative de către partidul de guvernământ a provocat dezbateri incisive și a atras atenția opiniei publice naționale și internaționale, iar o serie de ONG-uri autohtone au monitorizat intens desfășurarea campaniei electorale și modul în care s-au implicat instituțiile și unii dintre cei mai înalți funcționari ai statului în campania electorală în favoarea unui singur concurent electoral. Acuzațiile au venit și din partea opoziției, care a acuzat partidul de guvernământ în fraudarea alegerilor prin intermediul listelor electorale elaborate de către Ministerul Dezvoltării Informaționale. Iar, implicarea Procuraturii și poliției în intimidarea, șantajarea și persecutarea concurenților electorali a devenit un fapt banal în peisajul campaniilor electorale din ultimii ani. Dar, măsura și intensitatea cu care s-au folosit resursele statului împotriva celorlalți

conurenții electorali a fost fără precedent în istoria campaniilor electorale autohtone, iar rezultatul scrutinului a fost înclinat decisiv în favoarea partidului de guvernământ, datorită utilizării în exces a resurselor administrative.

Folosirea resurselor administrative reprezintă o formă de manifestare a corupției politice la cel mai înalt nivel, deoarece prin utilizarea resurselor publice sunt obținute beneficii private pentru un singur individ, grup sau actor politic. Abuzul de resurse administrative are un impact negativ asupra procesului democratic și electoral în particular prin subminarea egalității de șanse a tuturor participanților la acest proces. Acest fenomen afectează nu doar de partidele politice care sunt implicate în procesul electoral, ci într-o măsură mai mare cetățenii simpli, cărora le este afectat unul dintre drepturile fundamentale libertatea de alegere în cunoștință de cauză. Cele mai proeminente efecte ale abuzului de resurse administrative ce afectează negativ sistemul politic și social se manifestă prin: subminarea libertăților civile și/sau securității personale; alterarea calității democrației, în particular a calității drepturilor politice și abilității cetățenilor de a participa efectiv la procesul politic; subminarea integrității funcționale a statului prin utilizarea resurselor sale în scopuri electorale; devierea resurselor publice de la scopul pe care trebuie să-l servească – interesul public, în favoarea intereselor private<sup>69</sup>.

Acest fenomen este dificil de estimat în termeni financiari, deși avantajele care sunt produse drept rezultat al folosirii lor sunt evidente. În acest paragraf, vom examina tipurile de resurse administrative care au fost folosite în campania electorală și vom întreprinde o tentativă de

estimare a costurilor resurselor mediatică folosite de PCRМ în campanie.

Experții împart resursele administrative în trei tipuri: resurse instituționale, resurse bugetare și resurse media<sup>70</sup>.

*Resursele instituționale* se presupun folosirea resurselor umane și a bunurilor publice în scopuri electorale. Folosirea acestui tip de resurse se manifestă prin suportul oferit de către oficialii statului partidelor aflate în competiția electorală, implicarea funcționarilor publici în activitățile de campanie și utilizarea infrastructurii publice (sedii, birouri, transport) în scopuri electorale.

*Resursele bugetare* presupun abuzul de resurse financiare publice pentru organizarea de evenimente electorale de către concurenții electorali. Folosirea lor se manifestă prin distribuția directă, către alegători, a banilor din buget, distribuția directă, către alegători, a bunurilor și serviciilor plătite din fondurile bugetare și alocarea de resurse bugetare, fără să fie prezente pe agenda bugetară și fără o justificare clară a unei asemenea distribuții.

*Resursele media* presupun folosirea mass-media publice în favoarea unor concurenți aflați în competiție electorală. Ele se manifestă prin publicitate camuflată în favoarea unor concurenți și defavoarea altora și favorizarea deschisă a unor concurenți în detrimentul celorlalți.

Din cele expuse mai sus, se constată că toate tipurile de resurse administrative au fost folosite fără excepție în campania electorală.

69 Monitoring Election Campaign Finance: a Handbook for NGOs. New York, 2005, pag.,102 -103.

70 Vezi mai detaliat Ibidem., pag., 104-107.

Exemplele cele mai evidente de folosire deschisă a resurselor instituționale se referă la nedegrevarea din funcții a primilor oficiali din stat președintele RM, prim-ministrul și președintele Parlamentului care, prin atitudinea și comportamentul din campanie, au subminat clar principiile democratice. Un alt exemplu de implicare a funcționarilor statului în favoarea Partidului Comuniștilor îl reprezintă comportamentul Procuraturii, poliției, unica preocupare a cărora au fost organizarea unor acțiuni subversive împotriva tuturor celor nealiali puterii. Din categoria resurselor bugetare, cazul cel mai grav de abuz a fost anunțul despre creșterea cu 20% a salariilor în ajunul zilei alegerilor, ca ulterior, practic imediat după alegeri, Guvernul să ordone revenirea la situația de până la alegeri.

Impactul pe care îl are folosirea resurselor administrative este practic imposibil de cuantificat, dar modul prin care distorsionează competiția politică are un dublu efect. În termeni financiari, acest fenomen, pe de o parte, reduce costurile de campanie a partidului care abuzează de aceste resurse, iar pe de altă parte, contribuie la creșterea costurilor de campanie pentru ceilalți concurenți, care sunt impuși să și multiplice eforturile pentru a reduce această diferență.

**Abuzul de resurse media.** Spre deosebire de resursele instituționale și bugetare, abuzul de resurse media poate fi cuantificat cu aproximație în baza timpului de antenă care a reflectat acțiunile diferitor concurenți concurenților electorali. Sub rigorile acestui criteriu se află doar compania publică Teleradio Moldova, care este obligată prin reglementările Codului electoral să reflecte într-o manieră echidistantă acțiunile de campanie ale concurenților electorali.

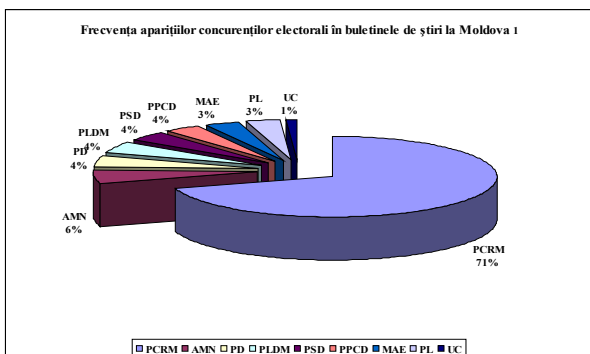
Dacă companiile private au o marja de manevră mai extinsă în reflectarea campaniei electorale, deși și ele sunt obligate să reflecte pluralismul de opinie, atunci statutul obliga Teleradio Moldova să fie mult mai riguroasă în aplicarea acestor standarde. Regulamentul privind reflectarea campaniei electorale în mijloacele de informare în masă din Republica Moldova, elaborat pentru campania din 5 aprilie conține o serie de prevederi care aveau drept scop asigurarea reflectării echitabile, echilibrate și imparțiale a alegerilor, protejarea libertății de exprimare și asigurarea participării în bază de egalitate a concurenților electorali, aceștia urmând să beneficieze de un tratament nediscriminatoriu<sup>71</sup>. O reglementare specială a Codului electoral chiar specifică clar că este nepermisă difuzarea materialelor publicitare în afara timpului de antenă gratuit despre activitatea concurenților electorali<sup>72</sup>. Dar, modul în care au fost interpretate reglementările Codului electoral de către instituțiile responsabile a fost mai degrabă tendențios și ambiguu. Iar, în aceste condiții, compania publică a reflectat campania electorală pentru a favoriza doar un singur concurent electoral. Datele obținute în urma monitorizării campaniei electorale ilustrează clar acest fapt. Rapoartele de monitorizare a campaniei electorale elaborate de către CIJ și API în cadrul Coaliției Civice pentru Alegeri Libere și Corecte „Coaliția 2009”, relevă faptul că Teleradio Moldova a fost extrem de tendențioasă în reflectarea campaniei electorale în buletinele de știri<sup>73</sup>. Pentru televiziune, s-a măsurat

71 Regulamentul privind reflectarea campaniei electorale la alegerile parlamentare din 5 aprilie 2009 în mijloacele de informare în masă din Republica Moldova.// [www.cec.md](http://www.cec.md)

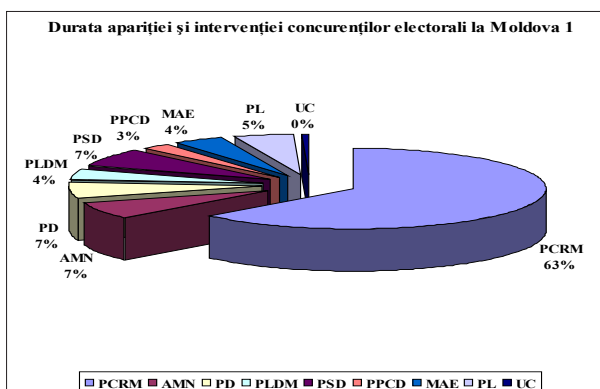
72 \* În perioada desfășurării dezbaterilor electorale, în afara timpului de antenă gratuit, nu se admite difuzarea materialelor publicitare despre activitatea concurenților electorali sau cu participarea acestora și a persoanelor lor de încredere, a reportajelor televizate sau radiofonice de la întâlnirile concurenților electorali cu alegătorii, despre vizitele de lucru ale concurenților din rindul conducătorilor de rang republican sau raional în colectivele de muncă. Nici un concurent electoral nu va avea prioritate în virtutea funcției pe care o ocupă.//Codul electoral, articolul 47, aliniatul 4.

73 Monitorizarea mass-media în campania electorală pentru alegerile parlamentare: raport final, Chișinău, 2009 // <http://www.ijc.md>

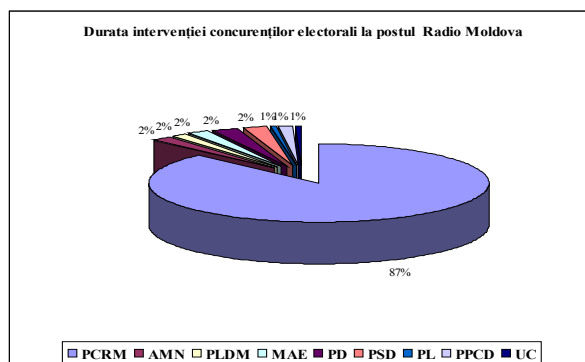
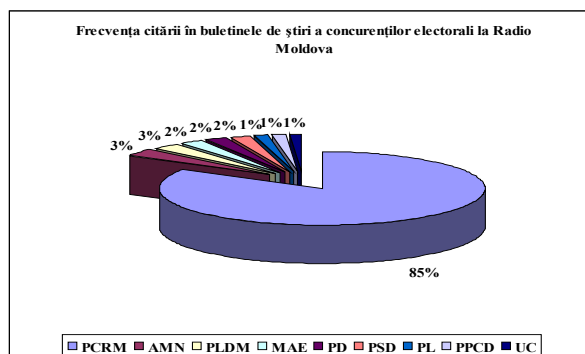
frecvența aparițiilor, durata apariției și durata intervenției concurenților electorali în calitate de indicatori cantitativi. Pentru radio, s-a măsurat frecvența citării și durata intervenției concurenților electorali. Drept indicator calitativ, a servit favorizarea/defavorizarea concurenților electorali. Această diagramă reflectă dominația categorică a PCRМ, reieșind din frecvența aparițiilor în buletinele de știri la Moldova 1.



Luați împreună, principalii concurenți electorali întrunesc mai puțin de 1/3 din frecvența aparițiilor comparativ cu PCRМ. Iar, dacă îi tratăm separat, atunci dominația PCRМ este aproape absolută în raport cu fiecare dintre ei. Situația este un pic mai bună la capitolul prezenței în buletinele de știri pentru ceilalți concurenți, dar ne semnificativ. PCRМ domină în continuare cu o pondere de aproape 2/3 din totalul aparițiilor. Dacă corelăm cota parte pentru fiecare partid individual, situația nu se schimbă semnificativ.



Situația este mult mai dramatică la Radio Moldova, post la care frecvența aparițiilor și durata aparițiilor altor concurenți electorali decât PCRМ este și mai ne semnificativă decât la postul TV. Această hiperdominație a partidului de guvernământ în buletinele de știri de la postul public de radio în raport cu principalii concurenți electorali este un indicator clar al faptului că compania publică finanțată din banii tuturor contribuabililor reflectă doar un singur punct de vedere. Diagramele de mai jos ilustrează fără niciun dubiu monopolul PCRМ în spațiul de emisie al posturilor publice TV și radio.



Aceste date reflectă doar dimensiunea cantitativă a utilizării resurselor mediatice în campania electorală în favoarea unui singur concurent electoral. Dimensiunea calitativă, este nu mai importantă, în acest context, decât dimensiunea cantitativă, referindu-se la maniera în care au fost tratați diverși concurenți electorali pe durata campaniei. Dar și sub acest aspect urmărim același scenariu. PCRМ este favorizat clar în buletinele de știri de la Moldova 1 și Radio Moldova, în timp ce partidele de opoziție

parlamentare PL, PLDM și AMN sunt defavorizate<sup>74</sup>. Putem vorbi clar despre o capturare a companiei publice Teleradio Moldova de către partidul de guvernământ și utilizarea acesteia în promovarea intereselor de partid.

Pentru a măsura această dominație în termeni financiari, am ales următoarea formulă. Am calculat timpul de antenă în baza cumulului duratei apariției cu durata intervenției PCRМ, pentru Moldova 1 și Radio Moldova. Reieșind din prețul pentru un minut de publicitate la fiecare dintre ele, am înmulțit durata timpului de antenă la preț.

Adițional, am dublat acesta sumă, deși ar putea fi și triplată, deoarece tratamentul preferențial de care a beneficiat PCRМ în campanie a fost aplicat în cadrul buletinelor de știri, adică în afara blocurilor de publicitate electorală. Știrile generează un alt tip de percepție și interpretare din partea ascultătorilor sau telespectatorilor comparativ cu publicitatea, astfel impactul pe care îl au este diferit și mai puternic. Mai mult decât atât, blocurile publicare conțineau foarte multe spoturi publicitare, mai ales pe finalul campaniei, durata cărora de regulă varia între 20-40 secunde. Acest fapt cu siguranță putea produce o confuzie între alegătorii nehotărâți. Pe de o parte, în buletinele de știri, este sistematic reflectată în culori pozitive activitatea instituțiilor de stat, avându-i în calitate de protagoniști pe primele trei persoane din stat aflate pe primele locuri de pe lista PCRМ, concomitent opoziția fiind reflectată aproape exclusiv în culori negative, iar pe de altă parte, la rubrica publicitate electorală, se succed o mulțime de spoturi scurte, incapabile să concentreze un mesaj suficient de puternic pentru a neutraliza efectul negativ al știrilor.

<sup>74</sup> Vezi *Monitorizarea mass-media în campania electorală pentru alegerile parlamentare*: raport final. Chișinău, 2009, pag.,18 // <http://www.ijc.md>

În consecință, pe lângă faptul că au fost drastic subreprezențați sub aspect cantitativ, concurenții electorali principali au fost defavorizați și sub aspect calitativ, prin interpretarea partizană a evenimentelor și proceselor electorale, care serveau drept subiectul știrilor. Din acest considerent, am considerat că suma poate fi dublată sau chiar triplată.

Pe toată durata campaniei electorale, durata apariției și durata intervenției în buletinele de știri a președintelui RM, primului ministru, președintelui parlamentului, membrilor guvernului, membrilor PCRМ și altor oficiali din instituțiile statului a constituit la Moldova 1 aproximativ 385 minute, iar la Radio Moldova circa 442 min.

Tariful pentru publicitatea electorală la Moldova 1 a constituit 450 euro minutul, iar la Radio Moldova, 80 euro minutul. Astfel, costurile pentru abuzul resurselor mediatice se cifrează la 173 250 euro pentru Moldova 1 și 35 360 euro pentru Radio Moldova. Suma este de 208 610 euro, iar dublată – 417 220 euro. Rata medie a raportului euro/leu pe durata campaniei electorale a fost circa 1 euro/14 lei. Astfel, suma finală este de 5 841 mii lei, și este echivalentul a 86,3% din totalul cheltuielilor de campanie, ceea ce reprezintă o contribuție esențială în fondul electoral al PCRМ. Iar, dacă adunăm această sumă cu suma cheltuită în campania electorală, atunci rezultatul este de peste 12 605 mii, ceea ce depășește plafonul stabilit de către CEC.

### *Abuzul de resurse instituționale*

Evaluarea costurilor de pe urma utilizării resurselor instituționale și bugetare este mai dificilă decât evaluarea resurselor media, datorită numărului

lui mare de indicatori care trebuie luați în calcul, dificultății de a monitoriza sistematic acest proces și lipsei informațiilor referitoare la magnitudinea utilizării acestor resurse în campania electorală. Nedegrevarea din funcție a primilor persoane în stat a însemnat cumularea funcției publice cu statutul de concurent electoral, fapt care din start a dezavantajat ceilalți concurenți electorali, subminând principiul egalității șanselor. Faptul utilizării resurselor administrative au fost semnalate pe durata campaniei de unele ONG-uri, care au menționat încălcarea principiului echității<sup>75</sup>. În același context, unii ziariști au încercat să evalueze prejudiciile aduse bugetului public de pe urma utilizării automobilelor de serviciu în scopuri personale sau în campania electorală, aducând suficiente exemple, neregulile fiind confirmate și de evaluările Curții de Conturi<sup>76</sup>.

În pofida dificultăților estimării exacte a resurselor administrative, am extins analiza incluzând și alți indicatori pentru a oferi o imagine mai cuprinzătoare, deși incompletă, a acestui fenomen. În acest scop, am estimat cu aproximație care sunt costurile implicării în campania electorală a primelor persoane din stat, membrilor guvernului și deputaților comuniști. Drept indicatori am ales costurile unei zile de muncă a unui oficial public, numărul zilelor de muncă pe durata campaniei și numărul persoanelor implicate în acest proces. Reieșind din declarațiile de valoare a unor miniștri care candidează pe lista PCRM și altor membri a guvernului, în care sunt indicate sumele acumulate la locul de muncă, am calculat costul unei zile de muncă. Am aplicat aceeași formulă, calculând cos-

75 LADOM recomandă primelor persoane în stat să plătească pentru utilizarea resurselor administrative.//

<http://www.ladom.org.md/?p=evenimente&id=b766041b8a3631161ef9289afd342590>

76 Mariana Rață, *Mașinile Guvernului fac electorală*.// <http://www.jurnal.md/article/17228/>, Mariana Rață, Pentru a nu fi învinuți că folosesc în campania electorală mașinile de serviciu, guvernării au schimbat numerele de înmatriculare la patru mașini ale Executivului pe care le folosesc în scop electoral.//<http://www.amn.md/stiri-0-338-0.html>, Svetlana Conev, Comuniștii îi consideră pe moldovenii de proști.// <http://www.timpul.md/article/2009/07/06/3044>, Anastasia Nani, În serviciul statului, partidului și al familiei.//<http://www.garda.com.md/172/investigatii/>

tul mediu al unei zile de muncă pentru un deputat din parlament, reieșind din salariul acestora.

Am înmulțit această sumă la numărul zilelor de muncă pe durata a două luni de campanie, fiind excluse zilele de odihnă. Astfel, pentru două luni de campanie electorală, avem 40 de zile. De asemenea, am utilizat aceeași formulă de calcul pentru personalul auxiliar, incluzând doar 30 șoferi, câte unul pentru fiecare ministru cu automobil de serviciu. Alte 10 persoane sunt au fost distribuite oarecum arbitrar 1 șofer/5 deputați. Chiar dacă eliminăm aceste 10 persoane, situația se modifică foarte ne semnificativ. Acești indicatori pot fi considerați valizi, deoarece pe toată durata campaniei electorale întrunirile și vizitele corelate instituțional ale oficialilor publici erau mai degrabă activități de campanie plătite din bugetul public și nu din fondul electoral al partidului de guvernământ, pe care îl reprezentau în campanie. Tabelul de mai jos ilustrează estimarea cu aproximație a echivalentului bănesc, drept rezultat al acestui abuz.

	Numărul de persoane	Costul unei zile de muncă	Numărul zilelor de muncă	Total
Voronin Vladimir	1	557	40	22280
Grecianăi Zinaida	1	520	40	20800
Lupu Marian	1	548	40	21920
Stepaniuc Victor	1	686	40	27440
Șova Vasile	1	445	40	17800
Ivanov Violeta	1	345	40	13800
Catrinici Larisa	1	347	40	13880
Balmos Galina	1	316	40	12640
Stratan Andrei	1	443	40	17720
Dodon Igor	1	408	40	16320
Gorodenco Anatol	1	315	40	12600
Alți membrii ai guvernului	9	320	360	115200
Deputați PCRM din parlament	50	320	2000	640000
Personalul de serviciu	30	68	1200	81600
Total				1034000



	Numărul de unități	Chiria-1 zi (1€/14 lei)	Numărul de zile	Costul carburanților	Total
Automobile de lux	3	50 €	40	18720*	102720
Automobile	15	25 €	40	54600**	264600
Microbuze	4	90 €	40	29120***	230720
Total					598040

Un alt aspect al acestui fenomen îl reprezintă utilizarea mijloacelor de transport în campania electorală de către demnitarii de stat în scopuri electorale. Orice mijloc de transport public din bazele auto ale guvernului, parlamentului sau altor instituții, utilizat în alte scopuri decât conform destinației sale, reprezintă un abuz. Utilizarea sa în alte scopuri trebuie estimată conform tarifelor de piață.

Costul automobilelor de lux cu care circula președintele țării, prim-ministrul și președintele parlamentului este de cel puțin 50 € pentru o zi pe piața închirierii de automobile din Chișinău, inclusiv reducerile pentru perioadele de peste 20 zile. Costurile pentru automobilele cu care circula majoritatea membrilor guvernului pornește de la 25 € pentru o zi, iar costurile pentru închirierea microbuzelor, variază între 80-100 € pe piață. Numărul unităților de transport din tabel se referă doar la automobilele utilizate de primele trei persoane din stat și membrii guvernului. Microbuzele sunt cele menționate de ziariști, fiind depistate distribuind materialele electorale ale PCRМ prin republică, având alte numere de înmatriculare decât cele guvernamentale<sup>77</sup>. Am ales această formulă pentru a evita speculațiile, deși numai în baza auto a parlamentului se numără circa 70 de automobile. Așadar, în suma cheltu-

ielilor pentru folosirea automobilelor în perioada de campanie intră costul chiriei, înmulțit la 40 zile de campanie, plus costul carburanților. Pentru fiecare tip de automobil am calculat consumul la 100 km și prețul mediu la carburanți din perioada campaniei electorale și distanța simbolică de 100 km parcursă pe durata unei zile. Suma totală este prezentată în tabelul de mai jos.

Suma totală de 1 632 040 mln. lei, reflectă echivalentul aproximativ al abuzului de resurse administrative la cel mai înalt nivel, doar în baza indicatorilor care au putut fi relativ operaționalizați. Este imposibil de a estima toate cheltuielile incluzând folosirea birourilor, funcționarilor de la nivelele inferioare, poliției și altor instituții de stat. Echivalentul bănesc a resurselor media și instituționale reprezintă 7 473 040 lei, adică aproape un buget electoral al PCRМ din campania precedentă.

### *Abuzul de resurse bugetare*

În campania electorală recentă au fost utilizate și resurse bugetare, dacă ne referim la efectul pe care l-a avut majorarea cu 20% a salariilor și pensiilor pentru bugetari, în ajunul zilei scrutinului. Alocarea de resurse bugetare, în asemenea circumstanțe, este un abuz. Acest fapt este confirmat prin revenirea imediată după campanie la situația precedentă. Efectul psihologic pe care l-a avut această majorare asupra opțiunii de vot a cetățenilor a fost mai degrabă unul pozitiv pentru PCRМ. Trebuie de remarcat că salariul mediu pentru lunile februarie, martie în sfera

<sup>77</sup> Ibidem.

\* Sunt indicate costurile cumulate pentru automobile reieșind din consumul de 12 litri/100 km, prețul 13 lei/litru, pentru distanța zilnică parcursă de 100 km.

\*\* Sunt indicate costurile cumulate pentru automobile reieșind din consumul de 7 litri/100 km, prețul 13 lei/litru, pentru distanța zilnică parcursă de 100 km.

\*\*\* Sunt indicate costurile cumulate pentru automobile reieșind din consumul de 14 litri/100 km, prețul 13 lei/litru, pentru distanța zilnică parcursă de 100 km.

bugetară a constituit aproximativ 2270 lei<sup>78</sup>. O majorare cu 20% presupune circa 450 lei.

Reieșind din datele furnizate de Biroul Național de Statistică, numărul persoanelor angajate în câmpul muncii în sectorul public era de peste 330 mii. Chiar dacă admitem că majorarea s-ar fi răsfrânt doar asupra a jumătate din acești angajați, atunci suma pentru aceste 20% ar fi constituit 67,5 mln. lei, iar dacă includem toți beneficiarii atunci suma este de 135 mln. lei.

<sup>78</sup> [www.statistica.md](http://www.statistica.md)

Este problematic să susținem că bugetul public a fost prejudiciat, reieșind din faptul că salariile nu au fost majorate, dar maniera în care a fost gestionată situația, probabil poate fi calificată drept abuz de resurse bugetare.

Reieșind din aceste date, este posibil ca resursele media, cumulate cu resursele instituționale și bugetare, să fi fost decisive în influențarea rezultatului scrutinului din 5 aprilie, chiar până în ziua votării în favoarea partidului de guvernământ.

# RECOMANDĂRI

Deși este prematur să evaluăm impactul noilor reglementări legislative privind finanțarea partidelor și a campaniilor electorale asupra comportamentului partidelor, campania electorală recentă a scos la suprafață o serie de neajunsuri care derivă din cadrul legislativ curent și practicile împărtășite de către partide în finanțarea campaniilor electorale. Pentru a perfecționa regimul finanțării politice din Republica Moldova, este necesară operarea unor modificări de esență în legislație, precum și schimbarea atitudinii în interiorul partidelor politice privind finanțarea. Pentru realizarea acestui scop se impun:

1. Modificarea reglementărilor privind valoarea donațiilor către partide din partea donatorilor individuali și corporativi. Plafonul pentru donațiile respective trebuie cert coborât pentru a reflecta real situația socio-economică și standardele de viață ale majorității cetățenilor din țară. Modul în care sunt formulate prevederile actuale nu ia în calcul acest factor iar logica finanțării publice vine în contradicție cu plafoanele astfel stabilite și recunoaște implicit caracterul discriminatoriu al finanțării publice.
2. Eliminarea interdicției aplicate cetățenilor moldoveni aflați în străinătate de a face donații către partidele politice.
3. Introducerea unor stimulente fiscale mai accentuate pentru donatorii individuali în scopul încurajării acestora să participe mai activ prin contribuții financiare în susținerea partidelor politice ale căror opțiuni politice le împărtășesc.
4. Modificarea reglementărilor referitoare la subvenționarea din bugetul de stat a partidelor politice în scopul extinderii accesului la resursele financiare publice și pentru partidele noi sau mici. Acest fapt va contribui la instituirea unor condiții mai egale și echitabile pentru toți concurenții și va stimula competiția politică. Astfel, trebuie modificată formula de distribuție a subvenției bugetare, care în starea actuală încorporează doar principiul proporționalității fără a lua în calcul principiul egalității. În acest context, trebuie substituită distribuția subvenției bugetare, având la bază numărul mandatelor cu distribuția subvenției în baza scorului electoral, pentru a diminua efectul de concentrare. De asemenea, pentru a extinde accesul la finanțarea publică, este necesară aplicarea unui prag mai scăzut decât cel electoral pentru partidele mici și a le oferi posibilitatea să beneficieze de sprijinul public.
5. În aceeași ordine de idei, este necesară revizuirea formulei de distribuire a subvenției bugetare și pentru cota alocată în baza rezultatelor alegerilor locale. Deși formula prescrie alocarea

subvenției în baza scorului electoral obținut de concurenți, instituirea unui plafon de 50 de mandate obținute pentru unitățile administrativ-teritoriale de nivelul al doilea, drept criteriu pentru finanțare, presupune implicit existența unor praguri electorale mai înalte decât pragul pentru scrutinul parlamentar. Mai mult decât atât, formula este discriminatorie în raport cu rezultatele obținute de partide în unitățile administrative de nivelul întâi, deoarece partidele mici ar putea să-și concentreze eforturile la nivel local, iar acest fapt nu este luat în calcul.

6. Mecanismul de finanțare publică trebuie să conțină reglementări care încurajează partidele politice să acumuleze venituri din surse private în sume mici, astfel ar fi oportună ca fiecare unitate financiară colectată de partidele politice conform acestei scheme să fie suplimentată cu un echivalent corespunzător din buget, ceea ce ar stimula partidele să caute donatori mici.
7. Concomitent, se impun ajustări privind revizuirea rolului CEC în procesul de monitorizare și control a finanțării politice. Din moment ce CEC este instituția care gestionează procesul electoral, este firesc ca ei să-i revină sarcina de a monitoriza, investiga și verifica activitatea financiară a partidelor, nu doar pe durata campaniei electorale, dar și în perioadele dintre alegeri. Dependenta CEC de alte instituții cu expertiză specifică nu doar complică acest proces, dar contribuie și la diminuarea funcționalității sale, drept dovadă servind neutilizarea me-

canismelor efective de sancționare a fraudelor electorale.

8. CEC trebuie să impună o mai bună disciplină a partidelor politice în raport cu respectarea termenilor privind raportarea datelor financiare referitoare la veniturile și cheltuielile de campanie, capitol la care unele partide politice au avut restanțe pe durata campaniei.
9. Pentru ca sistemul de finanțare politică să funcționeze eficient, este necesar ca partidele și liderii politici să-și revizuiască atitudinea în raport cu mecanismul de finanțare. Este evident că mecanismul curent de finanțare nu reflectă conexiunea partidelor cu membrii sau susținătorii de rând în plan financiar. Pentru a stabili și a menține o astfel de conexiune, liderii politici trebuie să adopte strategii de încurajare a cetățenilor, să participe financiar la susținerea partidelor. Efectele dezirabile de pe urma acestei participări sunt recăștigarea încrederii cetățenilor simpli în partidele politice ca instituții reprezentative și implicarea mai activă a acestora în activitatea de partid.
10. Dar, pentru ca sistemul de finanțare să funcționeze într-o manieră transparentă, partidele trebuie să se auto-rresponsabilizeze în primul rând prin introducerea unor mecanisme de monitorizare și audit interne privind fluxurile financiare, menite să disciplineze, atât liderii, cât și membrii de rând. Iar, pentru aceasta este nevoie de eliminarea tuturor practicilor prin care este eludată evidența contabilă.

# BIBLIOGRAFIE

1. Alegerile parlamentare și prezidențiale 2004. București, 2005. <http://www.apd.ro>
2. Alocuțiunea D-lui Marian Lupu, Președintele Parlamentului Republicii Moldova la deschiderea conferinței “Standardele Consiliului Europei în domeniul electoral și al finanțării partidelor politice”, Chișinău, 29 noiembrie 2005 // <http://www.parlament.md/news/29.11.2005/>
3. Alocuțiunea D-lui Marian Lupu, Președintele Parlamentului RM la Conferința “Promovarea transparenței și responsabilității partidelor politice în Moldova”, Chișinău, 22-23 mai 2007. // <http://www.parlament.md/news/22.05.2007/>
4. Anastasia Nani, În serviciul statului, partidului și al familiei. // <http://www.garda.com.md/172/investigatii/>
5. Алексеева Т.А. Современные политические теории. М., 2000.
6. Codul electoral Legea Nr.1381-XIII din 21.11.97 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.81/667 din 08.12.1997 // <http://www.e-democracy.md>
7. Comments on the draft law on Political Parties and Socio-Political Organisations of The Republic Moldova by Mr. James Hamilton (Member, Ireland) // Opinion no. 219 / 2002, [http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL\(2002\)119-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL(2002)119-e.asp)
8. Comments on the draft law on political parties of Moldova by Mr. Hans-Heinrich Vogel in Opinion No. 431 / 2007 // [http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL\(2007\)013-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL(2007)013-e.asp)
9. Dahl, R. Despre democrație. Iași, 2003.
10. Dahl, R. Poliarihiile: participare și opoziție. Iași 2000.
11. Electorala 2007. Chișinău, 2007.
12. Finanțarea partidelor politice în Europa. Ce face statul cu banii noștri? Ce fac partidele cu banii lor? București, 2008. // <http://www.apd.ro>
13. Finanțarea partidelor politice în Europa. București, 2000.
14. Ghidul partidului politic în domeniul finanțării campaniilor electorale pentru alegerile parlamentare din 5 aprilie 2009. // <http://www.cec.md>
15. <http://www.ladom.org.md/?p=evenimente&id=b766041b8a3631161ef9289afd342590>
16. Ikstens J., Smilov D., Walecki M, Campaign Finance in Central and Eastern Europe: Lessons Learned and Challenges Ahead. Washington, 2002.
17. Ingrid van Biezen, Financing political parties and election campaigns – guidelines, Strasbourg, 2003.
18. Johnston, M. Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives: Political Finance Policy, Parties, and Democratic Development, Washington, 2005
19. Johnston, M. Corruption and Democratic Consolidation, Princeton, 1999. // <http://www1.worldbank.org/publicsector/anti-corrupt/Princeton.pdf>
20. Karklins, R. Typology of Post-Communist Corruption. // Problems of Post-Communism, vol. 49, no. 4, July/August 2002, pag., 22–32.
21. LADOM recomandă primelor persoane în stat să plătească pentru utilizarea resurselor administrative. //
22. Lege privind partidele politice, Nr. 294 din 21.12.2007. // Monitorul Oficial Nr. 42-44, 29.02.2008,
23. [Legea bugetului de stat pe anul 2009 nr. 244-XVI din 21 noiembrie 2008. // http://www.minfin.md/common/actnorm/budget/law/lowbudget1/Legea\\_Bugetului\\_de\\_stat\\_pe\\_anul\\_2009/244a1.doc](http://www.minfin.md/common/actnorm/budget/law/lowbudget1/Legea_Bugetului_de_stat_pe_anul_2009/244a1.doc)
24. Legea Nr.718-XII din 17.09.91 privind partidele și alte organizații social-politice. // <http://www.parties.e-democracy.md>
25. Lindblom C. Still muddling, not yet through. // Public administration review, Vol. 39, Nr.6 (Nov. – Dec., 1979).
26. Lindblom C. The science of “muddling through”. // Public administration review, Vol. 19, Nr.2 (Spring, 1959).
27. Mariana Rață, Mașinile Guvernului fac electorală. // <http://www.jurnal.md/article/17228/>

28. Mariana Rață, Pentru a nu fi învinuiți că folosesc în campania electorală mașinile de serviciu, guvernanții au schimbat numerele de înmatriculare la patru mașini ale Executivului pe care le folosesc în scop electoral. // <http://www.amn.md/stiri-0-338-0.html>,
29. Miguet, A. Political Corruption and Party Funding in Western Europe. // [http://www.transparency.org/global\\_priorities/corruption\\_politics/projects\\_political\\_corruption/athens\\_meeting\\_2002](http://www.transparency.org/global_priorities/corruption_politics/projects_political_corruption/athens_meeting_2002)
30. Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies. Washington, 2003.
31. Monitoring Election Campaign Finance: a Handbook for NGOs. New York, 2005.
32. Monitorizarea mass-media în campania electorală pentru alegerile parlamentare: raport final. Chișinău, 2009. // <http://www.ijc.md>
33. Olson M. The Logic of Collective Action : Public Goods and the Theory of Groups. Harvard University Press, 1965.
34. Pinto-Duschinsky, M. Financing Politics a Global View. // Journal of Democracy, Volume 13, Nr. 4, October 2002.
35. Protszyk O., Bucătaru I., Volentir A. Competiția partidelor în Moldova: ideologie, organizare internă și abordarea conflictelor etno-teritoriale. Chișinău 2008.
36. Raport financiar privind veniturile și cheltuielile Mișcării Social Politice „Acțiunea Europeană”
37. Raport financiar privind veniturile și cheltuielile Partidului Alianța Moldova Noastră.
38. Raport financiar privind veniturile și cheltuielile Partidului Comuniștilor din Republica Moldova.
39. Raport financiar privind veniturile și cheltuielile Partidului Democrat din Republica Moldova.
40. Raport financiar privind veniturile și cheltuielile Partidului Liberal Democrat din Republica Moldova.
41. Raport financiar privind veniturile și cheltuielile Partidului Liberal.
42. Raport financiar privind veniturile și cheltuielile Partidului Popular Creștin Democrat.
43. Raport financiar privind veniturile și cheltuielile Partidului Social Democrat.
44. Raport financiar privind veniturile și cheltuielile Partidului Uniunea Centristă din Moldova.
45. Recommendation [Rec\(2003\)4](#) of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns. // [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/AS\(2003\)Rec1516&Language=lanEnglish&Ver=finalsupp&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/AS(2003)Rec1516&Language=lanEnglish&Ver=finalsupp&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75)
46. Reginald Austin, Maja Tjernstorm, Funding of Political Parties and Electoral Campaigns, IDEA Handbook Series, Stockholm 2003. // [http://www.idea.int/publications/funding\\_parties/index.cfm,2003](http://www.idea.int/publications/funding_parties/index.cfm,2003)
47. Regulamentul cu privire la raportul financiar al partidului politic. // <http://www.justice.gov.md/upload/Regulamentul%20cu%20privire%20la%20raportul%20financiar%20al%20partidului%20politic.doc>
48. Sergiu Grosu Legislația partidelor: Quo Vadis și în ce mod?.. // <http://www.e-democracy.md/comments/legislative/20071204/index.shtml?print>
49. Strategia națională de prevenire și combatere a corupției. Chișinău, 2005.
50. Svetlana Conev, Comuniștii îi consideră pe moldoveni de proști. // <http://www.timpul.md/article/2009/07/06/3044>
51. Transparency International's Standards on Political Finance and Favours. // [www.transparency.org/content/download/.../standards\\_eng.pdf](http://www.transparency.org/content/download/.../standards_eng.pdf)
52. Walecki M. Challenging the Norms and Standards of Election Administration: Political Finance. // Challenging the Norms and Standards of Election Administration (IFES, 2007) // <http://www.ifes.org/publication/e5c04c69e4-ee902399d9f63245f99b0e/IFES%20Challenging%20Election%20Norms%20and%20Standards%20WP.pdf>

## ANEXA 1. Standardele Transparency International și ale Consiliului Europei în domeniul finanțării partidelor politice și ale campaniilor electorale

### Standardele Transparency International în domeniul finanțării și a favorurilor politice<sup>1</sup>.

Standardele Transparency International în domeniul finanțării și a favorurilor politice sunt fundamentate pe principiile integrității; echității, transparenței și evidenței. Ele sunt generate de preocuparea referitoare la influența banilor și favorurilor în politică, care subminează procesul democratic și statul de drept. Ele sunt prezentate pe fundalul angajamentelor internaționale de combatere a corupției, exprimate în Convenția ONU împotriva corupției adoptate în decembrie 2003 și sunt ancorate în recunoașterea globală a drepturilor omului aprobată și confirmată în Declarația Universală a drepturilor omului și convențiile corespunzătoare.

#### 1. Lupta împotriva traficului de influență și conflictului de interese

Donațiile către partidele politice, candidații și oficialii aleși nu trebuie să fie mijloace de a obține favoruri personale sau politice sau de a cumpăra accesul la politicieni sau funcționarii civili. Partidele și candidații trebuie, ei înșiși, să practice transparența și să demonstreze angajamentul lor față de standardele etice în viața publică. Guvernul trebuie să implementeze o legislație adecvată privind conflictul de interese, conținând reglementări care să specifice circumstanțele în care un oficial public poate deține o funcție într-o companie privată sau publică.

#### 2. Transparență prin declararea, evidență și publicarea informațiilor financiare

Partidele politice, candidații și politicienii trebuie să-și declare averea, veniturile și cheltuielile unei agenții independente. Această informație trebuie să fie prezentată anual, în termeni stabiliți, dar în particular, înainte și după alegeri. Ea trebuie să conțină lista donatorilor și suma donațiilor lor, inclusiv

<sup>1</sup> Transparency International's Standards on Political Finance and Favours. [www.transparency.org/content/download/.../standards\\_eng.pdf](http://www.transparency.org/content/download/.../standards_eng.pdf)

### Recomandările Consiliului Europei asupra regulilor comune de combatere a corupției prin finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale <sup>2</sup>

#### I. Sursele de finanțare externă a partidelor politice

##### Articolul 1. Suportul public și privat oferit partidelor politice

Atât statul, cât și cetățenii sunt împuterniciți să ofere sprijin partidelor politice. Statul trebuie să ofere sprijin partidelor politice. Sprijinul statului trebuie să fie limitat la contribuții rezonabile. Suportul statului poate fi financiar. Criterii obiective, corecte și rezonabile trebuie aplicate în raport cu distribuția suportului oferit de stat. Statul trebuie să se asigure ca orice suport din partea statului și/sau cetățenilor să nu interfereze cu independența partidelor politice.

##### Articolul 2. Definirea donației către un partid politic

Donația presupune orice acțiune deliberată de a conferi un avantaj economic sau de altă natură unui partid politic.

##### Articolul 3. Principiile generale privind donațiile

a. Măsurile adoptate de către state referitoare la donații trebuie să conțină reguli specifice pentru:

- evitarea conflictului de interese;
- asigurarea transparenței donațiilor și evitarea donațiilor secrete;
- evitarea prejudicierii activităților partidelor politice;
- asigurarea independenței partidelor politice.

b. Statele trebuie să:

1. prescrie ca donațiile către partidele politice să fie făcute publice, în special, donațiile care depășesc un anumit plafon;
2. ia în considerație posibilitate introducerii unor reglementări care limitează valoarea donațiilor către partidele politice;
3. adopte măsuri pentru a preveni eludarea plafoanelor stabilite;

<sup>2</sup> Recommendation [Rec\(2003\)4](https://www.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/AS(2003)Rec1516&Language=lanEnglish&Ver=finalsupp&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75) of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns. [https://www.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/AS\(2003\)Rec1516&Language=lanEnglish&Ver=finalsupp&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75](https://www.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/AS(2003)Rec1516&Language=lanEnglish&Ver=finalsupp&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75)

cotizațiile și împrumuturile, plus destinația cheltuielilor. Această informație ar trebui să fie puse la dispoziția publicului în timp util, astfel încât publicul să țină cont de aceasta, înainte de alegeți, luând în considerație riscurile evidente pentru securitatea donatorilor și destinatarilor.

Mai mult decât atât, companiilor publice trebuie să li se solicite înregistrarea tuturor donațiilor către partidele politice din orice țară în rapoartele anuale pentru acționari și trebuie expuse considerațiile pentru a primi aprobarea acționarilor pentru asemenea donații.

### **3. Eficacitatea instrumentelor de control și supraveghere**

Organismele publice de monitorizare trebuie să supravegheze eficient respectarea legilor și a măsurilor de reglementare. În acest scop, acestea trebuie să fie dotate cu resurse, competențe, independență și de autoritate de investigare necesare. Împreună cu instanțele judecătorești independente, ele trebuie să se asigure că infractorii vor fi răspunzători și că vor fi sancționați în mod corespunzător. Finanțarea partidelor politice din surse ilegale trebuie să fie pedepsită penal.

### **4. Diversitatea privind limitele asupra veniturilor și cheltuielilor**

O atenție deosebită trebuie să fie acordată beneficiilor finanțării publice a partidelor și candidaților, dar și încurajării și stimulării participării cetățenilor prin cotizații de membru și donații mici. De asemenea este necesară examinarea subiectului privind reducerea finanțării corporative, externe și a donațiilor individuale masive. Pentru a controla necesitățile finanțării politice, trebuie luate în considerație mecanisme ca limitarea cheltuielilor și accesul subvenționat la mass-media.

### **5. Corectitudinea și integritatea în accesul la mass-media**

Candidații și partidele trebuie să aibă un acces corect și echitabil la instituțiile media. Standardele pentru obținerea unei mediatizări echilibrate și integre trebuie să fie stabilite, aplicate și menținute. Mass-media trebuie să joace un rol independent și critic, atât în campaniile electorale, cât și în ansamblul procesului politic. Instrumente ca legislația privind conflictul de interese trebuie utilizate pentru a preveni controlul politic asupra media publice și private și reflectarea tendențioasă a fenomenului și procesului politic.

### **Articolul 4 Deducerea taxelor din donații**

Legislația fiscală poate permite deducerea de taxe privind donațiile. Această deducere trebuie să fie limitată.

### **Articolul 5 Donațiile din partea persoanelor juridice**

a. adițional principiilor generale privind donațiile, statele trebuie să prescrie:

1. ca donațiile din partea persoanelor juridice către partidele politice să fie reflectate în registrele contabile și rapoartele persoanelor juridice și  
2. ca acționarii sau oricare membru individual al entității juridice să fie informat în privința donațiilor; .

b. Statele trebuie să adopte măsuri în scopul limitării, interzicerii sau reglementării stricte, prin alte moduri, a donațiilor din partea persoanelor juridice care furnizează bunuri și/sau servicii publice;

c. Statele să interzică persoanelor juridice aflate sub controlul statului sau altor autorități publice să facă donații către partidele politice.

### **Articolul 6 Donațiile către entitățile legate cu partidele politice**

Reglementările privind donațiile către partidele politice, cu excepția celor referitoare la deducerea de taxe menționate în Articolul 4 trebuie, de asemenea, să se aplice, după caz, tuturor entităților care sunt conectate direct sau indirect cu partidul politic, sau se află oarecum sub controlul partidului politic.

### **Articolul 7 Donațiile din partea donatorilor străini**

Statele trebuie să limiteze, să interzică sau să reglementeze altfel donațiile din partea donatorilor străini.

## **II. Sursele de finanțare a candidaților electorali și a reprezentanților aleși în funcțiile publice**

### **Articolul 8 Aplicarea reglementărilor financiare în raport cu candidații și reprezentanții aleși**

Reglementările referitoare la finanțarea partidelor politice trebuie să se aplice *mutatis mutandis* la:

- finanțarea campaniilor electorale a candidaților pentru alegeri;
- finanțarea activităților politice ale reprezentanților aleși.

## **III. Cheltuielile în perioada campaniilor electorale**

### **Articolul 9 Limite impuse cheltuielilor**

Statele trebuie să ia în considerație adoptarea măsurilor pentru a preveni solicitările excesive de finanțare a partidelor politice, cum ar fi plafonarea cheltuielilor de campanie.



## **6. Participarea societății civile.**

Societatea civilă trebuie să participe active în promovarea unei legislații adecvate în domeniul finanțării politice, monitorizare finanțelor politice și impactul acestora asupra reprezentării politice. Cadrul legal, atât instituțional cât și de reglementare, trebuie să permită organizațiilor societății civile, în conexiune cu mas-media independente, să întreprindă asemenea activități. Acest cadru trebuie, de asemenea, să asigure accesul la informație, posibilitatea de a contribui la elaborarea actelor legislative și măsurilor de protecție printre alte mijloace de reglementare.

## **Articolul 10 Înregistrarea cheltuielilor**

Statele trebuie să solicite înregistrarea și păstrarea tuturor cheltuielilor de campanie, directe sau indirecte cu referință la fiecare partid politic, liste de candidați sau candidat individual.

### ***IV. Transparența***

#### **Articolul 11 Evidența**

Statele trebuie să solicite partidelor politice și organizațiilor conexe acestora, menționate în Articolul 6 să păstreze registrele și evidența contabilă. Evidența contabilă a partidelor politice trebuie să completată, prin includerea, după caz, a evidenței financiare a organizațiilor afiliate, menționate în Articolul 6.

#### **Articolul 12 Înregistrarea donațiilor**

*a.* Statele trebuie să solicite ca în evidența partidelor să fie specificate toate donațiile primite, inclusiv conținutul și valoarea fiecărei donații;

*b.* În cazul donațiilor care depășesc o anumită valoare, donatorii trebuie să fie identificați în registre.

#### **Articolul 13 Obligația de a prezenta și a face publică evidența contabilă**

*a.* Statele trebuie să solicite partidelor politice să prezinte regulat rapoartele menționate în Articolul 11, cel puțin anual, unei autorități independente menționată în Articolul 14.

*b.* Statele trebuie să solicite partidelor politice, cel puțin anual și regulat, să facă publice rapoartele menționate în Articolul 11, sau cel puțin, sumarul acelor rapoarte, inclusiv informația solicitată în articolul 10, după caz, și în Articolul 12.

### ***V. Controlul***

#### **Articolul 14 Monitorizare independentă**

*a.* Statele trebuie să asigure o monitorizare independentă în raport cu finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale.

*b.* Monitorizarea independentă trebuie să includă controlul asupra evidenței contabile și cheltuielilor de campanie, precum și controlul asupra prezentării și publicării lor.

#### **Articolul 15 Personalul specializat**

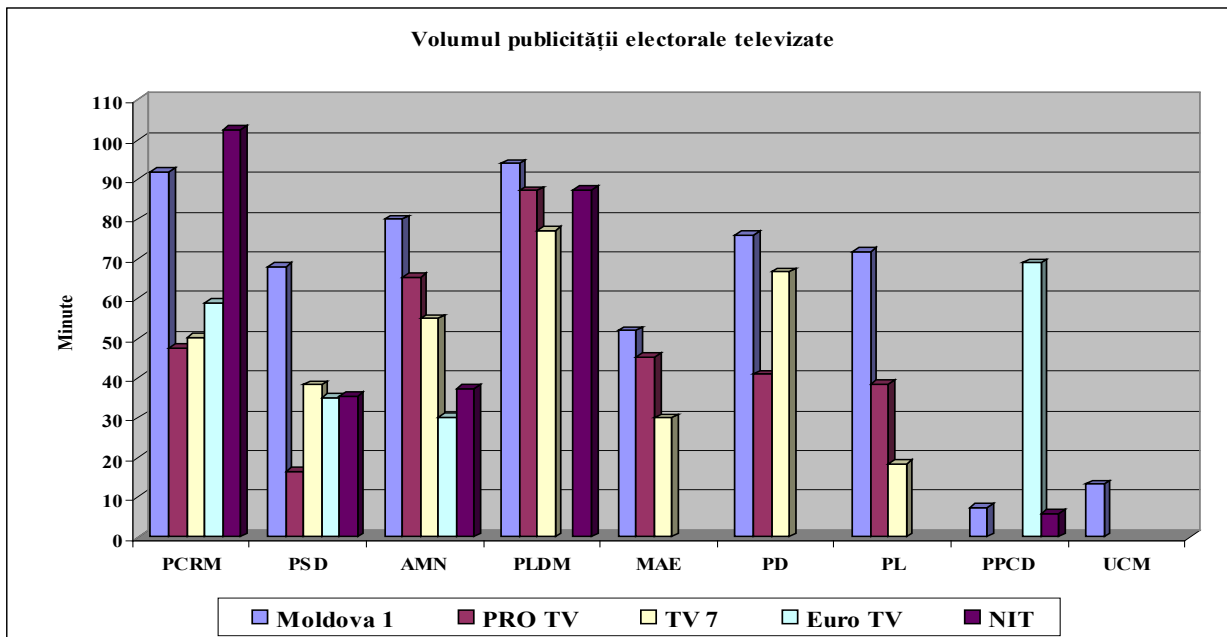
Statele trebuie să susțină specializarea judecătorilor, poliției sau altui personal în lupta împotriva finanțării ilicite a partidelor politice și campaniilor electorale.

### ***VI. Sancțiunile***

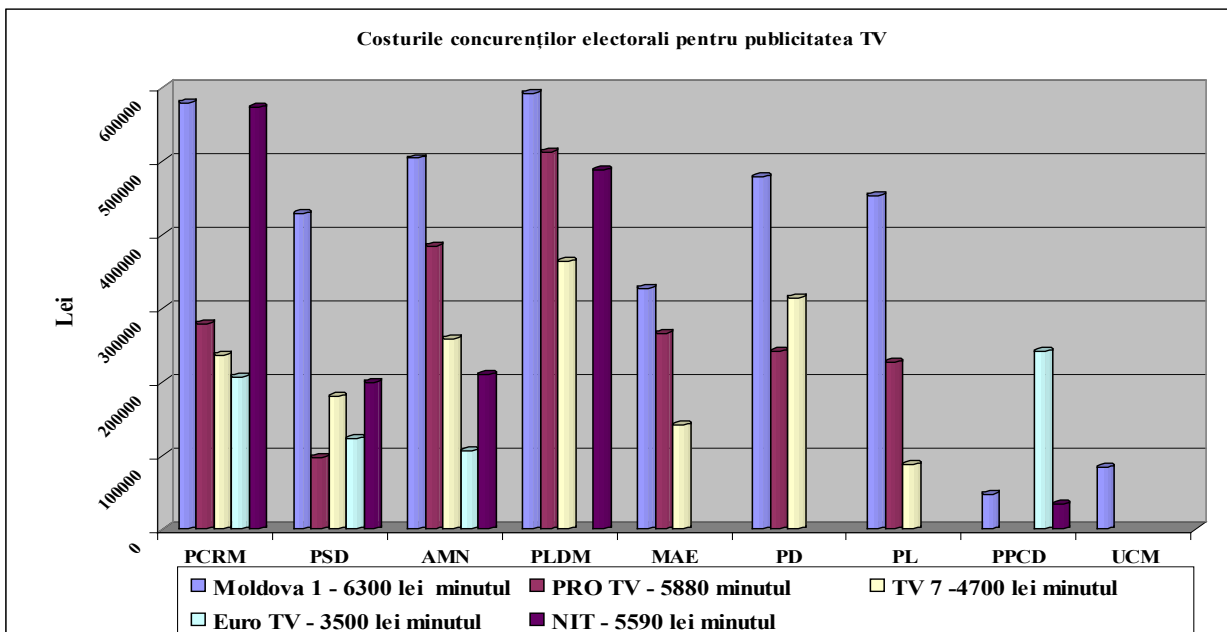
#### **Articolul 16 Sancțiunile**

Statele trebuie să solicite ca încălcarea reglementărilor privind finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale să fie constituie subiectul unor sancțiuni efective, proporționale și disuasive.

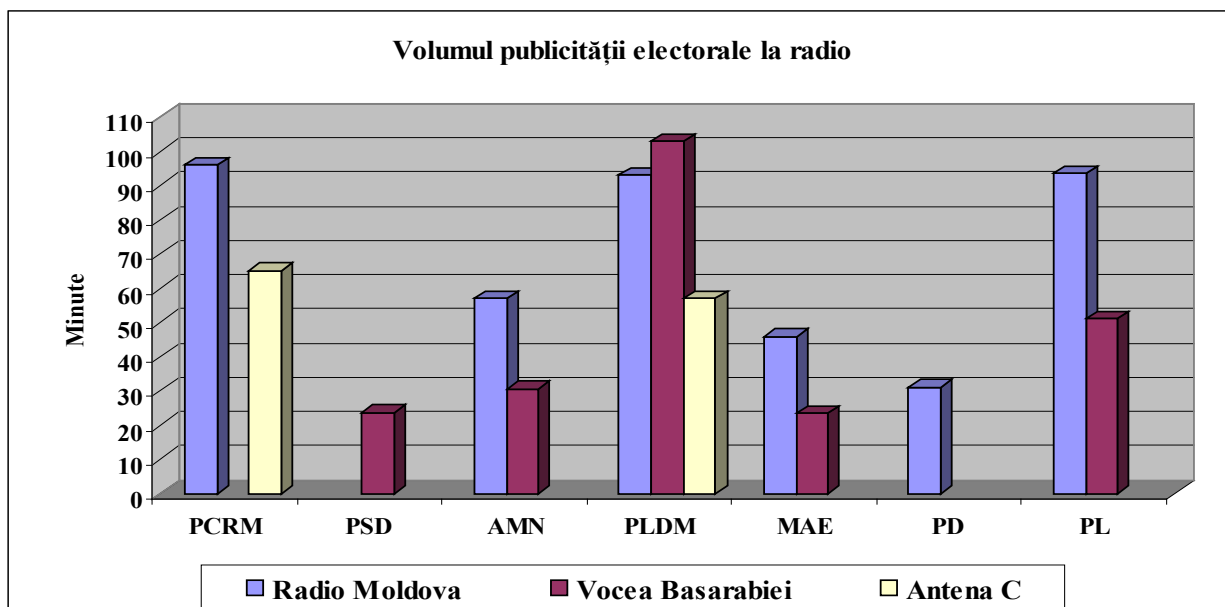
## ANEXA 2. Volumul publicității electorale la posturile TV



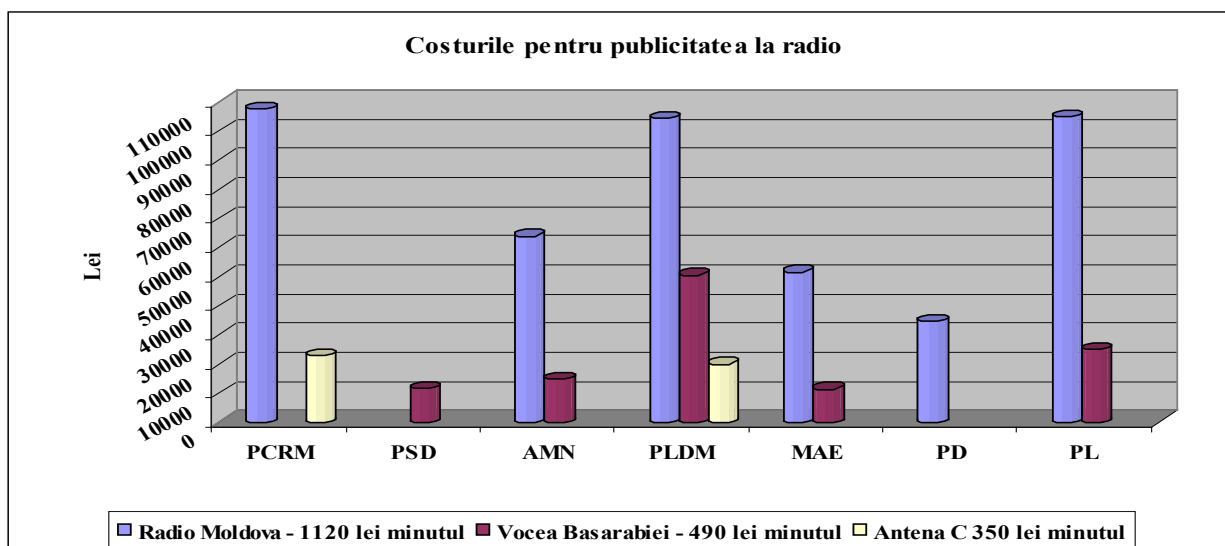
## ANEXA 3. Cheltuielile concurenților electorali pentru publicitatea la TV



#### ANEXA 4. Volumul publicității electorale la radio



#### ANEXA 5. Cheltuielile concurenților electorali pentru publicitatea la radio





# NOTE



**IDIS „Viitorul”** reprezintă o instituție de cercetare, instruire și inițiativă publică, care activează pe o serie de domenii legate de: analiză economică, guvernare, cercetare politică, planificare strategică și management al cunoștințelor. IDIS activează în calitate de platformă comună care reunește tineri intelectuali, preocupați de succesul tranziției spre economia de piață și societatea deschisă în Republica Moldova.

Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul” este succesorul de drept al Fundației Viitorul, și păstrează în linii mari tradițiile, obiectivele și principiile de acțiune ale fundației, printre care se numără: formarea de instituții democratice și dezvoltarea unui spirit de responsabilitate efectivă printre oamenii politici, funcționari publici și cetățenii țării noastre, consolidarea societății civile și spiritului critic, promovarea libertăților și valorilor unei societăți deschise, modernizate și pro-europene.

