

Consolidarea cadrelor instituționale
pentru guvernarea locală

REPUBLICA MOLDOVA

Ghid practic privind transparența și participarea cetățenilor

Working together
to strengthen
local governance

<http://partnership-governance-eu.coe.int>

Partnership for Good Governance
Parteneriat pentru buna guvernare



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

REPUBLICA MOLDOVA
Ghid practic privind transparența
și participarea cetățenilor

Consolidarea cadrelor instituționale pentru guvernarea locală

Consiliul Europei

Acest ghid practic a fost elaborat în cadrul proiectului co-finanțat de Uniunea Europeană și Consiliul Europei. Opiniile exprimate în această publicație nu reflectă în niciun fel opinia oficială a părților.

Toate drepturile rezervate. Nici o parte din această publicație nu poate fi tradusă, reprodușă sau transmisă, sub nici o formă sau prin orice alte mijloace electronice (CD-Rom, Internet, etc.) sau mecanice, inclusiv fotocopiere, înregistrarea sau orice stocare de informații sau sistem de recuperare, fără permisiunea scrisă prealabilă a Congresului autorităților locale și regionale din cadrul Consiliului Europei (F-67075 Strasbourg Cedex sau congress.adm@coe.int).

Copertă și design: RGOLI, Georgia
Machetare: Sinectica Com Srl, Republica Moldova

© Consiliul Europei
Prima ediție, Decembrie 2017

MULȚUMIRI

Ghidul practic privind transparența și participarea cetățenilor în Republica Moldova a fost elaborat de către Consiliul Europei în cadrul proiectului regional “Consolidarea cadrelor instituționale pentru guvernarea locală” în Armenia, Azerbaidjan, Georgia, Republica Moldova, Ucraina și Belarus. Acest proiect este implementat ca parte a Parteneriatului pentru Buna Guvernare 2015-2017 între Consiliul Europei și Uniunea Europeană.

În total, au fost elaborate patru ghiduri specifice pentru țările participante: Armenia, Georgia, Republica Moldova și Ucraina. Acestea vizează capitalizarea și împărtășirea lecțiilor învățate și a celor mai bune practici identificate în timpul implementării proiectului sus menționat, sprijinit de asociațiile naționale ale autorităților locale.

Cercetarea și redactarea acestui manual au fost realizate de dl Tim Hughes, directorul The Involve și dna Veronica Cretu, consultantul național pentru Republica Moldova. Coordonarea generală a fost asigurată de Departamentul de Cooperare și Relații Externe al Secretariatului Congresului Autorităților Locale și Regionale al Consiliului Europei.

CUPRINS

CUVÂNT ÎNAINTE	6
1. SCOPUL ȘI STRUCTURA GHIDULUI	8
2. ETICA ȘI RESPONSABILIZAREA PUBLICĂ	10
2.1. CONTEXTUL INTERNAȚIONAL	10
2.2. CONTEXTUL NAȚIONAL	11
3. RISCURILE CORUPȚIEI	13
3.1. MITA	13
3.2. CLIENTELISMUL	15
3.3. CONFLICTUL DE INTERES	17
3.4. DELAPIDAREA	19
3.5. FRAUDA	21
4. TRANSPARENȚA	23
4.1. ACCESUL LA INFORMAȚII	23
4.2. DATELE DESCHISE	25
4.3. DIVULGAREA: DECLARAREA AVERII ȘI CONFLICTUL DE INTERES	27
4.4. AUDITUL EXTERN	30
4.5. CODUL DE CONDUITĂ	32
5. IMPLICAREA CETĂȚENILOR	35
5.1. MECANISME DE TRATARE A PLÂNGERILOR	35
5.2. ELABORAREA DESCHISĂ (CO-CREAREA) POLITICILOR	37
5.3. BUGETAREA PARTICIPATIVĂ	39
5.4. CONSULTAREA PUBLICĂ	41
5.5. PETIȚIILE PUBLICE	44
6. CONCLUZII	46

CUVÂNT ÎNAINTE

Guvernele pot funcționa eficient numai dacă se bucură de încrederea cetățenilor lor. Administrațiile locale, municipalitățile și funcționarii publici au un rol crucial în realizarea unor procese decizionale participative. Acestea au un anumit grad de autonomie în ceea ce privește repartizarea resurselor, joacă un rol de intermediere între autoritățile locale și cele centrale, și reprezintă prima interfață între cetățeni și reprezentanți aleși. Profesionalismul și integritatea guvernelor și a administrațiilor locale, precum și capacitatea acestora de a funcționa într-o manieră transparentă, receptivă și responsabilă vor duce fără îndoială la servicii consolidate, îmbunătățite și echitabile pentru cetățeni. Reprezentanții locali și regionali aleși trebuie, prin urmare, să acționeze ca modele/exemple în domenii precum etica publică, transparența și luarea deciziilor în mod participativ.

Cu toate acestea, nu putem ignora faptul că autoritățile locale, ca orice autoritate publică, sunt susceptibile la corupție, ceea ce reprezintă o amenințare majoră pentru legitimitatea instituțiilor democratice, precum și pentru gradul de încredere pe care îl au cetățenii în reprezentanții lor. Amenințările, cum ar fi lipsa de transparență și etica publică, sunt probleme cu care se confruntă toate nivelurile de guvernare, inclusiv cel local și regional. Acestea afectează cetățenii, guvernele și mediul de afaceri deopotrivă și reprezintă o amenințare la adresa accesului universal la serviciile de bază și la dezvoltarea locală. Lupta împotriva corupției trebuie să rămână o prioritate pe termen lung pentru guvernele locale și regionale și asociațiile acestora. Acțiunile preventive concentrate sunt esențiale pentru stimularea creșterii economice, îmbunătățirea condițiilor de viață și sporirea încrederii cetățenilor.

Odată cu descentralizarea puterii, calitatea guvernării locale devine și mai decisivă. Prin urmare, odată cu introducerea dispozițiilor legii împotriva corupției, este esențial să se promoveze etica publică, transparența și procesul decizional participativ, pentru a reduce riscul corupției și pentru a spori încrederea cetățenilor în autoritățile locale și regionale. Congresul autorităților locale și regionale din cadrul Consiliului Europei a făcut un pas ferm în promovarea eticei guvernamentale prin adoptarea, în 1999, a Codului European de conduită pentru integritatea politică a aleșilor locali și regionali. Un grup consultativ a fost înființat recent pentru a revizui prezentul cod și a-l actualiza cu scopul de a răspunde noilor provocări, noilor forme de comunicare, impactul tehnologiei digitale, respectarea confidențialității datelor și extinderea domeniului de aplicare a acestora de către toți actorii implicați în guvernarea locală și regională, nu doar pe aleșii locali.

Congresul se angajează să promoveze etica și transparența la nivel local și regional ca o componentă esențială a îmbunătățirii calității democrației locale și regionale, una dintre prioritățile cheie pentru perioada 2017-2020. În acest scop, "Etica și transparența la nivel local și regional" a devenit tema pentru două sesiuni plenare în 2016, iar în octombrie 2016 a fost adoptată o "Foaie de parcurs a activităților de prevenire a corupției și de

promovare a eticii publice la nivel local și regional”. Unul dintre obiectivele acestei foi de parcurs este de a aprofunda înțelegerea diverselor riscuri și a formelor de corupție existente la nivel local și regional. Din această perspectivă, Congresul a adoptat recent rapoarte privind abuzul de resurse administrative în campaniile electorale, precum și pe prevenirea corupției în achizițiile publice și pregătește în prezent rapoarte privind conflictele de interese, protecția denunțătorilor, nepotismul în recrutarea de personal, transparență și guvernare deschisă.

Ca un semn al determinării sale politice de a rezolva această problemă, Congresul a desemnat un purtător de cuvânt privind promovarea eticii publice și prevenirea corupției la nivel local și regional, dl Herwig Van Staa, împreună cu locțiitorul său, dl Andreas Galster. În 2017, în cadrul celei de-a 33-a sesiuni a Congresului, în prim-plan s-a adus și importanța tinerilor și a guvernării deschise în lupta împotriva corupției. Aceasta este o abordare amplă și pe termen lung a prevenirii corupției, inclusiv prin activitățile de cooperare ale Congresului, iar prezentul ghid este doar un exemplu, care transmite un semnal clar al intenției noastre de a face ca aceasta să devină o activitate prioritară de-a lungul viitorilor ani.

Atitudinile și așteptările cetățenilor noștri cu privire la guvernarea publică se schimbă. Suntem martorii unui nivel de neîncredere în creștere în rândul cetățenilor față de instituțiile publice și reprezentanții acestora. În acest sens, mecanismele eficiente de implementare și respectare a standardelor de conduită sunt esențiale pentru restabilirea încrederii în administrația publică. Prevenirea corupției, reducerea riscurilor sale și dezvoltarea unor instituții eficiente, responsabile și transparente la toate nivelurile sunt componente esențiale ale societăților echitabile și incluzive.

În acest sens, acest *Ghid practic privind transparența și participarea cetățenilor în Republica Moldova* este adresat autorităților locale, primarilor, consilierilor locali și funcționarilor publici, pentru a le sprijini eforturile de a îmbunătăți calitatea guvernării locale în sate și orașe. Acest ghid oferă autorităților locale instrucțiuni practice privind transparența și participarea cetățenilor, identificând standardele internaționale relevante și legislația națională, și oferind exemple de jurisprudență și cele mai bune practici pe care le recomandă să fie aplicate și promovate de către toate autoritățile locale din Moldova.



Andreas Kiefer

Secretar General

Congresul Autorităților Locale și Regionale

SCOPUL ȘI STRUCTURA GHIDULUI

Transparența și participarea cetățenilor sunt instrumente cheie în dezvoltarea unei bune guvernări. Ambele contribuie la crearea condițiilor necesare pentru ca cetățenii să înțeleagă și să evalueze deciziile pe care guvernul le ia în numele acestora, cât și pentru a garanta că propriile nevoi și opinii sunt luate în considerare în cadrul procesului de luare a deciziilor.

Transparența și participarea efectivă pot ajuta la eliminarea corupției și a malpraxisului guvernamental. De asemenea, acestea reprezintă instrumente pozitive întrucât contribuie la crearea condițiilor pentru sporirea încrederii. Și nu în ultimul rând, acestea ajută guvernul să utilizeze abilitățile și experiența cetățenilor pentru a facilita o mai bună luare a deciziilor și furnizarea unor servicii sociale mai eficiente.

Acest Ghid practic privind transparența și participarea cetățenilor în Republica Moldova vizează sprijinirea autorităților locale în eforturile acestora de a îmbunătăți calitatea guvernantei locale. Le oferă îndrumări practice privind transparența și participarea cetățenilor, pe baza principiilor Consiliului Europei și cu referire la standardele internaționale generale, și la legislația națională specifică.

Pentru a-și realiza scopul practic, cel de ghid de referință, în scopul susținerii autorităților publice locale în activitatea zilnică, *Ghidul practic privind transparența și participarea cetățenilor în Republica Moldova* include informații specifice țării privind legislația ce ține de combaterea corupției, politicile de transparență și mecanismele de participare a cetățenilor. În special, utilizatorii acestui *Ghid* au acces la o perspectivă directă asupra legislației naționale relevante, o evaluare concisă a celor mai răspândite riscuri în materie de corupție și un set de bune practici pentru introducerea și punerea în aplicare a mecanismelor de transparență și de participare a cetățenilor.

Manualul este structurat în patru capitole:

■ **Capitolul 2 - Etica și responsabilizarea publică:**

Acest capitol accentuează importanța și provocările eticii și răspunderii publice în Republica Moldova. În plus, se referă și la importanța acestora pentru o guvernare eficientă, transparentă și participativă.

■ **Capitolul 3 - Riscurile Corupției:**

Acest capitol trece în revistă cele mai frecvente riscuri de corupție identificate în Republica Moldova și face referință la strategiile internaționale de anticorupție relevante, împreună cu cadrul legal național pentru fiecare formă de corupție. În plus, acest capitol este susținut cu exemple de jurisprudență referitoare la fiecare risc de corupție.

■ **Capitolul 4 - Transparența:**

Acest capitol prezintă cinci mecanisme de transparență, care au fost selectate pentru a reprezenta diversitatea abordărilor privind transparența. Fiecare mecanism

include o descriere introductivă și conceptul standardelor internaționale. Acestea sunt urmate de patru secțiuni care sintetizează principalele legi naționale și prezintă instrucțiuni practice și cele mai bune practici care pot servi ca exemple pentru autoritățile locale în eforturile lor de a spori transparența.

■ **Capitolul 5 - Participarea Cetățenilor:**

Acest capitol prezintă cinci mecanisme de participare a cetățenilor, care au fost selectate pentru a reprezenta diversitatea abordărilor privind participarea cetățenilor. Urmând aceeași structură a capitolului precedent, aceasta include o descriere introductivă pentru fiecare mecanism și descrie standardele internaționale relevante. Acestea sunt urmate de patru secțiuni care sintetizează principalele legi naționale și prezintă instrucțiuni practice și cele mai bune practici care pot servi ca exemple pentru autoritățile locale în eforturile lor de a încuraja și de a îmbunătăți participarea cetățenilor.

ETICA ȘI RESPONSABILIZAREA PUBLICĂ

2.1. CONTEXTUL INTERNAȚIONAL

Etica și responsabilizarea publică sunt caracteristici esențiale ale unei autorități locale sau regionale eficiente. Acestea se referă la cultura, procesele, structurile și regulile care garantează locul acestora în actul de guvernare în interesul publicului larg, și nu în propriul interes.

Acestea reprezintă caracteristici esențiale ale unei bune guvernări și sunt valabile în mod egal pentru organizațiile din sectorul societății civile cât și din cel privat, precum și pentru autoritățile publice.

Etica reprezintă regulile care definesc conduita funcționarilor publici¹ cu scopul de a garanta că cetățenii sunt tratați corect și în mod egal. Etica poate ajuta funcționarii să ia decizii mai bune în interesul cetățenilor, precum și să permită oamenilor să evalueze deciziile luate în numele lor de către funcționarii publici.

Răspunderea publică garantează că funcționarii răspund deschis de deciziile pe care le iau în numele populației.

În absența eticii și a răspunderii publice, corupția și malpraxisul au posibilitatea să se dezvolte. După cum s-a stabilit în secțiunea anterioară, corupția este dăunătoare pentru individ, societate, economie și guvernare din mai multe puncte de vedere. Etica și răspunderea publică pot să reducă cele mai grave abuzuri de putere și să încurajeze o luare a deciziilor mai responsabilă și mai echitabilă din partea autorităților locale.

Chiar și acolo unde corupția nu este endemică, absența eticii și a răspunderii publice pot submina încrederea populației în guvern, instituții publice și funcționari. Deși relația dintre etică și răspunderea publică este complexă, atunci când acestea sunt realizate corespunzător, ele pot contribui la crearea și consolidarea nivelului de încredere dintre populație și guvern.

Pe de altă parte, etica și responsabilizarea publică pot juca un rol mult mai benefic. Se recunoaște că cetățenii și alte părți interesate au mult de oferit în ceea ce privește procesul de luare a deciziilor. Aceștea din urmă, pot garanta că experiențele personale, expertiza, cunoștințele și rolul de monitor consolidează și adaugă valoare deciziilor luate de guvern și de funcționarii publici.

În final, etica și responsabilizarea publică reprezintă de asemenea elemente cheie în îmbunătățirea serviciilor publice. Acest lucru pornește de la premiza că serviciile publice vor funcționa mai bine dacă sînt receptive la necesitățile cetățenilor, fiind bazate pe perspectivele, ideile, viziunile acestora.

Împreună, etica și responsabilizarea publică pot garanta că luarea deciziilor și alocarea resurselor sunt echitabile, eficiente și efective, ceea ce, la rândul său, face posibilă existența unei societăți, economii și democrații înfloritoare.

Transparența și participarea cetățenilor reprezintă mecanisme importante pentru promovarea eticii și răspunderii publice în guvernarea națională și locală. Un raport recent al Comitetului European al Regiunilor privind „Prevenirea corupției și promovarea eticii publice la nivel local și regional în țările Parteneriatului estic” consideră că lipsa transparenței a fost principalul punct vulnerabil în toate cazurile analizate.² Acest ghid prezintă o serie de instrumente de transparentizare și implicare a cetățenilor în procesele decizionale care pot fi adoptate de autoritățile locale și regionale.

2.2. CONTEXTUL NAȚIONAL

Republica Moldova a reușit să înregistreze progrese importante în adoptarea legislației privind anticorupția, cele mai semnificative fiind adoptate între 2011 și 2013 ca parte a Planului de acțiune privind liberalizarea vizelor UE. Uniunea Europeană a solicitat constant Republicii Moldova rezultate tangibile în lupta sa împotriva corupției. Astăzi, corupția continuă să existe sub orice formă, de la mită și fraudă până la delapidare și clientelism. În plus, corupția rămâne una dintre cele mai grave probleme ale Republicii Moldova, Indexul de control al corupției³ înregistrează 14.42% în 2016 față de 17.31% în 2015 și 28.23% în 2009 (pe o scară de la 1 (foarte coruptă) la 100 (cel mai puțin coruptă)).⁴

Chișinăul a înființat Agenția Națională de Integritate⁵ și a întărit independența Centrului Național Anticorupție. În continuare, principalele provocări în combaterea corupției sunt integritatea instituțiilor anticorupție și capacitatea acestora de a combate corupția de nivel înalt.

În același timp, transparența, responsabilitatea, implicarea cetățenilor și încrederea cetățenilor în Guvern reprezintă în continuare preocupări esențiale pentru Republica Moldova, care a înregistrat o scădere dramatică a încrederii în conducerea țării din 2014.⁶ Accesul cetățenilor la informațiile publice nu este asigurat pe deplin, deoarece Legea privind accesul la informațiile publice nu clarifică în detaliu obligațiile administrației publice de a le pune la dispoziție în mod proactiv. În plus, implementarea legii nu este monitorizată.⁷ Indiferent de aceasta, Republica Moldova a fost printre primele țări din regiune care au adoptat metodologia de publicare a datelor deschise și a instituționalizat funcția de coordonator de date deschise în fiecare minister.⁸

Cadrul normativ existent are un potențial mare de a aborda problema corupției, asigurând transparența, responsabilizarea și guvernarea deschisă în general. Cu toate acestea, unele legi trebuie modificate, iar punerea în aplicare a legislației și a mecanismelor relevante trebuie îmbunătățită. Republica Moldova implementează în prezent cel de-al treilea plan național de acțiune privind guvernarea deschisă, bazată pe principiile accesului la informații, date deschise, implicarea cetățenilor și transparență.⁹

Eforturile la nivel local de a consolida democrația și implicarea cetățenilor în elaborarea politicilor sunt mandatate de Legea nr. 436 privind administrația publică locală, care reglementează transparența în luarea deciziilor (articolul 8 Legea nr.780 privind actele legislative și Legea nr. 317 privind actele normative ale Guvernului și ale altor administrații centrale și locale prevăd ca autoritățile publice să se consulte cu autoritățile și agențiile interesate cu privire la proiectele de legi. Mai mult decât atât, toate proiectele de legi și

hotărârile Guvernului sunt supuse obligatoriu expertizei anticorupție de către Centrul Național Anticorupție.

Implementarea corectă a dispozițiilor de mai sus de către toți actorii-cheie la toate nivelurile ar putea aduce cetățenii Republicii Moldova mai aproape de procesele de luare a deciziilor și de elaborare a politicilor publice, și astfel, să genereze servicii publice care să răspundă mai bine nevoilor și necesităților crescute ale populației. În cele din urmă, aceasta poate genera mai multă încredere în conducere, fie la nivel local sau național.

RISCURILE CORUPȚIEI

Corupția reprezintă o provocare majoră la adresa democrației și a statului de drept. Aceasta determină luarea unor decizii și o alocare a resurselor care nu reflectă interesele publicului și concentrează puterea politică în mâinile unui cerc restrâns. La rândul său, acest lucru face ca liderii politici și instituțiile să își piardă legitimitatea și încrederea populației, ceea ce le scade capacitatea de a governa.

De asemenea, corupția face ca autoritățile locale și regionale să devină ineficiente și ineficace în exercitarea atribuțiilor lor. Drept urmare, deciziile sunt luate ne avînd la bază interesele societății per ansamblu, ci pornind de la interesele personale ale celor care iau deciziile și ale asociațiilor acestora. Acest lucru duce la utilizarea ineficiență/greșită a banilor publici, la încheierea contractelor cu furnizori cu prestație slabă și la alocarea necorespunzătoare a bugetului. Mai mult ca atât, duce la delapidare de bani și resurse, iar funcționarii publici se folosesc de poziția pe care o ocupă pentru a se îmbogăți pe seama celor pe care au datoria de a-i sluji.

Corupția mai poate duce la desemnarea funcționarilor publici pe baza favoritismului și nu pe meritocrație, ceea ce înseamnă că autoritățile locale și regionale nu au acces la cele mai pregătite cadre și mai strălucite talente. La rândul său, acest lucru creează un mediu propice pentru răspândirea corupției și reduce și mai mult eficiența și eficacitatea administrației.

Organizațiile ineficiente și ineficace, cu personal format din indivizi care și-au obținut locurile de muncă pe diverse criterii decât meritocrația, duc la calitatea slabă a serviciilor și a infrastructurii publice, erodând astfel încrederea publică și legitimitatea instituțiilor publice. Mai grav însă, este faptul că duce la costuri umane semnificative, inclusiv la sărăcie, moarte, boală și oportunități de trai reduse.

În cele din urmă, corupția dăunează dezvoltării economice. Aceasta face ca banii publici să fie direcționați și către mediul de afaceri mai puțin competent, care nu întotdeauna prestează servicii sau produse inovative sau mai accesibile ca preț. Piețele necompetitive, asociate cu impactul negativ al corupției asupra calității serviciilor publice locale și a infrastructurii, ar putea demotiva investitorii privați, cei internaționali să vrea să investească într-o regiune anume.

3.1. MITA

Darea de mită reprezintă promisiunea, oferirea, acceptarea sau solicitarea unui avantaj personal (de exemplu un cadou, împrumut, răsplată, favoare) în schimbul unei acțiuni ilegale sau imorale. Darea de mită face ca deciziile să nu fie luate în interesul public, ceea ce reduce încrederea populației în instituții și duce la servicii publice de slabă calitate.

Standarde internaționale

Următoarele convenții și standarde internaționale se referă la darea de mită:

- **Convenția OCDE pentru darea de mită funcționarilor publici în tranzacțiile de afaceri internaționale**¹⁰ stabilește standarde cu caracter juridic obligatoriu pentru condamnarea dării de mită funcționarilor publici străini în cadrul tranzacțiilor de afaceri internaționale. Aceasta este prima și singura unealtă internațională anti-corupție focalizată pe „partea de ofertă” a procesului de dare de mită.
- **Standardul internațional împotriva mitei 37001**¹¹ prevede o serie de măsuri care ajută organizațiile să prevină, să detecteze și să se ocupe de darea de mită.
- **Ghidul OCDE de bună practică a controalelor interne, eticii și conformității**¹² care susține convenția privind combaterea dării de mită.

Contextul național

Barometrul global privind corupția din 2016¹³ indică faptul că mita este percepută ca fiind un risc major, mai ales în rândul gospodăriilor casnice din Republica Moldova. Atunci când au nevoie de îngrijiri medicale publice, mai mult de două din cinci gospodării (42%) au plătit mită atunci când accesează servicii de sănătate publică. Procentul gospodăriilor care au plătit mită atunci când au accesat serviciile de bază în Republica Moldova este mai mare de 40%, potrivit aceluiași studiu. Aproximativ una din șapte companii private indică faptul că sunt predispuse să ofere cadouri în Republica Moldova pentru a “rezolva lucrurile” și o treime din întreprinderi se așteaptă să dea daruri pentru a obține anumite legături/relații influente, potrivit Raportului privind corupția în Moldova 2016.¹⁴

Legilația națională

Articolul 16 din Legea privind prevenirea și combaterea corupției,¹⁵ stabilește răspunderea instituțională pentru infracțiunile de corupție, în conformitate cu Codul Penal.

În același articol sunt enumerate actele de corupție: corupția activă, corupția pasivă, traficul de influență, oferirea de mită și luarea de mită. Agenții publici, inclusiv cei străini, persoane fizice și entități corporative poartă răspundere, în conformitate cu prevederile Codului penal, pentru comiterea deliberată a actelor de corupție. Legislația Republicii Moldova interzice, în prezent, luarea de mită activă și pasivă, extorcarea de fonduri, abuz în serviciu, luarea de mită în rândul funcționarilor publici străini și traficul de influență.¹⁶

Exemplu de jurisprudență

În anul 2016, Centrul Național Anticorupție a depistat 102 acte de corupție comise de angajații administrațiilor publice locale, inclusiv 15 primari. Unul dintre cele mai izbitoare exemple datează din anul 2016 și este legat de fost prim-ministru al Republicii Moldova. El a fost condamnat la 9 ani de închisoare cu privire la acuzațiile de corupție legate de abuz în serviciu în 2016.¹⁷ A primit o amendă de 3 000 de unități convenționale și a fost lipsit de dreptul de a ocupa funcții publice pentru o perioadă de 5 ani. Distincția de stat “Ordinul Republicii”¹⁸ la fel i-a fost retrasă. El a fost acuzat

de luare mită în legătură cu fraudarea a cel puțin 13,5 miliarde de lei (aproximativ 750 de milioane de euro) din sistemul bancar, care aproape că a provocat prăbușirea economiei naționale.¹⁹

3.2. CLIENTELISMUL

Clientelismul reprezintă promiterea și acceptarea unui beneficiu personal (de exemplu un cadou, un împrumut, o recompensă, o favoare, un serviciu etc.) în schimbul sprijinului politic. Acesta se bazează adeseori pe o relație inegală dintre un patron (de exemplu un lider politic) și un client (de exemplu votantul). Clientelismul are ca rezultat luarea unor decizii care reflectă interesele aparte ale celor puțini, în locul interesului public mai larg, ceea ce duce la consecințe inechitabile și nedrepte.

Standarde internaționale

Reprezentând un tip de corupție, clientelismul este reglementat în următoarele documente și standarde internaționale:

- **Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției**²⁰ este singurul instrument universal anti-corupție cu caracter juridic obligatoriu.
- Este susținută de acest **Ghid tehnic la Convenție**.²¹
- **Convenția penală a Consiliului Europei privind corupția (ETS No. 173)**²² urmărește să coordoneze incriminarea prin lege a practicilor corupte și să îmbunătățească cooperarea internațională în judecarea infracțiunilor.
- **Convenția civilă a Consiliului Europei asupra corupției (ETS No. 174)**²³ stabilește reguli internaționale comune pentru luarea de măsuri corective eficiente în cazul persoanelor afectate de corupție.
- **Convenția civilă a Consiliului Europei asupra corupției**²⁴ stabilește reguli internaționale comune pentru luarea de măsuri corective eficiente în cazul persoanelor afectate de corupție.
- **Raportul pe Nepotism (Recrutare de Personal) al Comitetului pe Guvernanță a Consiliului Europei**²⁵ definește standarde de practici bune și prezintă strategii de prevenire a corupției în procedurile de recrutare ale autorităților guvernamentale locale și regionale.

Contextul național

Un raport recent cu privire la Republica Moldova afirmă că *“corupția și clientelismul rămân a fi în continuare răspândite, iar legătură dintre necesitățile cetățenilor și agenda guvernului lipsește”*²⁶

Astăzi, clientelismul este un risc deosebit în următoarele situații:

Sistemul electoral mixt, votat de parlament la 20 iulie 2017. Noul sistem de votare prevede ca 50 de deputați să fie aleși pe listele de partid proporționale, în timp ce alți

51 vor fi aleși în circumscripții electorale uninomiale (numai candidatul care câștigă cel mai mare număr de voturi într-o circumscripție uninominală va ajunge în parlament). Analizii politici și societatea civilă au afirmat intens că votul uninominal ar încuraja clientelismul, nepotismul și alocarea resurselor locale pe baza clientelismului.

Loialitatea/clientelismul politic determină selecția funcționarilor publici la nivelurile superioare de guvernare.

Afilierea politică și migrarea de la un partid la altul a aleșilor locali pentru a spori șansele municipalității respective de a obține mai multă finanțare din partea diferitelor fonduri naționale de investiții. Noua lege privind finanțele publice locale implementată începând cu anul 2015 a redus considerabil criteriile politice în distribuția fondurilor de investiții de la nivel național la cel municipal. Înainte de 2015, membrii Parlamentului, de regulă, propuneau amendamente la legea anuală a bugetului de stat astfel încât localitățile care sunt politic prietenoase să obțină mai multe resurse publice și opoziția mai puțin²⁷. Un alt motiv puternic pentru clientelism și migrația politică a primarilor este protecționismul pentru a evita presiunea selectivă asupra reprezentanților partidelor de opoziție, pe când investigațiile penale au început de nenumărate ori fără dovezi solide. Raportul dintre primari din partidele de opoziție împotriva cărora au fost inițiate anchete penale, în comparație cu cele din partidele aflate la guvernare este elocvent.²⁸

Legislația națională

Unul dintre cele mai semnificative exemple de clientelism în Republica Moldova este legat de procedurile de alocare a resurselor publice din fonduri naționale de investiții către fiecare dintre administrațiile locale de nivelul I. Resursele publice sunt folosite ca „momeală” pentru a asigura loialitatea candidaților independenți față de majoritatea politică.

Există cazuri în care primarii din alte partide politice sunt “obligați” să se alăture partidului de guvernământ dacă vor să beneficieze de investiții de capital. În prezent, există eforturi în vederea soluționării problemelor menționate mai sus prin Legea nr. 68 din 5 aprilie 2012 privind aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012-2018.

Având în vedere că clientelismul este considerat o tendință dominantă în ceea ce privește alocarea fondurilor către autoritățile publice locale (APL) - în special investițiile de capital - este important ca următoarele principii de bază prezentate în Ghidul Băncii Mondiale privind investițiile de capital pentru administrațiile locale²⁹ să fie menționate de APL în negocierile cu autoritățile administrației publice centrale (APC) și în elaborarea bugetelor locale:

Local government does not spend its limited resources on “frivolous” investment in projects that should not be government business (for example, speculative commercial real estate).

- Toate necesitățile sunt comparate în mod obiectiv.
- Se exercită o politică fiscală prudentă pe termen lung.

- Sunt luate în considerare soluții inovative la nivelul proiectului.
- Cetățenii au canale eficiente prin care să-și exprime preferințele.

Exemplu de jurisprudență

Clientelismul politic subminează dezvoltarea economică a Republicii Moldova prin devierea resurselor publice de la cele mai eficiente utilizări. Afilieră politică contează atunci când fondurile pentru investiții sunt distribuite prin diverse fonduri de investiții naționale. Au existat încercări de a demonstra o astfel de încălcări în perioada 2012-2013, cu ajutorul datelor deschise, atunci când a fost lansată baza de date BOOST privind cheltuielile publice.³⁰ Aceasta a permis cetățenilor să vadă alocările bugetare pe fiecare raion și pentru că din raionul Hîncești era originar fostul prim-ministru, acest raion a avut cel mai mare buget în 2014.³¹ Cu toate acestea, eforturile nu au condus încă la urmărirea penală.

3.3. CONFLICTUL DE INTERES

Conflictul de interese apare atunci când un individ are posibilitatea de a obține beneficii personale de pe urma acțiunilor sau deciziilor pe care le ia în funcție oficială. Conflictele de interese – fie că acestea sunt reale, observate sau potențiale³² – au ca rezultat luarea unor decizii care sunt, sau pot fi considerate, inechitabile și în interes personal. Acest lucru scade încrederea populației în instituții și duce la consecințe grave pentru populație.

Standarde internaționale

- **Recomandările Consiliului European pe marginea Codului de conduită pentru funcționarii publici**³³ reglementează condițiile generale considerate necesare pentru evitarea unor astfel de conflicte.
- **Ghidul OCDE pentru rezolvarea conflictului de interese în administrația publică**³⁴ identifică principii și standarde pentru elaborarea de politici. **Lista de verificare pentru îmbunătățirea integrității în achizițiile publice**³⁵ oferă un ghid pentru promovarea integrității în achiziții.

Conflictul de interese mai este reglementat în următoarele orientări și standarde internaționale:

- **Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției**³⁶ este singurul instrument universal anti-corupție cu caracter juridic obligatoriu.
- Este susținută de acest **Ghid tehnic la Convenție**.³⁷
- **Convenția penală a Consiliului European privind corupția (ETS No. 173)**³⁸ urmărește să coordoneze incriminarea prin lege a practicilor corupte și să îmbunătățească cooperarea internațională în judecarea infracțiunilor.

- **Convenția civilă a Consiliului Europei asupra corupției (ETS No. 174)³⁹** stabilește reguli internaționale comune pentru luarea de măsuri corective eficiente pentru persoanele afectate de corupție.
- **Convenția Uniunii Europene privind combaterea actelor de corupție care implică funcționari⁴⁰** urmărește să lupte cu corupția prin implicarea funcționarilor UE sau ai statelor membre.
- **Raportul privind conflictele de interese la nivel local și regional al Consiliului Europei⁴¹** analizează eficacitatea normelor, politicilor și standardelor de reglementare a conflictului de interese la nivel subnațional.

Contextul național

Republica Moldova a adoptat legea privind conflictul de interese în anul 2008 și a fost printre primele țări din regiunea post-sovietică care a introdus legislație care să abordeze problema dată. Această lege stă la baza Strategiei de Prevenire și Combatere a Corupției, precum și Planului de Acțiuni UE-Moldova pe anii 2005-2008 - documente care, la acel moment, au pus bazele Acordului de Asociere al țării cu Uniunea Europeană. În ansamblu, procesele de construire a unei culturi de responsabilizare publică și zero toleranță față de conflictul de interese sunt încă lente în Republica Moldova. În 2014, Comisia Națională de Integritate a inițiat 354 de investigații, dintre care 50 au fost cazuri de conflict de interese.⁴²

Legislația națională

Cadrul legal al Republicii Moldova în domeniul conflictului de interese se bazează pe două acte normative principale: Legea nr. 16 din 15 februarie 2008 privind conflictul de interese⁴³ și Legea nr. 180 din 19 decembrie 2011 privind Comitetul Național pentru Integritate,⁴⁴ ambele fiind legi organice. Legea nr. 16 stabilește cadrul general pentru prevenirea conflictului de interese. Scopul său principal, prevăzut de articolul 1, este de a reglementa incompatibilitățile și restricțiile impuse persoanelor care dețin funcții publice sau funcții în administrațiile publice centrale și locale, soluționarea conflictelor de interese și modul în care este prezentată declarația privind conflictul de interese. Conform acestei legi, autoritățile publice care declară interese concurente sunt persoanele care dețin funcții publice și funcționarii publici, inclusiv autoritățile administrației publice locale și unitățile teritoriale autonome cu statut special, precum și serviciile lor descentralizate.⁴⁵

Controlul asupra executării și conformării cu legea menționată mai sus privind conflictele de interese se face de către Comisia Națională de Integritate (articolul 25), iar încălcările prevederilor prezentei legi sunt sancționate în conformitate cu Codul contravențional și Codul de procedură penală. Comisia Națională de Integritate are sarcina de a verifica bunurile și interesele personale ale funcționarilor publici, soluționarea conflictelor de interese și detectarea incompatibilităților sau încălcărilor legii privind conflictul de interese. Pentru a-și îndeplini mandatul, Comisia colaborează îndeaproape cu Centrul Național Anticorupție și Procuratura Anticorupție atunci când face trimitere la constatările sale pentru investigații penale ulterioare.

Pe lângă cele de mai sus, există și alte legi care abordează conflictele de interese:

- Legea nr. 132 din 17 iunie 2016 privind Autoritatea Națională de Integritate.
- Legea nr. 133 din 17 iunie 2016 privind declararea averii și a intereselor personale.
- Legea nr. 90-XVI din 25 aprilie 2008 cu privire la prevenirea și combaterea corupției (articolul 15).
- Legea nr. 25-XVI din 22 februarie 2008 privind Codul de conduită a funcționarului public. (articolul 12).
- Legea nr. 158-XVI din 04 iulie 2008 Cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public (articolul 25).

Când vine vorba de implementarea practică a prevederilor legilor menționate mai sus, nu există instrucțiuni generale. Cu toate acestea, există instrucțiuni sectoriale specifice, unul dintre acestea fiind Ghidul practic privind conflictele de interese în achizițiile publice.⁴⁶

Un sistem riguros de declarare a intereselor este un element-cheie al oricărui cadru anticorupție, iar reforma sa reprezintă un reper important în lupta anticorupție. Implementarea cu succes a acestuia ar putea aduce beneficii dincolo de cea a detectării și prevenirii corupției. Aceasta ar putea contribui la creșterea încrederii cetățenilor în autoritățile administrației publice locale și va deveni o "punte" a reformelor durabile în Republica Moldova.

Exemplu de jurisprudență

Un fost primar din Ialoveni a fost vizat într-o anchetă legată de unele licitații false. În 2014, portalul Moldova Curată a aflat că, în calitate sa de primar, a semnat mai multe contracte de achiziții publice cu "Ialpanis" SRL, administrată de ginerele său. Compania a furnizat produse alimentare pentru grădinițele din orașul Ialoveni. Curtea de Apel Chișinău a decis că fostul primar s-a aflat într-un conflict de interese și l-a sancționat cu amendă de până la 6 000 MDL (293 de euro). Cu toate acestea, amenda nu a fost plătită pentru că a trecut prea mult timp din momentul apariției acestui conflict de interese.⁴⁷

3.4. DELAPIDARE

Delapidarea reprezintă însușirea ilegală de bani, bunuri sau alte resurse de către un funcționar căruia i-au fost încredințate. Acest lucru are ca rezultat pierderea banilor publici, ceea ce reduce capacitatea autorităților de a acționa în interesele publicului, având drept consecință servicii de slabă calitate și consecințe grave pentru populație. De asemenea, acest lucru subminează încrederea publicului în guvern.

Standarde internaționale

Reprezentând un tip de corupție, delapidarea este reglementată în următoarele orientări și standarde internaționale:

- **Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției**⁴⁸ este singurul instrument universal anti-corupție cu caracter juridic obligatoriu.
- Este susținută de acest **Ghid tehnic la Convenție**.⁴⁹
- **Convenția penală a Consiliului Europei privind corupția (ETS No. 173)**⁵⁰ urmărește să coordoneze incriminarea prin lege a practicilor corupte și să îmbunătățească cooperarea internațională în judecarea infracțiunilor.
- **Convenția civilă a Consiliului Europei asupra corupției (ETS No. 174)**⁵¹ stabilește reguli internaționale comune pentru luarea de măsuri corective eficiente privind persoanele afectate de corupție.
- **Convenția Uniunii Europene privind combaterea actelor de corupție care implică funcționari**⁵² urmărește să lupte cu corupția prin implicarea funcționarilor UE sau ai statelor membre.

Contextul național

Combaterea corupției a fost pe primul loc în agenda tuturor guvernelor din Republica Moldova din 2009, și este una dintre principalele priorități ale Agendei de Asociere 2014 între UE și Republica Moldova. Reforme moderate, dintre care cele mai multe legislative, au fost puse în aplicare până în 2016. În 2016, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat o legislație importantă privind combaterea corupției. Totuși, aceasta nu a fost suficientă ca să se asigure că corupția este urmărită penal, în mod efectiv, în Republica Moldova. Implementarea corespunzătoare a acestei legislații rămâne o problemă foarte gravă.

În 2016, Centrul Național Anticorupție (CNA)⁵³ au identificat și investigat 61 de infracțiuni de delapidare de către șefi de instituții și organizații publice. În mai 2017, CNA a reținut 19 persoane suspectate de delapidare masivă a ajutorului financiar al UE prin fraudarea documentelor. Aceste investigații sunt încă în desfășurare.⁵⁴

Legislația națională

Codul penal al Republicii Moldova (Legea nr.985-XV din 18 aprilie 2002) stabilește în prezent dispozițiile și sancțiunile referitoare la delapidarea de fonduri.

Deturnarea proprietatii straine (de exemplu, însușirea ilegală a activelor altei persoane) încredințată în administrarea unei persoane se pedepsește cu amendă de până la 500 de unități convenționale⁵⁵ sau cu închisoare de până la 3 ani, în ambele cazuri, cu sau fără privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita anumite activități pe un termen de până la 3 ani. Atunci când delapidarea se comite prin utilizarea unei poziții oficiale, conform articolului 191 (d), delapidarea se pedepsește cu amendă în mărime de la 500 la 1 000 unități convenționale sau cu închisoare de la 2 la 6 ani, în ambele cazuri

cu privarea de dreptul să dețină anumite funcții sau să desfășoare anumite activități de până la 5 ani.

Exemplu de jurisprudență

În aprilie 2017, Ministrul Transportului și doi directori de companii private au fost arestați fiind acuzați de acte de corupție. Se susține că suspecții au exercitat presiuni asupra unei companii care a câștigat licitații într-un proiect finanțat de Banca Europeană de Investiții (BEI) pentru a delega o parte din afacerile implicate companiilor afiliate suspecților. Presiunea a inclus amenințări de încetare a contractului și includerea în lista neagră. Inculpatul a fost condamnat la un an și patru luni de închisoare, additional a fost amendat cu 35 000 MDL (€1 710). Cei doi directori au fost găsiți vinovați de trafic de influență.⁵⁶

3.5. FRAUDA

Frauda reprezintă folosirea înșelăciunii pentru obținerea unui avantaj ilegal sau inechitabil. Frauda erodează încrederea publică în guvern și reduce capacitatea de a acționa a acestuia. Adeseori acest lucru are ca rezultat pierderea de bani publici, ceea ce dăunează serviciilor publice și abilității guvernelor de a se ocupa de nevoile și aspirațiile oamenilor.

Standarde internaționale

Reprezentând un tip de corupție, frauda este reglementată în următoarele orientări și standarde internaționale:

- **Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției**⁵⁷ este singurul instrument universal anti-corupție cu caracter juridic obligatoriu.
- Este susținută de acest **Ghid tehnic la Convenție**.⁵⁸
- **Convenția penală a Consiliului Europei privind corupția (ETS No. 173)**⁵⁹ urmărește să coordoneze incriminarea prin lege a practicilor corupte și să îmbunătățească cooperarea internațională în judecarea infracțiunilor.
- **Convenția civilă a Consiliului Europei asupra corupției (ETS No. 174)**⁶⁰ stabilește reguli internaționale comune pentru luarea de măsuri corective eficiente pentru persoanele afectate de corupție.
- **Convenția Uniunii Europene privind combaterea actelor de corupție care implică funcționari**⁶¹ urmărește să lupte cu corupția prin implicarea funcționarilor UE sau ai statelor membre.

Contextul național

Întreprinderile din Republica Moldova califică corupția drept preocuparea lor principală,⁶² 40% dintre firme percep corupția ca o constrângere majoră pentru afaceri. Studiul pe *The*

Cost of Doing Business (Costurile Mediului de Afaceri) a identificat o puțină îmbunătățire a percepției companiilor asupra mediului de afaceri pe parcursul anilor 2010-15.⁶³ Cât despre cetățeni, 67% dintre respondenți și-au exprimat îngrijorarea față de nivelul ridicat al corupției în Republica Moldova.⁶⁴ Sondajul utilizatorilor de servicii publice⁶⁵ a dezvăluit lacune semnificative între așteptările beneficiarilor de servicii administrative și furnizarea de servicii finale, inclusiv întârzieri nefondate la livrare, lipsa informațiilor complete și exacte cu privire la servicii, necesitatea unor vizite repetate la instituțiile publice, precum și cereri pentru plățile informale.

În 2016, ofițerii Centrului Național Anticorupție au examinat 37 062 plângeri și petiții din partea oamenilor de afaceri și cetățenilor, ceea ce reprezintă o creștere de 4% față de aceeași perioadă a anului 2015. În perioada 2013-2016, CNA a detectat un număr mai mare de fraude, cu aproximativ 14% pe an. Nivelul corupției în sfera publică a crescut cu 28%.⁶⁶ Corupția rămâne o problemă serioasă pentru Republica Moldova.

Legislația națională

Codul penal al Republicii Moldova (Legea nr. 985-XV din 18 aprilie 2002) stabilește în prezent dispozițiile și sancțiunile privind fraudă, prin capitolele VI și X.

Frauda se pedepsește cu amendă în mărime de la 200 la 500 unități convenționale, cu muncă în folosul comunității de la 120 la 240 de ore sau cu închisoare de până la 3 ani. Atunci când se comite prin utilizarea unei poziții oficiale, fraudă se pedepsește cu amendă în mărime de la 500 la 1 000 de unități convenționale sau cu închisoare de la 2 la 6 ani, în ambele cazuri cu privarea dreptului de a ocupa anumite funcții sau de a practica anumite activități de până la 3 ani. Punctul 4 al aceluiași articol prevede că *“acțiunile menționate la alin. (1), (2) sau (3) săvârșite în proporții deosebit de mari se pedepsește cu închisoare de la 7 la 10 ani cu privarea dreptului de a deține anumite funcții sau de a desfășura activități specifice de până la 5 ani”*.

Exemplu de jurisprudență

În 2016, directorul Centrului Republican de reabilitare a invalizilor, veteranilor muncii și războiului, a comis fraude în valoare de 687 000 de lei (33 766 de euro). Abuzînd de poziția sa, a efectuat transferuri spre conturile companiilor false pentru renovări majore care au avut loc la Centrul de Reabilitare. În realitate, aceste reparații nu au fost niciodată realizate. El a fost găsit vinovat de fraudă,⁶⁷ pedeapsa a constituit în primul caz o amendă de 500 de unități convenționale (articolul 327, Abuzul de putere sau abuzul de serviciu, din Codul penal) și de 300 de unități convenționale în cel de-al doilea caz (articolul 329, Neglijența în serviciu a Codului penal).

Potrivit articolului 84, aplicarea pedepselor în cazurile de crime cumulative, din Codul penal, a fost plătită o amendă de 700 de unități convenționale, în valoare de 14 000 de lei (688 de euro). Persoana nu a fost lipsită de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a se angaja în anumite activități. Valoarea totală a daunelor cauzate de fraudă a fost 687 000 de lei (33 766 de euro), conform instanței de judecată, doar amenda de 14 000 lei (688 de euro), a fost plătită de către acuzat.⁶⁸

TRANSPARENȚĂ

4.1. ACCESUL LA INFORMAȚII

Accesul la informații reprezintă dreptul legal al cetățenilor de a solicita și de a primi informații de la autoritățile publice. Acesta este adesea pus în aplicare prin legislația privind libertatea de exprimare. Accesul la informație sprijină răspunderea, împreună cu participarea informată a publicului, la luarea de decizii, și este, prin urmare, fundamental pentru funcționarea eficientă a democrațiilor.

Standarde internaționale

Accesul la informație reprezintă o componentă fundamentală a unora dintre convențiile și standardele împotriva corupției menționate în alte locuri în acest manual. De asemenea, el stă la baza mai multor documente cheie ale Organizației Națiunilor Unite referitoare la drepturile omului. Următoarele documente fac referire în mod special la accesul la informații:

- **Convenția Consiliului Europei privind accesul la documente oficiale**⁶⁹ recunoaște dreptul exercitabil legal la informație.
- **Convenția Aarhus**⁷⁰ garantează în cadrul deciziilor privitoare la mediu o serie de drepturi, inclusiv dreptul de acces la informație.

Contextul național

Dreptul la informație este garantat de Constituția Republicii Moldova prin articolul 34.⁷¹ Legea privind accesul la informații permite accesul la date publice începând cu anul 2000.⁷² Cu toate acestea, există numeroase provocări legate de solicitarea accesului la informațiile publice, inclusiv obstrucționarea de către funcționarii guvernamentali, refuzuri sau întârzieri în oferirea răspunsului la cererile de acces la informații și răspunsurile intenționate incomplete sau vagi la cererile de informații.⁷³

Proiectul World Justice Project (WJP) Open Government Index 2015 este o ilustrare bună în acest sens. Acesta urmărește experiențele cetățenilor de rînd, la solicitarea informațiilor de la conducerea instituțiilor publice.⁷⁴ În Republica Moldova, 44% dintre gospodării au afirmat că sunt conștienți de astfel de legi. Dintre cei 5% dintre respondenți care au solicitat informații de la guvern, numai 93% au raportat că au primit, 42% au fost nemulțumiți de acest proces.

Cadrul de reglementare al Republicii Moldova are un mare potențial de abordare a corupției, asigurând transparența, responsabilitatea și guvernarea deschisă în general. Cu toate acestea, există un șir de acțiuni care rămân a fi întreprinse până când legea va fi implementată cu adevărat în practică. Parlamentul Republicii Moldova depune eforturi pentru îmbunătățirea

accesului la informații “acum, autoritățile publice înțeleg mai bine decât oricând cât de important este garantarea accesului la informații, mai ales că deschiderea către societate înseamnă a avea avantaje de credibilitate, eficiență și responsabilitate”.⁷⁵ În prezent, Republica Moldova implementează al treilea plan național de acțiuni privind guvernarea deschisă, bazată pe principiile accesului la informații, date și transparență.⁷⁶

Legislația națională

Legea privind accesul la informație (adoptată în 2000) limitează accesul publicului la informații care sînt considerate secret de stat, informațiile confidențiale din domeniul afacerilor, prezentate instituțiilor publice cu titlu de confidențialitate și informațiilor cu caracter personal, a căror divulgare este considerată drept o imixtiune în viața privată a persoanei.⁷⁷

Potrivit raportului Freedom House din 2016, respectarea Legii privind accesul la informație rămâne slabă, deoarece niciun organ de stat nu are autoritate deplină de a pune în aplicare implementarea acesteia. Avocatul Poporului (Ombudsmanul) din Republica Moldova are autoritatea de a supraveghea implementarea legii; cu toate acestea, acest birou nu are capacitatea și resursele necesare pentru exercitarea controlului.⁷⁸ Articolul 5 din Legea privind accesul la informație prevede că autoritățile centrale, cât și cele ale administrației publice locale sunt subiecții prezentei legi.

Accesul cetățenilor la informațiile publice nu este asigurat pe deplin, deoarece legea nu clarifică pe deplin obligațiile administrației publice de a le pune la dispoziție în mod proactiv, iar implementarea legii nu este monitorizată.⁷⁹

O lege importantă - Legea cu privire la biblioteci⁸⁰ - a fost adoptată la 20 iulie 2017, după mai mult de un an de deliberări și consultări. Această nouă legislație consacră rolul bibliotecilor publice ca furnizori de acces public liber și incluziv la informații și servicii comunitare relevante la nivel local. Articolul 17 descrie rolurile și responsabilitățile autorităților administrației publice locale în temeiul prezentei legi.

Directive naționale

Pentru jurnaliști există un ghid privind accesul legal la informațiile guvernamentale realizat de Access Info Europe and the Network for Reporting din Europa de Est. Acesta oferă o îndrumare detaliată privind accesul la informații, securitatea datelor și modul de depunere a unei solicitări de informații publice.⁸¹

Ghidul pentru funcționarii publici și jurnaliști a fost elaborat în 2015 de către Centrul pentru Jurnalism Independent din Moldova și Apărătorii Drepturilor Civile, care oferă o ilustrare clară a modului în care ar trebui implementată Legea cu privire la accesul la informații, cu sfaturi specifice pentru funcționarii publici și jurnaliști.⁸²

Autoritățile administrației publice locale au un rol important în implementarea “dreptului de a cunoaște” la nivel local. Liniile fierbinți, o pagină web ușor de folosit pentru comunitate, un purtător de cuvânt, sondaje, campanii de informare și panouri informative sunt doar câteva exemple. APL-urile trebuie să ia în considerare următoarele aspecte atunci când elaborează o pagină web pentru a facilita accesul la informații:

- Publicarea deciziilor consiliului local pe site-ul APL.
- Digitizarea a cât mai multor date deschise la nivel local, făcându-le disponibile pe pagina web (în conformitate cu principiile datelor deschise).
- Asigurarea că orice conținut publicat pe pagina web este aplicabil sau relevant pentru membrii comunității.
- Oferirea cetățenilor posibilitatea de a înainta o cerere sau de a contacta pe cineva pentru mai multe informații.
- Actualizarea informațiilor.
- Furnizarea de linkuri/referințe către informații disponibile în altă parte, la alte site-uri web guvernamentale sau neguvernamentale (de exemplu, legături către platforme naționale privind serviciile electronice, legislația națională, oportunități de studii etc.)
- Includerea unei rubrici pentru comentarii din partea cetățenilor și oferire de reacții/răspuns la acele comentarii ("feedback-ului privind feedback-ul").

Exemplu de bune practici

Din 2012, proiectul IREX Novateca,⁸³ a echipat 1 041 de biblioteci publice în fiecare din cele 35 de regiuni administrative ale țării, cu instrumente tehnologice a secolului 21, resurse educaționale pentru alfabetizarea digitală și capacitatea de a dezvolta și oferi servicii comunitare care răspund nevoilor locale.

4.2. DATELE DESCHISE

Datele deschise reprezintă publicarea datelor și informațiilor într-un format care poate fi folosit, modificat și distribuit în mod liber. OCDE declară că datele deschise reprezintă „un set de politici care promovează transparența, răspunderea și crearea de valoare prin punerea datelor de guvernare la dispoziția tuturor”. Prin eliberarea accesului la datele generate de activitatea instituțiilor publice, guvernul devine mai transparent și mai răspunzător față de cetățeni. De asemenea, acest lucru susține dezvoltarea afacerilor și a serviciilor centrate pe cetățeni.

Standarde internaționale

Datele deschise reprezintă un fenomen relativ nou, fără standarde impuse oficial. Cu toate acestea, există o serie de orientări utile:

- **Recomandările Congresului Autorităților Locale ale Consiliului Europei privind Datele Deschise pentru servicii publice mai bune**⁸⁴ explică importanța acestora pentru îmbunătățirea democrației la nivel local.

- **Liniile directoare ale Organizației Națiunilor Unite privind datele de guvernare deschise pentru implicarea cetățenilor**⁸⁵ introduce instrucțiuni pentru stabilirea de politici și recomandări de bună practică.
- Acest **Set de instrumente al Băncii Mondiale**⁸⁶ pornește de la stabilirea bazelor, până la planificare și implementare, precum și la evitarea celor mai frecvente obstacole.
- **Schema de cinci stele pentru implementarea datelor deschise**⁸⁷ propune cinci pași pentru deschiderea completă a datelor, explicând costurile și beneficiile fiecăruia în parte.
- **Carta internațională a datelor deschise**⁸⁸ stabilește șase principii pentru date de guvernare deschise, prompte și interoperabile.

Contextul național

Republica Moldova s-a angajat într-o inițiativă națională privind datele deschise în 2011, ca parte a agendei sale de e-Transformare a guvernării. Inițiativa a fost susținută la cel mai înalt nivel, cu două directive a prim-ministrului și noi dispoziții legale care solidifică angajamentul țării de deschidere a datelor guvernamentale în mod implicit (open data by default). Coordonată de Centrul de e-guvernare, inițiativa a stimulat publicarea a 782 de seturi de date de către 39 de instituții ale autorităților publice centrale. Astăzi, există 996 de seturi de date pe portal și mai multe aplicații pe baza acestor date. Un factor critic care a contribuit la succesul inițiativei a fost sprijinul politic al Primului Ministru și al Cancelariei de Stat. Alte elemente esențiale sunt cadrul legal solid și dezvoltarea portalului de date deschise (date.gov.md).⁸⁹

Legislația națională

Republica Moldova a reușit să dezvolte un cadru legal și politic solid pentru a pune bazele inițiativei sale privind datele deschise. Principiile datelor deschise au fost incluse în agenda de e-Transformare a guvernării (Programul strategic pentru modernizarea tehnologică a guvernării (e-Transformare)), aprobat în septembrie 2011.

Adoptarea legii privind reutilizarea informațiilor din sectorul public, în conformitate cu directivele Uniunii Europene, a avut ca scop consolidarea agendei de date deschise în guvern. Pentru a pune în aplicare această lege, Ministerul Tehnologiei Informației și Comunicațiilor a elaborat norme metodologice de implementare.⁹⁰ Acestea stabilesc termenii și condițiile pentru accesarea și refolosirea ISP, și a elaborat o licență de date deschisă pentru datele publice ale Republicii Moldova.⁹¹

În plus, Republica Moldova a aprobat o politică națională privind datele deschise, care urmărește să obțină în mod implicit date deschise în administrația publică. Politica aduce claritate în procesul de publicare a datelor, oferă formate care pot fi citite automat și definește standarde privind colectarea, arhivarea și publicarea datelor. Fiecare ministru și agenție guvernamentală trebuie să elaboreze un plan de acțiuni privind deschiderea datelor, pentru a sprijini și extinde punerea în aplicare a inițiativei de date deschise în guvern.⁹²

Directive naționale

O metodologie de publicare a datelor publice guvernamentale a fost aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 701 din 25 august 2014. Ea stabilește instrucțiuni clare pentru publicarea datelor deschise și este obligatorie pentru autoritățile administrației publice centrale. Acesta stabilește cerințe clare pentru portalul deschis de date, natura datelor care vor fi publicate pe portal, cine are acces la publicarea datelor, drepturile și responsabilitățile persoanelor implicate în eliberarea datelor. Metodologia specifică, de asemenea, formatul și frecvența publicării datelor.

Ghidurile au fost elaborate de Centrul de Guvernare Electronică al Republicii Moldova în 2014, pe baza principiilor Cartei datelor deschise a G8.⁹³

Exemplu de bune practici

Unul dintre primele succese ale Republicii Moldova legate de datele deschise este baza de date BOOST privind cheltuielile publice, care a fost construită pe baza datelor trezoriariale. Setul de date BOOST prezintă sumele inițiale, revizuite și executate dezagregate pe două niveluri de clasificare economică (articole și elemente rânduri), pe două niveluri de clasificare funcțională, sursă de finanțare și clasificări administrative repartizate la nivelul administrației centrale (ministere, departamente și unități de cheltuieli individuale) și la nivel local (raioane, primării și școli). Republica Moldova a fost prima țară din lume care a publicat întregul set de date BOOST într-un fișier Excel consolidat. Fișierul dispune de o bază de date foarte detaliată privind cheltuielile, inclusiv datele la nivel de școală pe an, începând cu 2005. Acesta este actualizat în fiecare an, întreținut și diseminat de către Guvernul Republicii Moldova.

Budget Stories este un portal web care oferă informații bugetare puse la dispoziție de Guvernul Republicii Moldova, precum și din alte surse, cum ar fi Banca Mondială⁹⁵. Acesta oferă info-grafice și vizualizări de date privind cheltuielile guvernamentale, precum oferă și analize privind utilizarea banilor publici.

4.3. DIVULGAREA: DECLARAREA AVERII ȘI CONFLICTULUI DE INTERES

Divulgarea reprezintă publicarea periodică a anumitor informații, uneori cerută de lege. Aceasta poate susține măsurile anti-corupție, de exemplu, prin impunerea publicării periodice a declarației de venit și a declarației de conflict de interese. Acest lucru se poate realiza din mai multe rațiuni benefice, cum ar fi pentru susținerea elaborării de politici, sau pentru a garanta că publicul este mai bine informat și poate contribui în mod mai eficient.

Standarde internaționale

Divulgarea reprezintă un element important al convențiilor și standardelor împotriva corupției menționate în alte locuri în acest manual. De importanță deosebită sunt:

- **Recomandările Consiliului Europei privind Codul de Conduită pentru funcționarii publici**⁹⁶ prevede să fie declarate interesele private.
- **Documentul OCDE Rezolvarea conflictului de interese în administrația publică: Orientări și experiențe ale țărilor**⁹⁷ furnizează instrumente practice pentru modernizarea politicilor privind conflictul de interese.
- **Documentul OCDE Declarația de venit pentru funcționarii publici: O unealtă pentru prevenirea corupției**⁹⁸ identifică elementele cheie ale sistemelor de declarare a venitului.

Contextul național

De la începutul anului 2005, lupta împotriva corupției a fost întotdeauna parte a agendelor guvernamentale și a planurilor de acțiune UE-Moldova. Drept urmare, legislația națională privind anti-corupția a fost elaborată și aprobată înainte de semnarea Acordului de Asociere prima dată ca parte a Planului de acțiune UE-Moldova (2005)⁹⁹ și mai târziu în 2010 în cadrul Planului de acțiune privind liberalizarea vizelor (PALRV).¹⁰⁰ Un alt rezultat al PALRV a fost crearea CNI,¹⁰¹ care este responsabil de controlul declarațiilor de avere și de interese ale funcționarilor publici. Înființată în 2011,¹⁰² din cauza întâzierilor în alocarea de fonduri și procesului de selecție pentru pozițiile de conducere a devenit funcțional numai în 2013.

Sistemul de declarare a averii/bunurilor și a conflictelor de interese reprezintă unul dintre elementele-cheie ale oricărui cadru anticorupție, iar reforma sa reprezintă o etapă semnificativă în lupta anticorupție. În februarie 2016, Guvernul și Parlamentul au adoptat Foai de parcurs privind agenda de reforme prioritare, un document care cuprinde o listă de acțiuni urgente pe care autoritățile trebuie să le ia pentru a depăși criza politică și socio-economică prin care trece Republica Moldova. Adoptarea pachetului legislativ de integritate se număra printre acțiunile prioritare. Noua legislație prevede mecanisme necesare pentru transformarea sistemului de verificare a averii într-un instrument eficient de prevenire a corupției. Cu toate acestea, persistă incertitudine privind rezultatele reformei.¹⁰³

Legislația națională

În ciuda acordului general că sistemul de verificare a declarațiilor de active ar trebui îmbunătățit, reforma a cunoscut o puternică rezistență politică. Noua legislație introduce sancțiuni mai dure pentru averea nejustificată și conflictele de interese și, în cele din urmă, ar afecta mulți funcționari publici și demnitari necinstiți. Uniunea Europeană și Banca Mondială au reacționat decisiv la rezistența Guvernului Republicii Moldova, suspendând asistența financiară și solicitând reforme structurale specifice, inclusiv una care vizează consolidarea rolului de supraveghere/control și independența instituțiilor anticorupție.

Astfel, până la mijlocul anului 2016 pachetul legislativ privind integritatea a fost adoptat de Guvern și Parlament:

- Legea Nr. 132 din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate,
- Legea Nr. 133 din 17 iunie 2016 privind declararea averii și a intereselor personale, și
- Legea Nr. 134 din 17 iunie 2016 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, care face parte din pachetul de legi privind integritatea.

Reforma trebuia să înceapă după intrarea în vigoare a noii legislații în august 2016, iar instituția reformată pentru controlul declarațiilor de active trebuia să devină funcțională la începutul anului 2017. Doar la începutul lunii noiembrie 2017 membrii Consiliului de Integritate s-au întâlnit pentru a discuta pozițiile de conducere interimare ale ANI.

În prezent, există incertitudini în ceea ce privește cadrul legal pentru declararea averii și a intereselor privind obiectul și subiectul declarațiilor, valoarea averii/bunurilor, etc. Acest lucru permite oficialilor publici să-și ascundă sau să-și transfere averea rudelor și să-și subestimeze activele lor. Lipsa unui mecanism efectiv de sancționare, cu sancțiuni minore, aduce noi provocări. În plus, CNI nu a reușit să vină cu sancțiuni administrative. Toate cazurile de încălcare au fost direcționate către Centrul Național Anticorupție (CNA), Procuratura Generală sau autorităților fiscale pentru investigații și sancțiuni ulterioare.

Directive naționale

Comisia Națională de Integritate are responsabilitatea de a controla declarațiile pe venit și de proprietate ale funcționarilor publici și asigură transparența prin publicarea acestora pe pagina sa web. Noua legislație prevede depunerea și verificarea online a declarațiilor privind activele și dobânzile (sistemul E-integritate). Se preconizează că va crește eficacitatea și viteza procedurilor de verificare, deoarece sistemul va fi conectat la toate registrele publice și private. Depunerea electronică a declarațiilor va deveni obligatorie începând cu ianuarie 2018.

Exemplu de bune practici

Atunci când este aplicată corect declarația privind avera și veniturile este considerată un instrument puternic în prevenirea și combaterea corupției. În același timp, au fost raportate numeroase cazuri cu declarații incomplete, bunuri sub-evaluate și conflicte de interese de către jurnaliștii de investigație din Republica Moldova pe parcursul ultimilor ani. De ani de zile, societatea civilă, mass-media și sectorul privat au solicitat acces liber la date despre proprietarii/fondatorii de companii din Republica Moldova, pentru a ajuta la urmărirea și prevenirea actelor de corupție, fraudă, conflicte de interese.

Unul dintre cele mai ambițioase exemple este publicarea datelor privind numele fondatorilor de companii private în 2016. A fost creat portalul www.idno.md, care permite utilizatorilor să caute date și să vadă informațiile istorice ale unei companii,

precum și să genereze info-grafice. În prezent, există date disponibile pentru aproximativ 215 000 de companii care au fost înregistrate în Republica Moldova din 1991. Datele de pe platformă sunt actualizate lunar, într-o manieră automată. Pe termen lung, echipa din spatele acestui portal își propune să conecteze datele despre rezultatele achizițiilor publice cu companiile care au câștigat licitațiile de-a lungul anilor. Accesul la acest portal este disponibil și prin portalul de date deschis (www.date.gov.md).

4.4. AUDITUL EXTERN

Auditul extern reprezintă verificarea periodică și independentă a documentelor contabile și a informațiilor financiare pentru a garanta că banii publici sunt folosiți în mod corespunzător și eficient. Auditul extern se desfășoară în acord cu reglementările și legile corespunzătoare pentru a-i ajuta pe cei din afara guvernului să îl tragă pe acesta la răspundere. De asemenea, auditul extern se poate extinde dincolo de aspectul financiar, până la evaluarea performanței guvernării raportat la propriile obiective sau la furnizarea de programe și servicii.

Standarde internaționale

- **Standardele internaționale de contabilitate pentru sectorul public**¹⁰⁴ se concentrează pe nevoia de raportare financiară, contabilă și de audit a guvernelor naționale, regionale și locale, a agențiilor guvernamentale asociate și a circumscripțiilor pe care le deservește.
- Pagina web **Standarde internaționale ale instituțiilor supreme de audit**¹⁰⁵ cuprinde o colecție completă a standardelor profesionale și cele mai bune orientări practice pentru auditorii din sectorul public.
- Mai multe convenții și standarde pentru combaterea corupției includ prevederi și clauze care se referă la auditul extern.

Contextul național

Acordul de asociere UE-Moldova include angajamente (articolul 22) legate de reforma administrației publice. Printre domeniile-cheie pentru cooperarea în domeniul finanțelor publice se numără: politica bugetară, controlul intern, inspecția financiară și auditul extern care reglementează sistemele bugetare și contabile, controlul intern, inspecția financiară și auditul extern, lupta împotriva corupției și a fraudei.¹⁰⁶

În plus, articolul 49 litera (e) din același acord pune în practică standarde de audit extern stabilite la nivel internațional de către Organizația Internațională a Instituțiilor Supreme de Audit (INTOSAI).¹⁰⁷

Legislația națională

Curtea de Conturi a Republicii Moldova (CCRM) este o instituție supremă de audit public extern, și acționează în conformitate cu prevederile Legii cu privire la Curtea de Conturi nr 261 din 05 decembrie 2008.¹⁰⁸ Acesta exercită controlul asupra formării, administrării și utilizării resurselor financiare publice și a managementului patrimoniului public prin efectuarea auditului extern în sectorul public, asigurând respectarea standardelor internaționale privind cele mai bune practici în domeniul auditului public extern din partea țării. Legea garantează independența CCRM.

Strategia Reformei administrației publice pentru perioada 2016-2020 stabilește viziunea Guvernului, inclusiv obiectivele “dezvoltării unor instituții eficiente, responsabile și transparente la toate nivelurile” (obiectivul SDG 16.6)¹⁰⁹ și “să asigure luarea deciziilor în mod receptiv, incluziv, participativ și reprezentativ la toate nivelurile” (obiectivul SDG 16.7).¹¹⁰ Auditurile externe și interne sunt prevăzute în strategia RAP.

Directive naționale

Curtea de Conturi este desemnată ca instituție responsabilă pentru auditul extern al gestionării fondurilor publice în articolul 13 din “Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar”. CCRM a efectuat cu succes o serie de audituri în ultimii ani.

Există mai multe ghiduri elaborate de Curtea de Conturi:

- Ghidul cu privire la auditul veniturilor de stat;
- Ghidului privind principalii indicatori stabiliți pentru evaluarea activității de audit, inclusiv în procesul de monitorizare a executării cerințelor și implementării recomandărilor Curții de Conturi;
- Ghidului cu privire la procesul de planificare strategică a auditelor performanței; și,
- Ghidui privind cadrul calității.¹¹¹

Exemplu de bune practici

Proiectul Twinning al UE “Controlul financiar public intern (CFPI)”,¹¹² a început în noiembrie 2011 prin intermediul instituțiilor din Suedia (Autoritatea de Management Financiar) și Olanda (Academia Națională pentru Economie și Finanțe). Proiectul a avut patru componente principale: (1) consolidarea capacității Unității Centrale de Armonizare din cadrul MF de a supraveghea implementarea CFPI în Republica Moldova, (2) actualizarea cadrului legislativ și normativ pentru CFPI, (3) consolidarea controlului financiar și managerial (CFM); și (4) consolidarea capacității de audit intern.

Unele dintre principalele rezultate ale proiectului include revizuirea manualului operațional pentru auditul intern, elaborarea unei noi norme metodologice pentru auditul sistemelor informatice, elaborarea unei noi norme metodologice privind tehnicile de eșantionare, dezvoltarea unei noi norme metodologice cu privire la rolul auditorului în ceea ce privește fraudă și corupția, și dezvoltarea opțiunilor de

certificare a auditorilor interni. În mod similar, proiectul de Twinning CCRM a creat oportunități pentru îmbunătățirea cunoștințelor și performanței controlorilor/ auditorilor interni prin consolidarea capacităților, vizitelor de studiu, precum și schimbului de experiențe.

4.5. CODUL DE CONDUITĂ

Un cod de conduită stabilește standarde specifice pentru comportamentul profesional necesar într-o serie de situații și oferă funcționarilor publici îndrumări pentru gestionarea acestora. În plus, codurile de conduită introduc transparența și răspunderea publică în operațiunile guvernamentale.

De obicei se face confuzie între codurile de conduită și codurile de etică, acestea din urmă stabilind principiile de pază pe care trebuie să le respecte funcționarii publici, cum ar fi integritatea, altruismul și deschiderea, printre altele. Cu alte cuvinte, un cod de conduită aplică și implementează codul de etică la circumstanțele specifice unei instituții.

Codurile de conduită și de etică bine concepute vor ajuta la îndeplinirea așteptărilor tot mai mari ale publicului, ale liderilor de afaceri și ale societății civile, și pun în seama guvernelor sarcina de a asigura standarde morale ridicate în rândul funcționarilor și aleșilor publici. Astfel, acestea pot susține dezvoltarea încrederii dintre populație și instituțiile și funcționarii guvernamentali.

Standarde internaționale

- **Recomandarea Consiliului European cu privire la Codul de Conduită pentru funcționari publici**¹¹³ precum și **Codul European de conduită pentru aleșii locali și regionali reprezentăți**¹¹⁴ textul de referință pentru autoritățile locale și regionale din Europa pentru asigurarea integrității politice.
- **Documentul OCDE privind „Implementarea unor standarde etice eficiente în guvernare și în serviciul public”**¹¹⁵ furnizează mecanisme practice pentru instituționalizarea unor standarde ridicate de integritate morală pentru funcționarii publici aleși și pentru funcționarii publici.
- Manualul prescurtat al Consiliului European privind etica publică la nivel local¹¹⁶ furnizează o imagine de ansamblu de nivel înalt a bune practici în etica publică.

Contextul național

Orice funcționar public în Republica Moldova trebuie să respecte Codul de conduită aprobat de Guvern în anul 2008. De asemenea, Codul obligă funcționarii de stat să utilizeze rațional mijloacele publice, proprietatea statului și timpul de lucru, să respecte cu strictețe legile, să fie imparțiali, profesioniști și loiali. Acest Cod are potențialul de a combate corupția și de a spori transparența și responsabilitatea în sectorul public,

dacă este pe deplin îmbrățișat de funcționarii publici și mecanisme de conformitate în vigoare.¹¹⁷

Acest cod nu se aplică primarilor și altor persoane cu demnitate publică. Se aplică numai funcționarilor publici din administrația municipală, dar nu și aleșilor locali. În cazul lor, se aplică Legea privind statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică¹¹⁸ și Legea privind statutul alesului local.¹¹⁹ Aceste legi nu prevăd prevederi specifice privind conduita aleșilor locali.

Legislația națională

Discuțiile privind necesitatea unui Cod de conduită pentru funcționarii publici din Republica Moldova au avut loc în 2004. 4 ani au fost necesari pentru a elabora, consulta și aproba Legea privind Codul de Conduită (Legea nr. 25 din 22 februarie 2008). Obiectivul Codului este de a stabili norme de conduită pentru serviciul public și de a informa cetățenii cu privire la comportamentele pe care trebuie să le aibă funcționarii publici în scopul:

- Îmbunătățirii calității serviciului public;
- Asigurării unei mai bune administrări în promovarea interesului public;
- Contribuirii la prevenirea și eliminarea birocrăției și a corupției în administrația publică; și,
- Creării unui mediu care să sporească încrederea cetățenilor în autoritatea publică.

Directive naționale

Începând cu anul 2013, Cancelaria de Stat a Moldovei a elaborat un ghid metodologic pentru a oferi sprijin practic în implementarea actualului Cod. Ghidul oferă exemple clare cu privire la modul în care un funcționar public se ghidează după următoarele principii: *legalitatea; imparțialitate; independență; profesionalism; loialitate*.

Ghidul are un capitol separat privind consecințele juridice în cazul nerespectării prevederilor legii.¹²⁰

Ghidul metodologic privind implementarea Legii privind Codului de conduită pentru funcționarii publici din 2008 a fost publicat de Cancelaria de Stat a Republicii Moldova în 2013. Acesta include toate prevederile legii și include un capitol referitor la conformitate. Este un ghid care are scopul să sprijine atât funcționarii publici, cât și cetățenii să înțeleagă valoarea Codului de conduită în sectorul public.¹²¹

În pofida resurselor limitate, APL pot încorpora pe deplin principiile Codului de conduită în activitățile de zi cu zi:

- APL-urile pot organiza sesiuni de mini-instruire cu privire la Codul de conduită, bazate pe Ghid și să asigure că atât personalul APL cât și membrii Consiliului Local să fie familiarizați cu prevederile Codului.

- Poate elabora un mini-ghid cu cele mai importante aspecte, și oferit întregului personal al APL.
- Codul poate fi publicat online, pe pagina web a APL.
- Indicatori și perfecționare – APL pot evalua eficiența și eficacitatea pornind de la o listă de indicatori care să permită măsurarea progresului. Să comunice cu cetățenii despre rezultate.

În afară de cele de mai sus, a fost elaborat un ghid pentru reprezentanții/aleșii locali, cu sprijinul partenerilor de dezvoltare, care abordează o sută de întrebări legate de buna guvernare locală în Republica Moldova.¹²²

Exemplu de bune practici

Ghidul privind Codul de conduită este considerat o bună practică, având în vedere simplitatea, dar și relevanța acestuia pentru orice funcționar public. Ghidul a fost distribuit în câteva exemplare în toate autoritățile centrale și locale din țară. El este folosit ca referință în timpul instruirilor privind integritatea unui funcționar public, livrate în mod regulat (ca parte a ordinului de stat) de către Academia de Administrare Publică. Doar în 2017 au fost organizate patru cursuri de formare pentru APC și una pentru APL (în baza Hotărârii Guvernului nr. 1400/2016). Cu toate acestea, în prezent nu există un proces de monitorizare care să urmărească respectarea de către funcționarii publici a Codului de conduită.

IMPLICAREA CETĂȚENILOR

5.1. MECANISME DE TRATARE A PLÂNGERILOR

Mecanismele de tratare a plângerilor permit cetățenilor să ofere autorităților publice aprecieri cu privire la standardele serviciilor pe care le primesc. Acestea formează un important mecanism de răspundere care permite funcționarilor publici și funcționarilor publici aleși să identifice cazurile în care serviciile publice oferite sunt ineficiente. Când aceste mecanisme se ocupă rapid de soluționarea reclamațiilor, ele pot crea condiții pentru creșterea încrederii. De asemenea, atunci când sunt folosite în mod proactiv, mecanismele de tratare a plângerilor pot ajuta guvernele să recunoască ideile noi și să sporească nivelul de participare al cetățenilor.

Standarde internaționale

Nu există standarde internaționale specifice pentru mecanismele de tratare a plângerilor cu referire la serviciile publice. Totuși există o serie de manuale și orientări ale societății civile care sunt utile. Consultați, de exemplu:

- **Manualul Consiliului danez al refugiaților**¹²³ descrie modul de configurare și gestionare a unui mecanism de tratare a plângerilor.
- Acest document al organizației **World Vision**¹²⁴ oferă o prezentare generală a uneltelor folosite de agențiile de dezvoltare pentru primirea reclamațiilor.
- Această notă a **Transparency International**¹²⁵ prezintă bune practici în stabilirea unui mecanism comunitar de tratare a plângerilor.

Contextul național

Clasamentul Republicii Moldova în Proiectul Mondial al Justiției¹²⁶ ține anume de "Mecanismele de Reclamație" (locul 27 din 102 țări). Această dimensiune măsoară/estimează dacă cetățenii pot adresa reclamații guvernării cu privire la furnizarea serviciilor publice sau performanța funcționarilor guvernamentali în îndeplinirea atribuțiilor lor legale în practică și la modul în care oficialii guvernamentali răspund la astfel de reclamații. De asemenea, se măsoară dacă cetățenii pot contesta deciziile guvernului în fața unei alte agenții guvernamentale sau a unui judecător.

În ceea ce privește responsabilitatea în sectorul public, este important de menționat că instituția Avocatul Poporului nu a atins capacitatea operațională deplină, iar dreptul cetățenilor la despăgubiri pentru prejudiciile cauzate de administrare defectuoasă sau de omisiuni nu este asigurat pe deplin. Printre punctele slabe legate de livrarea serviciilor se numără:

- Serviciile publice furnizate cetățenilor nu se bazează pe aceleași standarde în toate instituțiile publice și nici o instituție nu este responsabilă pentru definirea și asigurarea unor criterii minime de calitate în furnizarea serviciilor;
- Nu există un cadru juridic cuprinzător care să protejeze cetățenii împotriva administrării defectuoase și deciziilor administrative nejustificate;
- Utilizatorii/beneficiarii cu nevoi speciale se confruntă cu multe obstacole în accesarea serviciilor publice și obținerea informațiilor despre servicii.¹²⁷

Legislația națională

Guvernul Republicii Moldova a înființat Agenția Servicii Publice în data de 26 Aprilie 2017, cu scopul de a asigura servicii publice de înaltă calitate. Agenția Servicii Publice a fost înființată în conformitate cu prevederile reformei administrației publice și a planului de acțiuni privind reforma modernizării serviciilor publice pentru anii 2017-2021. Aceasta se bazează pe principiul ghișeului unic pentru furnizarea de servicii publice și asigurarea digitizării acestora, inclusiv eficientizarea proceselor operaționale și reducerea costurilor suportate de cetățeni.¹²⁸

Legea cu privire la petiționare este un alt document important, care este abordat separat în acest manual.

Republica Moldova nu are o lege/politică separată care să reglementeze plângerile cetățenilor, însă APL-urile trebuie să stabilească mecanisme de reclamații pentru a primi feedback despre standardele serviciilor pe care le prestează.

Directive naționale

Componenta bunei guvernante a Programului de guvernare pentru perioada 2016-2018 vizează introducerea unor standarde minime de calitate pentru serviciile publice și indicatori de monitorizare pentru evaluarea calității, precum și introducerea unor instrumente pentru depunerea plângerilor privind serviciile publice furnizate.¹²⁹

Exemplu de bune practici

Sondajul "Citizen Report Card" (Fișa cetățeanului),¹³⁰ realizat pentru prima dată în Republica Moldova în 2010, oferă informații comprehensive despre serviciile furnizate de 30 instituții publice. Sondajul a fost realizat în 173 de locați, inclusiv 12 comunități urbane și 161 comunități rurale. Sondajul are nivelul de încredere de 95% și o marjă de eroare de $\pm 1,7\%$. Problemele cheie investigate de sondaj au fost nivelul de utilizare și mijloacele de accesare și contactare a instituțiilor publice, percepțiile privind calitatea serviciilor furnizate și dificultățile cu care s-au confrunt cetățenii în accesarea serviciilor.

Studiul a arătat că există un grad de nemulțumire în furnizarea serviciilor publice, acestea trebuie în continuare investigate pentru a vedea dacă au fost sau nu efectuate îmbunătățiri. Studiile calitative ar fi utile pentru a identifica ulterior cauzele acestor

nemulțumiri, precum și pentru a identifica în detaliu modul în care publicul consideră că prestarea serviciilor ar putea fi îmbunătățită.

APL-urile pot utiliza metodologia acestui studiu și pot realiza cu regularitate sondaje la nivel local pentru a putea identifica lacunele/neregulile și aspectele care necesită îmbunătățire.

5.2. ELABORAREA 'DESCHISĂ' (CO-CREAREA) POLITICILOR

Elaborarea deschisă/co-crearea politicilor este un termen larg care descrie o dezvoltare a politicilor cu caracter transparent și participativ. Acesta descrie o metodă de elaborare a politicilor și de luare a deciziilor care se folosește de cele mai recente unelte analitice și este de natură iterativă. Nu există un mod universal de elaborare deschisă a politicilor, diferite decizii de stabilire a politicii vor necesita abordări diferite.

Standarde internaționale

Deși nu există standarde specifice pentru elaborarea deschisă a politicilor, următoarele oferă un punct de pornire util:

- **Îndrumătorul pentru participare civică în luarea deciziilor politice al Consiliului Europei**¹³¹ stabilește standarde pentru implicarea cetățenilor și a societății civile.
- **Principiile de orientare ale OCDE**¹³² susțin dezvoltarea unei culturi a deschiderii.
- **Orientarea spre cetățeni a OCDE: Angajamentul public pentru o politică și servicii mai bune**¹³³ analizează cum se poate pune în practică elaborarea deschisă a politicilor.
- **Observatorul OCDE al inovației în sectorul public**¹³⁴ enumeră o serie de instrumente și resurse utile.
- **Ghidul**¹³⁵ **și instrumentarul**¹³⁶ **parteneriatelor guvernamentale deschise** oferă o arie largă de susținere.
- Atât **Australia**¹³⁷ cât și **Marea Britanie**¹³⁸ au elaborat **instrumentare** utile.

Contextul național

Republica Moldova, în calitate de membră al "Parteneriatului pentru o Guvernare Deschisă" din 2012, folosește termenul de "elaborare a politicilor deschise/co-creare", în raport cu agenda Guvernării Deschise și co-crearea Planurilor Naționale de Acțiuni. Această agendă aduce o cultură totalmente nouă pentru contextul nostru – o cultură a deschiderii guvernului (atât la nivel central cât și local).

Procesul de co-creare a politicilor publice ține de deschiderea față de idei noi, metode noi de lucru, contribuții și dovezi noi. Mai mult ca atât, aceste procese atribuie rolul de 'expert' cetățenilor implicați în procesele decizionale. Ca și rezultat, calitatea deciziilor luate este îmbunătățită și răspunde necesităților cetățenilor de rind, care generează drept urmare sentimentul de apartenență și presiunea internă pentru schimbare, de rind cu sporirea încrederii (cu condiția că guvernul are mecanismele corecte pentru a răspunde la feedback).

Procesul de co-creare este mult mai profund decât transparența și consultările publice: el aduce cu sine instrumentele adecvate, abordările cheie și tehnicile necesare pentru a interacționa și auzi vocea unui grup divers de cetățeni indiferent de vîrstă, statutul social, religie, altele.

Legislația națională

Legea privind transparența din 2008 a fost modificată. Ca urmare, aceasta a fost completată printr-o decizie a guvernului cu privire la mecanismul de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional începând cu 8 august 2016. Actuala decizie a guvernului stabilește cadrul de consultare, descrie pas cu pas sarcinile, rolurile și responsabilitățile autorităților, inclusiv termenii limită, metodele de consultare și transparența în adoptarea deciziilor. De asemenea, aceasta recomandă administrațiilor publice locale să își actualizeze procedurile interne legate de transparența procesului decizional.¹³⁹ Articolul 16/1 din legea privind transparența în procesul decizional menționează că, pentru încălcarea legii respective, persoanele poartă răspundere disciplinară și administrativă.

Directive naționale

Nu există ghiduri specifice de punere în aplicare a legii menționate mai sus. Cu toate acestea, în 2014, ca parte a Planului Național de Acțiune privind Guvernarea Deschisă pentru 2014, unul dintre angajamentele cheie a ținut de elaborarea unui ghid privind implicarea cetățenilor (bazat în întregime pe legea privind transparența în procesul decizional din 2008). Acesta a fost un angajament co-asumat de societatea civilă împreună cu Guvernul, iar ghidul este disponibil ca un site Google, ceea ce îi permite să fie actualizat în orice moment.¹⁰

Exemplu de bune practici

Una dintre cele mai de succes platforme, care are ca scop creșterea culturii de elaborare a politicilor deschise și participative, este Consiliul Național pentru Participare (CNP).¹⁴¹ Acesta a fost înființat de către Guvernul Republicii Moldova ca organ consultativ și funcționează conform Hotărârii Guvernului nr.11 din 1 ianuarie 2010. Consiliul este alcătuit din 30 de membri, reprezentanți ai grupurilor organizate din societatea civilă. Mandatul de membru este acordat pentru doi ani. Consiliul Național de Participare intenționează să faciliteze implicarea tuturor părților interesate în proiectarea, implementarea, monitorizarea, evaluarea și actualizarea documentelor de planificare strategică. Misiunea CNP este să contribuie la adoptarea politicilor publice care să corespundă intereselor societății.

Consiliul își propune să dezvolte și să promoveze un parteneriat strategic între autoritățile publice, societatea civilă și sectorul privat pentru consolidarea democrației participative în Republica Moldova. Consiliul facilitează comunicarea și participarea părților interesate la identificarea și atingerea priorităților strategice pentru dezvoltarea națională și creează cadrul instituțional și capacitatea de a asigura implicarea deplină a părților interesate în procesul de luare a deciziilor. Consiliul a jucat un rol important în promovarea agendei de guvernare deschisă, prin subgrupul său privind guvernarea deschisă / e-Guvernare în perioada 2012-2014.

APL-urile din Republica Moldova pot folosi modelul Consiliului și să-l adapteze la elaborarea politicilor la nivel local. Consiliile locale de participare ar putea fi constituite din reprezentanți ai diferitor părți interesate, să abordeze provocările specifice sectorului și să aibă un mandat de doi ani pentru membrii săi. Membrii pot fi selectați în baza unui apel deschis, în timp ce selectarea poate fi realizată atât de către un comitet, cât și de către comunitate.

5.3. BUGETAREA PARTICIPATIVĂ

Bugetarea participativă a început la Porto Alegre, în Brazilia la sfârșitul anilor 1980 și s-a răspândit la nivel global. Aceasta oferă o platformă pentru ca membrii comunității să aibă un cuvânt de spus în ceea ce privește modul de cheltuire a banilor publici. Aceasta creează oportunități de implicare, educare și capacitate a cetățenilor. De asemenea, poate promova transparența, care, la rândul său, reduce ineficiența și corupția.

Standarde internaționale

Deși nu există standarde specifice pentru implementarea bugetării participative, următoarele oferă un punct de pornire util:

- Această **Notă de sinteză nr. 22 a OCDE**¹⁴² oferă o serie de recomandări de politici pentru ca părțile interesate să contribuie la o bugetare participativă de succes.
- Această **carte a Băncii Mondiale**¹⁴³ oferă o sinteză a principiilor de bază, analizează practicile actuale și include șapte studii de caz aprofundate.
- **Cele mai frecvente 72 de întrebări despre bugetarea participativă a organizației UN Habitat**¹⁴⁴ analizează modul de implementare al bugetării participative.
- **Unitatea de bugetare participativă a Marii Britanii deține o listă utilă de resurse și instrumente practice.**¹⁴⁵
- **Chestionarul de sondaj privind bugetelor subnaționale deschise**¹⁴⁶ al Parteneriatului internațional pentru buget stabilește indicatori pentru evaluarea gradului de deschidere al bugetelor autorităților publice locale.

■ **Principiile participării publice la politica fiscală**¹⁴⁷ a Inițiativei globale pentru transparență fiscală.

Contextul național

În anul 2011, Guvernul Republicii Moldova a oferit publicului milioane de rânduri de date privind cheltuielile publice, însă informațiile au rămas inaccesibile pentru majoritatea cetățenilor, deoarece aceștia nu erau pregătiți să interpreteze astfel de cantități de date. Datele brute sunt folosite în cea mai mare parte de către experți și responsabilii de politici publice în cercetările lor, în timp ce majoritatea publicului adesea nu vede beneficii directe ale acestor date și modul în care le afectează viața de zi cu zi. Bugetarea participativă a început să fie aplicată mai activ în ultimii 2 ani drept un mecanism de implicare a cetățenilor. Crește numărul comunităților din întreaga țară care implimentează bugetarea participativă.

Legislația națională

Deși nu există un cadru de reglementare specific care să reguleze implementarea bugetării participative în Republica Moldova, acesta se încadrează în cadrul existent și nu necesită ajustări legislative suplimentare.

Mai exact, Legea nr. 436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală¹⁴⁸ prevede că cetățenii trebuie consultați: (1) în problemele de importanță deosebită pentru comunitate (se poate face printr-un referendum), (2) în problemele de interes local care preocupă o parte din populația locală, diverse forme (prin consultări, audieri publice și convorbiri, în condițiile legii), (3) asupra proiectelor de decizii ale consiliului local. Articolul 43 (v) din aceeași lege stipulează că consultări publice sunt organizate pentru proiecte de decizii de interes local care pot avea impact economic, de mediu și social, precum și în alte probleme care preocupă populația sau o parte din populație.

Directive naționale

În prezent, nu există ghiduri specifice privind bugetarea participativă în Republica Moldova. Cu toate acestea, există o recunoaștere generală că calitatea vieții și confortul cetățenilor de rînd depinde de calitatea proceselor de bugetare (planificare, consultări publice, implementare, monitorizare și evaluare), fie la nivel central sau local. Având în vedere importanța documentului bugetar local, dezvoltarea, pregătirea și executarea sa ar trebui să se facă asigurând transparență maximă.

Potrivit unui raport IDIS¹⁴⁹, 7 APL-uri (24,1%) au folosit paginile lor web și 9 APL (31%) au utilizat alte modalități de consultare publică cu privire la proiectele lor bugetare pentru anul 2016. Toate APL-urile trebuie să pună la dispoziția publicului proiectul de buget pentru consultare, prin publicarea pe pagina sa, publicarea pe alte platforme locale și organizarea discuțiilor/dezbaterilor locale, prezentări. Un alt aspect important este ca APL să publice bugetul actualizat și să indice feedbackul primit în timpul consultărilor. Aceasta va genera mai multă încredere și mai multă implicare a populației pe termen lung. La fel, este important să se publice rapoarte privind execuția bugetelor, rapoarte de progres.

Exemplu de bune practici

În iunie 2016, Autoritățile Administrației Publice Locale din Ungheni au invitat cetățenii să participe la întâlniri în cadrul inițiativei "Cheltuielile eficiente ale bugetul local", în scopul consultării cetățenilor cu privire la problemele cu care se confruntă în sectorul lor și pentru a iniția un proces de identificare a soluției. În urma acestor întâlniri, au fost înființate 7 grupuri de inițiativă, care ulterior s-au angajat într-un proces de bugetare participativă și au facilitat un proces consultativ deschis cu APL Ungheni. Au fost organizate mese rotunde cu reprezentanți ai societății civile, în timp ce fiecare grup de inițiativă a trebuit să formuleze o soluție concretă pentru una dintre problemele identificate. Soluția / proiectului selectat trebuia să beneficieze de 270 000 MDL (13 400 EUR).¹⁵⁰

5.4. CONSULTAREA PUBLICĂ

Consultarea publică reprezintă un proces formal, adeseori impus prin lege, pentru ca cetățenii și alte părți interesate să-și exprime opiniile în etapele cheie ale procesului politic. Acest lucru se poate face online sau offline sau printr-o combinație a celor două. Obiectivele principale ale acesteia sunt îmbunătățirea eficienței, transparenței și implicării publicului în luarea deciziilor importante. Realizată în mod eficient și prompt, consultarea publică ameliorează calitatea procesului de luare a deciziilor, crește gradul de conformitate, reduce costurile de punere în aplicare și promovează o mai mare încredere a publicului în procesul de luare a deciziilor.

Standarde internaționale

Deși nu există standarde specifice pentru implementarea consultării publice, următoarele oferă un punct de pornire util:

- Acest **Document de referință al OCDE**¹⁵¹ definește consultarea și oferă o prezentare pe scurt a uneltelor de consultare.
- **Liniile directoare ale Consiliului Europei pentru participarea civilă în luarea deciziilor politice**¹⁵² stabilesc diferitele tipuri de participare civilă în luarea deciziilor.
- **Recomandarea Consiliului Europei Rec (2001)19 privind participarea cetățenilor la viața publică locală.**¹⁵³

Contextul național

Încrederea cetățenilor în administrație este unul dintre aspectele fundamentale ale democrației. Aceasta depinde de experiențele personale legate de corectitudinea administrării, dar și de oportunitățile de a participa și de a influența procesele de luare a deciziilor. Calitatea angajamentului cetățenilor depinde în mare măsură de calitatea

administrației publice și de capacitatea funcționarilor publici de a se angaja în mod constructiv cu cetățenii (de exemplu, privind reformele de politici publice, inovații în diferite sectoare, strategii, etc.). Pilonii cheie ai acestei noi paradigme de angajament sunt: centrarea pe cetățean, deschiderea, transparența și colaborare; acționând ca un factor de inovare și tehnologie și răspunzând în fața cetățenilor. Procesele de consultare a cetățenilor trebuie să respecte atât legislația națională care se ocupă de această problemă, cât și practicile recomandate la nivel internațional.

O analiză recentă privind transparența raioanelor (Administrațiile Publice Locale, nivelul II) din Republica Moldova relevă faptul că din 29 de raioane, doar 1 a efectuat consultări publice pentru toate proiectele de decizii, anunțurile privind consultările fiind plasate pe pagina web a APL. 12 raioane (41,8%) nu au organizat consultări publice, în timp ce în 16 raioane (55,2%) s-au organizat parțial consultări în 2015. În timp ce APL-urile împărtășesc anunțuri pe tradiționalul panou informative, acest lucru nu asigură participarea tuturor părților interesate la procesul de luare a deciziilor. Mai mult decât atât, paginile web ale APL nu oferă o sinteză a recomandărilor primite ca urmare a consultărilor și lipsește complet feedbackul.¹⁵⁴

Legislația națională

În conformitate cu articolul 3 din Legea privind transparența în procesul decizional, autoritățile publice vor consulta cetățenii, asociațiile și părțile interesate cu privire la proiectele de acte legislative și administrative. Legea este aplicabilă atât autorităților centrale, cât și autorităților locale, inclusiv autorităților administrației publice locale: consiliile locale (de la sat, comună, oraș, municipiu, raion), primari din sate (comune), orașe (municipii), președinți ai raioanelor, servicii publice și instituții de importanță locală.

Hotărârea de Guvern nr.188 din 03 aprilie 2012 privind paginile oficiale ale autorităților administrației publice, cere o creștere a nivelului de transparență al autorităților publice și accesul la informațiile publice prin intermediul site-urilor oficiale, și stabilește cerințe minime obligatorii pentru site-urile oficiale ale autorităților publice. Mai mult, paginile web ale ministerelor trebuie să aibă o pagină dedicată "transparenței decizionale" în care proiectele de legi sunt publicate pentru consultare. Există un termen limită de 10-15 zile pentru comentarii cu privire la proiectul de lege, de la data publicării.

La nivel local, Legea nr. 436 privind administrația publică locală reglementează transparența în luarea deciziilor (articolul 8). Legea nr. 780 privind actele legislative și Legea nr. 317 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale prevăd ca autoritățile publice să se consulte cu autoritățile și agențiile interesate cu privire la proiectele de legi, iar toate proiectele de legi și hotărâri ale guvernului sunt supuse, în mod obligatoriu, unei expertize anticorupție de către Centrul Național Anticorupție.

Guvernul a creat un portal deschis, www.particip.gov.md pentru a spori participarea la luarea deciziilor. Guvernul și ministerele publică textele proiectelor de legi și notelor informative corespunzătoare pe acest site.

Directive naționale

Deși unele agenții guvernamentale oferă orientări online privind transparența în procesul de luare a deciziilor sau dezvoltă reguli interne privind asigurarea transparenței în procesul de luare a deciziilor, nu există un manual guvernamental care să descrie procesul participativ în revizuirea proiectelor de legi și politici.

În conformitate cu aceasta, unul dintre angajamentele Planului național de acțiune privind guvernarea deschisă pentru 2014 fost elaborarea unor referințe/unui ghid¹⁵⁵ privind transparența în procesul decizional, bazat pe Legea privind transparența în procesul decizional (2008). Din motiv că nu există un singur model care să se potrivească cel mai bine atunci când este abordat subiectul implicarea cetățenilor, acest Ghid, de asemenea, servește drept instrument concis și practic de referință pentru implementarea cu succes a implicării cetățenilor de către autoritățile publice. Ghidul¹⁵⁶ oferă nouă etape ale procesului de pregătire a procesului decizional, principii directoare pentru fiecare etapă și ceea ce înseamnă acest lucru în termeni practici.

Exemplu de bune practici

Ca parte a proiectului *“Implementarea principiilor guvernării deschise în implicarea cetățenilor în procesul decizional din Republica Moldova*,¹⁵⁷ un ghid interactiv online (menționat, de asemenea, în secțiunea “Elaborarea deschisă a politicilor” de mai sus) a fost elaborat pentru a susține Guvernul Republicii Moldova în creșterea transparenței în luarea deciziilor. Ghidul oferă un set de instrumente și șabloane pentru funcționarii publici în implementarea Legii privind transparența în procesul decizional.

Legea privind transparența în procesul decizional¹⁵⁸ conține principiile și procedurile care trebuie urmate în activitatea zilnică a autorităților publice și contribuie la îmbunătățirea calității deciziilor elaborate și aprobate, la responsabilizarea autorităților față de cetățeni și creșterea sprijinului acordat cetățenilor pentru politicile aprobate și acțiunile întreprinse. Hotărârea Guvernului pentru implementarea Legii¹⁵⁹ oferă informații mai detaliate și practice pentru implicarea cetățenilor. Cu toate acestea, decizia nu este exhaustivă și nu conține suficiente îndrumări specifice pentru funcționarii publici în timpul procesului de consultare. Astfel, site-ul privind implicarea cetățenilor acoperă lacunele metodologice existente, oferind toate instrumentele necesare pentru desfășurarea informării și consultării publice în toate etapele procesului decizional stabilit în legislația existentă. Acesta enumeră cele mai importante instituții guvernamentale și ale societății civile, precizează responsabilitățile pentru funcționarii publici în cauză, analizează legislația și propune instrumente și modele, precum și liniile directoare care pot fi folosite atât de autoritățile publice centrale cât și cele locale.

Un program de instruire intensivă de două zile a fost oferit pentru un grup de 90 de reprezentanți ai sectorului public (inclusiv reprezentanți ai APL), organizațiilor societății civile și experților independenți.

Dispozițiile Ghidului pot și ar trebui să fie urmate de APL în activitățile lor zilnice.

5.5. PETIȚIILE PUBLICE

Petițiile publice permit cetățenilor să aducă diferite probleme în atenția autorităților publice. Numărul de semnături adunate indică nivelul de susținere pentru problema abordată. Acestea urmăresc fie să crească gradul de expunere al problemei respective, fie să solicite adoptarea unor măsuri specifice. Petițiile sunt adeseori inspirate de activitatea societății civile, dar sunt tot mai des înaintate prin platforme oficiale, preponderent online, prin intermediul cărora petițiile care întrunesc un anumit număr de semnături primesc un răspuns oficial.

Standarde internaționale

■ **Documentul OCDE Potențialul și problemele e-democrației**¹⁶⁰ cuprinde o secțiune privind valoarea și provocările stabilirii unei platforme online pentru adresarea de petiții.

Contextul național

Articolul 52 "Dreptul de petiționare"¹⁶¹ din Constituția Republicii Moldova prevede că: (1) Cetățenii au dreptul să se adreseze autorităților publice prin petiții formulate numai în numele semnatarilor. (2) Organizațiile legal constituite au dreptul să adreseze petiții exclusiv în numele colectivelor pe care le reprezintă.

Cetățenii Republicii Moldova au început să utilizeze acest drept mult mai des în ultimii ani. Numărul de petiții primite de Cancelaria de Stat a ajuns la 2060 în primul semestru al anului 2017, cu 7,4% mai mult decât în aceeași perioadă a anului 2016.¹⁶² Au fost abordate 2 007 de petiții, în timp ce 53 sunt încă în curs de examinare. Numărul petițiilor electronice de asemenea a crescut, de la 206 în 2016, la 228 în prima jumătate a anului 2017. Datele indică faptul că cea mai mare parte a petițiilor a fost adresată ministerelor și altor autorități administrative centrale (1.341 petiții), Cancelariei de Stat (557) și autorităților administrației publice locale (302). Printre aspectele cheie abordate s-au enumerat: educația (339 petiții), remunerarea muncii (313 petiții), aplicarea legii (226), ajutorul material (186) și pensiile (135 petiții).

Legislația națională

Legea cu privire la petiționare (nr. 190 din 19 iulie 1994) reglementează procesul de examinare a petițiilor cetățenilor Republicii Moldova adresate organelor de stat, întreprinderilor, instituțiilor și organizațiilor pentru a asigura protecția drepturilor și intereselor lor legitime. Autoritățile publice (instituțiile) examinează petițiile depuse și furnizează răspunsul în termenul stabilit de lege.¹⁶³

Directive naționale

Legea cu privire la petiționare a Republicii Moldova prevede dreptul persoanelor de a solicita anumite acțiuni din partea autorităților.¹⁶⁴ O petiție în temeiul acestei legi

înseamnă orice reclamație, plângere sau sugestie adresată organelor publice relevante, inclusiv o cerere preliminară care contestă un act administrativ sau un eșec.

Organul oficial căruia îi sunt adresate petiții are obligația de a examina petițiile; să asigure restaurarea și recuperarea oricăror drepturi încălcate în temeiul legii și compensarea prejudiciilor cauzate; și să asigure executarea deciziilor luate după examinarea petițiilor. Organul oficial are dreptul să respingă sau să accepte cererea preliminară a petiționarului și, după caz, să anuleze sau să modifice actul administrativ. O autoritate superioară are dreptul să respingă cererea preliminară și să însărcineze o autoritate inferioară să accepte sau să anuleze actul administrativ, integral sau parțial (articolul 12 din Legea cu privire la petiționare).

Organele competente examinează, în general, petițiile în termen de 30 de zile lucrătoare și, în cazul celor care nu necesită o examinare suplimentară, fără întârziere sau în termen de 15 zile lucrătoare de la înregistrare.

Până la 90 de zile lucrătoare sînt alocate în cazul examinării petițiilor care includ atribute internaționale, cu condiția ca, în termen de 30 de zile lucrătoare, petiționarului să i se expedieze un răspuns prin care să fie informat despre măsurile întreprinse în vederea soluționării petiției sale. În cazul în care petiționarul nu este de acord cu răspunsul primit, el are dreptul să sesizeze instanța de contencios administrativ în modul stabilit. (Articolul 8).

Exemplu de bune practici

În aprilie 2017, a fost lansat un portal de e-petiții,¹⁶⁵ care permite cetățenilor să depună petiții către Parlament on-line și să monitorizeze modul în care cererile lor sunt examinate în timp real. În prezent, nu sunt disponibile rapoarte de progres pentru a înțelege natura petițiilor trimise Parlamentului sau problemele abordate.

Raionul Râșcani permite trimiterea de e-petiții online prin intermediul site-ului său web.¹⁶⁶ Cu toate acestea, nu există rapoarte privind progresele realizate, numărul de cetățeni care utilizează această oportunitate sau principalele provocări abordate.

CONCLUZII

Administrația locală joacă un rol esențial pentru bunăstarea cetățenilor, furnizarea de servicii și asigurarea primului punct de contact între oameni și administrația publică. Aproximarea de cetățeni poate contribui la responsabilizarea autorităților și serviciile publice, îmbunătățind viețile oamenilor și încrederea acestora în instituțiile locale. Cu toate acestea, caracteristicile care fac autoritățile publice locale și regionale atât de importante pentru cetățeni pot, de asemenea, să le facă mai predispuse la corupție.

Administrațiile locale din Europa de Est fac pași importanți către un proces decizional mai deschis și mai incluziv. Pe lângă faptul că reprezintă calități importante ale democrației locale, transparența și participarea civică pot fi instrumente care ajută la furnizarea de servicii publice eficiente, combaterea și prevenirea corupției și dobândirea încrederii cetățenilor în guvernare.

Mecanismele prezentate în acest manual prezintă o varietate de modalități prin care autoritățile locale și regionale pot preveni corupția, pot reduce riscurile și pot dezvolta instituții eficiente și responsabile la toate nivelurile. Alte reforme, cum ar fi protecția denunțătorilor de integritate și sprijinul pentru mass-media independente și societatea civilă, sunt, de asemenea, esențiale pentru construirea unui guvern deschis, a eticii publice și a responsabilității. Abordarea cea mai eficientă pentru eliminarea corupției este adesea prin raportarea de către funcționarii publici, mass-media și societatea civilă, care au nevoie să se simtă încrezători că vor fi ascultați și protejați.

Congresul autorităților locale și regionale din cadrul Consiliului Europei se angajează să sprijine guvernele locale în eforturile acestora de a îmbunătăți calitatea democrației locale, de a preveni corupția, de a spori nivelul de etică, de a răspunde în fața publicului și de a promova transparența și participarea cetățenilor.

NOTA DE SUBSOL

- ¹ Pentru scopul acestui ghid, termenul de “funcționar public” se referă la aleșii locali, autorități publice și funcționari publici (fie la nivel local, regional sau național) care reprezintă puterea legislativă, administrativă sau judiciară, și orice persoană care exercită o funcție publică, inclusiv în cadrul unei agenții publice sau întreprindere de stat.
- ² *Preventing Corruption and Promoting Public Ethics at the Local and Regional Level in Eastern Partnership Countries*, Comitetul European al Regiunilor, 2017. Accesibil la: <https://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/Preventing-Corruption.pdf>
- ³ Indexul Controlul Corupției – Un index al Băncii Mondiale, unul din cele șase dimensiuni ale Indicatorilor Globali ai Guvernanței, care măsoară corupția pe o scară de la -2.5 la +2.5, cu cât mai înalt este scorul cu atât mai jos/scăzut este nivelul corupției
- ⁴ Indexul Controlul Corupției 2015
- ⁵ Legea Nr. 132 din 17 Iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate
- ⁶ Barometrul opiniei publice, de la 28% în timpul ultimului trimestru a anului 2014 la 7% în 2015, pentru aceeași perioadă a anului.
- ⁷ Rezultatele și recomandările cheie din evaluarea SIGMA în ceea ce privește administrația publică în Republica Moldova- http://eeas.europa.eu/archives/delegations/moldova/documents/press_corner/20160512_1_en.pdf
- ⁸ Cretu V., “Datele deschise în Moldova: tendința de a fi deschise implicit”. Acest studio de caz a fost elaborate cu susținerea Parteneriatului pentru Date Deschise, cu suportul Băncii Mondiale. Accesibil la: <https://theodi.org/case-studies/case-study-a-profile-of-open-data-initiatives-in-moldova>
- ⁹ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=368355>
- ¹⁰ <http://www.oecd.org/corruption/oecdantibriberyconvention.htm>
- ¹¹ <https://www.iso.org/iso-37001-anti-bribery-management.html>
- ¹² <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/44884389.pdf>
- ¹³ *People and Corruption: Europe and Central Asia*, Barometru Global al Corupției 2016. Accesibil la: <https://www.transparency.org/whatwedo/publication/7493>
- ¹⁴ *Moldova Corruption Report*, GAN, Portalul Anticorupție în afaceri, accesibil la <http://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/moldova>
- ¹⁵ Legea Nr. 90 din 4 Aprilie 2008 privind prevenirea și combaterea corupției, <http://lex.justice.md/md/328131/>
- ¹⁶ Codul Penal al Republicii Moldova, Capitolul XV, Infrațiuni contra bunei desfășurări a activității în sfera publică, Articolele 324 și 325, accesibil la https://www.unodc.org/res/cld/document/criminal-code-of-the-republic-of-moldova_html/Republic_of_Moldova_Criminal_Code.pdf
- ¹⁷ Curtea de Apel Buiucani Chișinău, sentința din 27 Iunie 2016, Cazul Nr. 14-1-15217-23122015.
- ¹⁸ Distincția de Stat ‘Ordinul Republicii’, conferită prin Decretul Președintelui Republicii Moldova pe 12 Decembrie 2013.
- ¹⁹ *Moldova Corruption Report*, GAN, Portalul Anticorupție în afaceri, accesibil la <http://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/moldova>
- ²⁰ <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>
- ²¹ <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html>
- ²² <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173>
- ²³ <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174>
- ²⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:l33027>

- ²⁵ <https://rm.coe.int/nepotism-recruitment-of-staff-rapporteur-harald-bergman-netherlands-l/1680758bcd>
- ²⁶ *USAID Moldova Country Development Cooperation Strategy 2013-2017*.
- ²⁷ *Political clientelism: using public resources as 'carrots'?*, Expert Group, 12 Decembrie 2012.
- ²⁸ <https://anticoruptie.md/ro/investigatii/justitie/primari-penali>
- ²⁹ Kaganova, O. (2011), *Guidebook on Capital Investment Planning for Local Governments*, Urban development series - knowledge papers No. 13, Banca Mondială, Washington DC. Accesibil la <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/17394>
- ³⁰ <http://date.gov.md/ro/comunicate/ministerul-finan%C8%9Belor-actualizat-baza-de-date-boost>
- ³¹ http://www.noi.md/md/news_id/44241
- ³² *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences*, Organizația pentru cooperare și dezvoltare economică, 2003, pagina 24. Available at: <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994419.pdf>
- ³³ <https://rm.coe.int/16806cc1ec>
- ³⁴ <http://www.oecd.org/gov/ethics/managingconflictinterestinthepublicservice.htm>
- ³⁵ <http://www.oecd.org/gov/ethics/enhancingintegrityinpublicprocurementachecklist.htm>
- ³⁶ <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>
- ³⁷ <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html>
- ³⁸ <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173>
- ³⁹ <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174>
- ⁴⁰ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:l33027>
- ⁴¹ <https://rm.coe.int/conflicts-of-interest-at-local-and-regional-level-rapporteur-david-wil/1680758cd9>
- ⁴² Moldova 2016 Human Rights Report, Departamentul de Stat al SUA, Biroul pentru Democrație, Drepturile Omului și Muncă accesibil la <https://www.state.gov/documents/organization/265662.pdf>
- ⁴³ <http://lex.justice.md/md/%20327989/>
- ⁴⁴ <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=341741&lang=1>
- ⁴⁵ Confirm anexei la Legea Nr. 199 din 16 Iulie 2010 privind statul persoanelor cu funcție de demnitate publică.
- ⁴⁶ *Conflictul de interese în achizițiile publice, Ghid pentru practicienii din Republica Moldova*, Martie 2016 accesibil la <http://www.serviciilocale.md/lib.php?l=ro&idc=71&t=/Publicatii-i-resurse/Achizitii-publice/&year=&month=3>
- ⁴⁷ <http://www.moldovacurata.md/interese-avere-la-vedere/integritatea-persoanelor/contractele-de-achizitionare-a-painii-semnate-de-primarul-orasului-ialoveni-cu-ginerele-sau-ar-putea-fi-anulate>
- ⁴⁸ <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>
- ⁴⁹ <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html>
- ⁵⁰ <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173>
- ⁵¹ <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174>
- ⁵² <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:l33027>
- ⁵³ Centrul Național Anticorupție (CNA) raportează Parlamentului Moldovei iar cadrul său regulatoriu a fost revizuit pentru a aborda doar cazuri de corupție. Centrul are competențe ce țin de atât prevenirea cât și combaterea corupției. De asemenea, acesta exercită rolurile de Secretariat al Grupului de Monitorizare a implementării Strategiei Naționale pe Anti-corupție. Printre altele, CNA este organul responsabil de realizarea evaluării legilor, precum și de coordonare a proceselor de evaluare a riscurilor privind corupția în instituțiile publice. Instituția realizează și teste privind integritatea publică a funcționarilor publici.
- ⁵⁴ <http://www.cna.md/libview.php?l=ro&idc=5&id=1574&t=/Mass-media/Comunicate-de-presa/Rezultatul-perchezitiilor-19-persoane-sunt-banuite-in-dosare-de-delapidare-a-fondurilor-europene>
- ⁵⁵ Unitate convențională (U.C) folosită pentru a calcula penalitățile pentru crimele fiscale.
- ⁵⁶ Raportul privind Corupția, Moldova, August 2017

- ⁵⁷ <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>
- ⁵⁸ <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html>
- ⁵⁹ <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173>
- ⁶⁰ <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174>
- ⁶¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:l33027>
- ⁶² În Raportul Competitivității Globale al Forumului Economic Global (2016–17) precum și Sondajul Întreprinderilor (2013) al Băncii Europene pentru Reconstrucție și Dezvoltare al Mediului de Afaceri.
- ⁶³ Studiul pe costurile privind *The Cost of Doing Business Study (2016 Edition)*, Asociația Națională a constructorilor de case (NAHB), 2016, Washington DC.
- ⁶⁴ În conformitate cu cel mai recent Barometru Global al Corupției al Transparency International pentru Europa și Asia Centrală (2016).
- ⁶⁵ Studiu realizat de către Guvern în June 2013, parte a documentului de proiect al Băncii Mondiale (PID) Appraisal Stage, Raport No.: PIDA108567, available at <http://documents.worldbank.org/curated/en/852911490288121977/pdf/PID-Appraisal-Print-P148537-03-23-2017-1490288116532.pdf>
- ⁶⁶ Raportul Centrului Național Anticorupție 2016 (paginile 10-11)
- ⁶⁷ Conform Articolului 327 paragraful 2 lit. a) și c) și Articolul 329 paragraful 2 lit. b) al Codului Penal.
- ⁶⁸ Iurie Gatcan, 2015, Teza de Doctor, "Corupția ca fenomen social și mecanismele pentru anticorupție", (pagina 98) accesibilă la http://www.cnaa.md/files/theses/2016/24368/iurie_gatcan_thesis.pdf
- ⁶⁹ <https://rm.coe.int/1680084826>
- ⁷⁰ <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>
- ⁷¹ Constituția Republicii Moldova adoptată la 29 Iulie 1994
- ⁷² <http://lex.justice.md/md/311759/>
- ⁷³ <https://freedomhouse.org/article/moldova-stakeholder-submission-universal-periodic-review>
- ⁷⁴ Măsoară/estimează dacă cererile/solicitările pentru informație deținută de agenția guvernamentală sînt onorate (pornind de la asumția că informația este un bun public). De asemenea, măsoară dacă aceste solicitări sînt onorate într-o perioadă rezonabilă de timp, dacă este pertinentă și complete, dacă se oferă contra unui cost, sau dacă sînt oferite fără a plăti mită. Această dimensiune estimează dacă oamenii sînt conștienți de dreptul la informație și dacă surse de date precum veniturile funcționarilor publici, rapoartele ombudsmanului, sau informații ce țin de proiecte comunitare – sînt accesibile la solicitare.
- ⁷⁵ De către ex-speakerul Parlamentului, Marian Lupu, în cadrul unui eveniment din septembrie privind Accesul la Informație: Legislație, Practici și Perspective, <http://www.moldova.org/en/moldovan-parliament-to-improve-access-to-information-18706-eng/>
- ⁷⁶ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=368355>
- ⁷⁷ <http://lex.justice.md/md/311759/>
- ⁷⁸ <https://freedomhouse.org/article/moldova-stakeholder-submission-universal-periodic-review>
- ⁷⁹ Rezultatele și recomandările cheie din evaluarea SIGMA în ceea ce privește administrația publică în Republica Moldova - http://eeas.europa.eu/archives/delegations/moldova/documents/press_corner/20160512_1_en.pdf
- ⁸⁰ <http://lex.justice.md/md/371219/>
- ⁸¹ http://www.legalleaks.info/wp-content/uploads/2016/04/Legal_Leaks_Toolkit_Moldova.pdf
- ⁸² <http://media-azi.md/sites/default/files/Ghidul%20Accesul%20la%20informație%2C%20fara%20baricade%20rom.pdf>
- ⁸³ <https://www.irex.org/success-story/new-law-moldova-enshrines-libraries-hubs-local-democratic-governance>
- ⁸⁴ <https://rm.coe.int/1680703fd3>
- ⁸⁵ <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/Guidelines%20on%20OGDCE%20May17%202013.pdf>
- ⁸⁶ <http://opendatatoolkit.worldbank.org/en/>

- ⁸⁷ <http://5stardata.info/en/>
- ⁸⁸ http://opendatacharter.net/wp-content/uploads/2015/10/opendatacharter-charter_F.pdf
- ⁸⁹ www.date.gov.md
- ⁹⁰ Hotărîrea de Guvern Nr. 886 din 08.11.2013 ce ține de Regulamentul privind executarea Legii Nr. 305 privind reutilizarea informațiilor din sectorul public
- ⁹¹ <https://theodi.org/case-studies/case-study-a-profile-of-open-data-initiatives-in-moldova>
- ⁹² Metodologia publicării datelor guvernamentale deschise, accesibil la <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=354534>
- ⁹³ <https://theodi.org/case-studies/case-study-a-profile-of-open-data-initiatives-in-moldova>
- ⁹⁴ <http://wbi.worldbank.org/boost/country/moldova>
- ⁹⁵ <http://www.budgetstories.md/>
- ⁹⁶ <https://rm.coe.int/16806cc1ec>
- ⁹⁷ <https://www.oecd.org/gov/ethics/48994419.pdf>
- ⁹⁸ <http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/47489446.pdf>
- ⁹⁹ Adoptarea legii privind conflictual de interese (2008), accesibil la: <http://lex.justice.md/md/%20327989/>
- ¹⁰⁰ Aprobarea strategiei naționale privind anticorupție 2011-2015, Legea privind Autoritatea Națională de Integritate (2011). Accesibil la: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=341741&lang=1>
- ¹⁰¹ Comisia Națională de Integritate (CNI)
- ¹⁰² Legea privind crearea Comisiei Naționale de Integritate (Legea Nr.180 din 19.12.2011)
- ¹⁰³ Implementarea Acordului de Asociere EU-Moldova: progrese sau regrese, recomandări, 2017 (cu suportul Fundației Soros Moldova) <https://www.soros.md/files/publications/documents/Implementation%20of%20the%20Association%20Agreement.pdf>
- ¹⁰⁴ <https://www.iasplus.com/en/resources/global-organisations/ipsasb>
- ¹⁰⁵ <http://www.issai.org>
- ¹⁰⁶ http://www.edu.gov.md/sites/default/files/str_2016-2020_2.pdf
- ¹⁰⁷ <http://www.mfa.gov.md/img/docs/Acordul-de-Asociere-RM-UE.pdf>
- ¹⁰⁸ <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=333414&lang=1>
- ¹⁰⁹ <http://indicators.report/targets/16-6/>
- ¹¹⁰ <http://indicators.report/targets/16-7/>
- ¹¹¹ <http://www.ccrm.md/ghiduri-1-105>
- ¹¹² Instrumentul European de vecinătate și parteneriat – Planul Național de Acțiuni 2011 (CRIS Nr. ENPI/2011/22679)
- ¹¹³ <https://rm.coe.int/16806cc1ec>
- ¹¹⁴ <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=20160617-European-code-of-conduct>
- ¹¹⁵ <https://www.oecd.org/mena/governance/35521740.pdf>
- ¹¹⁶ <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1378293>
- ¹¹⁷ Legea Nr. 25 din 22 februarie 2008 cu privire la Codul de Conduită a funcționarilor publici accesibil la <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=342105&lang=1>
- ¹¹⁸ Legea Nr. 199 din 16 Iulie 2017 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică. Accesibil la: <http://lex.justice.md/md/336193/>
- ¹¹⁹ Legea Nr. 768 din 2 februarie 2000, cu privire la statutul alesului local. Accesibil la: <http://lex.justice.md/md/311725/>
- ¹²⁰ http://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/1489299_md_ghid_conduita_.pdf
- ¹²¹ http://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/1489299_md_ghid_conduita_.pdf

- ¹²² Ghid pentru aleșii locali, avînd drept scop să abordeze 100 de întrebări și răspunsuri pentru o mai bună guvernare la nivel local în Republica Moldova, elaborate cu suportul Delegației Uniunii Europene în Republica Moldova, parte a campaniei post-electorale/formare de capacități pentru aleșii locali, 2012, accesibil la http://www.contact.md/doc/ghidul_alesului_local_final1.pdf
- ¹²³ <https://www.alnap.org/help-library/complaints-mechanism-handbook>
- ¹²⁴ <https://www.alnap.org/help-library/overview-of-ngo-community-complaints-mechanisms-global-accountability-discussion-series>
- ¹²⁵ https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Complaint_mechanisms.pdf
- ¹²⁶ The World Justice Project (WJP) - https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/ogi_2015.pdf
- ¹²⁷ Rezultatele și recomandările cheie din evaluarea SIGMA în ceea ce privește administrația publică în Republica Moldova - http://eeas.europa.eu/archives/delegations/moldova/documents/press_corner/20160512_1_en.pdf
- ¹²⁸ <http://www.gov.md/en/content/prime-minister-meets-leadership-enterprises-merging-public-services-agency>
- ¹²⁹ http://www.gov.md/sites/default/files/document/attachments/guvernul_republicii_moldova_-_programul_de_activitate_al_guvernului_republicii_moldova_2016-2018.pdf
- ¹³⁰ www.egov.md/en/file/1493/download?token=vEyJ7ZXa
- ¹³¹ <https://rm.coe.int/guidelines-for-civil-participation-in-political-decision-making-en/16807626cf>
- ¹³² <http://www.oecd.org/gov/46560128.pdf>
- ¹³³ <http://dx.doi.org/10.1787/9789264048874-en>
- ¹³⁴ <https://www.oecd.org/governance/observatory-public-sector-innovation/blog/page/findingtherighttools.htm>
- ¹³⁵ <https://www.opengovpartnership.org/resources/open-government-guide>
- ¹³⁶ <https://www.opengovpartnership.org/resources/ogp-toolbox>
- ¹³⁷ <https://innovation.govspace.gov.au>
- ¹³⁸ <https://www.gov.uk/guidance/open-policy-making-toolkit>
- ¹³⁹ Hotărîrea de Guvern No 967 din 9 August 2016 privind mecanismul de consultare cu societatea civilă în procesul decizional, accesibil la <http://lex.justice.md/md/366274/>
- ¹⁴⁰ <https://sites.google.com/site/citizenengagementguide/>
- ¹⁴¹ <http://www.cnp.md/en/about-npc/overview>
- ¹⁴² http://www.oecd-ilibrary.org/development/strengthening-participation-in-public-expenditure-management_640564834060
- ¹⁴³ <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/ParticipatoryBudgeting.pdf>
- ¹⁴⁴ <https://unhabitat.org/books/72-frequently-asked-questions-about-participatory-budgeting/>
- ¹⁴⁵ <https://pbnetwork.org.uk/participatory-budgeting-toolkits-and-how-to-guides/>
- ¹⁴⁶ https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/SN-OBS_Questionnaire_final020514vrquestions_em.pdf
- ¹⁴⁷ http://www.fiscaltransparency.net/pp_principles/
- ¹⁴⁸ http://lex.justice.md/document_rom.php?id=C8E304A4:037190E8
- ¹⁴⁹ http://old.viitorul.org/public/files/Concluziile_evalurii_nivelului_de_transparen_a_raioanelor_din_Moldova.pdf
- ¹⁵⁰ <http://www.centruinfo.org/2016/07/07/bugetarea-participativa-la-ungheni/>
- ¹⁵¹ <https://www.oecd.org/mena/governance/36785341.pdf>
- ¹⁵² <https://rm.coe.int/guidelines-for-civil-participation-in-political-decision-making-en/16807626cf>
- ¹⁵³ <https://rm.coe.int/16804f513c>
- ¹⁵⁴ http://old.viitorul.org/public/files/Concluziile_evalurii_nivelului_de_transparen_a_raioanelor_din_Moldova.pdf

- ¹⁵⁵ Versiunea în Limba Română a Ghidului, disponibilă în format Google Site precum și PDF (versiunea succintă): <https://sites.google.com/site/ghidrevimplicareacetatenilor/home/versiunile-pdf-a-ghidurilor>
- ¹⁵⁶ Versiunea în Limba Engleză a Ghidului, disponibilă în format Google Site precum și PDF (versiunea succintă): <https://sites.google.com/site/citizenengagementguide/home/pdf-version-guide-eng>
- ¹⁵⁷ Proiect implementat cu Academia de e-Guvernare a Estoniei și Institutul pentru Guvernare Deschisă, Moldova cu suportul Ministerul Afacerilor Externe al Estoniei în cadrul programului de cooperare- <http://opengov.si.md/636-636/>
- ¹⁵⁸ <http://lex.justice.md/md/329849/>
- ¹⁵⁹ <http://lex.justice.md/md/333789/>
- ¹⁶⁰ <http://www.oecd.org/gov/digital-government/35176328.pdf>
- ¹⁶¹ http://www.constcourt.md/public/files/file/Actele%20Curtii/acte_en/MDA_Constitution_EN.pdf
- ¹⁶² <http://cancelaria.gov.md/en/content/flow-petitions-moldovan-state-chancellery-increases-first-half-2017>.
- ¹⁶³ <http://lex.justice.md/md/313313/>
- ¹⁶⁴ Legea nr. 190/1994: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&id=313313>
- ¹⁶⁵ <https://e-petitii.parlament.md/>
- ¹⁶⁶ <http://www.riscani.md/index.php?pag=petitie>

Transparența și implicarea cetățenilor sînt instrumente cheie în dezvoltarea unei bune guvernări la nivel local. Ambele ajută la crearea condițiilor pentru ca cetățenii să înțeleagă și să evalueze deciziile pe care le i-a guvernarea în numele lor, precum și să-și facă viziunile și necesitățile lor auzite în procesele de luare a acelor decizii.

Transparența și participarea efectivă pot ajuta la combaterea corupției și incompetenței în guvern. Ele contribuie la crearea condițiilor pentru sporirea încrederii în guvernare. Deasemenea, aceste instrumente permit valorificarea abilităților și experiențelor cetățenilor întru luarea unor decizii mai bune, iar ca rezultat, prestarea unor servicii publice mai eficiente de către autorități.

În acest context, actualul ghid are drept scop sprijinirea autorităților locale și regionale în eforturile lor de a face comunitățile mai deschise, mai centrate pe cetățean. Acesta oferă recomandări practice privind politicile legate de transparență și mecanisme de implicare a cetățenilor, include o evaluare concisă a celor mai răspândite riscuri ale corupției din țară și aduce exemple de practici bune.

The European Union is a unique economic and political partnership between 28 democratic European countries. Its aims are peace, prosperity and freedom for its 500 million citizens in a fairer, safer world. To make things happen, EU countries set up bodies to run the EU and adopt its legislation. The main ones are the European Parliament (representing the people of Europe), the Council of the European Union (representing national governments) and the European Commission (representing the common EU interest).

<http://europa.eu>



EUROPEAN UNION

The Council of Europe is the continent's leading human rights organisation. It comprises 47 member states, 28 of which are members of the European Union. The Congress of Local and Regional Authorities is an institution of the Council of Europe, responsible for strengthening local and regional democracy in its 47 member states. Composed of two chambers - the Chamber of Local Authorities and the Chamber of Regions - and three committees, it brings together 648 elected officials representing more than 200 000 local and regional authorities

<http://www.coe.int/congress>



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE