

Republica Moldova

Guvernarea deschisă la nivel local și etica publică

GHID PRACTIC

Ghid pentru a promova
etica publică, responsabilizarea,
transparența și participarea cetățenilor



REPUBLICA MOLDOVA

Guvernarea deschisă
la nivel local și etica publică

Original:

Handbook on Open Local Government and Public Ethics in the Republic of Moldova (versiunea engleză)

Opiniile exprimate în această lucrare sunt responsabilitatea autorului(ilor) și nu reflectă în mod necesar politica oficială a Consiliului Europei.

Text provenit și utilizat cu permisiunea Consiliului Europei. Acest document este publicat în acord cu Consiliul Europei, dar sub responsabilitatea exclusivă a traducătorului (traducătorilor).

Reproducerea extraselor (până la 500 de cuvinte) este autorizată, cu excepția scopurilor comerciale atât timp cât este păstrată integritatea textului, extrasul nu este utilizat în afara contextului, nu oferă informații incomplete sau nu induce în eroare cititorul despre natura, sfera sau conținutul textului.

Textul sursă trebuie întotdeauna recunoscut după cum urmează: „© Consiliul Europei, anul publicării”. Toate celelalte cereri referitoare la reproducerea sau traducerea întregului sau a unei părți a documentului ar trebui să fie adresate către: Directorate of Communications, Council of Europe (F67075 Strasbourg Cedex sau publishing@coe.int).

Toate celelalte cereri referitoare la această publicație trebuie adresate Congresului Autorităților Locale și Regionale al Consiliului Europei.

Congresul Autorităților Locale și Regionale al Consiliului Europei
F67075 Strasbourg Cedex
France
E-mail: congress.adm@coe.int

Design copertă și layout:
RGOLI, ASHA sh.p.k PREMS / Imprint Plus SRL

© Consiliul Europei, august 2022
(a treia ediție)

Printat de: Imprint Plus SRL

MULȚUMIRI

Aceasta este a treia ediție a Ghidului practic privind guvernarea deschisă la nivel local și etica publică în Republica Moldova. Prima ediție (2017) a fost elaborată de către Consiliul Europei în cadrul proiectului regional „Consolidarea cadrelor instituționale pentru guvernarea locală” (2015-2017) în Armenia, Azerbaidjan, Georgia, Republica Moldova, Ucraina și Belarus, implementat ca parte a Parteneriatului pentru Buna Guvernare 2015-2017 între Consiliul Europei și Uniunea Europeană. A doua ediție a ghidului a fost publicată în februarie 2021.

Secțiuni din ediția curentă, privind contextul intern, legislația, directive, bune practici și exemple de jurisprudență au fost scrise de Galina Bostan, expert anti-corupecție din cadrul Centrului de Analiză și Prevenire a Corupției, și de către Promo-LEX, organizație non-guvernamentală din Republica Moldova. Standardele și contextul internațional au fost revăzute de către Jeff Lovitt, expert senior în domeniul bunei guvernări și democrației. Cercetarea și redactarea edițiilor anterioare au fost realizate de către Veronica Crețu, expert național pe guvernare deschisă și Tim Hughes expert senior pe guvernare deschisă și democrație. Coordonarea generală a fost asigurată de Divizia de Cooperare și Relații Externe al Secretariatului Congresului Autorităților Locale și Regionale al Consiliului Europei.

Acest ghid face parte dintr-o serie de Ghiduri adaptate pentru diferite țări ce vizează capitalizarea și împărtășirea lecțiilor învățate și a celor mai bune practici identificate în cursul implementării proiectelor de cooperare. Pentru mai multe informații privind diferitele Ghiduri, consultați platforma interactivă bE-Open, dezvoltată de către Congres pentru susținerea tuturor actorilor implicați în guvernarea locală și regională în eforturile acestora de a îmbunătăți calitatea democrației în satele, orașele și regiunile lor, precum și pentru susținerea cetățenilor interesați de etica publică, responsabilitate, transparență și participare civică (<https://www.coe.int/en/web/congress/beopen>).

CUPRINS

CUVÂNT ÎNAINTE	7
SCOPUL ȘI STRUCTURA GHIDULUI	9
CAPITOLUL 1. ETICA ȘI RESPONSABILIZAREA PUBLICĂ	11
INTRODUCERE	11
CONTEXTUL INTERN	11
1.1. CODURI DE ETICĂ ȘI CONDUITĂ PROFESIONALĂ	13
1.2. MECANISME DE TRATARE A PLÂNGERILOR	16
1.3. MECANISME DE REDRESARE	18
1.4. PROTECȚIA AVERTIZORILOR DE INTEGRITATE	22
1.5. DIVULGAREA: DECLARAREA AVERII ȘI A CONFLICTULUI DE INTERES	26
CAPITOLUL 2. TRANSPARENȚA	29
INTRODUCERE	29
CONTEXTUL INTERN	30
2.1. ACCESUL LA INFORMAȚII	31
2.2. DATELE DESCHISE	35
2.3. ACHIZIȚIILE PUBLICE	37
2.4. AUDITUL EXTERN	41
2.5. FINANȚAREA PARTIDELOR POLITICE	43
CAPITOLUL 3. IMPLICAREA CETĂȚENILOR	47
INTRODUCERE	47
CONTEXTUL INTERN	48
3.1. ELABORAREA DESCHISĂ (CO-CREAREA) POLITICILOR	49
3.2. BUGETAREA PARTICIPATIVĂ	52
3.3. CONSULTAREA PUBLICĂ	55
3.4. PETIȚIILE PUBLICE	57
3.5. REFERENDUMURI LOCALE	59
CAPITOLUL 4. RISCURILE CORUPȚIEI	63
INTRODUCERE	63
CONTEXTUL INTERN	63
4.1. MITA	65
4.2. CONFLICTUL DE INTERESE	67

4.3. DELAPIDAREA	70
4.4. FRAUDA	71
4.5. NEPOTISMUL	73
4.6. UTILIZAREA NEADECVATĂ A RESURSELOR ADMINISTRATIVE ÎN CADRUL CAMPANIILOR ELECTORALE	75
4.7. EXTORCAREA	78
4.8. CLIENTELISMUL	79
4.9. PATRONAJUL	81
CONCLUZII	84
NOTE	85

CUVÂNT ÎNAINTE

Guvernele pot funcționa eficient numai dacă se bucură de încrederea cetățenilor în promisiunile lor de a oferi servicii și politici care îi servesc pe cetățeni. Guvernarea deschisă locală și un înalt nivel de etică publică sunt esențiale pentru construirea încrederii în instituțiile guvernamentale. Guvernarea locală, municipalitățile și funcționarii publici, cât și reprezentanții aleși, au un rol crucial în crearea și susținerea încrederii și a participării la luarea deciziilor, întrucât aceștia au un anumit grad de autonomie privind distribuirea resurselor, joacă un rol intermediar în legătură cu guvernele centrale și reprezintă de obicei prima interfață între cetățeni și reprezentanții aleși. Profesionalismul și integritatea funcționarilor locali aleși și administrațiilor locale, și abilitatea lor de a funcționa într-o manieră transparentă, reactivă și responsabilă constituie baza pentru furnizarea unor servicii consistente, corecte și echitabile pentru cetățeni. Reprezentanții locali și regionali aleși trebuie să acționeze ca modele în domeniul eticii publice, transparenței, responsabilității și participării la luarea deciziilor.

Pentru a îndeplini acest rol, reprezentanții aleși trebuie să fie versați în legătură cu principiile și standardele eticii publice. În plus, ei trebuie să înțeleagă legislația în vigoare, cât și mecanismele și instituțiile prin intermediul cărora legile sunt implementate și aplicate la nivel local. Autoritățile guvernamentale trebuie de asemenea să sensibilizeze publicul în legătură cu înțelegerea drepturilor lor legale și cu locurile în care trebuie să meargă pentru a depune o plângere.

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 nivelul încrederii pe care o au cetățenii în reprezentanții lor. Un deficit de transparență și deficiențe în etica publică sunt probleme cu care se confruntă toate nivelurile de guvernare, inclusiv cel local și regional. Acestea subminează furnizarea serviciilor către cetățeni și mediul de afaceri deopotrivă și reprezintă o amenințare la adresa accesului universal la serviciile de bază și la dezvoltarea economică locală durabilă. Lupta împotriva corupției trebuie să fie o prioritate pe termen lung pentru guvernele locale și regionale și organizațiile asociate lor. Acțiunile preventive organizate în comun și monitorizarea riscurilor corupției sunt esențiale pentru stimularea creșterii economice, îmbunătățirea condițiilor de viață și sporirea încrederii cetățenilor.

Odată cu descentralizarea puterii și a resurselor financiare, calitatea guvernării locale devine și mai decisivă. Prin urmare, odată cu introducerea și implementarea consistentă a dispozițiilor penale împotriva corupției, este esențial să se promoveze etica publică, transparența, responsabilitatea și procesul decizional participativ, pentru a reduce riscul corupției și a spori încrederea cetățenilor în autoritățile locale și regionale.

Congresul Autorităților Locale și Regionale din cadrul Consiliului Europei a făcut un pas decisiv în direcția promovării eticii guvernamentale, adoptând, în 1999, *Codul european de conduită pentru integritatea politică a aleșilor locali și regionali*. După revizuirea de către un grup consultativ, acesta a fost adoptat în noiembrie 2018 sub numele de *Codul european de conduită pentru aleșii locali și regionali*. Textul actualizat răspunde noilor provocări, printre care se numără noile forme de comunicare, impactul tehnologiilor digitale și respectarea confidențialității datelor, extinzându-și domeniul de aplicare asupra tuturor actorilor implicați în guvernarea locală și regională, nu doar asupra aleșilor locali.

În cadrul noilor priorități pentru 2021-2026,¹ Congresul subliniază importanța promovării calității democrației locale și regionale și a participării cetățenilor. În același timp, Congresul își dedică atenția provocărilor care decurg din pandemia Covid-19 și subliniază necesitatea de a adapta munca și activitățile la o nouă situație, inclusiv schimbările sociale, economice și politice corespunzătoare. Prioritățile tematice ale Congresului includ de asemenea reducerea inegalităților sociale și asigurarea faptului că digitalizarea și AI (inteligența artificială) sporesc participarea cetățenilor. Congresul accentuează faptul că autoritățile locale și regionale ar trebui să fie actorii principali pentru schimbare și subliniază importanța luptei împotriva corupției și clientelismului și a participării cetățenilor la procesele decizionale, pentru buna funcționare a democrațiilor locale și regionale.

Congresul este determinat să susțină un angajament pe termen lung în prevenirea corupției. În acest spirit a înființat rolul de Purtător de cuvânt privind promovarea eticii publice și prevenirea corupției la nivel local și regional. Publicarea acestui ghid și intenția noastră de a promova în mod activ utilizarea sa transmit de asemenea un semnal clar ar intenției noastre de a face aceasta o activitate prioritară pentru anii următori.

Atitudinile și așteptările cetățenilor noștri cu privire la guvernarea publică se schimbă. Pentru a reînnoi și a susține încrederea în administrația publică, trebuie să înființăm mecanisme eficiente de implementare și respectare a standardelor de conduită. Prevenirea corupției, reducerea riscurilor sale și dezvoltarea unor instituții eficiente, responsabile și transparente la toate nivelurile sunt componente esențiale ale societăților echitabile și incluzive.

Acest *Ghid practic privind transparența și participarea cetățenilor* le este adresat autorităților locale, primarilor, consilierilor locali și funcționarilor publici pentru a le sprijini eforturile de a îmbunătăți calitatea guvernării locale în sate, orașe și regiuni. Ghidul le oferă autorităților locale instrucțiuni practice privind transparența și participarea cetățenilor, identificând standardele internaționale relevante și legislația națională și oferind exemple de jurisprudență și bune practici, care pot fi aplicate și promovate de către toate autoritățile locale.



Andreas Kiefer
Secretar General

*Congresul Autorităților Locale și Regionale
al Consiliului Europei*

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 adoptă în numele lor, garantând, în același timp, că propriile nevoi și opinii ale cetățenilor sunt luate în considerare în cadrul procesului de luare a deciziilor.

Aplicarea eficientă a instrumentelor care promovează transparența și participarea cetățenilor, împreună cu o mai mare responsabilizare și etică publică, pot ajuta la eliminarea corupției și a malpraxisului guvernamental. Acestea contribuie la crearea unui mediu favorabil pentru sporirea încrederii în guvernanta publică.

Deasemenea acestea ajută guvernele să se bazeze pe abilitățile, cunoștințele și experiența cetățenilor pentru a lua decizii mai informate, pentru a identifica din timp potențialul impactul negativ al proiectelor de politici, pentru o mai mare proprietate a deciziilor rezultate și pentru furnizarea unor servicii publice mai eficiente.

Acest *Ghid practic privind transparența și participarea cetățenilor în Republica Moldova* vizează sprijinirea autorităților locale în eforturile acestora de a îmbunătăți calitatea guvernării locale în conformitate cu principiile Cartei Europene a Autonomiei Locale (ETS nr. 122) și ale Protocolului adițional al acesteia privind dreptul de participare la treburile unei autorități locale (CETS nr. 207). Ghidul oferă îndrumări practice privind etica publică și responsabilitatea, transparența, participarea cetățenilor și lupta împotriva corupției, bazate pe principiile și liniile directoare ale Consiliului Europei, inspirându-se totodată din standardele internaționale și exemplele modelelor legislative.

Pentru a-și realiza scopul practic de ghid de referință în scopul susținerii autorităților publice locale în activitatea lor zilnică, *Ghidul practic privind transparența și participarea cetățenilor în Republica Moldova* include informații specifice Republicii Moldova privind legislația pentru combaterea corupției și oferă exemple de mecanisme pentru abordarea eticii și responsabilității publice, a transparenței, și participarea cetățenilor. Ghidul oferă o evaluare concisă a celor mai răspândite riscuri în materie de corupție și un set de bune practici pentru introducerea și aplicarea eticii publice și guvernării deschise.

Implementarea mecanismelor prezentate în ghid va ajuta deasemenea autoritățile locale să contribuie la Obiectivele de Dezvoltare Durabilă (ODD)² din Agenda pentru dezvoltare durabilă 2030³, și anume obiectivele 5 (egalitatea de gen), 11 (orașe și comunități durabile), 16 (pace, justiție și instituții puternice) și 17 (parteneriate pentru atingerea obiectivelor). În acest sens, implementarea guvernării deschise la nivel local va servi ca un catalizator pentru aprofundarea angajamentului pentru o bună guvernanta în contextul dezvoltării durabile.

Ghidul este structurat în patru capitole:

► **Capitolul 1: Etica și responsabilizarea publică:**

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

► **Capitolul 2: 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, urmate de patru secțiuni ce 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 3: Participarea cetățenilor:**

Acest capitol prezintă cinci mecanisme de participare a cetățenilor, care au fost selectate pentru a reprezenta diversitatea abordărilor în acest domeniu. Urmând structura capitolului precedent, o descriere introductivă este oferită pentru fiecare mecanism și se conturează standardele internaționale relevante. Acestea sunt urmate de patru secțiuni ce 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 incluzivă a cetățenilor.

► **Capitolul 4: 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 pertinent fiecărei forme de corupție. Capitolul este susținut cu exemple de jurisprudență și bune practici referitoare la fiecare risc de corupție.

Capitolul 1

ETICA ȘI RESPONSABILIZAREA PUBLICĂ

INTRODUCERE

Etica și responsabilizarea publică sunt concepte esențiale aflate la baza unei autorități locale sau regionale eficiente. Ele țin de cultura, procesele, structurile și regulile care garantează că funcționarii acționează în interesul cetățenilor, nu în propriul interes. Acestea reprezintă caracteristici esențiale ale unei bune guvernări, și este important ca ele să fie respectate și monitorizate de către organizațiile relevante.

Etica reprezintă regulile care definesc conduita funcționarilor publici⁴ cu scopul de a garanta că cetățenii sunt tratați corect și în mod echitabil. Etica ajută funcționarii să ia decizii mai bune în interesul cetățenilor, și le permite cetățenilor să evalueze deciziile luate în numele lor de către funcționarii publici.

Răspunderea publică asigură faptul 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 vom arăta în ultimul capitol, corupția este dăunătoare pentru individ, societate, economie și guvernare din mai multe puncte de vedere. Prioritizarea eticii și răspunderii publice pot reduce cele mai grave abuzuri de putere și încuraja decizii mai responsabile și mai echitabile din partea autorităților locale.

Chiar și acolo unde corupția nu este endemică, absența eticii și a răspunderii publice poate submina încrederea populației în guvern, instituțiile publice și funcționari. Deși relația dintre etică și răspunderea publică este una complexă, punerea în aplicare în mod consistent și la timp a acestora, poate contribui la crearea și consolidarea nivelului de încredere dintre populație și guvern.

În plus, etica și responsabilizarea publică pot contribui la un mediu favorabil unde se recunoaște că cetățenii și alte părți interesate au mult de oferit în ceea ce privește calitatea procesului de luare a deciziilor. Alături de mecanisme pentru participarea cetățenilor, etica și responsabilizarea publică vor garanta că experiențele personale ale cetățenilor, competența profesională, cunoștințele și monitorizarea de către aceștia vor consolida și vor adăuga valoare deciziilor luate de guvern și de funcționarii publici.

Reprezentanții aleși trebuie să fie conștienți de procesul prin care declarațiile de avere sunt monitorizate și de către care organism, precum și ce sancțiuni pot fi aplicate, și cum, în cazul în care un funcționar dă o declarație falsă ori incompletă. Ei trebuie să cunoască regulile care guvernează denunțurile și care funcționar, sau funcționari, sunt responsabili cu luarea în evidență a denunțurilor și rapoartelor privind neregulile. Autoritățile locale trebuie să asigure instruire internă pentru noii reprezentanți aleși și să ofere pregătire regulată actualizată pentru toți funcționarii aleși. Cunoașterea și înțelegerea cadrului legal și instituțional sunt esențiale pentru ca reprezentanții aleși să reprezinte modele de integritate politică.

În fine, etica și responsabilizarea publică sunt esențiale pentru îmbunătățirea serviciilor publice, pentru că serviciile publice vor funcționa mai bine pentru oameni și întreaga comunitate, dacă sunt receptive la necesitățile oamenilor, bazându-se pe perspectivele, ideile, și viziunea acestora.

Împreună, etica și responsabilizarea publică pot asigura ca luarea deciziilor și alocarea resurselor să fie echitabile, eficiente și efective, ceea ce, la rândul său, face posibilă existența unei societăți, a unei economii și a unei democrații înfloritoare. În acest scop, Congresul autorităților locale și regionale al Consiliului Europei a adoptat Codul european de conduită pentru toate persoanele implicate în guvernarea locală și regională⁵, încurajând autoritățile locale și regionale și asociațiile lor să proiecteze programe educaționale adecvate de management al integrității și implementează servicii de consiliere, pentru a-și ajuta personalul să identifice și să facă față unor potențiale zone de risc etic și situații de conflict de interese.

Transparența și participarea cetățenilor reprezintă mecanisme importante pentru promovarea eticii și a răspunderii publice în guvernarea centrală 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.⁶ 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.

CONTEXTUL INTERN

Deși 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, unul din obstacolele fundamentale pentru dezvoltarea democratică a țării rămâne lipsa de responsabilizare a sistemului de guvernare, ceea ce generează un mediu politic negativ, care afectează încrederea cetățenilor în procesele politice, subminează supremația dreptului, provoacă emigrarea în masă, împiedică asigurarea serviciilor de bază și facilitează înflorirea corupției.

În anul 2019 în viața politică a Republicii Moldova s-au produs evenimente fără precedent, care au evidențiat cât de periculos este modul în care operează structurile statale și cât de gravă este influența politică asupra procesului luării de decizii și vulnerabilitatea sistemului judiciar. Alegerile parlamentare din Republica Moldova din februarie 2019 au avut loc într-o perioadă de regres semnificativ al democrației, pe când partidul de la conducere încerca să-și consolideze puterea. Un guvern format în ultima zi a consultărilor (8 iunie 2019) fusese rezultatul coaliției neașteptate dintre partidele pro-UE și pro-Rusia, devenind mai curând o expresie a protestului împotriva guvernului existent. Decizia imediată și controversată a Curții Constituționale de a declara nevalabile orice decizii adoptate ulterior în luna iunie 2019 a denotat nevoia pentru schimbări substanțiale în toate ramurile guvernării. Pe 12 noiembrie 2019 survine votul de neîncredere pentru guvernul pro-Occident al prim-ministrului Maia Sandu, fapt care a provocat și mai multă deznădejde și neîncredere a populației față de guvernare.

Conform Barometrului Opiniei Publice,⁷ care se bucură de respect în țară, în luna iunie 2020 încrederea în guvern rămânea la un nivel jos: 48,1% din respondenți au spus că nu au deloc încredere în guvernul țării, 27,3% au o oarecare încredere în guvern și numai 5,2% au deplină încredere în acesta. Cât despre încrederea în APL, îndeosebi în primării, datele BOP denotă o fluctuație diferită a nivelului de încredere: 16,6% din respondenți au declarat că au mare încredere în primăria locală, 36,3% au o oarecare încredere, 18% nu tocmai au încredere, iar 24,6% nu au încredere deloc.

Pentru a aborda aceste provocări Guvernul a înființat Autoritatea Națională de Integritate⁸ și a consolidat independența Centrului Național Anticorupție. Începând cu anul 2018, Autoritatea Națională de Integritate (ANI) are o nouă structură și o nouă echipă de inspectori de integritate, misiunea cărora este de a verifica declarațiile de avere ale funcționarilor publici.

Printre evenimentele pozitive relevante se numără posibilitatea de a prezenta declarațiile de avere on-line și de a accesa declarațiile prin intermediul Portalului de Declarații al ANI;⁹ în același timp, Articolul 31 al Legii Integrității (nr. 82, din 25.5.2017) prevede eliberarea certificatelor de integritate pentru persoanele care candidează pentru ocuparea funcțiilor publice eligibile.

Planul de acțiuni pentru o guvernare deschisă 2019-2020 al Republicii Moldova a fost bazat pe principiile accesului la informații, date deschise, implicarea cetățenilor și transparență.¹⁰ Strategia națională de integritate și anticorupție pentru anii 2017-2020¹¹ conține un obiectiv aparte pentru Pilonul 2, *Dezvoltarea integrității, a responsabilității, a transparenței și a rezistenței față de riscurile de corupție a agenților publici, a membrilor Guvernului și a aleșilor locali*, cu scopul de a aborda domeniile sectorului public în care se poate manifesta corupția – de exemplu, APL.

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.100 privind actele legislative prevede 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, generând astfel servicii publice care să răspundă mai bine nevoilor și cerințelor sporite ale populației. În cele din urmă, aceasta poate genera mai multă încredere în conducere, și la nivel local, și la cel național.

1.1. CODURI DE ETICĂ ȘI CONDUITĂ PROFESIONALĂ

Codurile de etică stabilesc principiile de bază pe care trebuie să le respecte funcționarii publici, precum integritatea, altruismul și deschiderea. Un cod de conduită folosește codul etic pentru a formula standarde și practici care să fie aplicate circumstanțelor speciale dintr-o instituție.

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

Standarde internaționale

Codurile de conduită și de etică bine concepute vor contribui la realizarea așteptărilor tot mai mari ale cetățenilor, ale oamenilor de afaceri și ale societății civile, punând în seama guvernelor responsabilitatea de a asigura standarde morale sporite în rândul funcționarilor și aleșilor publici. În acest mod, asemenea coduri vor susține dezvoltarea încrederii dintre populație și instituțiile și

funcționarii guvernamentali. Este important ca codurile de conduită să fie utilizabile atât pentru funcționarii publici cât și pentru oficialii aleși, și ca instruirea și îndrumarea să fie oferite pentru asigurarea unei depline înțelegeri a codurilor de către toți funcționarii. Trebuie să fie luate măsuri disciplinare și sancțiuni clare în cazurile de nerespectare a codurilor.

Următoarele standarde și convenții internaționale privesc coduri de etică și conduită profesională:

- ▶ **Recomandarea Comitetului de Miniștri ai Consiliului Europei cu privire la Codurile de conduită pentru funcționari publici**¹², precum și **Codul european de conduită pentru aleșii locali și regionali**¹³ reprezintă textele de referință pentru autoritățile locale și regionale din Europa pentru asigurarea integrității politice.
- ▶ **Orientările Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei privind etica publică**¹⁴ consolidează într-un singur document principiile, standardele și recomandările fundamentale ale Consiliului Europei în acest domeniu, acoperind toate categoriile de funcționari publici, fie ei aleși, numiți sau angajați. Acestea sunt completate de **Ghidul privind etica publică: Pași practici pentru implementarea eticii publice în organizațiile publice**,¹⁵ un document viu care oferă studii de caz și exemple din statele membre ale Consiliului Europei.
- ▶ **Recomandările OCDE privind integritatea publică**¹⁶ deplasează accentul de pe politicile de integritate ad-hoc pe o abordare comportamentală dependentă de context și pornind de la riscuri, o atenție deosebită acordându-se dezvoltării unei culturi a integrității în întreaga societate.
- ▶ Acest document al **Transparency International privind implementarea unor standarde etice eficiente în guvernare și în serviciul public**¹⁷ propune mecanisme practice pentru instituționalizarea unor standarde sporite de integritate morală pentru aleșii locali și funcționarii publici.

Contextul intern

Orice funcționar public din Republica Moldova trebuie să respecte Codul de conduită, aprobat de guvern în anul 2008. Codul îi obligă pe 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 de mecanismele de conformare în vigoare.¹⁸

Codul nu li 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 publică¹⁹ și Legea privind statutul alesului local.²⁰ Aceste legi nu conțin prevederi aparte ce țin de conduita aleșilor locali.

Legislația

Discuțiile privind necesitatea unui Cod de conduită pentru funcționarii publici din Republica Moldova au avut loc în 2004. Patru 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;
- ▶ creării unui mediu care să sporească încrederea cetățenilor în autoritatea publică.

Pe lângă aceasta, Articolul 23 al Legii integrității nr. 82 din 25.5.2017 stipulează respectul față de normele de etică și deontologie și descrie responsabilitățile conducătorului unei entități publice, printre care se numără: să instituie și să implementeze norme de etică și deontologie; să asigure instruirea agenților publici cu privire la normele de etică și deontologie; să le ofere agenților publici exemplul propriu de respectare a acestor norme; să aplice mecanismele de tragere la răspundere disciplinară, iar în cazul în care încălcările admise întrunesc elementele unor contravenții sau infracțiuni, să sesizeze autoritatea anticorupție responsabilă.

Directive

În anul 2013 Cancelaria de Stat a Moldovei a elaborat un ghid metodic în calitate de sprijin practic în implementarea actualului cod.²¹ Ghidul oferă exemple clare cu privire la modul în care un funcționar public se ghidează după următoarele principii: legalitate, imparțialitate, independență, profesionalism, loialitate. Ghidul are un capitol separat privind consecințele juridice în cazul nerespectării prevederilor legii.

Ghidul metodologic conține toate prevederile legii privind Codul de Conduită pentru funcționarii publici din Republica Moldova, precum și un capitol dedicat conformării acesteia, și are scopul să ajute atât funcționarii publici, cât și cetățenii să înțeleagă valoarea Codului de conduită în sectorul public.

În pofda resurselor limitate, autoritățile locale pot încorpora pe deplin principiile Codului de conduită în activitățile lor de zi cu zi:

- ▶ Autoritățile locale pot organiza sesiuni de mini-instruire cu privire la Codul de conduită, bazate pe ghid, și să asigure că atât personalul autorităților locale, cât și membrii consiliului local sunt familiarizați cu prevederile Codului;
- ▶ Se poate elabora un mini-ghid cu cele mai importante aspecte, care va fi oferit întregului personal al autorităților locale, iar un proces continuu de actualizare poate avea loc o dată la câteva luni;
- ▶ Codul poate fi publicat on-line, pe pagina web a autorităților locale;
- ▶ Indicatori și perfecționare – autoritățile locale își pot evalua eficiența și eficacitatea, pornind de la o listă de indicatori care să permită măsurarea progresului, și să comunice cu cetățenii despre rezultate.

Pe lângă cele de mai sus, cu sprijinul partenerilor de dezvoltare a fost elaborat un ghid pentru reprezentanții/aleșii locali, care abordează 100 de întrebări legate de buna guvernare locală în Republica Moldova.²²

În anul 2017 guvernul a elaborat un modul de instruire dedicat eticii și integrității funcționarilor publici. Însă, conform datelor raportului *Reforme APL și ale guvernării locale în statele Parteneriatului Estic* (2017),²³ programele de instruire stipulate de legislația curentă a Republicii Moldova nu au fost deocamdată implementate pe deplin, iar numărul obligatoriu de ore de formare specificate pentru fiecare funcționar public nu se realizează în practică.

Bune practici

În opinia autorilor Ghidului privind Codul de conduită,²⁴ ghidul însuși este considerat o bună practică în sine, având în vedere simplitatea și relevanța sa pentru orice funcționar public. Ghidul a fost distribuit în câteva exemplare la toate autoritățile centrale și locale din țară. El este folosit ca referință în cadrul sesiunilor de instruire privind integritatea unui funcționar public, organizate 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 autoritățile centrale și unul pentru autoritățile locale (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.

În același timp, se poate observa un anumit progres în tendința reprezentanților autorităților locale de a promova practica adoptării unor coduri de conduită pentru funcționarii publici și angajații consiliilor raionale. De exemplu, consiliul raional Ștefan-Vodă a adoptat un asemenea cod în ianuarie 2018,²⁵ precum și consiliul raional Leova – în februarie 2018.²⁶ La nivel local, doar 27% din autoritățile locale și-au publicat codurile proprii de etică și deontologie, conform unui raport din 2017 asupra Monitorizării și evaluării implementării Strategiei naționale de integritate și anticorupție.²⁷

1.2 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 aleșilor în funcții publice să identifice cazurile în care serviciile publice sunt oferite în mod ineficient sau inechitabil. Când aceste mecanisme duc la tratarea rapidă și eficientă a reclamațiilor, ele pot crea condiții pentru creșterea încrederii cetățenilor în administrația guvernamentală.

Standarde internaționale

Pentru a asigura încredere în aceste mecanisme, autoritățile locale trebuie să aibă în vedere și să soluționeze fiecare reclamație cu promptitudine și în detaliu. Mecanismele de reclamații pot fi făcute mai accesibile prin aplicarea unei abordări de singură oprire, astfel încât cetățenii să nu fie nevoiți să caute între mai multe birouri sau website-uri.

Dacă guvernul folosește o abordare proactivă pentru a preîntâmpina repetarea cazurilor similare de reclamații, mecanismele de reclamații pot de asemenea să ajute guvernele la identificarea unor noi abordări privind furnizarea de servicii și creșterea participării cetățenilor. În acest scop, mecanismele de reclamații trebuie combinate cu evaluări periodice de furnizare a serviciilor, inclusiv folosirea sondajelor de opinie publică și schimbul de experiență și modalități cu alte autorități locale, pentru încurajarea adoptării unei game mai largi de bune practici și instrumente folosite și testate.

Nu există standarde internaționale specifice pentru mecanismele de reclamații legate de serviciile publice. Totuși, mecanismele și procedurile de răspuns la reclamații sunt cuprinse într-o garanție legală internațională la dreptul de participare în afacerile unei autorități locale, existând și un număr de ghiduri și broșuri pentru societate civilă, care pot fi de ajutor. A se consulta, de exemplu:

- ▶ **Protocolul suplimentar la Carta Europeană a Autonomiei Locale privind dreptul de participare la treburile unei autorități locale (CETS nr. 207)**²⁸ asigură garanția juridică internațională a acestui drept, inclusiv stabilirea unor mecanisme și proceduri pentru abordarea și reacția la plângerile și sugestiile cetățenilor.

- ▶ **Ghidul Transparency International²⁹ cu privire la mecanismele de tratare a plângerilor**, prezintă bunele practici în stabilirea unui mecanism comunitar de tratare a plângerilor.
- ▶ **Manualul Consiliului danez al refugiaților³⁰** descrie modul de configurare și gestionare a unui mecanism de tratare a plângerilor.
- ▶ **Prezentarea generală a World Vision asupra mecanismelor de reclamații ale organizațiilor non-guvernamentale³¹** oferă o prezentare generală asupra mecanismelor și instrumentelor utilizate de agențiile de dezvoltare pentru primirea reclamațiilor.

Contextul intern

Scorul Republicii Moldova în Indicele Statului de Drept al Proiectul Mondial al Justiției³² este 0,49, punctajul fiind acordat între 0 și 1, unde 1 indică manifestarea cea mai proeminentă a statului de drept. În consecință, Moldova ocupă locul 83 dintre cele 123 de state care participă la clasament, iar printre 13 state de vârf din Europa de Est și Asia Mijlocie ocupă locul 9, în fruntea acestora situându-se Georgia.

Având în vedere definiția largă a mecanismelor de tratare a plângerilor și a dreptului de participare la afacerile publice, se poate dovedi necesar un spectru divers de soluții, însă pentru toate este important să existe și să funcționeze un sistem judiciar independent și imparțial.

În Programul de guvernare pentru perioada 2016-2018³³ punctul 22 al componentei buneii guvernante (administrația centrală și locală) stipulează: "Introducerea standardelor minime de calitate pentru serviciile publice și a sistemului de indicatori de monitorizare/evaluare a calității lor, precum și a instrumentelor de depunere a reclamațiilor cu privire la serviciile publice prestate sub standard." Trebuie însă să admitem că deocamdată nu există dovezi ale rezultatelor acestei activități conform planului.

În ceea ce privește responsabilitatea în sectorul public, este important de menționat că instituția Avocatul Poporului nu și-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 prestarea serviciilor se numără:

- ▶ Serviciile publice prestate cetățenilor nu se bazează pe aceleași standarde în toate instituțiile publice; nicio instituție nu este responsabilă pentru definirea și asigurarea unor criterii minime de calitate în prestarea serviciilor;
- ▶ Nu există un cadru juridic instituționalizat, care să protejeze cetățenii împotriva administrării defectuoase și a deciziilor administrative nejustificate;
- ▶ Utilizatorii/beneficiarii cu nevoi speciale se confruntă cu multe obstacole în accesarea serviciilor publice și obținerea informațiilor despre servicii.³⁴

Legislația

Guvernul Republicii Moldova a înființat Agenția Servicii Publice pe 26 aprilie 2017, cu scopul de a asigura servicii publice de înaltă calitate. Agenția Servicii Publice a fost creată în conformitate cu prevederile reformei administrației publice și a Planului de acțiuni privind reforma modernizării serviciilor publice pentru anii 2017-2021. Ea se bazează pe principiul ghîșeului unic pentru prestarea de servicii publice și asigurarea digitalizării acestora, inclusiv eficientizarea proceselor operaționale și reducerea costurilor suportate de cetățeni³⁵.

Legea Codului Administrativ nr. 116 din 19.07.2018³⁶ a introdus o procedură separată pentru a reglementa plîngerile cetățenilor, iar autoritățile publice locale trebuie să implementeze

mecanismele de reclamații stabilite, pentru a primi feedback despre serviciile pe care le prestează.

Directive

Componenta bunei guvernance 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 prestate³⁷. Planul de Acțiuni al Guvernului pentru anii 2020-2023 include obiective precum creșterea calității și accesibilității serviciilor publice acordate cetățenilor și sectorului privat, și îmbunătățirea serviciilor electronice acordate cetățenilor și antreprenorilor³⁸.

Bune practici

Pentru moment, sondajul *Citizen Report Card (Fișa cetățeanului)*³⁹, realizat pentru prima dată în Republica Moldova în 2010, rămâne unicul studiu complet asupra spațiului public, oferind informații extinse despre serviciile prestate de 30 de instituții publice. Sondajul a fost realizat în 173 de locații, 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 prestate și dificultățile cu care s-au confruntat cetățenii la accesarea serviciilor.

Studiul a arătat că există un grad de nemulțumire față de calitatea serviciilor publice. Acestea ar trebui examinate în continuare pentru a vedea dacă au fost sau nu efectuate îmbunătățiri. Studiile calitative ar fi utile pentru a identifica ulterior cauzele acestei nemulțumiri, precum și pentru a identifica în detaliu modul în care publicul consideră că prestarea serviciilor ar putea fi ameliorată. Totuși, conform aceluiași sondaj, administrația publică locală a primit calificative ridicate de satisfacție - consilii raionale (86%), primăriile și consiliile locale (78%).

Autoritățile publice locale pot utiliza metodologia acestui studiu pentru a realiza cu regularitate sondaje la nivel local în scopul identificării lacunelor/neregulilor și aspectelor care necesită îmbunătățire.

1.3. MECANISME DE RECURS

Mecanismele de redresare a plângerilor (MRP) sunt instrumente care merg dincolo de mecanismele de reclamații și alte canale de răspuns, întrucât cetățenii pot folosi un MRP pentru a se adresa instituțiilor guvernamentale și municipalităților locale privind impactul și implementarea politicilor asupra cetățenilor înșiși. Când politica unei agenții publice afectează interesele cetățenilor, sau când deciziile luate de organismele guvernamentale centrale sau locale provoacă neplăceri cetățenilor, părțile interesate pot folosi sistemul de redresare creat de agențiile guvernamentale și de organismele municipale locale pentru a-și prezenta plângerea. Un mecanism de redresare a plângerilor nu este folosit pentru a înlocui tribunalul sau sistemul de audit sau investigația oficială; și nici nu reprezintă mecanismul adecvat pentru plângeri împotriva potențialelor acte penale, precum cazurile de corupție. MRP-urile sunt destinate pentru soluții coroborante ale plângerilor.

Standarde internaționale

Mecanismele de redresare sunt utilizate drept un serviciu de primă linie de către cetățeni pentru rezolvarea efectivă a reclamațiilor și/sau neplăcerilor. Mai mult, organizațiile de afaceri pot folosi MRP-urile pentru a reduce riscurile operațiunilor lor de afaceri, iar MRP-urile pot deveni un mecanism prompt și eficient pentru aplanarea disputelor în afara acțiunilor legale.

Mecanismele de redresare eficiente pot servi la identificarea modelelor de corupție și malpraxis, și la crearea de politici de prevenire a corupției. Pentru asigurarea unui acces sporit, este important să se informeze populația în privința MRP-urilor și să se ofere cetățenilor consultanță gratuită privind formularea plângerilor și procedurile de urmat pentru obținerea redresării.

Standardele pentru mecanismele de redresare a plângerilor sunt stabilite în special de organizații internaționale precum Banca Mondială, Banca de Dezvoltare Asiatică (ADB), Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OECD), Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (UNDP) și Comisia Europeană. Aceste standarde sunt legate în special de stabilirea cadrului legal pentru protecția drepturilor cetățenilor. Aceste standarde sunt prezentate în următoarele linii directoare:

- ▶ **Fiabilitatea serviciilor publice: asigurarea drepturilor cetățenilor** din partea OECD, privind audierea drepturilor cetățenilor folosind cadrul legal stabilit de instituțiile de stat.⁴⁰
- ▶ **OECD, Recomandarea Consiliului privind conducerea și capacitatea în serviciul public, OECD/LEGAL/0445** – recomandarea are 14 principii și definește responsabilitatea serviciului public.⁴¹
- ▶ **Cum se depune o plângere la nivelul UE către Comisia Europeană** este o broșură care descrie posibilitatea cetățenilor de a contacta și a depune o plângere la Comisia Europeană.⁴²
- ▶ Ghidurile elaborate de instituțiile internaționale privind protecția drepturilor cetățenilor în cursul implementării unui proiect de afaceri includ **Ghidul ADB pentru dezvoltarea capacității privind Mecanismele de redresare a plângerilor**.⁴³

Contextul intern

Furnizarea de servicii publice de înaltă calitate în timp util în Republica Moldova este o prioritate a autorităților centrale și locale. În acest sens, au fost puse în aplicare la nivel național documente strategice consecutive.⁴⁴ În cea mai mare parte, guvernele anterioare și-au concentrat eforturile asupra reformelor instituționale și financiare sistemice. Cadrul de reglementare a fost continuu optimizat pentru a asigura conformitatea cu dreptul internațional, Agenda de Dezvoltare 2030⁴⁵ și pentru armonizarea cu acquis-ul UE. Furnizarea de servicii publice a fost modernizată prin crearea de ghișee unice⁴⁶, servicii electronice⁴⁷, inclusiv plăți electronice pentru a se adapta nevoilor cetățenilor.

Totuși, instrumentele create pentru a măsura satisfacția cetățenilor la nivel național cu serviciile accesate⁴⁸ au fost implementate doar sporadic și nu sunt aplicate în mod constant. Datele integrate sunt disponibile în cadrul sondajelor de percepție a opiniei publice, cum ar fi Barometrul Opiniei Publice⁴⁹ realizat semestrial, Sondajul privind Impactul Strategiei Naționale de Integritate și Anticorupție pentru 2017-2020⁵⁰, realizat în două ediții, precum și alte sondaje sectoriale. În încercarea de a pune în aplicare reformele, autoritățile efectuează sondaje pe paginile lor web oficiale, deși în ultima perioadă această practică este redusă. În prezent, nu este disponibil un mecanism consolidat pentru a asigura respectarea și repararea drepturilor cetățeanului ca persoană sau ca afacere atunci când acestea sunt încălcate de autoritățile publice.

Autoritățile locale oferă o gamă largă de servicii administrative în domeniul educațional, medical și social, administrează servicii locale-comunale, servicii fiscale, cadastrale și de stare civilă. Cu toate acestea, procedurile de reparare sunt tratate ca plângeri obișnuite, iar autoritățile nu țin evidența numărului de soluții identificate la cererile cetățenilor pentru o intervenție administrativă. De obicei, după examinarea unei plângeri, în cazul unei soluții nesatisfăcătoare, solicitantul este sfătuit să se adreseze în instanța de judecată. Cu toate acestea, cetățenii au dreptul să se aștepte la un nivel ridicat de transparență, eficiență, executare rapidă și capacitate de reacție, indiferent dacă depun o plângere formală sau își exercită dreptul de petiție.

Legislația

Până în anul 2018, unele elemente ale procedurii administrative erau reglementate de câteva documente, precum Legea nr.793/2000 privind contenciosul administrativ⁵¹ și Legea nr. 190/1994 cu privire la petiționare⁵². Lipsa de coerență, claritate și accesibilitate, combinată cu interpretarea greșită în timpul aplicării, au dus la încălcări frecvente ale drepturilor și intereselor legitime ale cetățenilor.

În timpul procedurii legislative⁵³ pentru aprobarea noului Cod administrativ, Guvernul Republicii Moldova a subliniat necesitatea unui document unificat care să descrie clar remediile disponibile și procedura care trebuie urmată pentru depunerea unui recurs, corectarea imediată a oricărei erori clericale, aritmetice sau similare și procedura care trebuie urmată pentru revizuirea deciziilor adoptate care afectează negativ interesele unei persoane și cele care sunt benefice pentru acea persoană.⁵⁴

Codul administrativ adoptat prin Legea nr.116 în 2018⁵⁵ a sistematizat normele legale privind procedura administrativă desfășurată de instituțiile publice (Cartea 1), a sistematizat reglementările și instituțiile judiciare specifice procedurii administrative (Cartea 2) și cele conexe la examinarea judiciară a litigiilor administrative (Cartea 3), vizînd asigurarea respectării drepturilor și libertăților, protejate de lege, ale persoanelor fizice și ale persoanelor juridice.

Legea integrității nr. 82 din 25.05.2017⁵⁶ reglementează domeniul integrității în sectorul public la nivel politic, instituțional și profesional, inclusiv responsabilitățile autorităților publice pentru cultivarea, consolidarea și controlul integrității și sancționarea lipsei de integritate în sectorul public. Legea prevede, de asemenea, eliminarea consecințelor actelor de corupție, stabilind dreptul autorității competente de a dispune (articolul nr. 48, alin. 1), la cererea victimei, repararea prejudiciilor cauzate de anumite contravenții dacă nu există divergențe în ceea ce privește întinderea prejudiciului.

Un canal de comunicare rapid între cetățeni și autorități este reprezentat de sistemul de linii telefonice anticorupție și informare. Regulamentul de funcționare a sistemelor de telefonie anticorupție, aprobat prin Legea nr. 252 din 25.10.2013⁵⁷, descrie trei niveluri ale sistemului de linii telefonice: linia națională anticorupție (a Centrului Național Anticorupție), linii specializate anticorupție și linii instituționale pentru informare. Toate aceste trei linii sunt destinate să funcționeze simultan în cadrul autorităților centrale și locale pentru a primi, prin telefon, orice informații referitoare la acte de corupție, pentru a examina informațiile primite și a lua măsurile necesare, inclusiv prezentarea acestor informații către organismul competent și/sau să ofere asistență cetățenilor.

Un mecanism suplimentar de redresare este prevăzut de Legea cu privire la Avocatul Poporului nr. 52/2014⁵⁸. Conform articolului 18, Avocatul Poporului examinează plângerile privind deciziile, acțiunile sau inacțiunile autorităților publice, organizațiilor și companiilor, indiferent de tipul de proprietate și forma de organizare juridică, a organizațiilor necomerciale și a oficialilor responsabili. niveluri care, în opinia petiționarului, i-au încălcat drepturile și libertățile.

Directive

Codul administrativ⁵⁹ împuternicește autoritățile publice să desfășoare propriile proceduri administrative pentru soluționarea unei plângeri și restabilirea dreptului încălcat al unui cetățean. De asemenea, descrie în detaliu procedura administrativă, distinctă de cererea prealabilă și de litigiile judiciare de contencios administrativ. Conform articolului nr. 9 din Cod, orice cerere, sesizare sau propunere adresată de o persoană fizică sau persoană juridică către o autoritate publică este tratată ca o petiție:

- ▶ Prin cerere se solicită emiterea unui act administrativ individual sau efectuarea unei operațiuni administrative;
- ▶ Prin sesizare se informează autoritatea publică cu privire la o problemă de interes personal sau public;
- ▶ Prin propunere se urmărește realizarea de către autoritatea publică a unor acțiuni de interes public.

Codul descrie în Cartea 2 procedura administrativă nejudiciară, stabilind:

- ▶ statutul participanților, competențele și reprezentarea acestora în cadrul procedurii administrative,
- ▶ termenii, etapele de inițiere și finalizare a procedurii,
- ▶ aspecte instituționale, de transparență, comunicare și costuri,
- ▶ clarificarea situației examinate și obținerea probelor, inclusiv citarea și audierea martorilor și a experților,
- ▶ procedura de emitere a actelor administrative, regimul juridic aplicat contractelor administrative și executarea acestora,
- ▶ procedura administrativă prealabilă (anterior procedurii de contencios administrativ).

Extrem de relevante pentru autoritățile publice locale, ca parte a procedurii de emitere a actelor administrative, sunt:

- ▶ Capitolul 4 din Titlul 3, articolele 143-153 din Codul administrativ, care reglementează diverse opțiuni pentru autoritățile publice de anulare și încetare a efectelor juridice ale actelor administrative individuale, până la procedura prealabilă.
- ▶ Titlul 4. Contractul administrativ, care reglementează posibilitatea autorităților publice de a încheia, în locul emiterii unui act administrativ individual, un contract administrativ cu persoana căreia i-ar fi adresat actul administrativ. Contractul administrativ poate lua forma unui contract de împăcare sau de schimb.

Bune practici

Un mecanism special de redresare există la nivel central în domeniul achizițiilor publice și care este reprezentat de Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor.⁶⁰ Anual, 10% din numărul total de achiziții sunt contestate. Cu toate acestea, în aproximativ trei ani (iulie 2017 - iunie 2020), valoarea contestațiilor a atins suma totală de 12,5 miliarde MDL, ceea ce reprezintă aproximativ 50% din valoarea totală a achizițiilor. Soluționarea contestațiilor, conform normelor legale, este responsabilitatea celor șapte consilieri de la Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor.⁶¹

Un alt mecanism de redresare este cel oferit de Platforma ReLawed62 care prevede oportunitatea de a modifica legislația existentă, prin contribuția cetățeanului ca destinatar al normelor legale. Instrumentul permite oricărui cetățean să raporteze legi sau acte normative, prin descrierea (inclusiv anonimă) a prevederilor problematice, care, ca urmare a propriei experiențe, sunt ambigue sau interpretabile. Centrul Național Anticorupție (CNA) analizează și confirmă riscurile de corupție raportate, identifică și adresează modificările relevante altor autorități publice. Până acum, au fost depuse și examinate 17 rapoarte, iar statutul lor este disponibil public pe platformă. CNA a transmis problemele raportate autorităților responsabile, semnalând normele care generează corupție, iar în trei cazuri Ministerul Justiției a inițiat promovarea modificărilor relevante.

1.4. PROTECȚIA AVERTIZORILOR DE INTEGRITATE

Corupția și alte acțiuni dăunătoare interesului public, inclusiv sănătății publice, sunt mai pregnante în cadrul organizațiilor cărora le lipsește cultura transparenței și supravegherii. Un avertizor de integritate este o persoană care dezvăluie informații privind activități ilegale sau lipsite de etică din cadrul unei organizații publice sau private, iar drepturile unui avertizor care dezvăluie delict, sau acte și omisiuni dăunătoare interesului public trebuie protejate prin legi pentru avertizorii de integritate. Deși este de obicei un angajat, avertizorul de integritate poate fi de asemenea un subcontractor, un furnizor, un stagiar fără plată sau un voluntar. Protecția avertizorilor este de asemenea importantă în sectorul privat, unde aceștia pot denunța luarea de mită din partea funcționarilor publici sau practici dăunătoare pentru mediu sau pentru sănătatea și siguranța publică.

Standarde internaționale

Cei mai mulți avertizori de integritate își exprimă îngrijorările în interior sau în fața autorităților responsabile cu aplicarea legii, mai degrabă decât să facă denunțuri publice. Protecția avertizorilor de integritate, cât și o cultură organizațională care prioritizează transparența și dialogul, servesc la promovarea responsabilității, creează încredere în integritatea guvernării și încurajează denunțurile privind neregulile și corupția. Protecția denunțătorilor îi poate motiva pe angajați să raporteze neregulile fără frică de represalii, și creează transparență și încredere în cadrul unei organizații, transmitând cetățenilor mesajul că etica este respectată, iar delicturile sunt detectate și remediate.

Drepturile avertizorilor de integritate pot fi consolidate prin definirea unor procese clare și prin furnizarea unor canale confidențiale și sigure pentru dezvăluiri. Trebuie introduse și aplicate cu consistență remedii explicite, inclusiv penalizări pentru redresarea represiunilor împotriva avertizorilor de integritate. Instruirea personalului de resurse umane în cadrul guvernării locale și agențiilor guvernamentale trebuie acompaniată de conștientizarea publicului, astfel încât atât cetățenii cât și funcționarii guvernamentali să înțeleagă rezultatele pozitive ale avertizărilor pentru un bun raport calitate-preț, încrederea în autoritățile publice și calitatea serviciilor.

Următoarele convenții și standarde internaționale privesc protecția avertizorilor de integritate:

- Crearea de mecanisme complete și eficiente pentru protejarea celor care diseminează informații de interes public este o **recomandare** atât a Națiunilor Unite cât și a Consiliului Europei,⁶³ precum și a **Organizației pentru Cooperare Economică și Dezvoltare (OECD)**.⁶⁴

- ▶ **Raportul, Recomandarea și Rezoluția Congresului Consiliului Europei privind protecția avertizorilor de integritate. Provocări și oportunități pentru guvernarea regională și locală**⁶⁵ solicită „autorităților locale și regionale să stabilească și să difuzeze o politică de avertizare, cu canale de raportare interne și anonime adecvate și să se asigure că există instituții independente desemnate pentru a supraveghea și procesa dezvoltarea informațiilor”.
- ▶ **Convenția Națiunilor Unite împotriva Corupției**⁶⁶ este singurul instrument legal universal anti-corupție.
- ▶ Aceasta este sprijinită de **Ghidul tehnic al convenției**.⁶⁷
- ▶ **Directiva UE privind protecția persoanelor care denunță încălcări ale legilor Uniunii** cere guvernelor UE să întrunească standardele minime pentru stabilirea de canale pentru raportări și asigurarea protecției legale a denunțătorilor.⁶⁸
- ▶ **Convenția legii penale privind corupția a Consiliului Europei (ETS No. 173)**⁶⁹ are ca scop coordonarea încriminării practicilor de corupție și îmbunătățirea colaborării internaționale privind punerea sub acuzare a delictelor.
- ▶ **Convenția legii civile privind corupția a Consiliului Europei (ETS No. 174)**⁷⁰ definește reguli comune internaționale pentru remedii eficiente pentru persoanele afectate de corupție.

Contextul intern

Avertizorii de integritate constituie una din sursele importante pentru deconspirarea practicilor ilegale, lipsite de etică de la locul de muncă, fie entitate publică, fie privată. Ei cunosc cel mai bine situația pe interior, pot să raporteze încălcările “direct de la sursă” și ar trebui să constituie un element esențial al climatului de integritate instituțională al oricărei entități din Republica Moldova, așa cum este stabilit în Legea integrității nr. 82 din 25.05.2017⁷¹ și dezvoltat prin legislația specială. Cu toate acestea, implementarea instituției avertizorilor de integritate se confruntă cu unele provocări.

Avertizorii de integritate sunt deseori asociați cu “turnătorii”. Angajații ar putea de asemenea să fie reticenți în a face dezvăluiri, întrucât s-ar putea să le fie afectată viața profesională sau personală.

Provocările enunțate mai sus, ar putea fi depășite prin mediatizarea importanței dezvăluirilor practicilor ilegale de la locul de muncă, oferirea informației accesibile privind procedurile aplicate, garanțiile de protecție de care pot beneficia avertizorii de integritate și instruirea reprezentanților profesiilor juridice privitor la aplicarea cadrului normativ național și internațional din domeniul protecției avertizorilor de integritate.

Legislația

Republica Moldova s-a dotat cu un cadru normativ satisfăcător privind avertizorii de integritate: Legea nr.122 din 12.07.2018⁷² privind avertizorii de integritate și Hotărârea Guvernului nr.23 din 22.01.2020 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de examinare și raportare internă a dezvăluirilor practicilor ilegale⁷³. Până la intrarea în vigoare a acestor acte normative, domeniul avertizorilor de integritate era acoperit prin Hotărârea Guvernului nr.707 din 09.09.2013 pentru aprobarea Regulamentului-cadru privind avertizorii de integritate, care a fost abrogată la 24.01.2020.⁷⁴

Legea nr.122 din 12.07.2018 privind avertizorii de integritate⁷⁵ reglementează dezvăluirile practicilor ilegale din cadrul entităților publice și private, procedura de examinare a acestor

dezvăluiri, drepturile avertizorilor de integritate și măsurile de protecție a lor, obligațiile angajatorilor, competențele autorităților responsabile de examinare a unor asemenea dezvăluiri și ale autorităților de protecție a avertizorilor de integritate.

Scopul Legii privind avertizorii de integritate este de a spori cazurile de dezvăluire a practicilor ilegale și a altor dezvăluiri de interes public prin: promovarea climatului de integritate în sectoarele public și privat; asigurarea protecției avertizorilor de integritate împotriva răzbunării în contextul examinării dezvăluirilor de interes public ale practicilor ilegale; prevenirea și sancționarea răzbunărilor împotriva avertizorilor de integritate.

Pentru implementarea efectivă a unor prevederi a Legii privind avertizorii de integritate, Guvernul prin Hotărârea nr.23 din 22.01.2020, a aprobat Regulamentul privind procedurile de examinare și raportare internă a dezvăluirilor practicilor ilegale. Acesta stabilește procedura de raportare internă a dezvăluirilor practicilor ilegale de către angajații entităților publice și private, procedura de înregistrare și examinare a dezvăluirilor practicilor ilegale, procedura de recunoaștere în calitate de avertizor de integritate și de aplicare a măsurilor de protecție față de angajații care dezvăluie cu bună-credință și în interes public practicile ilegale interne.

Directive

În sensul Legii privind avertizorii de integritate, avertizor de integritate este angajatul care face o avertizare de integritate. Angajatul este definit ca o persoană fizică, care are sau a avut în ultimele 12 luni calitatea de salariat, stagiar, voluntar potrivit legislației muncii sau raporturi juridice contractuale, civile cu un angajator, care poate fi entitate publică sau privată.

Avertizarea de integritate (dezvăluirea cu bună-credință de către un angajat a unei practici ilegale ce constituie o amenințare sau un prejudiciu adus interesului public) poate fi făcută angajatorului (dezvăluire internă), Centrului Național Anticorupție (dezvăluire externă) sau public (mass media, postări pe rețelele sociale etc). Angajatul poate face avertizarea de integritate:

- ▶ în scris, urmând modelul formularelor din Anexa 1 și 2 a Legii privind avertizorii de integritate
- ▶ online, prin sistemul electronic de dezvăluire al angajatorului (dacă există) sau al Centrului Național Anticorupție
- ▶ verbal, prin comunicare la linia telefonică anticorupție al angajatorului sau a Centrului Național Anticorupție.

Articolul 11 din Lege stabilește condițiile pentru înregistrarea unei dezvăluiri a practicilor ilegale în Registrul dezvăluirilor practicilor ilegale și al avertizărilor de integritate și, implicit, recunoașterea statutului de avertizor de integritate. Autoritățile responsabile de examinarea dezvăluirilor practicilor ilegale sînt angajatorii, în cazul dezvăluirilor practicilor ilegale interne, și Centrul Național Anticorupție, în cazul dezvăluirilor practicilor ilegale externe.

Termenul de examinare a dezvăluirilor practicilor ilegale este de 30 de zile, calculat de la data înregistrării în Registrul dezvăluirilor practicilor ilegale și al avertizărilor de integritate. Avertizorul de integritate va fi informat:

- ▶ despre termenul de examinare a dezvăluirilor practicilor ilegale
- ▶ privitor la prelungirea termenului de examinare a dezvăluirilor practicilor ilegale
- ▶ despre faptul că avertizarea de integritate va fi examinată în condițiile și termenele prevăzute de Codul Contravențional sau de procedură penală, atunci cînd în baza avertizării de integritate este pornit un proces contravențional sau penal.

Dacă avertizorul de integritate este supus răzbunării (prin acțiuni, inacțiuni sau amenințări) din partea angajatorului sau a unei alte persoane din cadrul entității publice sau private în care activează, este în drept să solicite protecție. Autoritățile de protecție sînt: fie angajatorul (în cazul dezvăluirilor interne ale practicilor ilegale) sau Avocatul Poporului (în cazul dezvăluirilor externe și publice ale practicilor ilegale). Avocatul Poporului examinează cererea de protecție a avertizorilor de integritate și contribuie la apărarea acestora în conformitate cu Legea nr.52/2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsperson).⁷⁶

Cererea de protecție se examinează în termen de 15 zile, calculat din data înregistrării acesteia, avertizorul de integritate fiind informat despre rezultatul examinării.

Articolul 14 din Legea privind avertizorii de integritate stabilește următoarele garanții pentru protecția avertizorului de integritate:

- ▶ transferul său ori al persoanei care întreprinde acțiuni de răzbunare, pe perioada examinării cererii de acordare a protecției, într-o altă subdiviziune a entității publice sau private în care activează, cu menținerea specificului de activitate, pentru a exclude sau a limita influența persoanei care s-a răzbunat în legătură cu avertizarea de integritate sau dezvăluirea practicilor ilegale;
- ▶ sancționarea persoanei care s-a răzbunat în legătură cu avertizarea de integritate sau dezvăluirea practicilor ilegale ori, după caz, a conducătorului entității publice sau private pentru neasigurarea măsurilor de protecție;
- ▶ anularea sancțiunii disciplinare, constatată de către angajator sau, după caz, de către instanța de contencios administrativ, care i-a fost aplicată angajatului ca urmare a unei dezvăluiri în interes public făcute cu bună-credință;
- ▶ despăgubirea prejudiciilor materiale și morale suportate în urma răzbunării.

Răspunderea pentru încălcarea prevederilor Legii privind avertizorii de integritate este stabilită în articolul 18. Astfel, poate fi angajată răspunderea disciplinară și/sau contravențională a Angajatorului sau a Centrului Național Anticorupție (inclusiv reprezentanții acestora) pentru: neluarea măsurilor de asigurare a dezvăluirii practicilor ilegale în cadrul entității; nerespectarea confidențialității angajaților care dezvăluie practici ilegale; neasigurarea măsurilor de protecție a angajaților recunoscuți în calitate de avertizori de integritate; divulgarea identității avertizorului de integritate persoanelor pretins responsabile de practicile ilegale pe care acesta le invocă. Totodată, poate fi angajată răspunderea contravențională sau, după caz, penală pentru: neluarea măsurilor de încetare sau de suspendare a faptelor care prejudiciază interesul public și/sau de preîntâmpinare a faptelor care pot cauza prejudicii ulterioare interesului public; răzbunarea împotriva avertizorului de integritate.

Bune practici

În scopul implementării legislației privind avertizorii de integritate, Centrul Național Anticorupție (autoritate de examinare) a creat o secțiune on-line dedicată avertizorilor de integritate,⁷⁷ care conține informații privind cadrul normativ, formulare și instrucțiuni pentru depunerea avertizărilor de integritate on-line, telefonic și în scris (inclusiv cu posibilitatea de verificare a statutului examinării avertizării depuse on-line),⁷⁸ precum și materiale video privind avertizorii de integritate. În prezent la Centrul Național Anticorupție sînt înregistrate opt avertizări de integritate, care sînt în proces de examinare.

Avocatul Poporului, în calitate de organ de protecție a avertizorilor de integritate a creat o platformă on line⁷⁹ pentru formularea cererii de protecție a avertizorilor de integritate. Potrivit

Oficiului Avocatului Poporului, de la intrarea în vigoare a Legii privind avertizorii de integritate, au fost înregistrate 11 cereri de solicitare de protecție, toate fiind acceptate spre examinare. "Până în prezent doar un caz a fost soluționat, în alte câteva – încetată procedura de examinare. În 5 cazuri recomandările Avocatului Poporului nu au fost implementate și avertizorii au contestat ordinele de sancționare în instanța de judecată. Avocatul Poporului a intervenit în proces pentru a depune concluzii în vederea apărării drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale persoanelor. Într-o speță ajunsă până la Curtea Supremă de Justiție, CSJ a dat dreptate angajatorului."⁸⁰

Legea privind avertizorii de integritate lasă spațiu și pentru implicarea societății civile în protecția drepturilor avertizorilor de integritate. Centrul Național Anticorupție și Oficiul Avocatului Poporului salută și încurajează implicarea societății civile în acest proces la toate etapele, inclusiv prin participarea la seminarele de informare privind instituția avertizorilor de integritate, organizate de ONG-urile de specialitate în parteneriat cu autoritățile publice locale.

Totodată, blogul "Avertizorii de integritate. Platformă de informare și comunicare"⁸¹ a fost creat și menținut de Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției, oferind informații diversificate privind avertizorii de integritate: articole informative, tutoriale video, infografice, legislație, cazuri cu implicarea avertizorilor de integritate în Republica Moldova, precum și cazuri și experiența altor state în domeniu. La fel, blogul conține Ghidul avertizorului de integritate⁸² și Ghidul practic pentru judecători și procurori privind avertizorii de integritate.⁸³

1.5. DIVULGAREA: DECLARAREA AVERII ȘI A CONFLICTULUI DE INTERES

Divulgarea reprezintă publicarea și actualizarea periodică a unor anumitor informații, uneori cerute de lege, precum interesele financiare ale funcționarilor publici. Aceasta poate susține măsurile anticorupție prin impunerea publicării periodice a declarației de venit și a declarației de conflict de interese. Un conflict de interese apare, sau poate fi observat că ar apărea, când bunurile private sau titlurile funcționarilor publici pot să influențeze în mod necorespunzător politici și decizii luate în exercițiul funcției lor oficiale.

Standarde internaționale

Cerințele de divulgare pot crește încrederea cetățenilor în transparența și integritatea luării deciziilor la nivel local. Acestea ajută de asemenea ca funcționarii publici să aibă informații actualizate regulat, care previn conflictele de interese între angajați. Declararea bunurilor financiare furnizează de asemenea informații importante care să ajute la clarificarea problemelor privind averea funcționarilor aleși, care poate fi disproporțională cu venitul lor, fie protejându-i de acuzații false, fie servind ca probe în cazurile de îmbogățire ilicită suspectă.

Furnizarea de servicii la nivel guvernamental local, fie în construcții sau în servicii de management, este adesea subiect al conflictului de interese, din cauza proximității antreprenorilor locali de funcționarii guvernamentali.

Încrederea publicului și oamenilor de afaceri în deschiderea fără discriminări a competițiilor pentru oferte ale guvernului local ar fi mai mare dacă atât oficialii aleși cât și funcționarii publici implicați în conceperea ofertelor și evaluarea cererilor de ofertă ar completa declarații de avere și titluri (inclusiv pentru membrii apropiați ai familiilor).

Este important ca instituțiile responsabile pentru strângerea și monitorizarea declarațiilor să fie dotate cu protecție împotriva interferențelor politice sau de altă natură în activitatea lor, de exemplu prin supraveghere din partea unor comitete independente de etică. Tot astfel, funcționarii guvernamentali locali trebuie să fie clar îndrumați în privința declarațiilor proprii, și de asemenea în legătură cu legislația anti-coruupție existentă. Un sistem de declarații de avere bine implementat, actualizat și monitorizat regulat, poate completa activitatea unui serviciu eficient de procuratură.

Divulgarea reprezintă un element important al convențiilor și standardelor împotriva corupției, menționate în alte secțiuni ale ghidului de față. De importanță deosebită sunt:

- ▶ **Recomandările Comitetului Consiliului Europei privind Codul de conduită pentru funcționarii publici⁸⁴ și Rezoluția 433(2018) a Codului european de conduită pentru aleșii locali și regionali a Congresului Consiliului Europei,⁸⁵** prevăd ca interesele private să fie declarate, divulgate și monitorizate.
- ▶ **Rezoluția 434 (2018) și Recomandarea 423 (2018) privind conflictele de interes la nivel local și regional ale Congresului Consiliului Europei⁸⁶** apelează la autoritățile locale și regionale pentru ca acestea să promoveze divulgarea proactivă a declarațiilor de interes în anticiparea cererilor din partea cetățenilor și să asigure că politicile de divulgare sunt însoțite de măsurile adecvate pentru soluționarea conflictelor de interese.
- ▶ **Documentul OCDE Rezolvarea conflictului de interese în administrația publică: orientări și experiențe ale țărilor⁸⁷** oferă instrumente practice pentru modernizarea politicilor privind conflictul de interese.
- ▶ **Documentul OCDE Declarația de venit pentru funcționarii publici: un instrument pentru prevenirea corupției⁸⁸** identifică elementele-cheie ale sistemelor de declarare a venitului.
- ▶ **Consultare, Participare și Dezvăluiri de Informații**, Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare / The World Bank.⁸⁹

Contextul intern

Deși sistemul de declarații electronice de avere, inaugurat de Autoritatea Națională de Integritate, este obligatoriu, alături de un mecanism de declarare a averii funcționarilor publici și de prezentare a declarațiilor de conflict de interese, rămân și provocări: de exemplu, întrebări cu privire la independența Autorității, generate de eliberarea selectivă a certificatelor de integritate unor indivizi condamnați la închisoare.

Printre alte provocări se numără salariile joase ale inspectorilor de integritate, reduse drastic în baza noii Legi privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar, și lipsa colaborării cu organizațiile societății civile și jurnaliștii care au adus în vizorul Autorității cazuri de corupție, susținute de dovezi.⁹⁰

Legislația

În pofida acordului general că sistemul de verificare a declarațiilor de active ar trebui îmbunătățit, reforma s-a lovit de 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 și independența instituțiilor anticorupție.

În consecință, până la mijlocul anului 2016 Guvernul și Parlamentul Republicii Moldova au adoptat următorul pachet legislativ privind integritatea:

- ▶ 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;
- ▶ Legea nr. 134 din 17 iunie 2016 pentru modificarea și completarea unor acte legislative ce fac parte din pachetul de legi privind integritatea.

Articolul 13 al Legii integrității nr. 82 (2017) conturează cadrul legal privind respectarea regimului juridic al declarării averii și a intereselor personale, pe când articolul 14 al aceleiași legi prezintă regimul juridic al respectării regimului conflictelor de interese.

Directive

Autoritatea Națională de Integritate are responsabilitatea de a controla declarațiile de venituri și interese personale ale agenților publici și gestionează portalul „e-Integritate” care permite depunerea declarației de venituri și interese personale, precum și asigurarea transparenței și accesului public la aceste informații. Noua legislație prevede depunerea și verificarea on-line a declarațiilor privind activele și dobânzile (sistemul e-Integritate)⁹¹. 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 este obligatorie începând cu ianuarie 2018.

Bune practici

Unul dintre cele mai ambițioase exemple este publicarea datelor beneficiarului real (numele fondatorilor de companii) pe portalul web IDNO (www.idno.md), care permite utilizatorilor să caute date și să vadă informațiile istorice ale unei companii, precum și să genereze infografice. 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. Platforma OpenMoney.md⁹² permite stabilirea legăturilor dintre instituții, companii și persoane în cadrul procesului de achiziții publice utilizând date deschise. Un alt portal unde pot fi găsite date privind numele fondatorilor de companii este Open Database of the Corporate World (opencorporates.com). Datele privind proprietatea pot fi utilizate în mod eficient pentru a responsabiliza atunci când se examinează declarațiile de venituri și active. Spre exemplu, verificarea informațiilor față de alte registre funciare și datele privind proprietatea efectivă poate duce la descoperirea infracțiunilor.

Capitolul 2

TRANSPARENȚA

INTRODUCERE

Principiul transparenței se aplică pentru a se asigura că cei afectați de decizii administrative au informații complete despre rezultatele și implicațiile politicilor și despre procesul de luare a deciziilor. Disponibilitatea informațiilor pentru public despre politicile, programele și activitățile guvernamentale permite cetățenilor și comunităților locale să obțină o înțelegere clară a acțiunilor guvernamentale, să facă alegeri informate și să participe la procesul de luare a deciziilor locale. Aceasta permite de asemenea oficialilor aleși, celor din guvern și celor din opoziție, să ia hotărâri informate, să exercite scrutine eficiente și să tragă la răspundere executivul pentru acțiunile sale. În plus, accesul la informații este esențial pentru jurnaliști și pentru reprezentanții societății civile, pentru a-și îndeplini eficient funcția de supraveghere și a trage guvernul la răspundere.

Guvernul local trebuie să pună informațiile la dispoziția publicului într-un format accesibil și într-un timp corespunzător. Aceasta le va permite cetățenilor și celor implicați să participe la procesele de luare a deciziilor dintr-o perspectivă informată și să monitorizeze și evalueze implementarea politicilor și deciziilor guvernului, pentru a-i putea trage la răspundere pe funcționarii publici pentru acțiunile lor. Transparența este realizată printr-o gamă de mecanisme, bazate pe dreptul cetățenilor la accesarea informației. Acestea includ dezvăluirea bunurilor financiare și titlurilor oficialilor publici importați și a funcționarilor publici aleși, și publicarea informațiilor în format accesibil și deschis.

Conform definiției Fundației Open Knowledge, „datele deschise sunt datele ce pot fi folosite liber, re-folosite și redistribuite de oricine – supuse, cel mult, cerinței de atribuire și de difuzare.”⁹³ De aceea, conceptul de date deschise merge dincolo de disponibilitatea informației publice și se concentrează pe utilizarea sa, din care sunt generate beneficii suplimentare economice, sociale și politice.⁹⁴ Pentru ca aceasta să se întâmple, informația publicată trebuie să fie completă, permanentă, non-exclusivă, nediscriminatorie și neaparținută, cât și furnizată de surse primare, într-un timp corespunzător și într-un format utilizabil pe calculator.⁹⁵

Limitarea accesului la informația publică afectează în mod negativ încrederea publicului față de instituțiile publice, crește riscul potențial de corupție și restricționează oportunitățile diferiților actori de a monitoriza performanțele guvernamentale. Aceasta limitează eforturile cetățenilor și ale actorilor implicați de a participa la crearea politicilor și la conceperea recomandărilor de politici bazate pe probe pentru schimbări pozitive. Practica arată că accesul la legislația cu privire la informație, și măsuri adecvate de aplicare sunt un factor esențial pentru crearea unui mediu propice pentru accesul cetățenilor la informație.

Achizițiile publice sunt considerate una dintre zonele principale susceptibile la corupție. Acestea reprezintă aproximativ 12 procente din produsul global intern brut,⁹⁶ iar în economiile cele mai dezvoltate cumpărarea de bunuri și servicii reprezintă o treime din totalul cheltuielilor publice. Pe scurt, achizițiile publice sunt o zonă semnificativă pentru o potențială corupție, convenții secrete și alte practici ilegale. Pentru a evita pericolele de corupție legate de achizițiile publice, mijloace și platforme electronice care operează prin soluții de date deschise sunt din ce în ce mai

răspândite, acestea fiind folosite de autoritățile guvernamentale pentru a reforma procedurile de licitație. Alături de contractarea deschisă, (unde ofertele și contractele sunt făcute publice) creșterea procedurilor de achiziție publice și deplin accesibile deschide licitația către mai mulți solicitanți și reduce posibilitatea practicilor anti-competitive și a mitei.

O altă componentă importantă a principiului transparenței este deschiderea finanțării partidelor politice și a campaniilor de alegeri, întrucât este important ca electoratul să cunoască sursele finanțării și cum sunt cheltuite fondurile, pentru a lua hotărâri informate și a înțelege care interese financiare, politice sau altele sprijină anumiți candidați sau partide. Transparența donațiilor politice constituie o măsură preventivă împotriva utilizării banilor proveniți din surse ilicite ori din infracțiuni în politică și în alegeri.

În sfârșit, pentru a asigura că resursele statului sunt folosite într-un mod economic, eficient și efectiv, trebuie asigurată independența și capacitatea instituțională a organismului responsabil cu auditul extern. Membrii publicului larg trebuie să aibă posibilitatea de a se familiariza cu raporturile și recomandările majore emise de auditor. Auditul extern este important pentru identificarea provocărilor majore din sectorul public, îmbunătățirea transparenței și performanțelor instituțiilor publice și crearea de politici bazate pe dovezi.

CONTEXTUL INTERN

În Republica Moldova, cetățenilor li se garantează atât accesul la informațiile publice (Legea nr. 982 din 11 mai 2000 privind accesul la informațiile publice), cât și posibilitatea de a participa la procesul decizional (Legea nr. 239 din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional). Conform Raportului Freedom House⁹⁷ din 2020, nu există deficiențe majore de reglementare legate de transparență și acces la informații. Un raport al Cancelariei de Stat (2020) privind asigurarea transparenței în procesul decizional de către autoritățile administrației publice centrale⁹⁸ a concluzionat că aproximativ 94% din proiectele de hotărâri și legi au fost puse la dispoziția publicului pentru consultare cu părțile interesate, înainte ca acestea să fie adoptate. Pe de altă parte, conform raportului CSO Meter Moldova⁹⁹ elaborat de Asociația Promo-LEX, deficiențele legate de transparență, participarea la procesele decizionale și cooperarea cu statul, în 2020, au rămas în mare parte neschimbate. Transparența proceselor decizionale la nivel local este chiar mai mică decât cea de la nivelul central.¹⁰⁰

În ceea ce privește Datele Deschise, în 2011, Republica Moldova a lansat o inițiativă națională de date deschise. În prezent, platforma data.gov.md este un pilon esențial pentru modernizarea tehnologică agendei guvernului, care are ca scop facilitarea accesului cetățenilor la datele ministerelor și instituțiilor administrației publice centrale. Astăzi, peste 1.100 de seturi de date pot fi găsite pe portal și mai multe aplicații create pe baza acestor date. În august 2021, pentru prima dată în Republica Moldova, în componența Guvernului a fost inclus un vicepremier pentru digitalizare.¹⁰¹ Este responsabil, printre altele, de inovarea sectorului public și modernizarea serviciilor publice și a proceselor administrative.¹⁰²

Achizițiile publice în Republica Moldova sunt reglementate în principal de Legea nr. 131 din 3 iulie 2015 privind achizițiile publice.¹⁰³ Guvernul a aprobat un set de legislație secundară menită să faciliteze punerea în aplicare a legii sus-menționate. Din martie 2018, operatorii economici pot utiliza sistemul de achiziții electronice MTender (mtender.gov.md) pentru a semna contracte online, atât publice, cât și comerciale. Organismele publice finanțate de la bugetul de stat pot utiliza MTender pentru a semna orice tip de contract public și pentru a-l înregistra la Trezoreria de Stat.

Curtea de Conturi (CC) este instituția careia i-a fost atribuit rolul de a efectua auditul extern al gestionării fondurilor publice în temeiul Legii nr. 260 din 7 decembrie 2017. De atunci, CC și-a concentrat acțiunile de audit public extern asupra misiunilor obligatorii de audit financiar. Acest tip de audit este realizat cu scopul de a oferi o opinie cu privire la fiabilitatea și credibilitatea informațiilor financiare. Conform Raportului CC pentru anul 2020¹⁰⁴, implementarea recomandărilor de către instituțiile publice auditate indică o creștere a calității managementului financiar în cadrul multora dintre aceste entități.

Comisia Electorală Centrală (CEC) este responsabilă de supravegherea și controlul finanțării politice (atât pentru partidele politice, cât și pentru candidații la alegeri). Cu toate acestea, conform rapoartelor societăților civile privind monitorizarea partidelor politice și finanțarea campaniilor electorale, impactul actual al activității CEC în acest domeniu este unul redus. Acest lucru este cauzat în mare parte de faptul că autoritatea electorală centrală nu dispune de instrumente, resurse și mecanisme eficiente pentru a verifica pe deplin corectitudinea informațiilor din rapoartele privind finanțarea partidelor politice. Drept urmare, observatorii naționali au remarcat un nivel scăzut de transparență¹⁰⁵ și exhaustivitate a rapoartelor privind finanțarea politică prezentate de partidele politice și candidații electorali.

2.1. ACCESUL LA INFORMAȚII

Accesul la informații reprezintă dreptul legitim al cetățenilor de a solicita și de a primi informații de la autoritățile publice. Acest drept este adesea pus în aplicare prin legislația privind libertatea de exprimare. Ca parte a dreptului la libera exprimare, accesul la informații reprezintă un drept uman¹⁰⁶, și oricine trebuie să aibă dreptul de a accesa informații de la organismele și agențiile publice, conform principiului maximei dezvăluiri, supus numai unui set redus de excepții, clar definite, proporționale cu interesele care le justifică (ex. motive de securitate sau confidențialitatea informațiilor).

Standarde internaționale

Accesul la informații promovează responsabilizarea, supravegherea guvernului și monitorizarea corupției. Este de asemenea esențial pentru participarea informată a publicului la luarea de decizii, constituind astfel fundamentul pentru funcționarea eficientă a democrațiilor. Accesul liber la informație permite societății civile să monitorizeze și să analizeze acțiunile autorităților locale, servește la prevenirea abuzului de putere din partea funcționarilor publici și oferă date pentru dezbateri publice informate.

Publicarea proactivă a unei cantități maxime de informație în formele cele mai accesibile servește la reducerea nevoii cetățenilor și actorilor implicați să facă cereri individuale pentru eliberarea de informații. Pe lângă furnizarea electronică a unei cantități maxime de informații, autoritățile locale trebuie să prioritizeze desemnarea Ofițerilor de Libertate a Informației în municipalitățile lor. Astfel de ofițeri trebuie să pregătească și să publice recomandări detaliate, atât pentru cetățeni, cât și pentru autoritățile locale, și să ofere îndrumări clare privind procesul de apel, în cazul în care o cerere pentru informații nu este satisfăcută. Este de asemenea important să se analizeze cererile de informații din partea grupurilor de cetățeni și actori implicați, în special trenduri sau duplicări, astfel încât autoritățile să poată difuza ulterior aceste informații în mod proactiv.

Accesul la informație reprezintă o componentă fundamentală a unora dintre convențiile și standardele împotriva corupției menționate în alte secțiuni ale ghidului de față. De asemenea, el stă la baza mai multor documente-cheie ale Organizației Națiunilor Unite ce țin de drepturile omului. Următoarele documente fac referire în mod special la accesul la informație:

- ▶ **Convenția Consiliului Europei privind accesul la documente oficiale (CETS nr. 205)**¹⁰⁷ recunoaște dreptul exercitabil legal la informație.
- ▶ **Rezoluția 435 (2018) și Recomandarea 424 (2018) Congresului Consiliului Europei cu privire la transparență și guvernare deschisă**¹⁰⁸ solicită autorităților locale și regionale să sporească utilizarea în administrațiile lor a datelor deschise și organizării informației, și să le publice în mod complet, accesibil și reciclabil.
- ▶ **Convenția Aarhus**¹⁰⁹ garantează în cadrul deciziilor privitoare la mediu o serie de drepturi, inclusiv dreptul de acces la informație.
- ▶ **Recomandarea OCDE către Consiliul Guvernării Deschise**¹¹⁰ identifică prezentarea informației la cerere și măsurile pro-active/proactive din partea Guvernului pentru răspândirea informației, drept un nivel inițial de participare civică.
- ▶ **Rezoluția 59 a Adunării Generale a ONU** adoptată în 1946 afirmă că „libertatea de informare este un drept fundamental al omului”, iar articolul 19 din **Declarația universală a drepturilor omului** (1948) prevede că dreptul fundamental la libertatea de exprimare cuprinde libertatea de a „căuta, primi și transmite informații și idei prin orice media și indiferent de frontiere”.¹¹¹
- ▶ **Directiva 2003/98/CE privind reutilizarea informațiilor din sectorul public, denumită în prezent Directiva privind datele deschise**,¹¹² cunoscută anterior ca Directiva PSI, încurajează statele membre UE să pună la dispoziție cât mai multe informații din sectorul public pentru reutilizare.

Contextul intern

Conform raportului global *Libertatea în lume (Freedom in the World)*¹¹³ pentru anul 2021, scorul Republicii Moldova este 61/100, din care 26/40 este scorul pentru drepturi politice, iar 35/60 – scorul pentru libertăți civice. Prin aceasta Republica Moldova se clasează ca un stat „parțial liber”.

De asemenea, conform Barometrului Opiniei Publice, un nivel mediu de acces la informații s-a atestat în iunie 2021: 66,4% dintre respondenți au spus că oamenii au acces la informații într-o măsură foarte mare sau într-o mare măsură, în timp ce 30,8% au spus că oamenii au acces redus sau nu au acces deloc la informații.¹¹⁴

Dreptul la informație este garantat de Constituția Republicii Moldova prin articolul 34.¹¹⁵ Legea privind accesul la informație permite accesul la date publice începând cu anul 2000.¹¹⁶ 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 informație și răspunsurile intenționat incomplete sau vagi la cererile de informație.¹¹⁷

Una din provocările majore în implementarea sistemului accesului la informație în Republica Moldova este absența unei instituții responsabile să monitorizeze implementarea accesului garantat la informație și să se ocupe de agregarea datelor statistice privind numărul de cereri de acces la informație prezentate, acceptate sau refuzate de către organele administrației de stat. De regulă, primind un refuz de acces la informație, petiționarul nu știe cum să procedeze mai departe și nu este informat nici despre motivarea refuzului, nici despre dreptul său de apel.

Într-un raport al Freedom House din 2020¹¹⁸ se menționează că toate principiile transparenței și ale accesului la informație au fost neglijate în promovarea proiectelor unor decizii majore care au avut un impact puternic asupra prevenirii corupției și asupra societății ca un tot întreg. În unele

cazuri, sub pretenția "protecției datelor personale," accesul la informația de interes public a fost restricționat sistematic (depersonalizarea rezoluțiilor judiciare).

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, un șir de acțiuni încă mai 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."¹¹⁹

În perioada 2019-2020, Republica Moldova a implementat al patrulea Plan național de acțiuni privind guvernarea deschisă, bazat pe principiile accesului la informații, date deschise și transparență. La sfârșitul anului 2020, 45% din acțiunile incluse în planul de acțiuni au fost implementate, 49% erau în proces de implementare iar 6% - nu erau implementate.¹²⁰ Cu toate acestea, în Raportul privind rezultatele tranzitorii IRM se menționează că, în ansamblu, angajamentul privind „Accesul la informații și utilizarea datelor deschise” nu a modificat semnificativ datele deschise și accesul la informațiile din Republica Moldova în comparație cu ciclul anterior al planului de acțiuni.

Legislația

Legea privind accesul la informație¹²¹ (adoptată în 2000) limitează accesul publicului la informații care sunt considerate secret de stat, informațiile confidențiale din domeniul afacerilor, prezentate instituțiilor publice cu titlu de confidențialitate, și informațiile cu caracter personal, a căror divulgare este considerată drept o imixtiune în viața privată a persoanei.

Legea reglementează raporturile dintre furnizorul de informații și persoana fizică și/sau juridică în procesul de asigurare și realizare a dreptului constituțional de acces la informație.

Furnizori de informații, adică posesori ai informațiilor oficiale, obligați să le furnizeze solicitanților în condițiile prezentei legi, sunt:

1. autoritățile publice centrale și locale;
2. instituțiile publice centrale și locale – organizațiile fondate de către stat, reprezentate de autoritățile publice care sunt finanțate din bugetul de stat, responsabile de activități administrative, cele din sfera social-cultură sau altele care au atribuții cu caracter necomercial.
3. persoanele fizice și juridice care, în baza legii sau a contractului cu autoritatea publică ori instituția publică, sunt abilitate cu gestionarea unor servicii publice și culeg, selectează, posedă, păstrează, dispun de informații oficiale.

Pe lângă Legea privind accesul la informație¹²², mai există o serie de acte legislative relevante:

- ▶ Legea nr. 133 din 08.07.2011 privind protecția datelor cu caracter personal;
- ▶ Codul nr. 174 din 08.11.2018 serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova;
- ▶ Legea nr. 619 din 31.10.1995 privind organele securității statului;
- ▶ Legea securității statului nr. 618 din 31.10.1995;
- ▶ Legea nr. 1069 din 22.06.2000 cu privire la informatică;
- ▶ Legea nr. 467 din 21.11.2003 cu privire la informatizare și la resursele informaționale de stat;
- ▶ Codul penal (2009);
- ▶ Legea integrității nr.82 din 25.05.2017;
- ▶ Legea nr. 245 din 27.11.2008 cu privire la secretul de stat.

Articolul 21 al Legii integrității, *Asigurarea accesului la informații de interes public*, stipulează că asigurarea accesului la informații de interes public ar trebui desfășurată într-un mod mai eficient, prin încurajarea participării active a cetățenilor la procesul de luare a deciziilor și prin garantarea accesului la informațiile de interes public privind activitatea instituțiilor publice.

Avocatul Poporului (Ombudsperson) din Republica Moldova are autoritatea de a supraveghea implementarea legii; cu toate acestea, biroul său nu are capacitatea și resursele necesare pentru exercitarea controlului.¹²³ Articolul 5 din Legea privind accesul la informație prevede că atât 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.¹²⁴

Legea cu privire la biblioteci¹²⁵ 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

Un ghid practic pentru accesul la informațiile de interes public a fost elaborat de Juriștii pentru Drepturile Omului și Fondul pentru Democrație al Națiunilor Unite. Acesta oferă îndrumări pas cu pas în procesul de depunere a unei cereri de acces la informație, luând în considerare inovațiile legislative relevante, precum abrogarea Legii cu privire la petiționare și a Legii contenciosului administrativ și intrarea în vigoare a Codului administrativ.¹²⁶

Pentru jurnaliști există un ghid privind accesul legal la informațiile guvernamentale¹²⁷, realizat de Access Info Europe și Rețeaua de reportaj din Europa de Est. Acesta reprezintă o îndrumare detaliată privind accesul la informații, securitatea datelor și modul de depunere a unei solicitări de informații publice.

*Ghidul pentru funcționarii publici și jurnaliști*¹²⁸ a fost elaborat în 2015 de către Centrul pentru Jurnalism Independent din Moldova și Apărătorii Drepturilor Civile. Această publicație demonstrează modul în care ar trebui implementată Legea cu privire la accesul la informații, cu sfaturi specifice pentru funcționarii publici și jurnaliști.

Autoritățile publice locale îndeplinesc un rol important în implementarea „dreptului de a cunoaște” la nivel local. Liniile de telefon speciale, o pagină web ușor de folosit pentru comunitate, un purtător de cuvânt, sondajele, campaniile de informare și panourile informative sunt doar câteva exemple. Autoritățile locale ar trebui să ia în considerare următoarele aspecte atunci când elaborează o pagină web pentru a facilita accesul la informații:

- ▶ Publicarea deciziilor consiliului local pe pagina web a autorității publice locale;
- ▶ Digitalizarea a cât mai multe 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 posibilității ca cetățenii să poată înainta o cerere sau contacta pe cineva pentru mai multe informații;
- ▶ Actualizarea informațiilor;

- ▶ Furnizarea de linkuri/referințe către informații disponibile în altă parte, pe alte site-uri web guvernamentale sau neguvernamentale (de exemplu, trimeri la platforme naționale privind serviciile electronice, legislația națională, oportunități de studii etc.);
- ▶ Includerea unei rubrici pentru comentarii din partea cetățenilor și oferirea de reacții/răspunsuri la aceste comentarii („feedback la feedback”).

Bune practici

Instrumentele cele mai frecvent utilizate de APL pentru asigurarea transparenței și a accesului la informație sunt panourile informaționale și site-urile web. În ultimii ani se observă o sporire a utilizării rețelelor sociale, care permit autorităților locale să afișeze informații recente și relevante despre activitatea lor.

Într-un raport al IDIS (Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale) „Viitorul” privind transparența Administrației Publice Locale (2019)¹²⁹ s-a constatat că toate 32 APL monitorizate posedă pagini web, prin intermediul cărora se realizează accesul la informații. Un exemplu de bune practici în accesarea proiectelor de decizii ale consiliului local îl avem în orașele Soroca, Ceadâr-Lunga și Strășeni, care au pe pagina web mai multe motoare de căutare a documentelor elaborate, examinate și adoptate de către autoritățile publice locale, inclusiv un motor de căutare a proiectelor de decizii.

Conform Raportului Promo-LEX privind monitorizarea transparenței activității autorităților publice locale de nivelul doi și a UTA Găgăuzia (2021),¹³⁰ pagina web a rămas cea mai utilizată sursă de comunicare atât pentru APL, cât și pentru părțile interesate - la 95,58%, urmată pe rețelele sociale - 78,37%, e-mail - 58,66%; panoul de informații - 58,36% și ziarele - 45,58%. Comparativ cu primul semestru al anului 2019, Promo-LEX a constatat o utilizare sporită a rețelelor sociale de către ambele părți și o utilizare mai redusă a e-mailului, a panoului de informații și a ziarelor.

2.2. 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 responsabil față de cetățeni. De asemenea, acest lucru susține dezvoltarea afacerilor și a serviciilor centrate pe cetățeni și oferă date importante pentru cercetare și inovare din partea organismelor publice, sectorului privat și altor actori civici interesați.

Standarde internaționale

Promovarea datelor deschise prin portaluri cu stop unic poate mări și mai mult domeniul de aplicare a seturilor de date în privința căutării și analizei. Rezultatele pot îmbunătăți eficiența și furnizarea serviciilor și pot reduce corupția. Sensibilizarea părților interesate, mass-mediei, oamenilor de afaceri și publicului larg poate duce la o colaborare efectivă între diferitele grupuri implicate și la îmbunătățiri ale soluțiilor pentru transport, facilități recreative, zone de parcare, servicii de sănătate și multe altele.

Este important să se adopte în mod consistent standarde pentru date deschise valabile pentru toate datele deschise, pentru asigurarea unei maxime inter-operabilități și abilități de căutare a informațiilor. Autoritățile locale trebuie de asemenea să asigure un personal calificat pentru publicarea informațiilor deschise ale municipalității și să instruiască angajați specializați în standarde de date deschise.

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

- ▶ **Rezoluția 417(2017) și Recomandarea 398(2017) a Congresului Consiliului Europei privind datele deschise pentru servicii publice mai bune**¹³¹ explică importanța acestora pentru îmbunătățirea democrației la nivel local.
- ▶ **Rezoluția 435 (2018) și Recomandarea 424 (2018) a Congresului Consiliului Europei privind transparența și guvernarea deschisă**¹³² somează autoritățile locale și regionale să sporească utilizarea în administrațiile lor a datelor deschise și organizării informației și să le publice în mod complet, accesibil și reciclabil.
- ▶ **Liniile directoare ale Organizației Națiunilor Unite privind datele de guvernare deschise pentru implicarea cetățenilor**¹³³ introduce instrucțiuni pentru stabilirea de politici și recomandări de bună practică.
- ▶ Acest **Set de instrumente al Băncii Mondiale**¹³⁴ 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**¹³⁵ propune cinci pași pentru deschiderea completă a datelor, explicând costurile și beneficiile fiecăruia în parte.
- ▶ **Carta internațională a datelor deschise**¹³⁶ stabilește șase principii pentru date de guvernare deschise, prompte și interoperabile.
- ▶ **Recomandarea OCDE către Consiliul Guvernării Deschise**¹³⁷ identifică asigurarea informației la cerere și măsurile proactive din partea Guvernului pentru răspândirea informației drept un nivel inițial de participare civică.

Contextul intern

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 ale prim-ministrului și noi dispoziții legale care consolidează angajamentul țării de a asigura deschiderea datelor guvernamentale în mod implicit (*open data by default*). Coordonată de Agenția de Guvernare Electronica, e-Gov, inițiativa a stimulat publicarea a 782 de seturi de date de către 39 de instituții ale autorităților publice centrale.

Astăzi există peste 1000 de seturi de date pe portal și mai multe aplicații pe baza acestor date.¹³⁸ Un factor critic care a contribuit la succesul inițiativei a fost sprijinul politic al prim-ministrului și al Cancelariei de Stat. Alte elemente esențiale sunt cadrul legal solid și dezvoltarea portalului guvernamental de date deschise (date.gov.md).

Republica Moldova a participat la două ediții ale Barometrului Datelor Deschise (2015 și 2016)¹³⁹, având unul din cele mai înalte niveluri dintre țările Parteneriatului Estic.

Începând cu anul 2020 Republica Moldova este inclusă în evaluarea Open Data Maturity¹⁴⁰, care reprezintă un studiu asupra "maturității" sistemului de datele deschise în statele UE, AELS și cele ale Parteneriatului Estic, inclusiv Republica Moldova. Conform evaluării Open Data Maturity din 2020, Republica Moldova a obținut 58% la nivelul de maturitate.¹⁴¹

Legislația

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.¹⁴² Acestea stabilesc termenii și condițiile pentru accesarea și refolosirea ISP. S-a elaborat și o licență de date deschisă pentru datele publice ale Republicii Moldova.¹⁴³

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 privind datele deschise clarifică procesul de publicare a datelor, oferă formate care pot fi citite automat și definește standarde privind colectarea, arhivarea și publicarea datelor. Fiecare minister 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.¹⁴⁴

Directive

O metodologie de publicare a datelor publice guvernamentale a fost aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 701 din 25 august 2014.¹⁴⁵ Metodologia oferă instrucțiuni clare pentru publicarea datelor deschise și este obligatorie pentru autoritățile administrației publice centrale. Totodată, aceasta stabilește o serie de 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. În metodologie se specifică, de asemenea, formatul și frecvența publicării datelor.

Ghidurile au fost elaborate în 2014 de Centrul de Guvernare Electronică al Republicii Moldova, în baza principiilor Cartei datelor deschise a G8.¹⁴⁶

Bune practici

Pe portalul național al datelor deschise (www.date.gov.md) sunt accesibile la moment peste 1000 de seturi de date, precum și mai multe aplicații utile, care pot fi utilizate atât de sectorul public și APL, cât și de cetățenii de rând. Municipiul Chișinău a lansat o aplicație on-line în baza datelor deschise pentru a permite monitorizarea în timp real a autospecialelor în raza capitalei. Astfel, cetățenii pot urmări unde se utilizează anumite echipamente și pentru ce fel de lucrări. Fiecare vehicul are sistem GPS, care transmite pe server informația relevantă (www.gps.navisat.md).

2.3. ACHIZIȚIILE PUBLICE

Achizițiile publice se referă la procesul prin care autoritățile publice, inclusiv cele locale, achiziționează muncă, bunuri sau servicii. Acestea reprezintă un element esențial al serviciilor publice pentru autoritățile locale și regionale; un proces eficient de achiziții este crucial pentru o guvernare reușită.

Standarde internaționale

De vreme ce achizițiile publice vizează o proporție mare a cheltuielilor publice și a transferului resurselor publice către sectorul privat sau organizațiile non-profit, ele sunt deosebit de vulnerabile față de corupție. Autoritățile publice trebuie să utilizeze noi tehnologii pentru sporirea transparenței sporirea transparenței achizițiilor publice și pentru încurajarea unor noi actori economici să intre în procese de licitație cu încrederea că întâmpină o competiție liberă și corectă. Prin afișarea tuturor ofertelor pe o platformă online comună se va minimaliza existența ofertelor nepublicate și a alegerii directe. Folosirea contractărilor deschise și a soluțiilor de licitație deschisă permite de asemenea o mai mare analiză a procesului, reducând mai mult raza de practici corupte. Sistemele de contractări deschise includ un efect preventiv, deoarece oficialii se vor abține să manipuleze procesul contractual dacă vor ști că o dezvăluire completă a procesului de licitație și contractare este posibilă.

Autoritățile locale trebuie să se asigure că există un sistem detaliat de monitorizare a conformității cu legislația privind achizițiile publice și că există un mecanism de răspuns pentru revizuirea apelurilor și reclamațiilor, inclusiv răspunsuri prompte și complete. Autoritățile trebuie de asemenea să monitorizeze implementarea contractelor, în special a extinderilor temporale și a creșterii costurilor, pentru a asigura că beneficiile privind valoarea financiară și calitatea livrării nu vor fi compromise pe parcursul implementării contractului.

Următoarele convenții și standarde internaționale se referă la achizițiile publice:

- ▶ **Rezoluția 421 (2017) și Recomandarea 405(2017) a Congresului Consiliului Europei privind asigurarea transparenței achizițiilor publice la nivel local și regional¹⁴⁷ și Reperetele OCDE pentru sporirea integrității în achizițiile publice¹⁴⁸** oferă îndrumare pentru sporirea transparenței și promovarea integrității în cadrul achizițiilor.
- ▶ **Recomandarea OCDE a Consiliului pentru Achiziții Publice¹⁴⁹** promovează utilizarea strategică și holistică a sistemelor de achiziții publice la toate nivelurile guvernării și ale întreprinderilor de stat.
- ▶ **Setul de instrumente OECD privind achizițiile publice¹⁵⁰** disponibil online, oferă instrumente de politici, exemple concrete din diferite țări, precum și indicatori pentru măsurarea oricărui sistem de achiziții publice.
- ▶ **Acordul OMC privind achizițiile guvernamentale¹⁵¹** stipulează o serie de reguli, conform cărora în achizițiile guvernamentale urmează a fi asigurate condiții deschise, corecte și transparente de concurență.
- ▶ **Directiva UE cu privire la achizițiile publice¹⁵²** asigură ca achizițiile publice să reprezinte cel mai optim raport valoare-cost, garantând respectul pentru principiile UE de transparență și concurență.
- ▶ **Legea-model UNCITRAL privind achizițiile publice¹⁵³** este un model juridic, care stă la dispoziția guvernelor țărilor ce caută să introducă sau să reformeze legislația ce reglementează achizițiile publice pe piața lor internă.
- ▶ **Ghidul Reformei sistemului de achiziții publice electronice a Băncii Europene pentru Reconstrucție și Dezvoltare (BERD)¹⁵⁴**, oferă informații și asistență privind elaborarea și implementarea reformei naționale e-Achizițiile.
- ▶ **Open Contracting Data Standard (OCDS)¹⁵⁵**, care oferă standard de date deschise pentru publicarea de informații structurate pe toate etapele unui proces de contractare: de la planificare până la implementare.
- ▶ **Ghidul UNODC (Oficiul Națiunilor Unite pentru Droguri și Crimă) privind combaterea corupției în achizițiile publice și managementul finanțelor publice¹⁵⁶**, care oferă bune

practici în asigurarea conformității cu articolul 9 din Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției.

- ▶ **Rapoartele anuale ale Băncii Mondiale – Benchmarking Public Procurement**,¹⁵⁷ care au evaluat sistemele de reglementare a achizițiilor publice din diferite țări.

Contextul intern

Potrivit unui raport al Comitetului European al Regiunilor, printre principalele probleme legate de achizițiile publice în Republica Moldova, semnalate de experți, se numără: lipsa de transparență (77%), nepotismul (65%) și personalul nepregătit (54%).¹⁵⁸

Alte servicii publice afectate de corupție în procesul de achiziții sunt centrele medicale și educaționale, care cad sub jurisdicția administrației publice locale (în urma descentralizării). Cercetările relevante au constatat că practica cea mai răspândită este de a organiza și aranja achizițiile publice în baza unor scheme dubioase legate de executarea contractelor. Majoritatea fraudelor din sectorul achizițiilor publice conțin elementul de corupție și conflict de interese. Conflictul de interese se manifestă atunci când reprezentanții autorităților implicate în procesul de achiziții își folosesc statutul și poziția pentru a conferi contracte unor companii în care au interes financiar sau managerial. De exemplu, s-au identificat cazuri când contractele s-au conferit companiilor fondatorii cărora erau rude ale factorilor de decizie.

Legislația

Ministerul Finanțelor a lucrat pe parcursul anului trecut la elaborarea și implementarea unor politici de achiziții publice care ar asigura un cadru legal funcțional, eficient și transparent al achizițiilor publice, inclusiv concordanța cu directivele UE și standardele internaționale.

În Republica Moldova achizițiile publice sunt preponderent reglementate de Legea nr. 131 din 03.07.2015 privind achizițiile publice, care a intrat în vigoare pe 01.05.2016. Legea se bazează pe directivele UE 2004/18/CE, 89/665/CCE și, parțial, 2014/24/UE. Ulterior, guvernul a adoptat un pachet legislativ secundar pentru aplicarea legii nr.131.

Ministerul Finanțelor a elaborat Strategia de dezvoltare a sistemului de achiziții publice pentru anii 2016-2020 și Planul de acțiuni privind implementarea acesteia, care au fost aprobate de Hotărârea Guvernului nr. 1332 din 14.12.2016, pentru a implementa prevederile Acordului de Asociere dintre UE și Republica Moldova și ale Acordului privind achizițiile publice în cadrul Organizației Mondiale a Comerțului (OMC), la care Moldova a aderat pe 14.07.2016.

Modificările la Legea 131 au fost adoptate de Parlament în septembrie 2016. Se preconiza înființarea de către Parlament a Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor, însă aceasta nu s-a întâmplat decât în septembrie 2017. Noua agenție a fost înființată cu scopul de a elimina conflictul de competențe din activitatea Agenției Achiziții Publice. În 2020, numărul de contestații depuse de operatorii economici a crescut cu 25% (cu 256 de contestații mai mult) comparativ cu 2019. În general, de la înființarea Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor (septembrie 2017) și până la 31 decembrie 2020, au fost înregistrate și exminate 3234 contestații.¹⁵⁹

Agencia Achiziții Publice este un organ specializat în subordinea Ministerului Finanțelor, care asigură implementarea politicii de achiziții publice. În noiembrie 2016 a fost semnat un memorandum între Ministerul Finanțelor, Agenția Achiziții Publice, Centrul de Guvernană Electronică, mai multe asociații de afaceri, organizații ale societății civice și companii din domeniul

TIC privind pilotarea noului sistem hibrid multiplatformă e-Achiziții (<https://e-achizitii.md>), pentru achiziții de valoare mică.

După intrarea în vigoare a Ordinului Ministrului Finanțelor nr. 30 din 10 februarie 2017, *Cu privire la pilotarea sistemului de achiziții publice electronice pentru contractele de valoare mică*, Ministerul Finanțelor și toate autoritățile administrative din subordine utilizează la realizarea achizițiilor publice de valoare mică, în regim-pilot, Sistemul de achiziții publice electronice.

La 27 iulie 2018, Legea nr. 131 privind achizițiile publice a fost modificată și au fost introduse procedurile de licitație electronică ca standard pentru toate entitățile din sectorul public din Republica Moldova.

Directive

În aprilie 2017 a fost lansat, în regim de pilotare un sistem de e-Achiziții, MTender (mtender.gov.md), un parteneriat între Ministerul Finanțelor și patru platforme comerciale electronice, cu sprijinul Băncii Europene pentru Reconstrucție și Dezvoltare.

Începând cu luna martie 2018, operatorii economici înregistrați în Republica Moldova pot utiliza MTender pentru semnarea on-line a oricărui contract, public sau din sectorul privat. Instituțiile publice finanțate de la bugetul de stat pot utiliza MTender pentru semnarea și înregistrarea la Trezoreria Regională a Ministerului Finanțelor a oricărui contract public.

Pe 27 iulie 2018 Legea privind achizițiile publice nr. 131 din 03.07.2015 a fost modificată pentru a introduce licitația desfășurată electronic ca standard pentru toate entitățile din sectorul public din Republica Moldova. Începând cu 15 octombrie 2018, noi tipuri de licitații desfășurate electronic devin disponibile pe MTender, pentru a se preta diferitelor tipuri de contracte și a-i deservi pe cumpărătorii publici și comerciali, inclusiv întreprinderile de stat.

Astfel, inclusiv autoritățile publice locale, conform prevederilor legale, sunt obligate să desfășoare procedurile de achiziții în sistemul electronic de achiziții publice MTender, cu excepția procurărilor de valoare mică pentru care licitația electronică este opțională.¹⁶⁰ Potrivit IDIS "Viitorul", pentru a aduce mai multă transparență în felul în care autoritățile publice cumpără bunuri și servicii pe banii bugetului, este necesar ca achizițiile de valoare mică să fie la fel incluse în sistemul electronic de achiziții publice,¹⁶¹

MTender folosește toate soluțiile guvernării electronice, care au fost elaborate la Agenția de Guvernare Electronică (egov.md), eGov cu sprijinul Băncii Mondiale: MCloud, MConnect, MPass, MSign, Mpay, eFactura. La momentul de față delegația UE în Republica Moldova susține Ministerul Finanțelor în dezvoltarea ulterioară a MTender în anii următori.

Bune practici

MTender (<https://mtender.gov.md>) este un inedit sistem electronic on-line de achiziții electronice cu multiple platforme cu utilizarea Open Source, a datelor de tip deschis (Open Data) și a standardului Open Contracting Data. Misiunea sa este prestarea prin cooperare a serviciului de achiziții electronice în baza unor asemenea valori ale guvernării deschise ca transparența, responsabilitatea și interacțiunea cu părțile interesate din piață. MTender propune o schemă cu datele deschise, care descrie modul de publicare a documentelor și a datelor la fiecare stadiu al procesului de pregătire a contractului sub formă de date flexibile, complete și reutilizabile, care pot fi prelucrate de calculator.

Sistemul MTender își dorește să asigure deservirea electronică a întregului proces de achiziții publice, de la planificarea achiziției până la plata pentru contractele de achiziții publice. Sistemul se orientează spre instrumentele necesare pentru modurile speciale de conferire a contractelor publice, precum licitația electronică, cataloagele electronice și acordurile-cadru. MTender este constituit dintr-un portal web, o Unitate Centrală de Date cu date de tip deschis (Open Data) și o rețea cu mai multe platforme din sectorul privat, acreditate pentru a sprijini licitațiile desfășurate electronic pentru clienții din sectorul public și sectorul privat din Republica Moldova. Sistemul MTender reprezintă versiunea 2.0 a sistemului informațional automatizat Registrul de Stat al Achizițiilor Publice, fiind un sistem informațional compatibil cu Cloud computing, ce urmează a fi găzduit pe MCloud. MTender este o soluție de guvernare electronică de cel mai nou model, modernă, integrată și interoperabilă, care utilizează cele mai noi tehnologii pentru a deservi achizițiile publice electronice de la A la Z: de la planificarea cheltuielilor publice până la achitarea contractelor.

Potrivit datelor statistice ale platformei MTender pentru nouă luni ale anului 2021 (la 11.10.2021), primăria municipiului Chișinău este entitatea publică cu cel mai mare număr de proceduri și cu valoarea financiară cea mai mare a achizițiilor realizate electronic.¹⁶²

2.4. 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. Pe lângă auditul situațiilor financiare ale instituțiilor bugetare locale, auditul extern se poate extinde dincolo de aspectul financiar, până la evaluarea performanței guvernării raportate la propriile obiective sau la prestarea de programe și servicii.

Standarde internaționale

- ▶ **Standardele internaționale de contabilitate pentru sectorul public**¹⁶³ se concentrează pe nevoia de raportare financiară, contabilă și de audit a guvernelor centrale, regionale și locale, a agențiilor guvernamentale asociate și a circumscriptiilor pe care le deservesc.
- ▶ Pagina web **Standarde internaționale ale instituțiilor supreme de audit**¹⁶⁴ 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 intern

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.¹⁶⁵

În plus, articolul 49 (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).¹⁶⁶

Legislația

Curtea de Conturi a Republicii Moldova (CCRM) este o instituție supremă de audit public extern, care acționează în conformitate cu prevederile Legii cu privire la Curtea de Conturi nr. 260 din 7 decembrie 2017.¹⁶⁷ Aceasta 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 (RAP) pentru 2016-2020 definește viziunea Guvernului, inclusiv obiectivele „dezvoltării unor instituții eficiente, responsabile și transparente la toate nivelurile” (obiectivul de dezvoltare durabilă SDG 16.6)¹⁶⁸ și «să asigure luarea deciziilor în mod receptiv, incluziv, participativ și reprezentativ la toate nivelurile» (obiectivul SDG 16.7)¹⁶⁹. Auditurile externe și interne sunt prevăzute în strategia RAP.

Legea privind administrația publică locală prin art. 87 prevede, de asemenea, că modul de organizare a managementului financiar și a controlului în autoritatea administrației publice locale este supus auditului intern și auditului extern.

Directive

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.

Potrivit Raportului Curții de Conturi asupra administrării și întrebuițării resurselor financiare publice și patrimoniului public în anul 2020, în cazul autorităților publice locale se constată un grad mai redus de conformare la recomandările de audit ale Curții.¹⁷⁰ Astfel, dacă la nivel de autorități centrale acesta este unul relativ satisfăcător, fiind de circa 60%, atunci la nivel de administrație publică locală conformarea la recomandările de audit este mult mai scăzută (20%), uneori nefiind raportate acțiuni în acest sens.

Există mai multe ghiduri elaborate de Curtea de Conturi:

- ▶ Ghidul cu privire la auditul veniturilor de stat;
- ▶ Ghidul privind principalii indicatori stabiliți pentru evaluarea activității de audit, inclusiv în procesul de monitorizare a executării cerințelor și implementării recomandărilor Curții de Conturi;
- ▶ Ghidul cu privire la procesul de planificare strategică a auditelor performanței;
- ▶ Ghidul privind cadrul calității.¹⁷¹

Bune practici

Proiectul Twinning al UE Controlul financiar public intern (CFPI) s-a încheiat în 2019.¹⁷² Proiectul a susținut Ministerul Finanțelor în procesul de reformare a managementului finanțelor publice prin consolidarea capacității de control și audit intern în concordanță cu bunele practici ale UE.

În urma proiectului au fost adoptate modificări la Legea privind controlul public financiar intern; s-a elaborat o serie de reglementări secundare, precum și ghiduri și metodologii legate de acest sector; 15 moderatori din sfera auditului intern au primit pregătire, iar nivelul de expertiză al auditorilor interni din sectorul public, al managerilor și coordonatorilor de control managerial intern a crescut.

Asemenea rezultate au fost obținute datorită educației continue a angajaților, schimbului de experiență cu experții din statele UE, implementării sondajelor și a altor forme de evaluare. Rezultatele finale ale proiectului și beneficiile acestuia pentru cetățenii Republicii Moldova vor deveni mai vizibile odată cu implementarea noului cadru normativ și aplicarea noilor metodologii, ceea ce facilitează atât dezvoltarea sistemelor de control managerial intern, cât și sporirea calității activității de audit intern.

Proiectul urmează a fi perceput ca o bibliotecă, o colecție de resurse în care experții au adunat instrumente, metodologii și recomandări ce pot fi utilizate și transpuse oricând în practică.

2.5. FINANȚAREA PARTIDELOR POLITICE

Finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale este o componentă necesară a procesului democratic. Aceasta permite expresia sprijinului politic și competiției în alegeri. Principiile care guvernează finanțarea partidelor politice trebuie să includă corectitudine în distribuirea fondurilor de stat, reguli stricte privind transparența, limite pentru mărimea donațiilor private, plafoane privind cheltuielile campaniei, deplină transparență a fondurilor și cheltuielilor, comisii electorale independente, audit independent al finanțelor campaniei și impunerea consistentă de sancțiuni proporționale pentru candidații și partidele politice care încalcă regulile (precum amenzi sau o reducere a contribuțiilor statului în campaniile de alegeri ulterioare).

Standarde internaționale

Reguli clare și rapoarte transparente privind finanțarea și cheltuielile campaniei politice sunt esențiale pentru a susține încrederea în candidații politici, partidele politice și instituțiile guvernamentale. Un dezechilibru în finanțarea partidelor politice poate duce la un avantaj incorect, oferind influență nemeritată unor interese înguste puternice, ducând la pericolul ca politicile să fie „capturate” de interese private mărunte, care să își atingă scopul în detrimentul interesului public.¹⁷³

Mecanismele și regulile privind limitele finanțării politice a partidelor și a finanțării campaniilor politice de către stat trebuie concepute într-un mod care să ofere condiții de concurență echitabile pentru diferiții candidați politici și partide care concurează în alegeri și care să servească la păstrarea independenței forțelor politice față de suporterii financiari.

Următoarele convenții și standarde internaționale se referă la finanțarea partidelor politice:

- ▶ **Rezoluția Congresului 402 (2016) privind „Folosirea greșită a resurselor administrative în cursul proceselor electorale”,**¹⁷⁴
- ▶ **Liniile directe și raportul privind finanțarea partidelor politice** (Consiliul European, Comisia de la Veneția, 2001);¹⁷⁵
- ▶ **Compilația opiniilor și rapoartelor Comisiei de la Veneția privind partidele politice** (Consiliul European, Comisia de la Veneția, 2013);¹⁷⁶
- ▶ **Recomandarea (2003)4 Comitetului de Miniștri către statele membre privind regulile de bază împotriva corupției în cadrul finanțării partidelor politice și campaniilor electorale.**¹⁷⁷

Contextul intern

Reglementările actuale aferente procesului de finanțare a partidelor politice au fost adoptate pe baza standardelor internaționale în domeniu. Dat fiind însă faptul că unele standarde internaționale au fost recent revizuite sau publicate într-o nouă versiune,¹⁷⁸ actele normative naționale ar trebui și ele revizuite în consecință.

Comisia Electorală Centrală este responsabilă de supravegherea și controlul finanțării partidelor politice. Cu toate acestea, conform rapoartelor societății civile privind monitorizarea partidelor politice și finanțarea campaniilor electorale, capacitatea Comisiei Electorale Centrale în acest sens este încă destul de redusă.¹⁷⁹ În prezent, autoritatea electorală nu dispune de instrumente și mecanisme eficiente pentru a verifica pe deplin corectitudinea informațiilor din rapoartele privind finanțarea partidelor politice. Cu unele excepții (verificarea donatorilor și a veniturilor lor), autoritatea electorală nu dispune de instrumente și mecanisme eficiente pentru a verifica pe deplin corectitudinea informațiilor din rapoartele de finanțare ale partidelor politice ce țin de activitățile lor de promovare politică.

La 28 mai 2021, președintele Republicii Moldova a avut o întrevedere cu Consiliul Suprem de Securitate pentru a discuta subiectul riscului corupției în procesul de finanțare a partidelor politice și a campaniilor electorale. În urma acestei întrevederi, s-a decis că președinția Republicii Moldova va înființa un grup de lucru pentru a formula în continuare recomandări pentru modificarea cadrului legal privind finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale, precum și a legislației penale, înăsprind astfel sancțiunile pentru finanțarea ilegală a partidelor politice sau a campaniilor electorale.

Observarea de către Promo-LEX a campaniilor electorale și monitorizarea finanțării politice în Republica Moldova a determinat formularea următoarelor concluzii:

- ▶ Activitatea și finanțarea partidelor politice se bazează mai degrabă pe subvenții de la bugetul de stat decât pe alte surse de venit.

În 2020, veniturile raportate de partidele politice au constituit 62% din subvențiile alocate de la bugetul de stat și doar 33% din cotizațiile de membru și donații (5% - proveneau din alte surse).¹⁸⁰ Aceasta indică o scădere a implicării cetățenilor în activități politice, inclusiv prin donații făcute partidelor politice.

- ▶ Nivel redus de transparență în ceea ce privește finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale.¹⁸¹

Deși cadrul legal impune transmiterea rapoartelor semestriale și anuale către Comisia Electorală Centrală și publicarea lor (în cazul alegerilor - rapoarte săptămânale), cu protecția datelor cu caracter personal, accesul publicului la datele din rapoartele financiare ale partidelor politice este limitat. Astfel, părțile interesate nu au acces la datele despre donatori, cum ar fi locul de muncă/ocupația, locul de reședință, ceea ce face dificil procesul de a stabili dacă anumiți donatori, în special cei care lucrează în administrația publică, au avut într-adevăr resursele necesare pentru a face donațiile respective (de obicei, salariile funcționarilor publici sunt mici și deseori donațiile lor sunt suspectate de neconformitate cu cerințele legale). În plus, rapoartele transmise, care sunt accesibile publicului, nu îndeplinesc criteriile de date deschise - formatul utilizat pentru publicarea lor nu permite o analiză liberă a informațiilor.

- ▶ Transparență redusă și discrepanță mare între cheltuielile observate/monitorizate ale partidelor politice și cheltuielile oficiale raportate Comisiei Electorale Centrale.

Partidele politice nu raportează toate cheltuielile efectuate pentru activitățile politice desfășurate în perioadele inter-electorale și electorale. Pe baza rapoartelor de monitorizare Promo-LEX

privind finanțele partidelor politice elaborate în perioada 2017-2021,¹⁸² s-a constatat o diferență constantă semnificativă între cheltuielile declarate oficial ale partidelor și cheltuielile observate de monitori.

Legislație

Finanțarea partidelor politice din Republica Moldova este reglementată pe baza următoarelor acte normative:

- ▶ Constituția Republicii Moldova;¹⁸³
- ▶ Legea nr. 294 din 21 decembrie 2007 privind partidele politice;¹⁸⁴
- ▶ Codul electoral;¹⁸⁵
- ▶ Codul contravențional;¹⁸⁶
- ▶ Codul penal;¹⁸⁷
- ▶ Codul fiscal;¹⁸⁸
- ▶ Legea bugetului anual;
- ▶ Regulamentul Guvernului cu privire la aplicarea echipamentelor de casă și de control la efectuarea decontărilor;¹⁸⁹
- ▶ Regulamentul Comisiei Electorale Centrale privind finanțarea activității partidelor politice¹⁹⁰ etc.

Potrivit cadrului legal, partidele politice sunt finanțate atât din surse private (cotizații de membru, donații financiare și materiale și alte venituri obținute legal), cât și de la bugetul de stat (subvenții). Donațiile în sprijinul partidelor politice pot fi făcute atât de persoane juridice (înregistrate legal în Republica Moldova), cât și de persoane fizice - cetățeni ai Republicii Moldova (cu domiciliul pe teritoriul Republicii Moldova sau în străinătate). Autorităților și instituțiilor publice (inclusiv de nivel local), organizațiilor publice, întreprinderilor, altor persoane juridice finanțate de la bugetul public sau care au capital de stat, precum și companiilor internaționale sau companiilor înființate atât de reprezentanți naționali cât și internaționali, nu li se permite finanțarea ori susținerea materială sub orice formă a activității partidelor politice, grupurilor de inițiativă, campaniilor electorale sau concurenților electorali. În plus, nici persoanelor juridice, care au fost contractate pentru achiziții publice, nu li se permite să facă donații partidelor politice.

Conform articolului 41 din Codul electoral, pentru finanțarea activității partidelor politice, a grupurilor de inițiativă și a campaniilor electorale pot fi utilizate doar resursele financiare provenite din activitatea de salariat, de întreprinzător, științifică sau din cea de creație. Cadrul legal însă nu reglementează modul de investigare, analiză și soluționare a cazurilor în care cetățenii fac donații care nu respectă articolul 41 (atunci când sursa finanțelor nu poate fi dovedită).

De exemplu, în timpul alegerilor prezidențiale din 2020 și al alegerilor parlamentare din 2021, cel puțin 800 de donatori înregistrați care au donat peste 4 milioane MDL în total, nu au declarat niciun venit sau au declarat un venit mult mai mic decât suma reală donată. Din cauza lacunelor la nivel de cadru legal, Comisia Electorală Centrală nu a fost în măsură să întreprindă acțiuni pentru a investiga și evalua aceste donații.

Conform articolului 43 din Codul electoral, toate serviciile și acțiunile prestate gratuit de persoane fizice și juridice, precum și toate acțiunile de voluntariat în perioada de colectare a semnăturilor și în perioada campaniei electorale în favoarea candidatului sau concurentului electoral se evaluează și se indică obligatoriu în raportul financiar. Cu toate acestea, partidele politice și concurenții

electorali nu raportează serviciile oferite gratuit de voluntari. De exemplu, în timpul alegerilor prezidențiale din 2020 și al alegerilor parlamentare din 2021, o sumă de aproximativ 7 milioane MDL nu a fost raportată de către concurenții electorali pentru activitățile desfășurate de voluntari.¹⁹¹ Cu toate acestea, instituțiile responsabile nu au aplicat sancțiuni pe baza acestor constatări.

Directive

Începând cu ianuarie 2020, rapoartele financiare ale partidelor politice trebuie transmise Comisiei Electorale Centrale printr-un sistem informațional special dezvoltat de autoritatea electorală în baza Subsistemului informatic „Control financiar”,¹⁹² care face parte din Sistemul Informațional Automatizat de Stat „Alegeri” (SIASA). Părțile interesate ar trebui să utilizeze același sistem informațional pentru a monitoriza, analiza și evalua rapoartele financiare ale partidelor politice.

Totuși, până în septembrie 2021, Comisia Electorală Centrală nu a adoptat nicio instrucțiune pentru utilizarea Subsistemului informatic „Control financiar”.

Periodic însă, Comisia Electorală Centrală (CEC) și Centrul de Instruire Continuă în Domeniul Electoral (CICDE) organizează cursuri pentru trezorerii partidelor politice privind elaborarea și transmiterea rapoartelor de gestionare financiară. În plus, la solicitare, CEC și CICDE pot organiza cursuri și pentru alte părți interesate.

Toate rapoartele financiare transmise sunt disponibile pe pagina oficială a CEC.¹⁹³ Rapoartele financiare ale partidelor politice pot fi găsite prin intermediul subsistemului informațional „Control financiar” sau în format *.pdf (în funcție de formatul pe care l-au folosit partidele politice pentru a transmite aceste rapoarte CEC). Pe de altă parte, rapoartele financiare furnizate în perioada electorală nu pot fi încă accesate prin intermediul sistemului informațional „Control financiar”. Ele pot fi găsite numai în secțiunea specifică dedicată unui anumit tip de scrutin.¹⁹⁴ Din păcate, rapoartele publicate nu îndeplinesc criteriile de date deschise - formatul în care sunt publicate nu permite o analiză liberă a informațiilor reflectate în rapoarte.

Pentru a verifica informațiile din rapoartele partidelor politice, pot fi consultate următoarele date publice: datele oficiale ale Agenției de Achiziții Publice cu privire la contractele de achiziție publică¹⁹⁵ și datele oficiale privind persoanele juridice înregistrate în Republica Moldova.¹⁹⁶

Bune practici

Subsistemul informatic „Control Financiar” este un instrument electronic menit să faciliteze activitatea de elaborare și transmitere a rapoartelor de gestiune financiară de către trezorerii partidelor politice. Deși în prezent rapoartele financiare trebuie transmise atât pe suport de hârtie, cât și în format electronic (pentru a testa, verifica, evalua și asigura eficiența sistemului informațional „Control financiar”), în viitor, având în vedere capacitățile sale, se preconizează că sistemul va îmbunătăți procesul de raportare și transparența finanțării partidelor politice (adică există posibilități de integrare a sistemului „Control financiar” cu alte registre de stat electronice). În plus, sistemul informațional va facilita activitatea organizațiilor societății civile în procesul de monitorizare, analiză și evaluare a finanțării partidelor politice (în cazul în care Comisia Electorală Centrală elimină toate lacunele identificate și raportate anterior de organizațiile societății civile).¹⁹⁷

Capitolul 3

IMPLICAREA CETĂȚENILOR

INTRODUCERE

„Dreptul cetățenilor de a participa la conducerea afacerilor publice”, inclusiv la nivel local, este definit clar în Carta europeană a autonomiei locale,¹⁹⁸ în Protocolul suplimentar, care afirmă că „dreptul de a participa în afacerile unei autorități locale denotă dreptul de a căuta determinarea sau influențarea exercițiului puterii și răspunderilor unei autorități locale”.¹⁹⁹ Când autoritățile locale se consultă cu cetățenii și îi implică în conceperea și evaluarea serviciilor publice, acestea deschid calea pentru rezultate politice mai bune și pentru o încredere comună sporită între cetățeni și guvern.

Participarea cetățenilor implică colaborarea cu o gamă largă de părți interesate, precum activiști ai societății civile, jurnaliști, academicieni, reprezentanți ai oamenilor de afaceri, comunități locale și cetățeni activi. Este important ca participarea să fie incluzivă, luând în considerare opiniile publicului larg, ale experților și grupurilor reprezentative, inclusiv pe cei vulnerabili și marginalizați. Mai mult, implicarea părților interesate trebuie să ajungă și la cei ale căror vieți și interese vor fi influențate de implementarea deciziilor în cauză. Pentru ca aceste părți interesate să fie identificate, trebuie lansate consultări publice, înainte de angajamentul la acțiune sau de redactarea unui proiect de hotărâre. Un proces consultativ deschis invită mai întâi părțile interesate să discute și să identifice problemele, provocările și oportunitățile, apoi examinează diferitele scenarii politice, înainte de luarea deciziilor.

Mecanismele participative pot fi grupate în următoarele categorii, care reflectă diferitele nivele de angajament:

- ▶ informarea publicului despre prioritățile locale, programele și planurile guvernului;
- ▶ consultarea publicului și/sau a anumitor grupuri de oameni în legătură cu politicile publice și colectarea experienței și expertizei lor;
- ▶ colaborarea cu publicul și/sau cu anumite grupuri de oameni pentru dezvoltarea soluțiilor la problemele locale (inclusiv procese creative comune, precum în formularea angajamentelor Planului de acțiune al parteneriatului de guvernare deschisă (OGP));
- ▶ angajarea comunităților locale în procesele de luare a deciziilor prin procese deliberative, voturi (precum participatoare bugetare și referendumuri) și alte instrumente de adoptare a deciziilor.

Conform Protocolului suplimentar, „legea trebuie să ofere mijloace de facilitare a exercitării” dreptului de participare a cetățenilor. Pentru a asigura că formele menționate de participare sunt angajamente autentice, și nu exerciții simbolice, procesul de consultare din jurul formării noilor politici și legislații trebuie să fie sprijinit de legi, regulamente și linii directoare, cât și de o puternică voință politică.

Crearea de politici inclusive trebuie să fie în același timp eficientă, iar publicul trebuie să fie bine informat despre drepturile, oportunitățile și modurile în care poate participa la luarea deciziilor locale. Procesele de creare a politicilor trebuie să fie explicate clar cu mult timp înainte, pentru a le permite cetățenilor și părților interesate să își pregătească cererile și intervențiile. Limite de timp cu

puncte de intrare clar precizate pentru implicarea cetățenilor trebuie publicate pentru a asigura că participarea cetățenilor este un exercițiu cu sens, iar autoritățile locale trebuie să ofere răspunsuri celor care fac propuneri de politici sau recomandări. Autoritățile locale trebuie să asigure ca punctele de vedere și pozițiile factorilor implicați să fie reflectate și luate în considerare corespunzător în momentul adoptării politicilor, iar reacțiile trebuie să ofere motive clar exprimate pentru deciziile de a adopta sau nu propunerile. Această abordare inclusivă asigură relevanța politicilor, faptul că sunt bazate pe probe, se supun necesităților de intersecție și răspund cererilor publicului.

Autoritățile locale trebuie de asemenea să angajeze funcționari instruiți în conducerea consultărilor publice, care să asigure că răspunsurile date cetățenilor sunt prompte și detaliate.

Aceste abordări inclusive asigură luarea unor hotărâri mai bune și mai relevante din partea autorităților locale, care reflectă interesul public și sunt bine înțelese de toți cetățenii. În același timp, comunitățile locale pot dezvolta o capacitate durabilă de a-și exprima problemele, a concepe soluții și a monitoriza implementarea lor corectă, rezultând într-o încredere publică sporită față de furnizarea serviciilor locale.

CONTEXTUL INTERN

Dreptul cetățenilor de a fi informați și obligația autorităților de a informa sunt consacrate în normele constituționale din Republica Moldova care obligă autoritățile administrației publice să asigure informarea corectă a cetățenilor cu privire la chestiuni publice și de interes personal. Deși cadrul de reglementare național conține dispoziții care obligă autoritățile să consulte cetățenii în legătură cu diferite aspecte, studiul „Transparență și responsabilitate în administrația publică”²⁰⁰ realizat de proiectul de asistență tehnică al UE privind „Reforma administrației publice” a evidențiat faptul că dispozițiile Legii privind asigurarea transparenței în procesul decizional²⁰¹ nu specifică în mod clar metoda de consultare a cetățenilor cu privire la proiectele de reglementări și acte administrative care pot avea consecințe sociale, economice sau de mediu.

Conform Raportului Cancelariei de Stat din 2020,²⁰² cele mai eficiente mecanisme de consultare publică utilizate de autoritățile publice sunt:

- ▶ întâlniri de lucru/ crearea grupurilor de lucru, dezbateri publice;
- ▶ solicitarea opiniilor experților din domeniu/ organizațiilor societății civile, numai în format online, cu respectarea restricțiilor dictate de situația din țară în contextul crizei generate de pandemia de COVID-19.
- ▶ Raportul IDIS „Viitorul” 2019 privind transparența administrațiilor publice locale din Republica Moldova arată că consultarea publică cu cetățenii în privința deciziilor principale este sporadică și plină de lacune. Rezultatele arată că 41% din raioane și 58% din orașele și satele monitorizate nu au organizat și desfășurat nicio consultare publică în cursul anului 2019. Iar când se organizau consultările, rezultatele acestor procese nu erau comunicate sau împărtășite cetățenilor.²⁰³

Cât despre bugetarea participativă, în 2019, autoritățile publice locale au dat dovadă de un nivel bun de deschidere față de elaborarea bugetului raional și local. Doar o cincime din raioane nu au lansat consultări publice referitoare la proiectul de buget și puțin peste 40% dintre orașe și sate nu și-au îndeplinit această obligație legală. Rezultate bune pot fi observate și în comunicarea bugetului adoptat. Aproape 80% dintre raioane și 60% dintre orașe și sate au publicat bugetul localității pe pagina web.²⁰⁴ Mai mult, în mai multe localități din Republica Moldova (Ialoveni, Budești, Bălți, Chișinău, Călărași, Florești, Ungheni, Cahul și Cimișlia),²⁰⁵ primăriile alocă o parte

din bugetele lor anuale pentru „Bugetul participativ”, iar cetățenii votează pentru diferite proiecte propuse de comunități spre finanțare și implementare.

Alte forme de participare a cetățenilor - petiții publice și referendumuri locale sunt prevăzute de Constituția Republicii Moldova: Articolul 52- Dreptul de a depune petiții, Articolul 75- Referendumul și articolul 109- Principiile de bază ale administrației publice locale.²⁰⁶

3.1. 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. Este vorba de o metodă de elaborare a politicilor și de luare a deciziilor care se folosește de cele mai recente instrumente interactive care deschid elaborarea de politici către diferiți actori într-o lume din ce în ce mai digitală. Nu există un mod universal de elaborare deschisă a politicilor: diferite decizii de determinare a politicii vor necesita abordări diferite.

Standarde internaționale

Elaborarea deschisă/co-crearea politicilor permite guvernelor să ajungă la politici mai informate și mai bine concepute, prin abordări colaborative, care se bazează pe o varietate de perspective și expertiză. Se folosesc diferite instrumente digitale și tehnici analitice pentru ca politicile să fie mai mult bazate pe probe și pe informații. Modelele de implicare pot include un grup special de cetățeni reprezentativi, *crowdsourcing* de idei de politici, sau folosirea inteligenței colective pentru a utiliza cunoștințele și expertiza unui public divers.

Prin folosirea datelor deschise și a implicării cetățenilor pot fi luate decizii mai informate și mai inclusive, și se poate aplica mai multă inovație, atât în procesele de co-creare a politicilor, cât și în deciziile politice rezultate. Pentru a maximiza efectele pozitive ale elaborării deschise a politicilor, autoritățile locale pot înființa o echipă de co-creare a politicilor care să publice datele folosite pentru elaborarea politicilor publice, și care să pregătească funcționarii publici să lucreze cu date statistice pentru elaborarea politicilor.

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

- ▶ **Protocolul suplimentar la Carta Europeană a Autonomiei Locale privind dreptul de participare la treburile unei autorități locale (CETS nr. 207)**²⁰⁷ asigură garanția juridică internațională a acestui drept, inclusiv stabilirea unor măsuri pentru asigurarea participării cetățenilor.
- ▶ **Îndrumarul pentru participarea civică la luarea deciziilor politice al Consiliului Europei**²⁰⁸ stabilește standarde pentru implicarea cetățenilor și societății civile.
- ▶ **Rezoluția 435(2018) și Recomandarea 424 (2018) a Congresului Consiliului Europei cu privire la transparență și guvernare deschisă**²⁰⁹ oferă standarde și mecanisme pentru sporirea transparenței și promovarea implicării și a participării cetățenilor la viața publică locală.
- ▶ **Codul bunelor practici pentru participarea societății civile la procesul de luare a deciziilor**, adoptat de Conferința ONG-urilor internaționale a Consiliului Europei.²¹⁰
- ▶ **Participarea societății civile la procesul de luare a deciziilor. O trecere în revistă a standardelor și practicilor din țările membre ale Consiliului Europei**, Centrul european pentru legislația non-profit (ECNL), pentru Comitetul european privind democrația și guvernarea.²¹¹

- ▶ **Recomandările OCDE pe Guvernare Deschisă**²¹² susțin elaborarea și implementarea strategiilor și inițiativelor de guvernare deschisă de succes.
- ▶ **Principiile de orientare ale OCDE**²¹³ susțin dezvoltarea unei culturi a deschiderii.
- ▶ **Documentul OCDE *Orientarea spre cetățeni: angajamentul public pentru o politică și servicii mai bune***²¹⁴ analizează cum se poate pune în practică elaborarea deschisă a politicilor.
- ▶ **Observatorul OCDE al inovației în sectorul public**²¹⁵ enumeră o serie de instrumente și resurse utile.
- ▶ **Ghidul**²¹⁶ și **Instrumentarul**²¹⁷ **parteneriatelor guvernamentale deschise** oferă suport pentru mai multe aspecte.
- ▶ Atât **Australia**²¹⁸ cât și **Marea Britanie**²¹⁹ au elaborat **instrumentare** utile.
- ▶ Societatea regală a artelor, în Marea Britanie, și Forumul pentru inteligență artificială etică, au abordat unele dintre provocările inteligenței artificiale ale noilor tehnologii în **Democratizarea deciziilor privind tehnologia. Un set de instrumente.**²²⁰

Contextul intern

Republica Moldova, în calitate de membru 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 la cel local).

Procesul de co-creare merge mult mai în profunzime decât transparența și consultările publice: acesta aduce cu sine instrumentele adecvate, abordările-cheie și tehnicile necesare pentru a interacționa și a auzi vocea unui grup divers de cetățeni indiferent de vârstă, statut social, religie etc.

În perioada 2012 – 2020 în Republica Moldova au fost elaborate și implementate patru Planuri de acțiuni pentru Parteneriatul pentru o Guvernare Deschisă (Open Government Partnership). Potrivit rapoartelor Cancelariei de Stat, nivelul de realizare a planurilor a fost destul de modest. De exemplu, 40% din totalul acțiunilor planificate în Planul de Acțiuni pentru o Guvernare Deschisă 2012-2013 au fost realizate, respectiv 54,5% pentru acțiunile planificate în Planul pentru 2016-2018, și 45% pentru anii 2019-2020.²²¹ Printre motivele nerealizării acțiunilor au fost invocate: insuficiența mijloacelor financiare, în special pentru crearea sistemelor informaționale și modernizarea serviciilor publice, capacitățile limitate de personal, implicarea insuficientă a unor instituții în implementarea planurilor de acțiuni.

În 2021 Cancelaria de Stat a elaborat Conceptul pentru elaborarea Programului pentru o guvernare deschisă pe anii 2021-2024 și a Planului de acțiuni pentru implementarea acestuia pe anii 2021-2022.²²² În document, pornind de la concluziile rapoartelor de auto-evaluare și evaluare alternativă, au fost delimitate câteva domenii prioritare pentru următorii ani: date deschise, contractare deschisă, integritate și anticorupție, bugete deschise, modernizarea serviciilor publice, și transparența cheltuielilor și achizițiilor în domeniul sănătății.

Legislația

Legea privind transparența din 2008 a fost ulterior supusă modificării. Ca urmare, ea a fost completată printr-o Hotărâre a Guvernului cu privire la mecanismul de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional începând cu 8 august 2016. Se stabilește și cadrul de consultare, se descriu pas cu pas sarcinile, rolurile și responsabilitățile autorităților, inclusiv

termenii-limită, metodele de consultare și transparența în adoptarea deciziilor. De asemenea, administrațiilor publice locale li se recomandă să își actualizeze procedurile interne legate de transparența procesului decizional.²²³ Articolul 16/1 din Legea privind transparența în procesul decizional menționează că pentru încălcarea legii respective persoanele vinovate poartă răspundere disciplinară și administrativă.

Anumite angajamente concrete, menite să asigure participarea la procesul luării de decizii în cadrul întocmirii proiectelor de legi și documente de politici și a adoptării acestora, făceau parte din Planul Național de Acțiuni privind Guvernarea Deschisă 2016-2018, alături de angajamentul de a promova sistemul e-Legislație ca un nou mecanism de consultări publice menit să implice cetățenii mai activ în proiectarea actelor normative. Însă pentru moment implementarea acestui angajament se arată a fi limitată. Se recomandă ca angajamentul să fie inclus în toate planurile de acțiune viitoare până când va fi realmente implementat.²²⁴

Directive

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 în prezent disponibil ca un site Google, ceea ce îi permite să fie actualizat în orice moment.²²⁵

Bune practici

Raportul Social Impact asupra responsabilizării în Republica Moldova, finanțat de USAID, relevă existența unor bune practici în domeniul elaborării deschise a politicilor și co-creării de către cetățeni împreună cu autoritățile publice locale.²²⁶ Autoritățile publice locale au început a utiliza mult mai frecvent în interacțiunea cu cetățenii instrumente speciale precum, sondajele de evaluare a necesităților, identificarea problemelor, consultațiile publice, audierile publice, edițiile de nouăți lunare, rețelele sociale etc.

Asemenea angajamente sunt tot mai frecvent legate de strategiile de dezvoltare regională și planificarea pentru îmbunătățirea serviciilor locale (gestionarea deșeurilor și a apei, a spațiilor verzi, bibliotecilor, instituțiilor educaționale). De exemplu, în contextul activității AIM LEADER, 25 de grupuri locale de acțiune (GLA) de pe tot teritoriul Republicii Moldovei au permis organizațiilor societății civile și cetățenilor activi să se implice în procesul luării deciziilor. Câțiva reprezentanți din cadrul autorităților publice locale au menționat modelul LEADER ca unul flexibil, pornind de la nivelul de bază, care permite cooperarea între sectoarele public, privat și civic al comunităților pentru a aborda problemele locale de dezvoltare. Concomitent sporește capacitatea cetățenilor de a se implica activ și se consolidează participarea civică.

Prin intermediul unui proces de selectare a participanților locali ai GLA, identificare a priorității comunității înainte de a o aborda și asigurare de fonduri pentru abordarea acestei priorități, "oamenii încep să aibă mai multă încredere, la nivel local, și să participe mai frecvent la luarea de decizii", a notat unul din partenerii implementării, sau că "GLA reprezintă platforme locale importante".

Același raport arată că primarii și organizațiile civice locale menționează frecvent evaluarea necesităților la nivel local ca instrumente potrivite pentru a atrage comunitățile în activitate. Mai mult, peste jumătate din primarii care au fost intervievați pentru acest raport au condus

asemenea evaluări (în 500-1000 de gospodării) pentru a defini prioritățile de dezvoltare a comunității în concordanță cu necesitățile cetățenilor. Alte instrumente populare de consultare a cetățenilor care s-au utilizat mai intens au fost audierile publice, petițiile și consiliile civice locale. De exemplu, respondenții au comunicat că audieri locale de calitate au loc la Borogani, Sărata Veche, Leova, Dubăsari și Comrat.

3.2. BUGETAREA PARTICIPATIVĂ

Una dintre formele de participare a cetățenilor, bugetarea participativă, invită cetățenii și grupurile comunitare să propună noi inițiative sau îmbunătățiri pentru serviciile publice, care să fie finanțate de autoritatea locală. Diferite modele includ votul cetățenilor, adesea online, privind diferite proiecte. Bugetarea participativă oferă o platformă pentru ca membrii comunității să aibă un cuvânt de spus în ceea ce privește modul de cheltuire a banilor publici. Astfel se creează oportunități de implicare, educare și capacitate a cetățenilor. De asemenea, bugetarea participativă poate promova transparența, care, la rândul său, reduce ineficiența și corupția.

Standarde internaționale

Bugetarea participativă a început în Porto Alegre, în Brazilia, spre finalul anilor 1980, și s-a răspândit în toată lumea. Pentru a asigura că bugetarea participativă este incluzivă și implică diferite grupuri, inclusiv grupurile minoritare și dezavantajate, trebuie organizate evenimente de informare, atât online cât și cu prezență fizică, și oferit sprijin cetățenilor, diferitelor grupuri comunitare, și actorilor interesați, despre cum să pregătească propuneri pentru considerare. Introducerea bugetării participative ce utilizează o abordare care ține seama de egalitatea de gen poate spori vizibilitatea și accesibilitatea și poate fi planuită în strânsă colaborare cu grupurile civice locale, cu accent pe inclusivitate.

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

- ▶ **Protocolul adițional al Cartei Europene a Autonomiei Locale privind dreptul de participare la treburile unei autorități locale (CETS nr. 207)**²²⁷ oferă garanții juridice la nivel internațional pentru acest drept, inclusiv implementarea unor măsuri care vor facilita exersarea sa.
- ▶ **Rezoluția 405 (2016) a Congresului Consiliului Europei privind integrarea dimensiunii de gen în bugetare**²²⁸ recomandă introducerea metodelor de integrare a dimensiunii de gen în bugetele anuale la nivel local și regional.
- ▶ Această **Notă de sinteză nr. 22 a OCDE**²²⁹ oferă o serie de recomandări de politici pentru ca părțile interesate să contribuie la o bugetare participativă de succes.
- ▶ Această **publicație a Băncii Mondiale**²³⁰ 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, o publicație a organizației UN Habitat**²³¹ analizează modul de implementare a bugetării participative.
- ▶ **Atlasul Bugetării Participative**²³² reprezintă cea mai largă compilare de date privind acest proces la nivel mondial.
- ▶ **Unitatea de bugetare participativă a Marii Britanii deține o listă utilă de resurse și instrumente practice**²³³.

- ▶ **Chestionarul de sondaj privind bugetele subnaționale deschise**²³⁴ al Parteneriatului internațional pentru buget stabilește indicatori pentru evaluarea gradului de deschidere a bugetelor autorităților publice locale.
- ▶ **Principiile participării publice la politica fiscală**²³⁵ a Inițiativei globale pentru transparență fiscală.

Contextul intern

Republica Moldova a participat la cel mai recent Sondaj al Bugetului Deschis (SBD) din 2019²³⁶. Sondajul Bugetului Deschis (*Open Budget Survey*) este unicul instrument de cercetare din lume – independent, comparativ și bazat pe fapte – care evaluează accesul publicului la informații ce țin de bugetul național.

O componentă a SBD măsoară accesul publicului la informații asupra modului în care autoritățile centrale colectează și utilizează resursele publice, acordându-i fiecărui stat un punctaj pe scara de la 0 la 100. Republica Moldova are un scor de transparență de 57 de puncte (din 100). Principalele recomandări țin de sporirea transparenței bugetului prin elaborarea și publicarea on-line, în timp util, a revizuirii de la mijloc de an.

OBS evaluează și oportunitățile oficiale oferite publicului pentru o participare semnificativă la diferite etape ale procesului bugetar și acordă fiecărui stat un punctaj pe scara de la 0 la 100. Republica Moldova are un scor de participare a publicului de 4 puncte (din 100).

Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova a stabilit un proces de consultări publice pe parcursul elaborării bugetului, însă, pentru a consolida în continuare participarea publicului la procesul bugetar, Ministerul Finanțelor ar trebui să dea prioritate următoarelor acțiuni:

- ▶ Pilotarea mecanismelor de monitorizare a executării bugetului;
- ▶ Pilotarea unor mecanisme, la etapa de elaborare a bugetului, care să implice orice organizație de societate civilă sau membri ai publicului care doresc să participe;
- ▶ Implicarea activă a comunităților vulnerabile sau subreprezentate, în mod direct sau prin intermediul organizațiilor de societate civilă care le reprezintă.

În același timp, Parlamentul Moldovei ar trebui să se ocupe prioritar de următoarele acțiuni: să le permită membrilor publicului sau organizațiilor de societate civilă să facă declarații în timpul ședințelor de examinare a propunerii de buget înainte de aprobarea acestuia și să le permită membrilor publicului sau organizațiilor de societate civilă să facă declarații în timpul ședințelor de examinare a Raportului de audit.

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 cetățenilor adesea nu vede beneficiile directe ale datelor și modul în care acestea îi afectează viața de zi cu zi. Bugetarea participativă a început să fie aplicată mai activ în ultimii ani drept un mecanism de implicare a cetățenilor, transparență și responsabilizare, în special cu sprijinul proiectelor finanțate de donatori. Există numeroase dovezi că tot mai multe comunități din întreaga țară o aplică în regim-pilot.

De exemplu, prin proiectul „Școala mea”, implementat de Expert-Group, între 2013 și 2018, 100 de școli implicate în proiect și-au publicat datele bugetare detaliate și le-au pus la dispoziția elevilor, părinților, profesorilor și tuturor celor interesați.²³⁷

Legislația

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 locală²³⁸ 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, în 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.

La nivel local, mai multe autorități publice și-au aprobat propriul cadru de reglementare pentru bugetarea participativă. În 2017, la inițiativa mai multor activiști, Primăria Chișinău a aprobat un regulament privind bugetul civil al municipiului, iar în august 2020 a fost aprobată o versiune revizuită.²³⁹ Acesta stabilește cadrul general și procedural pentru depunerea, evaluarea, selecția, implementarea și monitorizarea proiectelor de interes public, inițiate de cetățeni și finanțate din bugetul municipal prin bugetul civil al municipiului Chișinău. Ulterior, în decembrie 2020, și Primăria Leova a aprobat și regulamentul privind bugetarea participativă.²⁴⁰

Directive

O metodologie de bugetare participativă a fost dezvoltată în 2020 de către IDIS Viitorul.²⁴¹ Aceasta oferă îndrumări practice cu privire la modul de pregătire a bugetului participativ, la modul de realizare a acestuia și ce să urmărești atunci când implementați inițiativele votate.

Deși nu există multe ghiduri specifice privind bugetarea participativă, se recunoaște că calitatea vieții și confortul cetățenilor de rând depind de calitatea proceselor de bugetare (planificare, consultări publice, implementare, monitorizare și evaluare), și la nivel central, și la cel local. Având în vedere importanța documentului bugetar local, dezvoltarea, pregătirea și executarea sa ar trebui să se facă asigurându-se transparență maximă.

Toate autoritățile publice locale trebuie să pună la dispoziția publicului proiectul de buget pentru consultare, prin publicarea pe pagina web a autorității publice, publicarea pe alte platforme locale, organizarea unor prezentări și dezbateri locale. Un alt aspect important este ca autoritățile locale 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 și rapoarte de progres.

Bune practici

Raportul Social Impact²⁴² cu privire la responsabilizarea în Republica Moldova, finanțat de USAID, găsește că "acum cinci ani, bugetarea participativă nici nu se discuta, pe când acum organizațiile locale din 25 de orașe colaborează cu administrația locală pentru a învăța cum să elaboreze bugetul împreună". Există mai multe exemple de inițiative de participare bugetară în întreaga țară. De exemplu, primăria orașului Cahul a lansat un apel pentru propuneri pentru bugetul local 2019, intenționând astfel să sporească angajarea cetățenilor în luarea de decizii²⁴³. Un alt exemplu îl reprezintă portalul Buget Participativ (<https://bugetareparticipativa.viitorul.org/buget/>), deschis de IDIS Viitorul, unde se oferă atât sugestii, cât și exemple de bune practici la nivel local.

3.3. CONSULTAREA PUBLICĂ

Consultarea publică reprezintă un proces formal, deseori impus prin lege, pentru ca cetățenii și alte părți interesate să-și exprime opiniile la etapele-cheie ale procesului politic. Se poate realiza online, offline sau printr-o combinație a celor două medii. Obiectivele principale sunt îmbunătățirea eficienței, a transparenței și a implicării publicului în luarea deciziilor importante. Realizată în mod eficient și prompt, consultarea publică ameliorează calitatea procesului de luare a deciziilor, îmbunătățește rentabilitatea, duce la soluții politice mai durabile, și promovează o mai mare încredere a publicului în procesul de luare a deciziilor.

Standarde internaționale

Diferite forme de consultare includ informarea și consultarea cetățenilor, precum și colectarea din public a ideilor pentru politici, implicarea publicului în dezbateri și adunări deliberative, unde cetățenii pot elabora potențiale politici pentru informarea procesului de luare a deciziilor, și colaborări în cadrul cărora întreprinderi sociale, experți ai organizațiilor societății civile sau grupuri de experți participă la conceperea și furnizarea de servicii.

Pentru a spori atât incluziunea cât și eficiența consultărilor publice, fiecare autoritate locală trebuie să dispună de o unitate care să răspundă de coordonarea liniilor directoare și procedurilor pentru implementarea consultărilor publice, și de conformitatea acestora cu legislația prevalentă. O astfel de unitate poate de asemenea pregăti funcționari de la diferite departamente pentru a conduce consultările publice. În cazul autorităților locale mai mici cu resurse limitate, o unitate amplasată în ministerul responsabil de aceste subiecte, cum ar fi ministerul dezvoltării regionale, ar putea oferi susținere și ateliere de pregătire în coordonarea și actualizarea liniilor directoare și procedurilor pentru consultații publice la nivel local.

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

- ▶ **Protocolul adițional al Cartei Europene a Autonomiei Locale privind dreptul de participare la treburile unei autorități locale (CETS nr. 207)**²⁴⁴ oferă garanții juridice la nivel internațional pentru acest drept, inclusiv implementarea unor măsuri care vor asigura participarea cetățenilor, cum sunt procedurile de consultare și referendumurile locale.
- ▶ Acest **Document de referință al OCDE**²⁴⁵ definește consultarea și oferă o prezentare pe scurt a instrumentelor de consultare.
- ▶ **Liniile directoare ale Consiliului Europei privind participarea civică în luarea deciziilor politice**²⁴⁶ stabilesc diferitele tipuri de participare civilă la luarea deciziilor.
- ▶ **Recomandarea Comitetului Miniștrilor Consiliului Europei privind participarea cetățenilor la viața publică locală**²⁴⁷.
- ▶ **Recomandarea Consiliului OCDE privind Guvernarea Deschisă**²⁴⁸ sprijină inițiative pentru elaborarea și implementarea politicilor și serviciilor publice într-o manieră deschisă și inclusivă.
- ▶ **Reaching Out: Liniile directoare privind consultarea organismelor din sectorul public**, stabilește bune practici în Republica Irlanda.²⁴⁹

Contextul intern

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 comunica în mod constructiv cu cetățenii (de exemplu, privind reformele de politici publice, inovațiile în anumite sectoare, strategiile etc.). Pilonii-cheie ai acestei noi paradigme sunt centrarea pe cetățean, deschiderea, transparența și colaborarea, 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.

Platforma www.particip.gov.md a fost dezvoltată pentru a spori eficiența participanților în procesul de elaborare și consultare publică a actelor normative și pentru a oferi un mecanism de monitorizare și administrare în timp real a proceselor de consultare. Pe această platformă autoritățile publice actele normative pentru consultări publice.

În raportul elaborat efectuat de IDIS Viitorul în 2019 privind transparența administrației publice locale din Republica Moldova se constată că 41% din raioane și 58% din orașele și satele monitorizate nu au organizat consultări publice în anul 2019, iar în cazul organizării unor consultări, rezultatele nu sunt aduse la cunoștința publicului.²⁵⁰

Legislația

În conformitate cu articolul 3 (4) 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: consiliilor locale (de la sat, comună, oraș, municipiu, raion), primarilor de sate (comune), orașe (municipii), președinților raioanelor, serviciilor publice și instituțiilor de importanță locală.

Hotărârea Guvernului nr. 188 din 3 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, stabilind 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 vor fi 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. 100 privind actele normative prevede că autoritățile publice trebuie să se consulte cu autoritățile și agențiile interesate și reprezentanții societății civile 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.

Articolul 20 al Legii integrității (2017) stipulează cerințele față de asigurarea transparenței în procesul decizional. Regulile referitoare la procedurile de asigurare a transparenței în procesul decizional al entității publice și derogările de la aceste reguli sunt prevăzute în Regulamentul de procedură al Parlamentului, Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, și în actele normative ale guvernului.

Directive

Deși unele agenții guvernamentale oferă orientări on-line privind transparența în procesul de luare a deciziilor sau elaborează 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 unui ghid privind transparența în procesul decizional, bazat pe Legea privind transparența în procesul decizional (2008).²⁵¹ Din motiv că nu există un singur model care să se potrivească cel mai bine atunci când este abordat subiectul implicării cetățenilor, acest ghid, de asemenea, servește drept instrument concis și practic de referință pentru implementarea cu succes a implicării cetățenilor de către autoritățile publice. Ghidul prezintă nouă etape ale pregătirii procesului decizional, principiile directe pentru fiecare etapă și ce înseamnă ele în practică.

Bune practici

Ca parte a proiectului *Implementarea principiilor guvernării deschise în implicarea cetățenilor în procesul decizional din Republica Moldova*²⁵² un Ghid interactiv online privind Implicarea Cetățenilor²⁵³ a fost elaborat pentru a susține Guvernul Republicii Moldova în sporirea 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 decizional²⁵⁴ 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 privind mecanismul de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional²⁵⁵ oferă informații mai detaliate și practice pentru implicarea cetățenilor, inclusiv procedurile pentru asigurarea transparenței în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor.

3.4. PETIȚIILE PUBLICE

Petițiile publice le permit cetățenilor să aducă probleme diverse în atenția autorităților publice. Numărul de semnături adunate indică nivelul de susținere pentru problema abordată. Acestea urmăresc fie să sporească gradul de vizibilitate a 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

Este important ca răspunsul oficial să fie oferit cu promptitudine, și ca motive clare și bine argumentate să fie furnizate pentru hotărârile luate sau neluate ca răspuns la o petiție publică.

Pentru ca petițiile publice să devină un instrument care să rezoneze cu publicul larg, autoritățile locale și organizațiile societății civile trebuie să atragă atenția asupra naturii petițiilor și a

procedurilor pentru strângerea de semnături și depuneri ale petițiilor în municipalitățile lor. Deasemenea, trebuie clarificat statutul semnăturilor electronice, pentru a asigura transparență deplină privind condițiile pe care o petiție publică trebuie să le satisfacă pentru a primi un răspuns oficial.

Următoarele convenții și standarde internaționale se referă la petițiile publice:

- ▶ **Protocolul suplimentar la Carta Europeană a Autonomiei Locale privind dreptul de participare la treburile unei autorități locale (CETS nr. 207)**²⁵⁶ asigură baza juridică internațională a acestui drept, inclusiv stabilirea unor mecanisme și proceduri pentru asigurarea participării cetățenilor, precum petițiile publice.
- ▶ **Documentul OCDE Potențialul și problemele e-democrației**²⁵⁷ cuprinde o secțiune privind valoarea și provocările stabilirii unei platforme on-line pentru adresarea de petiții.

Contextul intern

Articolul 52, *Dreptul de petiționare*²⁵⁸ 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".

În ultimii ani, cetățenii Republicii Moldova au început să utilizeze acest drept mult mai frecvent. Numărul de petiții primite de Cancelaria de Stat în 2018²⁵⁹ a fost de 4047, dintre care 598 au fost prezentate în formă electronică: cu 185 de petiții mai mult decât în 2017 și cu 608 mai multe decât în 2016. În urma sistematizării informațiilor s-a constatat că cel mai des cetățenii au semnalat probleme ce țin de recalcularea pensiilor, valorizare, indexare. Se mențin pe poziții, ca și în anii precedenți, aceleași solicitări cu referire la activitatea organelor de drept și a administrației publice centrale și locale, ajutorul material și social, dar și petiții cu referire la domeniul sănătății. Astfel, 2555 de petiții au fost redirecționate ministerelor și altor autorități administrative centrale, iar 908 de petiții – autorităților administrației publice locale. Subdiviziunile Cancelariei de Stat au examinat 998 petiții în 2018. Paginile web oficiale ale Guvernului Republicii Moldova (gov.md) și Cancelariei de Stat (cancelaria.gov.md) au fost actualizate pentru a răspunde necesităților de informare permanentă a cetățenilor despre examinarea petițiilor și rezultatele audiențelor.

Legislația

Codul administrativ al Republicii Moldova nr. 116/2018, precum și Legea cu privire la petiționare nr. 190/1994 (articolul 5), abrogată pe 01.04.2019, stipulează că petiția urmează a fi prezentată în formă electronică și în conformitate cu cerințele curente, inclusiv semnătura digitală (articolul 5 (2)).

Experții în domeniu consideră că ar fi oportună modificarea Legii cu privire la accesul la informații și a Codului administrativ pentru a exclude confuziile legate de solicitarea de informații și prezentarea petițiilor. Mai exact, trebuie excluse situațiile când cererile de solicitare a informațiilor sunt examinate în baza cerințelor față de petiții, precum și pentru a elimina necesitatea semnăturii digitale în cazul solicitărilor de informații prezentate în format electronic.

Conform raportului IDIS Viitorul din 2019 privind nivelul de transparență din administrația publică locală din Republica Moldova²⁶⁰ există cazuri când aceasta refuză accesul la informație solicitat prin e-mail și instrumente electronice, invocând motivul că cererea de acces la informație este o petiție, iar aceasta din urmă este supusă unor cerințe legale, printre care semnarea de către petiționar, inclusiv aplicarea semnăturii digitale în cazul unei petiții în formă electronică.

Paginile web a autorităților publice locale trebuie să asigure posibilitatea pentru ca cetățenii să prezinte petiții on-line, precum și cereri de acces la informații conform cerințelor față de petiții și, respectiv, în baza legislației privind accesul la informație.

Directive

Prin petiție poate fi inițiată o procedură administrativă sau aceasta poate face parte dintr-o procedură administrativă deja inițiată. Petiția poate fi: a) depusă în scris la autoritatea publică ori expediată prin poștă sau fax; b) transmisă în formă electronică; c) depusă verbal, fiind consemnată într-un proces-verbal. Autoritatea la care îi este adresată petiția, este obligată să primească și să înregistreze imediat petiția sau alte documente depuse în cadrul procedurii administrative. Autoritatea publică nu are dreptul să refuze primirea petițiilor doar din motiv că nu se consideră competentă sau pentru că ar considera petiția ca fiind inadmisibilă sau neîntemeiată (Articolul 73 din Codul administrativ).²⁶¹

Dacă petiția ține de competența altei autorități publice, originalul petiției se expediază autorității publice competente în termen de 5 zile lucrătoare de la data înregistrării petiției, fapt despre care petiționarul este informat. (Articolul 74 din Codul administrativ).²⁶²

Procedura administrativă se finalizează prin efectuarea unei operațiuni administrative sau prin emiterea unui act administrativ individual, respectiv încheierea unui contract administrativ.

Bune practici

Un exemplu bun al modului în care cetățenii sunt ghidați în procedura de înaintare a petițiilor este portalul Agenției Servicii Publice (asp.gov.md/petitii). Se oferă informații pas cu pas, care explică cum se primesc și se examinează petițiile în format electronic adresate Agenției Servicii Publice.

Un exemplu de sistem electronic de petiții este Sistemul de informații pentru gestionarea electronică a petițiilor în Parlament (<https://petitii.parlament.md/>). Scopul său este de a spori eficiența organizării, dezvoltării și monitorizării proceselor de gestionare a petițiilor. Pagina web a Parlamentului Republicii Moldova oferă posibilitatea de a depune petiții online. Cu toate acestea, în cazul petițiilor în formă electronică, petiția trebuie să respecte cerințele legale stabilite pentru un document electronic, inclusiv semnătura electronică.

Potrivit rapoartelor Promo-LEX de monitorizare a gradului de transparență în activitatea autorităților administrației publice locale de nivelul II și a Unității Teritoriale Autonome Găgăuzia (UTA Găgăuzia), pe parcursul anilor 2017-2019 s-a observat o îmbunătățire a situației ce ține de asigurarea accesului la informații de interes public prin procesul de petiționare. Astfel, în vreme ce în 2017 doar la 56% din petițiile adresate de către monitorii Promo-LEX au fost recepționate răspunsuri în termene legale, în 2020 ponderea respectivă era deja de 80%.²⁶³

3.5. REFERENDUMURI LOCALE

Referendumurile locale, care sunt frecvente în țările membre ale Consiliului Europei, oferă autorităților locale un mecanism de sondare a voinței cetățenilor privind probleme concrete care le afectează în mod direct viața de zi cu zi, sau de propuneri de inițiative pe care cetățenii le-ar dori implementate, sau chiar posibilitatea de a bloca o decizie planificată.²⁶⁴

Standarde internaționale

Inițiat de către cetățeni sau de un grup de părți interesate, un referendum poate reprezenta o parte dintr-o campanie împotriva unei inițiative sau un proiect perceput ca având un impact negativ asupra bunăstării acestora sau a mediului înconjurător. Spre exemplu, poate fi vorba de un nou parc industrial, un tunel pentru redirecționarea mașinilor pe sub un râu, sau alte proiecte de dezvoltare urbană.

Atunci când există atât o legislație care prevede referendumuri locale, cât și indicații privind organizarea referendumului, există de obicei un procentaj minim al cetățenilor eligibili cu drept de vot ale căror semnături sunt necesare pentru inițierea unui referendum. În anumite cazuri, primarul sau consiliul local pot decide să formuleze o propunere de referendum local. În funcție de cadrul legal, referendumul poate depinde de guvernul local sau poate fi consultativ, caz în care decizia finală aparține consiliului local ales.

Este important ca legislația și procedurile să fie clare, astfel încât cetățenii să cunoască cadrul în care se va acționa asupra rezultatelor unui referendum, și ce răspuns este necesar din partea executivului sau consiliului ales al autorității locale. Ca și în cazul petițiilor publice, este important să se atragă atenția asupra procedurilor de strângere a semnăturilor și asupra statutului semnăturilor electronice, pentru a se asigura că există o deplină transparență în privința condițiilor care trebuie îndeplinite înainte ca un referendum să aibă loc. Transparența necesară în cazul finanțării partidelor politice trebuie aplicată de asemenea în cazul finanțării campaniei unui referendum, inclusiv plafoanele de cheltuieli și un audit independent în legătură cu fondurile și cheltuielile.

Următoarele convenții și standarde internaționale se referă la referendumurile locale:

- ▶ **Comisia europeană pentru democrație prin lege (Comisia de la Veneția), cod de bune practici privind referendumurile**²⁶⁵ – prevede principiile organizării referendumurilor și sfaturi practice în legătură cu implementarea acestor principii.
- ▶ **Declarația Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei privind codul de bune practici în legătură cu referendumurile**²⁶⁶ – invită autoritățile publice din statele membre să se lase îndrumate de Codul de bune practici privind referendumurile.
- ▶ **Congresul autorităților locale și regionale, Rezoluția 472 (2021) privind organizarea referendumurilor la nivel local**²⁶⁷ – prevede linii directoare pentru statele membre în privința folosirii referendumurilor locale în mod responsabil și în conformitate cu standardele Consiliului Europei.
- ▶ **ONU: Obiectivul de Dezvoltare Durabilă 16: Pace, Dreptate și Instituții Puternice; 16.7:**²⁶⁸ Asigură luarea deciziilor în mod responsabil, inclusiv, participativ și reprezentativ la toate nivelele.

Contextul intern

Referendumul este modalitatea directă de exercitare a suveranității naționale. Potrivit Constituției Republicii Moldova, cele mai importante probleme ale societății și ale statului sunt supuse referendumului. Mai mult, consultarea cetățenilor în problemele locale de interes deosebit reprezintă un principiu de bază a administrației publice locale.

În Republica Moldova referendumurile locale pot fi inițiate din două considerente: pentru consultarea cetățenilor în probleme de interes deosebit pentru localitate sau pentru revocarea primarului. Decizia se consideră adoptată prin referendum local dacă pentru ea au votat

majoritatea cetățenilor care au participat la referendum. În același timp, decizia privind revocarea primarului se consideră adoptată prin referendum local dacă pentru ea a votat un număr egal sau mai mare de alegători decât au votat în cazul alegerii primarului, dar nu mai puțin de jumătate din numărul alegătorilor care au participat la referendum. Aceasta prevederea legală, pe de o parte protejează mandatul primarului ales cu vot majoritar, dar în același timp permite în condițiile acumulării numărului suficient de voturi ca acesta să fie revocat.

Începând cu 2012 au fost inițiate în total șapte referendumuri locale.²⁶⁹ Toate aceste referendumuri locale au fost organizate pentru revocarea primarului. Cu regret, nu a fost inițiat nici un referendum în cadrul căruia s-ar dezbate problemele care au o importanță deosebită pentru localitatea respectivă și care țin doar de competențele legale ale autorităților administrației publice locale. Ca rezultat a șapte referendumuri inițiate nici un primar nu a fost demis. Cinci referendumuri au fost declarate nevalabile pe motiv că au participat mai puțin de o treime din alegători, unul a fost suspendat, iar într-un caz voturile acumulate nu au fost suficiente pentru aprobarea hotărârii de revocare.

Trei din șapte referendumuri au fost inițiate prin decizia Consiliilor locale, iar patru de către cetățeni (10 la sută din numărul cetățenilor cu drept de vot care domiciliază pe teritoriul localității respective). De asemenea, referendumul local, potrivit legislației, mai poate fi inițiat de primarul localității, cu excepția referendumului pentru revocarea primarului și de Adunarea populară a UTAG.

Astfel, în Republica Moldova referendumurile locale nu sunt o practică des utilizată.

Legislația

Condițiile de inițiere, organizare și desfășurare a referendumului local sunt reglementate de Constituția Republicii Moldova, Codul electoral, Legea privind administrația publică locală, alte acte normative relevante.

Constituția stabilește expres rolul referendumului într-o societate democratică, precum și subliniază importanța principiului consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit (art. 75 și 109).²⁷⁰ Codul electoral conține un capitol separat în care este reglementat referendumul local (capitol nr.14, art. 185-212).²⁷¹ Sunt specificate problemele ce pot fi supuse referendumului, organele electorale responsabile și procedurile de inițiere, organizare, totalizare și confirmare a rezultatelor. Legea privind administrația publică locală stabilește atribuțiile autorităților publice locale în materie de inițiere a referendumului (art. 8, 14, 29).²⁷² În plus, anumite aspecte ale organizării și desfășurării referendumului local sunt reglementate de instrucțiunile și regulamentele Comisiei Electorale Centrale.

Procedura de convocare a referendumurilor locale din inițiativă populară presupune constituirea unor grupuri de inițiativă, care urmează să colecteze semnături de la membrii comunității în favoarea declanșării procedurilor. Norma legală prevede colectarea a semnăturilor din partea a cel puțin 10 la sută din numărul cetățenilor cu drept de vot care domiciliază pe teritoriul unității administrativ-teritoriale respective. De asemenea, legislația stabilește că în cazul în care inițiativa desfășurării referendumului local vine de la cetățeni, se constituie un grup de inițiativă, format din cel puțin 20 de cetățeni cu drept de vot și cu domiciliul pe teritoriul unității administrativ-teritoriale respective.

În același timp, potrivit Misiunii Promo-LEX de observare a referendumului local din 19 noiembrie 2017 „există încă o multitudine de aspecte ce nu sunt supuse unei reglementări explicite și lasă loc de interpretare, ca de exemplu: statutul insuficient reglementat al participantului la referendum, inclusiv lipsa unei definiții a acestuia în Codul electoral; abordarea restrictivă privind categoriile de participanți la referendum; caracterul interpretabilă a conceptului de campanie electorală în contextul referendumului...”²⁷³

Completările propuse la cadrul juridic vizează în special actele normative ale Comisiei Electorale Centrale, care trebuie să descrie mai explicit modul de aplicare a prevederilor legale în cazul organizării și desfășurării referendumului local. La modul nemijlocit, observatorii Promo-LEX au subliniat importanța aprobării unui act separat care ar reglementa campania pentru referendum local: *Instrucțiunea privind modul de participare la campania electorală pentru referendumul local*.²⁷⁴ O astfel de Instrucțiune la moment este aprobată doar pentru referendumul republican. În plus, ambele Instrucțiuni trebuie să țină cont de necesitatea includerii și candidaților independenți în lista participanților la referendum.

Directive

Codul de bune practici în materie de referendum, adoptat de Consiliul pentru Alegeri Democratice la cea de-a 19a reuniune (Veneția, 16 decembrie 2006) și de Comisia de la Veneția la cea de-a 70a Sesiune Plenară (Veneția, 16-17 martie 2007) este un document de referință care reflectă principiile patrimoniului electoral european pe subiectul referendumului.²⁷⁵ La nivel național în Republica Moldova nu sunt aprobate careva linii directoare privind organizarea referendumurilor, inclusiv locale, și/sau participarea la acestea.

Comisia Electorală Centrală, în calitate de organ specializat în domeniul electoral, elaborează și publică în contextul alegerilor locale generale, parlamentare sau prezidențiale instrucțiuni destinate membrilor organelor electorale inferioare, alegătorilor, observatorilor, jurnaliștilor etc.²⁷⁶ Cu toate acestea, nu sunt elaborate ghiduri care ar reflecta specificul organizării, desfășurării și comportamentului diferitor actori în campania pentru referendumuri locale.

Analiza cadrului legal și normativ realizată de Promo-LEX a indicat asupra faptului că anume la nivel de aplicare a legislației sunt necesare clarificări pentru toți participanții la proces: organe electorale, participanți, alegători, observatori, alte părți interesate. În acest sens, autoritatea electorală ar trebui să elaboreze și să pună la dispoziția participanților linii directoare care ar facilita înțelegerea procedurilor, ar face procesul mai previzibil și legitim. Printre aspectele ce trebuie precizate, potrivit observatorilor, se numără: înregistrarea participanților la referendum, situația alegătorilor care dețin concomitent și domiciliu și reședință în contextul referendumului, utilizarea certificatului pentru drept de vot.²⁷⁷

Bune practici

La nivel local în ultimul deceniu în Republica Moldova au fost organizate șapte referendumuri, dintre care în patru situații referendumurile au fost declanșate la inițiativa populară. Pentru comparație, nici un referendum la nivel național din cele trei organizate în conformitate cu prevederile Codului electoral nu au fost inițiate de către cetățeni.

Cel mai recent exemplu, în care voința a peste 10% din numărul cetățenilor cu drept de vot a provocat organizarea unui referendum local, ține de municipiul Chișinău. Grupul de inițiativă a colectat 75,442 semnături valabile și a inițiat desfășurarea referendumului local din 19 noiembrie 2017 privind revocarea din funcție a Primarului General al municipiului Chișinău.²⁷⁸

Cu toate că referendumurile locale sunt un bun exemplu de implicare a cetățenilor la nivel local, lipsa unor referendumuri organizate cu scopul de a consulta cetățenii în problemele locale de interes deosebit demonstrează că participarea cetățenească în Republica Moldova încă nu este suficient de dezvoltată. Implicarea directă a cetățenilor în procesele decizionale rămâne o provocare pentru dezvoltarea și coeziunea socială.

Capitolul 4

RISCURILE CORUPȚIEI

INTRODUCERE

În absența eticii și a răspunderii publice, corupția și malpraxisul pot să prospere, ceea ce subminează bazele unei societăți pașnice, prospere și juste.

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 de persoane. 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 fără a se baza pe interesele societății per ansamblu, pornind doar de la interesele personale ale celor care iau deciziile și ale asociațiilor acestora. Rezultă utilizarea ineficientă a banilor publici, încheierea contractelor cu furnizori cu prestație slabă și alocarea necorespunzătoare a bugetului. Mai mult, urmează delapidarea de bani și resurse, iar funcționarii publici se folosesc de poziția ocupată pentru a se îmbogăți pe seama celor pe care au datoria de a-i servi.

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

Organizațiile ineficiente și ineficace, cu personal format din indivizi care și-au obținut locurile de muncă pe alte criterii decât meritele profesionale rezultă în calitatea slabă a serviciilor și a infrastructurii publice, erodând astfel încrederea publică și legitimitatea instituțiilor publice. Mai grav însă este faptul că o consecință sunt costurile umane semnificative, inclusiv sărăcia, moartea, boala și oportunitățile de trai reduse.

În fine, corupția mai dăunează și dezvoltării economice. Aceasta cauzează ca banii publici să fie direcționați și către mediul de afaceri mai puțin competent, care nu prestează întotdeauna 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 scădea motivarea investitorilor privați și a celor internaționali de a investi într-o regiune anume.

CONTEXTUL INTERN

În ultimul deceniu cadrul legal anticorupție a fost resetat considerabil. A fost pus în aplicare un nou sistem de consolidare a integrității în sectorul public, fiind implementate mai multe documente de politici anticorupție, cum ar fi Strategia națională anticorupție pe anii 2011-2016,²⁷⁹ Strategia națională de integritate și anticorupție pentru anii 2017-2020,²⁸⁰ Agenda de Dezvoltare 2030²⁸¹ și Acordul de Asociere între Uniunea Europeană și Republica Moldova²⁸², care

au modelat agenda legislativă, executivă și judiciară și au contribuit la progrese substanțiale în construirea unui cadru de integritate în sectorul public.

În 2017 a fost adoptată Legea integrității,²⁸³ care stabilește un cadru nou pentru cultivarea, consolidarea și controlul integrității în sectorul public. Legea privind evaluarea integrității instituționale,²⁸⁴ reaplicată la fel din anul 2017, stabilește scopul, metodele, procedurile și efectele juridice ale evaluării integrității instituționale a entităților publice. Această lege include mecanismul de testare a integrității, care după contestarea constituțională din anul 2015 a versiunii inițiale a legii, a fost remodelat. Actualmente, legea include autorizarea judecătorească pentru etapa de testare a integrității din cadrul evaluării.

Potrivit legislației naționale, integritatea profesională a agenților publici derivă din climatul de integritate politică și din integritatea instituțională. Manifestările de corupție descrise în capitolele ulterioare, cum ar fi luarea de mită, conflictul de interese, delapidare, fraudă și așa mai departe, afectează climatul de integritate al autorităților locale. În perioada anilor 2017-2020, sectorul public a implementat Planul de acțiuni prevăzut pentru Pilonul 2 al Strategiei Naționale de Integritate și Anticorupție pentru 2017-2020²⁸⁵: *Guvernul, sectorul public și administrația publică locală*. Autoritățile locale au trebuit să implementeze planuri locale de acțiuni anticorupție²⁸⁶ în 34 de raioane.

Pentru a evalua progresul, cel de-al doilea Sondaj de Monitorizare a Impactului Strategiei Naționale de Integritate și Anticorupție²⁸⁷ publicat în februarie 2020, a oferit un indicator integrat pentru Obiectivul General nr.3 al Strategiei: Etică și integritate în sectoarele public, privat și nonguvernamental, care a înregistrat 5,3 puncte în anul 2019 și 5,4 puncte în 2017, pe o scară crescătoare de la 1 la 10. În general, populația și comunitatea de afaceri a apreciat cu note medii integritatea agenților publici și a instituțiilor din diferite domenii.

Cu toate acestea, administrația publică locală a înregistrat scoruri puțin mai mari în ceea ce privește transparența în luarea deciziilor, gestionarea finanțelor publice, achiziții și servicii, acumulând 25% față de 16% pentru administrația publică centrală și 20% pentru Legislativ și Executiv. De asemenea, primăriile/consiliile locale (autoritățile publice locale de nivel I) au cea mai mare pondere de încredere, acumulând 22% (suficientă sau foarte mare încredere) în rândul instituțiilor publice și private în 2019, și 22% în 2019 (26% în 2017). În același timp, administrația publică locală de nivel II (raion) a fost apreciată cu 11% încredere în 2019 și 15% în 2017, iar Guvernul cu mai puțin, 12% și 9%. Conform aceluiași sondaj, administrația publică locală de nivelul I este considerată mai puțin coruptă, acumulând 31% (36% în 2017) de răspunsuri de la populație care au apreciat instituția ca fiind deloc/ușor coruptă și 21% pentru administrația publică locală de nivelul II/raional. Același studiu relevă faptul că 6% dintre respondenți au oferit plăți informale la accesarea serviciilor furnizate de administrația publică locală.

Metodologia de evaluare a integrității instituționale,²⁸⁸ aplicată pentru a evalua și aprecia nivelul de integritate în cadrul instituțiilor din sectorul public, inclusiv la nivel local,²⁸⁹ distinge funcții și activități interne și externe ale instituțiilor, care declanșează acte de corupție. Prin urmare, gestionarea informațiilor, finanțelor, bunurilor, serviciilor și resurselor umane sunt funcțiile interne care creează adesea vulnerabilități la corupție, iar colectarea plăților și impozitelor, atribuirea contractelor, deciziile investiționale, emiterea și controlul permiselor sunt funcțiile externe generatoare de corupție.

Lipsa procedurilor operaționale standard în cadrul autorităților locale, combinată cu interesele personale și politice ale persoanelor alese la nivel local, duc la fapte de corupție care implică membri ai familiilor sau relațiile politice ale agenților publici. În 2020, Centrul Național Anticorupție

a investigat 63 de cazuri, care au implicat autorități publice locale,²⁹⁰ inclusiv 23 de primari și viceprimari, 3 agenți publici din cadrul autorităților locale și 2 secretari ai consiliilor locale.

În ultimul timp, există din ce în ce mai multe investigații penale privind gestionarea resurselor în procesul de creare/furnizare a serviciilor și gestionare a proiectelor de infrastructură (apă, salubritate, iluminat). La fel, există o cerere crescândă din partea populației, mass-media și OSC-urilor pentru aceste activități. O altă problemă aflată încă pe ordinea de zi a autorităților naționale este gestionarea transparentă și cercetarea penală a abuzului de fonduri externe. Deși fraudă, delapidarea și utilizarea abuzivă a resurselor administrative în timpul campaniilor electorale sunt incriminate, există un progres modest în statisticile cazurilor penale, nu există o bază de date integrată privind alocarea fondurilor externe în cadrul unităților administrative-teritoriale și nici nu au fost înregistrate cazuri penale sonore, cu implicarea agenților publici.

4.1. MITA

Darea de mită reprezintă promisiunea, oferirea, acceptarea sau solicitarea unui avantaj personal (de exemplu, un cadou, un împrumut, un premiu, o 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 rezultă în 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**²⁹¹ 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**²⁹² prevede o serie de măsuri care ajută organizațiile să prevină, să detecteze și să combată darea de mită.
- ▶ **Ghidul OCDE de bună practică a controalelor interne, eticii și conformității**,²⁹³ care susține Convenția privind combaterea dării de mită.

Contextul intern

Un raport de analiză a impactului Strategiei naționale de integritate și anticorupție 2017-2020 arată că volumul estimat de mită înregistrat pe parcursul anului 2019 este de 516 milioane de lei (319,4 milioane de la populație și 197,3 milioane de la unități economice). În 2017 același indicator a înregistrat 405 milioane de lei.²⁹⁴

Același studiu demonstrează că frecvența generală a plăților neoficiale este relativ joasă. Conform sondajului, 7% din respondenți din rândurile populației și 4,7% din unitățile antreprenoriale au admis că pe parcursul anului 2019 au oferit plăți neoficiale. În medie, în 2019 reprezentanții populației generale au oferit mită de 5,4 ori pe an (în comparație cu 3,7 în 2017), în timp ce pentru unitățile antreprenoriale cifra este de 3,5 ori în 2019 (6,1 în 2017).

Aceleași date arată că suma maximă a mitei oferite a coborât și ea, în comparație cu anii precedenți: valoarea plăților neoficiale oscila în 2019 între 50 și 20 000 de lei moldovenești, atât

în cazul populației în masă, cât și în ceea ce privește unitățile antreprenoriale. În 2017 aceste sume oscilau între 100 și 500 000 de lei în cazul unităților antreprenoriale și 50 și 8 000 de lei în cazul populației generale.

În general, același studiu demonstrează că populația a devenit, în masă, mai intolerantă față de corupție și consideră orice situație de corupție drept inacceptabilă, declarând că nu acceptă să dea mită, indiferent de situație și de beneficiile personale.

Schimbări pozitive se observă și în atitudinea populației față de raportarea unui caz de mită: circa 87% dintre respondenții sondajului au declarat că, întâlnind asemenea situații, ei foarte probabil/ cu siguranță vor raporta actele de corupție la agențiile anticorupție pe diferite căi.

Legislația

Articolul 43 din Legea integrității nr.82/2017²⁹⁵ stabilește răspunderea disciplinară, civilă, contravențională și penală pentru infracțiunile de corupție și cele conexe acestora, în conformitate cu Codul penal. În următoarele articole nr.44, 45 și 46 sunt enumerate toate actele de corupție, acte conexe corupției și faptele coruptibile. Agenții publici, inclusiv cei străini, persoanele fizice și entitățile corporative poartă răspundere, în conformitate cu prevederile Codului penal, pentru comiterea actelor de corupție. Legislația Republicii Moldova interzice, în prezent, printre altele, coruperea activă, darea de mită, coruperea alegătorilor, coruperea pasivă, luarea de mită, primirea unei remunerații ilicite pentru îndeplinirea lucrărilor legate de deservirea populației, traficul de influență, manipularea unui eveniment, pariurile aranjate, finanțarea ilegală a partidelor politice sau a campaniilor electorale, încălcarea modului de gestionare a mijloacelor financiare ale partidelor politice sau ale fondurilor electorale, delapidarea patrimoniului public, delapidarea mijloacelor din fondurile externe, utilizarea contrar destinației a mijloacelor din împrumuturile interne sau fondurile externe.²⁹⁶

Actualmente, regulile legate de cadouri în cadrul administrației publice sunt stipulate în următoarele acte normative: Legea nr.25 din 22.02.2008 privind codul de conduită a funcționarului public, Legea integrității nr.82 din 25.05.2017 și Hotărârea Guvernului nr.116 din 26.02.2020 privind regimul juridic al cadourilor.

Pe lângă aceasta, Legea nr.325 din 2013 privind evaluarea integrității instituționale desemnează scopul reglator, principiile, mijloacele, metodele, procedurile și efectele juridice ale integrității instituționale în contextul entităților publice. Articolul 2 al acestei legi stipulează: "Evaluarea integrității instituționale se realizează în scopul:

- a) sporirii responsabilității conducătorilor entităților publice și organelor de autoadministrare pentru dezvoltarea, menținerea și consolidarea climatului de integritate profesională în cadrul entităților publice;
- b) asigurării integrității profesionale a agenților publici, prevenirii și combaterii corupției în cadrul entităților publice;
- c) identificării, evaluării și înlăturării riscurilor de corupție din cadrul entităților publice; d) creșterii numărului de denunțuri privind manifestările de corupție admise de către agenții publici".

În Legea integrității nr. 82 din 25.05.2017, articolul 16, se stipulează regimul juridic al cadourilor, și anume faptul că conducătorilor entităților publice și agenților publici li se interzice să solicite sau să accepte cadouri (bunuri, servicii, favoruri, invitații sau orice alt avantaj). Solicitarea sau acceptarea cadourilor inadmisibile constituie acte de corupție în sensul legislației penale și al prevederilor capitolului VI din prezenta lege.

Pe lângă aceasta, Hotărârea Guvernului nr. 116 din 26.02.2020 privind regimul juridic al cadourilor stabilește în calitate de valoare totală admisă a cadourilor oferite din politețe sau cu prilejul acțiunilor de protocol suma maximă de 1000 de lei în decursul unui an calendaristic. Hotărârea Guvernului decretează și crearea unei Comisii de evidență și evaluare a cadourilor în cadrul tuturor entităților publice în care activează agenți publici în sensul articolului 3 din Legea integrității nr. 82/2017 (în continuare – beneficiar). Hotărârea Guvernului nr. 134/2013 se abrogă prin Hotărârea Guvernului nr. 116/2020.²⁹⁷

Centrul Național Anticorupție a lansat aplicația *reLAWed*, care are drept scop oferirea posibilității persoanelor să se implice în procesul de perfecționare a cadrului legal, să ia atitudine, să identifice și să semnaleze actele normative deficiente, lacunare sau interpretabile, care la aplicare au generat sau pot genera acte de corupție, abuzuri sau alte ilegalități.²⁹⁸

Exemplu de jurisprudență

În anul 2019 primarul satului Floreni din raionul Anenii Noi și un consilier local au fost reținuți de ofițerii Centrului Național Anticorupție (CNA) și procurorii anticorupție în cadrul a două cauze penale, pornite pe faptul coruperii pasive și a traficului de influență. Edilul și reprezentantul consiliului erau suspecți că ar fi pretins de la un om de afaceri din localitate 350 000 de lei pentru a legaliza un teren, aflat în folosința acestuia de mai mulți ani. Potrivit materialelor cauzei, suspecții urmau să influențeze membrii consiliului local ca aceștia să emită o decizie de dare în arendă a terenului care, anterior, ar fi fost preluat abuziv de către antreprenor. Pentru a-i da drepturi legitime asupra terenului, cei doi i-ar fi propus omului de afaceri darea în arendă a lotului, după care oferirea posibilității de cumpărare a acestuia. Bani au fost transmiși în trei tranșe, sub controlul CNA – 200 000 de lei, 10 000 de lei și 140 000 de lei. În urma transmiterii ultimei sume de bani, primarul și consilierul au fost prinși în flagrant și escortați la CNA. Pe numele lor au fost inițiate două dosare, pentru corupere pasivă și trafic de influență.²⁹⁹

4.2. CONFLICTUL DE INTERESE

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 reale, observate sau potențiale –³⁰⁰ au ca rezultat luarea unor decizii care sunt sau pot fi considerate inechitabile și în interes personal. Aceasta scade încrederea populației în instituții și duce la consecințe grave pentru populație.

Standarde internaționale

- ▶ **Recomandarea Comitetului Miniștrilor Consiliului Europei pe marginea Codurilor de conduită pentru funcționarii publici**³⁰¹, precum și **Codul european de conduită pentru aleșii locali și regionali**³⁰² reglementează condițiile generale considerate necesare pentru evitarea unor astfel de conflicte.
- ▶ **Rezoluția și Recomandările privind conflictele de interes la nivel local și regional ale Congresului Consiliului Europei**³⁰³ propun o serie de măsuri menite să aplaneze riscurile conflictelor de interese și să asigure identificarea timpurie a acestora.

- ▶ **Ghidul OCDE pentru rezolvarea conflictului de interese în administrația publică**³⁰⁴ identifică principii și standarde pentru elaborarea de politici.
- ▶ **Rezoluția și Recomandările Congresului Consiliului Europei privind asigurarea transparenței achizițiilor publice la nivel local și regional**³⁰⁵ și **Reperetele OCDE pentru sporirea integrității în achizițiile publice**³⁰⁶ oferă îndrumare pentru sporirea transparenței și promovarea integrității în cadrul achizițiilor.

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

- ▶ **Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției**³⁰⁷ este singurul instrument universal anticorupție cu caracter juridic obligatoriu.
- ▶ Este susținută de prezentul **Ghid tehnic la Convenție**.³⁰⁸
- ▶ **Convenția penală a Consiliului Europei privind corupția (ETS No. 173)**³⁰⁹ 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)**³¹⁰ stabilește reguli internaționale comune pentru luarea de măsuri corective eficiente față de persoanele afectate de corupție.
- ▶ **Convenția Uniunii Europene privind combaterea actelor de corupție care implică funcționari**³¹¹ urmărește să lupte cu actele de corupție în care sunt implicați funcționarii UE sau ai statelor membre.
- ▶ **Recomandările OCDE privind integritatea publică**³¹² deplasează accentul de pe politicile de integritate *ad hoc* pe o abordare comportamentală dependentă de context și pornind de la riscuri, o atenție deosebită acordându-se dezvoltării unei culturi a integrității în întreaga societate.

Contextul intern

Potrivit art.10 din Legea integrității nr.82 din 25.05.2017³¹³, climatul de integritate instituțională, printre altele, se cultivă și prin respectarea regimului juridic al conflictelor de interese.

Legea nr.133 din 17.06.2016 privind declararea averii și a intereselor personale, în art.11, stabilește principiile generale de evitare a conflictelor de interese, pe care trebuie să le respecte subiecții declarării, în procesul îndeplinirii atribuțiilor lor de serviciu:

- ▶ servirea interesului public cu imparțialitate și obiectivitate;
- ▶ asigurarea transparenței și a controlului public al activității;
- ▶ responsabilitatea individuală și exemplul personal.

Totodată, Legea integrității nr.82 din 25.05.2017³¹⁴, în art.14 prevede obligațiile agentului public și a conducătorului entității publice în legătură cu identificarea și tratarea conflictelor de interese.

Controlul conflictelor de interese se efectuează de către Autoritatea Națională de Integritate (ANI) în conformitate cu prevederile legislației ce reglementează statutul ANI și ale legislației privind declararea și controlul averii și intereselor personale.

Printre evenimentele recente în reglementarea conflictului de interese se numără lansarea sistemului de declarații electronice de avere, care a fost inaugurat de Autoritatea Națională de Integritate și a devenit obligatoriu în ianuarie 2018, alături de un mecanism de declarare a averii funcționarilor publici și a declarațiilor de conflict de interese. În comparație cu anul 2017, în 2018 numărul de declarații a crescut de două ori, datorită sistemului de declarații on-line. Datorită sistemului de

informații e-Integrity, au fost depuse 65 232 de declarații de avere și interese personale ale funcționarilor publici în anul 2021, dintre care 6 052 de declarații erau repetate. Numărul subiecților declarării de avere și interese personale înregistrată în sistem a atins 57 028 în anul 2021.³¹⁵

Agenții publici trebuie să prezinte anual declarațiile lor electronice prin intermediul serviciului on-line care poate fi accesat pe site-ul oficial al Autorității Naționale de Integritate, folosind semnătura electronică eliberată gratis de Centrul de Telecomunicații Speciale, în ordinea stabilită de guvern.³¹⁶

Legislația

Cadrul legal privind regimul juridic al conflictelor de interese cuprinde:

- ▶ Legea nr.133 din 17.06.2016 privind declararea averii și a intereselor personale³¹⁷;
- ▶ Legea nr.132 din 17.06.2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate³¹⁸
- ▶ Legea integrității nr.82 din 25.05.2017³¹⁹

Potrivit Legii nr.133 din 17.06.2016 privind declararea averii și a intereselor personale, conflictul de interese este situația în care subiectul declarării are un interes personal ce influențează sau ar putea influența exercitarea imparțială și obiectivă a obligațiilor și responsabilităților ce îi revin potrivit legii.

Legea nr.133 din 17.06.2016 privind declararea averii și a intereselor personale, în art.13, enunță următoarele categorii de conflicte de interese:

- ▶ Potential - în acest caz subiectul declarării are obligația de a declara conflictual de interese potential, iar conducătorul ierarhic superior acordă consultanță privind evitarea survenirii unui conflict real ca efect al celui potențial.
- ▶ Real - în cazul apariției unui conflict de interese real, subiectul declarării, pînă la adoptarea vreunei decizii pe caz, este obligat să informeze șeful sau organul ierarhic superior despre conflictual de interese real și să se abțină de la adoptarea vreunei decizii pe caz. Totodată, art.14 din Lege reglementează de o manieră exhaustivă modul de soluționare a conflictului de interese real.
- ▶ Consumat - în acest caz, conducătorul entității va informa Autoritatea Națională de Integritate despre situațiile în care persoanele ce activează în organizația publică pe care o conduce au admis conflicte de interese, în vederea sancționării acestora.

Cât privește efectul juridic al actelor emise, adoptate sau încheiate cu încălcarea dispozițiilor privind conflictul de interese, Legea (art.15) stabilește că acestea sunt lovite de nulitate absolută, cu excepția cazului în care anularea acestora ar aduce daune interesului public.

Nedeclararea și nesoluționarea conflictului de interese se sancționează contravențional (art. 313² din Codul contravențional al Republicii Moldova, Legea nr.218 din 24.10.2008), iar exercitarea atribuțiilor în sectorul public în situație de conflict de interese se sancționează penal (art.326¹ din Codul penal al Republicii Moldova, nr.985 din 18.04.2002).

Exemplu de jurisprudență

Potrivit Studiului analitic al ANI „Practica judiciară pe cazurile contravenționale de conflict de interese”³²⁰, publicat în 2019, „în primul an de activitate al inspectorilor de integritate în cadrul Autorității Naționale de Integritate, au fost emise 109 de cauze contravenționale, dintre care întocmite 77 de procese contravenționale, iar 25 de dosare contravenționale au fost trimise în instanța de judecată”. Totodată, potrivit aceluiași Studiu „10 acte de constatare privind

respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, publicate pe pagina web a Autorității Naționale de Integritate au rămas definitive prin necontestarea în termen de 15 zile de la primirea acestuia, 3 dintre ele sau finalizat cu încetarea procedurii de control, deoarece nu s-a constatat încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese de către inspectorii de integritate. Din totalul actelor de constatare publicate, 4 au fost inițiate de către Comisia Națională de Integritate, ulterior fiind examinate în proceduri de control de către ANI”.

4.3. DELAPIDAREA

Delapidarea reprezintă însușirea ilegală de bani, bunuri sau alte resurse de către un funcționar căruia i-au fost încredințate. Rezultă 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, delapidarea 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**³²¹ este singurul instrument universal anticorupție cu caracter juridic obligatoriu.
- ▶ Este susținută de acest **Ghid tehnic la Convenție**.³²²
- ▶ **Convenția penală a Consiliului Europei privind corupția (ETS No. 173)**³²³ 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)**³²⁴ stabilește reguli internaționale comune pentru luarea de măsuri corective eficiente față de persoanele afectate de corupție.
- ▶ **Convenția Uniunii Europene privind combaterea actelor de corupție care implică funcționari**³²⁵ urmărește să lupte cu actele de corupție în care sunt implicați funcționarii UE sau ai statelor membre.

Contextul intern

În Republica Moldova s-au produs o serie de cazuri în care companii-fantomă au furat active din bugetul de stat, au săvârșit spălarea de bani, au delapidat fonduri bugetare din achiziții publice, au sustras mijloace bugetare, deghizând acțiunile drept litigii, etc.

Raportul FMI din martie 2020³²⁶ relevă lipsa de progres în recuperarea averilor achiziționate fraudulos în Moldova, în special în ceea ce privește făptașii implicați în “furtul secolului”, când un miliard de dolari SUA a fost sustras din sistemul bancar al Republicii Moldova în 2012-2014. “Nu s-a progresat semnificativ în recuperarea activelor furate în cadrul fraudei din 2014, când mai multe operațiuni de spălare a banilor au facilitat furtul a aproximativ 12% din PIB din băncile majore ale Moldovei”, consemnează raportul.

Cu referire la nivelul local, potrivit datelor Centrului Național Anticorupție pe domeniul prevenirii și combaterii corupției în administrația publică locală, pentru primele nouă luni ale anului 2018

au fost inițiate 60 de cauze penale.³²⁷ Dintre acestea, două cauze (3%) se referă la delapidarea averii străine și anume delapidarea mijloacelor financiare în procesul realizării lucrărilor de construcții și reparații.

Legislația

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 proprietății străine (de exemplu, însușirea ilegală a activelor altei persoane) încredințate în administrarea unei persoane se pedepsește cu amendă de până la 850 de unități convenționale³²⁸ sau cu închisoare de până la trei 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 trei ani. Atunci când delapidarea se comite prin utilizarea unei poziții oficiale, conform articolului 191 (d), delapidarea se pedepsește cu amendă în mărime de la 850 la 1350 unități convenționale sau cu închisoare de la doi la șase ani, în ambele cazuri cu privarea de dreptul să dețină anumite funcții sau să desfășoare anumite activități de până la cinci ani.

Exemplu de jurisprudență

În februarie 2020 primăria municipiului Chișinău a primit rezultatele auditului extern independent al reparației bulevardului Ștefan cel Mare din capitală. Conform raportului, pe parcursul reparației au fost spălate 7 milioane de euro, pe lângă mai multe cazuri de delapidare de fonduri. Primarul municipiului a anunțat că a întreprins o serie de proceduri legale în această privință. Reparațiile de pe bulevardul Ștefan cel Mare au demarat în anul 2015, făcând parte dintr-un proiect de restaurare a șase străzi din capitală. Deși lucrările au fost încheiate 2017, certificatul de acceptare nu a fost semnat, deoarece s-au descoperit deficiențe, asfaltul fiind puternic deformat în multe locuri.³²⁹

4.4. FRAUDA

Frauda reprezintă folosirea înșelăciunii pentru obținerea unui avantaj ilegal sau inechitabil. Frauda erodează încrederea publică în guvern și reduce capacitatea acestuia de a acționa. Adeseori frauda 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**³³⁰ este singurul instrument universal anticorupție cu caracter juridic obligatoriu.
- ▶ Este susținută de acest **Ghid tehnic la Convenție**.³³¹
- ▶ **Convenția penală a Consiliului Europei privind corupția (ETS No. 173)**³³² 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)**³³³ stabilește reguli internaționale comune pentru luarea de măsuri corective eficiente față de persoanele afectate de corupție.
- ▶ **Convenția Uniunii Europene privind combaterea actelor de corupție care implică funcționari**³³⁴ urmărește să lupte cu actele de corupție în care sunt implicați funcționarii UE sau ai statelor membre.

Contextul intern

În ultimii ani Republica Moldova a fost puternic afectată de "furtul secolului". La sfârșitul anului 2014 Republica Moldova a suferit de pe urma unui caz masiv de corupție, "frauda bancară de un miliard de dolari". În scandal au fost implicate trei dintre băncile majore din Moldova – Banca de Economii, Banca Socială și Unibank, care la acel moment dețineau în jur de o treime din activele statului. În consecință, sistemul economic și bancar al Republicii Moldova, inițial fragile, au fost puse într-un pericol masiv, iar țara a pierdut cel puțin un miliard de dolari SUA, în jur de 15% de PIB anual. Analiza și investigațiile efectuate de experți au descoperit că operațiunea fusese condusă într-un mod bine coordonat și structurat și a fost facilitată de anumite instituții financiare și politice de bază. Experții susțin că progresul în direcția recuperării activelor pierdute în urma fraudei bancare este minim sau chiar inexistent. Nu există indicații că Republica Moldova ar fi solicitat ajutorul juridic al jurisdicțiilor străine pentru a demara procesul de recuperare a fondurilor din furtul miliardului.³³⁵

Legislația

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 o amendă în mărime de la 550 la 850 unități convenționale, cu muncă în folosul comunității de la 120 la 240 de ore sau cu închisoare de până la trei ani. Atunci când se comite prin utilizarea unei poziții oficiale, fraudă se pedepsește cu amendă în mărime de la 850 la 1 350 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) - (3), săvârșite în proporții deosebit de mari, se pedepsesc 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 mai 2020 a fost pornită o cauză penală împotriva lui V.P., printre acuzații numărându-se crearea unei organizații criminale, escrocheria și spălarea de bani. Republica Moldova va cere extrădarea sa din SUA. Fost lider al Partidului Democrat, V.P. a plecat din Republica Moldova în luna iunie 2019, după ce a fost nevoit să părăsească Parlamentul în urma investirii unui guvern nou. El este conectat cu "furtul secolului", un scandal legat de dispariția a peste un miliard de dolari SUA – aproape a opta parte din PIB al Republicii Moldova – din băncile majore ale țării în 2012-2014.

Acuzațiile împotriva lui V.P. sunt bazate pe "dovezile indisputabile" prezentate în raportul realizat de firma internațională de investigații Kroll. Documentul demonstrează cum mai multe companii și indivizi ce au legătură cu un om de afaceri de 28 de ani au preluat controlul asupra a trei bănci majore ale țării în perioada fraudei, timp în care sume de bani au fost scurse în străinătate prin

intermediul unor credite dubioase, companii-fantomă, schimb de active și tranzacții cu acționarii. Conform raportului, omul de afaceri în cauză, I.S., a acordat ulterior credite masive companiilor sale timp de trei zile în noiembrie 2014. Raportul a fost făcut public de către un membru al opoziției. I.S. în prezent suspectat că se află în Israel, în 2016 a fost acuzat și apoi găsit vinovat de spălare de bani și escrocherie în proporții deosebit de mari. Tot în anul 2016 fostul prim-ministru V.F. a fost găsit vinovat de luarea de mită legată de furtul miliardului. După trei ani în închisoare, a fost eliberat în decembrie 2019 condițional înainte de termen. Procurorii susțin că V.P. ar fi sustras, cu ajutorul lui I.S., 100 de milioane de dolari SUA de la fosta bancă de stat Banca de Economii. Fondurile lipsă au fost ulterior compensate din rezervele Băncii Naționale pentru a procura compania de asigurări ASITO, un hotel, o casă de modă și un avion personal.³³⁶

4.5. NEPOTISMUL

Nepotismul este exploatarea unei poziții oficiale prin oferirea unor avantaje nemeritate unui membru al familiei sau unui prieten (de exemplu, un post sau o favoare). Nepotismul, ca și alte forme de favoritism, rezultă în blocarea accesului administrației publice locale și regionale la candidații cei mai buni. Aceasta generează un mediu propice pentru și mai multă corupție, ceea ce reduce eficiența și eficacitatea administrării.

Standarde internaționale

Fiind un tip de corupție, nepotismul este reflectat în următoarele standarde și ghiduri:

- ▶ **Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției**³³⁷ este singurul instrument universal anti-corupție cu caracter juridic obligatoriu.
- ▶ Este susținută de acest **Ghid tehnic la Convenție**.³³⁸
- ▶ **Convenția penală a Consiliului Europei privind corupția (ETS No. 173)**³³⁹ 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)**³⁴⁰ stabilește reguli internaționale comune pentru luarea de măsuri corective eficiente față de persoanele afectate de corupție.
- ▶ **Rezoluția și Recomandările Congresului Consiliului Europei privind combaterea nepotismului în cadrul autorităților locale și regionale**³⁴¹ stabilește standarde pentru bunele practici și prezintă strategii pentru prevenirea corupției în procedurile de recrutare pentru autoritățile locale și regionale din Europa.
- ▶ **Convenția Uniunii Europene privind combaterea actelor de corupție care implică funcționari**³⁴² urmărește să lupte cu actele de corupție în care sunt implicați funcționarii UE sau ai statelor membre.

Contextul intern

Clientelismul și nepotismul persistă în Republica Moldova an de an. Cel mai negativ efect al existenței constante a clientelismului și nepotismului în țară este corupția endemică.

Conform experților, cea mai prevalentă formă de corupție în Republica Moldova este favoritismul în achizițiile publice (83%), urmat de nepotism în numirea funcționarilor publici (48%) și conflictul

de interese (48%). Experții consideră că cetățenii sunt, în masă, îngrijorați de prevalența favoritismului în achizițiile publice, ceea ce denotă o conștientizare sporită de către public a neregularităților în instituțiile de stat ale Republicii Moldova.³⁴³ Un raport al Transparency International menționează că "nivelul de toleranță este foarte înalt. Populația consideră că corupția și nepotismul sunt înrădăcinate în cultura națională și nu pot fi reduse".³⁴⁴ Același raport propune două măsuri importante, care ar putea ajuta țara să combată problema nepotismului:

- ▶ Elaborarea unui mecanism de declarare a veniturilor și averii pentru funcționarii publici de nivel înalt și rudele lor atât la momentul accesării funcției, cât și la plecarea din ea;
- ▶ Reducerea numărului de angajați în sectorul public și depolitizarea guvernării prin introducerea unui sistem obligatoriu de promovare profesională în baza performanței și competiției.

Legislația

Acordarea de sprijin de orice fel, preferințe, privilegii sau crearea avantajelor unor persoane fizice sau juridice, în procesul de luare a deciziei, întreprinsă în exercițiul funcției de către agentul public, atunci când aceste acțiuni se fac în folosul rudelor se numește nepotism. Legea integrității nr. 82 din 25 mai 2017³⁴⁵ a introdus prin articolul 15 o politică privind Evitarea favoritismului. Prin urmare, în vederea asigurării servirii interesului public cu imparțialitate și obiectivitate, agenții publici sunt obligați să evite favoritismul în activitatea lor profesională.

Agentul public nu trebuie să admită favoritismul în activitatea sa profesională și ori de câte ori situația care duce la favoritism îndeplinește elementele unui conflict de interese, acesta trebuie să își îndeplinească obligațiile în conformitate cu prevederile articolul 14 din aceeași lege. Șeful entității publice sau al entității publice superioare trebuie să nu admită cu bună știință practici de favoritism în activitatea profesională a agenților publici din entitatea pe care o conduce și să denunțe cazurile de favoritism la Centrul Național Anticorupție.

Legea privind declararea averii și a intereselor personale nr. 133 din 17.6.2016, precum și legislația ce ține de accesul la informație și alte acte normative preconizează publicarea datelor-cheie, inclusiv a informației privind înrolarea în serviciul public și conducerea organizațiilor publice, dându-le astfel cetățenilor posibilitatea de a monitoriza evenimentele și eventual de a semna încălcările la Autoritatea Națională de Integritate.

Conform Studiului de Evaluare a Impactului Strategiei de Integritate Națională și Anticorupție 2017, angajarea și promovarea funcționarilor publici la serviciu se face de obicei pe bază de merit (conform 84% din funcționarii publici respondenți) și ca urmare a evaluării performanței angajatului (72%).³⁴⁶ În același timp, un funcționar public din cinci susține că favoritismul ("relații bune cu oameni utili") și apartenența politică sunt adesea practicate. Nivelul de cunoaștere a situațiilor legale / ilegale cu privire la angajarea și promovarea agenților publici în baza meritului și a integrității profesionale este foarte scăzut. Astfel, doar 7% dintre funcționarii publici au oferit răspunsuri corecte la toate situațiile posibile de corupție în procesul de angajare și promovare a funcționarilor publici pe baza meritului și integrității profesionale.

Exemplu de jurisprudență

Curtea de Apel Chișinău a recunoscut-o vinovată de comiterea contravenției prevăzute de art. 313, alin. (1) din Codul contravențional pe șefa Secției Cultură a consiliului raional Ocnița. Fiind subiect al declarării averii și intereselor personale, în virtutea funcției pe care o deținea, nu a declarat conflictul de interese în privința fiicei sale, angajată în subordine și exercitând funcția

de artist-instrumentist (vioară) al orchestrei de muzică populară a consiliului raional Ocnița. A fost stabilită o sancțiune sub formă de amendă în mărime de 45 unități convenționale, ceea ce constituie 2250 de lei, cu privarea de dreptul de a ocupa funcții în cadrul unei organizații publice pe un termen de trei luni. Ca urmare, ea a atacat hotărârea respectivă cu recurs la Curtea de Apel Chișinău, iar la 14 mai 2019 instanța i-a respins recursul ca unul nefondat.³⁴⁷

4.6. UTILIZAREA NEADECVATĂ A RESURSELOR ADMINISTRATIVE ÎN CADRUL CAMPANIILOR ELECTORALE

Utilizarea neadecvată a resurselor administrative³⁴⁸ în cadrul campaniilor electorale presupune angajarea politicienilor și a funcționarilor publici în activități ilegale sau abuzive, aceștia utilizând resurse umane, financiare, materiale, "în natură", precum și resurse nemateriale pentru a influența rezultatele scrutinelor și a submina astfel obiectivitatea alegerilor.

Standarde internaționale

Republica Moldova a ratificat următoarele tratate și se angajează să respecte următoarele tratate și instrumente legale:

- ▶ **Convenția internațională a ONU cu privire la drepturile civile și politice**³⁴⁹ (articolele 19, 21, 22 și 25), cu adăugirile din paragraful 25 al Comentariului general nr.25 al Comitetului Drepturilor Omului.³⁵⁰
- ▶ **Convenția Europeană a Drepturilor Omului (ETS nr. 5)**, în special articolele 10 și 11, precum și articolul 3 al **Protocolului nr. 1** al Convenției (ETS nr. 9).³⁵¹
- ▶ **Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției**,³⁵² în special articolele 7, 17 și 19.
- ▶ **Convenția penală a Consiliului Europei privind corupția (ETS nr. 173)**.³⁵³
- ▶ **Convenția civilă a Consiliului Europei privind corupția (ETS nr. 174)**.³⁵⁴

Utilizarea necorespunzătoare a resurselor administrative în cadrul proceselor electorale este reflectată în următoarele standarde și ghiduri internaționale:

- ▶ **Orientările comune ale Comisiei de la Veneția și OSCE/ODIHR pentru prevenirea și combaterea utilizării neadecvate a resurselor administrative pe durata proceselor electorale**³⁵⁵ enumeră o serie de măsuri și legi care urmează a fi adoptate în acest sens.
- ▶ **Raportul Comisiei de la Veneția asupra utilizării neadecvate a resurselor administrative pe durata proceselor electorale**.³⁵⁶
- ▶ **Rezoluția Congresului Consiliului Europei privind utilizarea neadecvată a resurselor administrative pe durata proceselor electorale: rolul aleșilor locali și regionali și al funcționarilor publici**, precum și Memorandumul explicativ al acesteia.³⁵⁷
- ▶ **Rezoluția Congresului Consiliului Europei privind prevenirea corupției și promovarea eticii publice la nivel local și regional** și Memorandumul explicativ.³⁵⁸
- ▶ **Reperle Congresului Consiliului Europei** privind respectarea standardelor internaționale și a bunelor practice pentru prevenirea utilizării neadecvate a resurselor administrative pe durata proceselor electorale la nivel local și regional.³⁵⁹
- ▶ **Publicația Congresului Consiliului Europei *Resursele administrative și alegerile libere și corecte*** oferă exemple din practică și sugestii utile.³⁶⁰

Contextul intern

În anul 2017 modificările la Codul electoral al Republicii Moldova au schimbat sistemul electoral al țării din proporțional în mixt. Conform noului sistem, 50 de deputați sunt aleși în baza reprezentării proporționale într-o singură circumscripție națională în baza listelor de partid închise, iar ceilalți 51 în circumscripții uninominale cu vot majoritar. Pentru a câștiga fotolii de deputat în circumscripția națională, partidul urmează să acumuleze cel puțin 6% din voturile valide, iar un bloc electoral – 8%. ODIHR și Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția) au recomandat în repetate rânduri coborârea pragului minimal.³⁶¹

Raportul Social Impact³⁶² asupra responsabilizării în Republica Moldova, finanțat de USAID și publicat în februarie 2020, declară că "alegătorii din Republica Moldova nu au multă încredere în faptul că partidele politice le reprezintă interesele". Conform Barometrului Opiniei Publice, în anul 2019 peste 50% din cetățenii Moldovei considerau că niciun partid politic sau organizație civică nu se reprezentau interesele; doar 49% au declarat că au votat la alegerile parlamentare din 2019.

Cele mai recente alegeri locale au avut loc în Republica Moldova în octombrie 2019. Conform raportului Promo-LEX,³⁶³ în cadrul scrutinului local general din 20 octombrie 2019 urmau a fi suplinite 898 de funcții electiv de primar și 11 580 de locuri în consilii ale UAT de nivelul I și II. Termenul de ocupare a funcțiilor de ales local este patru ani.

În general, perioada preelectorală s-a desfășurat preponderent pe un fundal ideatic caracterizat prin subiecte privind oligarhizarea/capturarea statului sau administrarea eficientă a UAT, și nu prin teme geopolitice, vectorul pro-Rusia sau pro-UE, ca în scrutinul local precedent.

În contextul alegerilor locale generale și al alegerilor parlamentare noi s-a atras atenția asupra mai multor aspecte ce țin de utilizarea resurselor administrative – de exemplu, utilizarea bunurilor publice și/sau a funcției publice în scop de promovare electorală. La această categorie au fost raportate cel puțin opt cazuri, dintre care în trei cazuri a fost vizat Blocul electoral ACUM, în două cazuri – PSRM, în două cazuri – PDM și într-un caz – PCR. Întrunirile electorale organizate în cadrul instituțiilor de stat și cu angajații acestor instituții, în timpul programului de lucru al acestora, rămân a fi o practică insistent utilizată de concurenți. În perioada electorală au fost raportate cel puțin 152 de întruniri de acest fel.³⁶⁴

În raportul său din octombrie 2019 misiunea observatorilor internaționali ENEMO³⁶⁵ își exprimă îngrijorarea cu privire la acuzațiile de utilizare necorespunzătoare a resurselor administrative, și anume implicarea funcționarilor primăriilor și a candidaților independenți, care utilizează funcțiile lor oficiale pentru a influența campania electorală, precum și utilizarea primăriei și a resurselor ei la agitație.

Legislația

Conform raportului Promo-LEX, legislația Republicii Moldova privind utilizarea resurselor administrative în perioada electorală și în special privind agitația electorală este deficientă.³⁶⁶ Deși cadrul legal a fost supus unor modificări, problema reglementării explicite și depline a utilizării resurselor administrative rămâne nesoluționată.

Articolul 52 (7) al Codului electoral³⁶⁷ stipulează: "Candidații nu pot folosi mijloacele și bunurile publice (resursele administrative) în campaniile electorale, iar autoritățile/instituțiile publice și cele asimilate acestora nu pot transmite/acorda concurenților electorali bunuri

publice sau alte favoruri decât pe bază de contract, în condiții de egalitate pentru toți concurenții electorali”.

Conform articolului 22 (2), *Atribuțiile generale ale Comisiei Electorale Centrale*, Comisia Electorală Centrală are dreptul de a accesa informațiile deținute de autoritățile publice de toate nivelurile, inclusiv datele cu caracter personal, cu respectarea legislației privind protecția datelor cu caracter personal.

Codul penal³⁶⁸ al Republicii Moldova conține două articole relevante în acest sens. Articolul 181-1, *Coruperea alegătorilor*, stipulează că aceasta se pedepsește cu amendă în mărime de la 550 la 850 unități convenționale sau cu închisoare de la un an la cinci ani. Articolul 181-2, *Finanțarea ilegală a partidelor politice sau a campaniilor electorale, încălcarea modului de gestionare a mijloacelor financiare ale partidelor politice sau ale fondurilor electorale*, enumeră penalitățile aplicate pentru falsificarea rapoartelor privind gestiunea financiară a partidelor politice și/sau a rapoartelor privind finanțarea campaniilor electorale în intenția de a substitui sau a ascunde identitatea donatorilor.

În opinia experților, cadrul juridic ar trebui să asigure o jurisdicție clară în cazul plângerilor electorale legate de utilizarea neadecvată a resurselor administrative atât de către candidați, cât și de persoane terțe. Un mecanism de control eficient va preveni potențialele încălcări.³⁶⁹

Exemplu de jurisprudență

Pe 6 iunie 2019 un candidat a prezentat o reclamație adresată Comisiei Electorale Centrale a Găgăuziei și Ministerului Educației în legătură cu utilizarea necorespunzătoare a resurselor administrative. Reclamația susținea că șeful Direcției Educație din Găgăuzia a obligat toți directorii de școală să raporteze numărul de angajați care au participat la alegerile guvernatorului Găgăuziei, amenințându-i cu consecințe grave, inclusiv concedierea, pe angajații care nu vor vota la alegerile guvernatorului de la 30 iunie.³⁷⁰

Conform Codului electoral, articolul 66, se pot prezenta contestații legate de acțiunile sau inacțiunile concurenților electorali. De vreme ce reclamația candidatului respectiv ținea de acțiunile șefului Direcției Educație, Comisia Electorală Centrală a considerat contestația inadmisibilă. În același timp, conform Codului electoral, în cazul în care examinarea nu ține de competența organului electoral respectiv, contestația, precum și materialele anexate la ea urmează a fi transmise spre examinare conform competenței, în mod urgent, în cel mult două zile calendaristice de la data recepționării (articolul 67 (5)). Utilizarea neadecvată a resurselor administrative și acordarea asistenței în asemenea acțiuni constituie infracțiuni penale, care se pedepsesc cu amendă în mărime de la 4000 la 6000 de unități convenționale (MDL 200,00 to 300,000), sau cu închisoare de până la trei ani, în ambele cazuri cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita anumite activități pe un termen de la doi la cinci ani (Codul penal al Republicii Moldova, articolul 181-2).³⁷¹

4.7. EXTORCAREA

Extorcarea înseamnă aplicarea constrângerii pentru a obține bani, bunuri, servicii sau alte avantaje și beneficii de la un individ sau o instituție. Pe lângă dauna pe care o aduce victimei, extorcarea reduce încrederea cetățenilor în guvernare și poate descuraja inițiativele antreprenoriale și investițiile în regiunea afectată.

Standarde internaționale

Fiind o formă a corupției, extorcarea este reflectată în următoarele standarde și ghiduri internaționale:

- ▶ **Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției**³⁷² este singurul instrument universal anticorupție cu caracter juridic obligatoriu.
- ▶ Este susținută de acest **Ghid tehnic la Convenție**.³⁷³
- ▶ **Convenția penală a Consiliului Europei privind corupția (ETS No. 173)**³⁷⁴ 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)**³⁷⁵ stabilește reguli internaționale comune pentru luarea de măsuri corective eficiente față de persoanele afectate de corupție.
- ▶ **Convenția Uniunii Europene privind combaterea actelor de corupție care implică funcționari**³⁷⁶ urmărește să lupte cu actele de corupție în care sunt implicați funcționarii UE sau ai statelor membre.

Contextul intern

În cadrul *Studiului de evaluare a impactului Strategiei naționale de integritate și anticorupție* din 2019³⁷⁷ participanților li s-a propus să răspundă dacă, pe parcursul ultimilor 12 luni, au întâmpinat vreun caz de corupție din partea agenților publici. Numărul de respondenți, indivizi și întreprinderi, care au întâlnit vreun caz de corupție în această perioadă nu depășește 6%. Extorcarea de fonduri (obținerea mijloacelor bănești prin forță) a fost numită drept act de corupție observat de 2% din respondenții din populația generală și 1% din întreprinderi. Se poate deci vedea că asemenea cazuri nu sunt numeroase, iar în comparație cu studiul precedent se notează o descreștere în procentul de răspunsuri afirmative la toate opțiunile (*Delapidare și fraudă, Utilizarea timpului de serviciu în scopuri personale, Solicitarea de favoruri în orice formă, Favoritism, mită, abuz de putere, trafic de influență*).

Conform Centrului Național Anticorupție, pe parcursul anului 2018 au fost semnalate 700 de cazuri de corupție, 42 dintre care au fost comise de primar, iar comunitățile cele mai afectate de corupție au fost Chișinău, Bălți, UTA Găgăuzia, Cahul, Criuleni și Soroca.

Legislația

Următoarele articole din Codul penal al Republicii Moldova conturează cadrul juridic al acestei probleme: articolul 324, *Corupere pasivă (1)*; articolul 325, *Coruperea activă (1)*; articolul 326, *Traficul de influență (1)*; articolul 327, *Abuzul de putere sau abuzul de serviciu (1)*; și articolul 328, *Excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu (1)*.

Exemplu de jurisprudență

Trei funcționari, între care primarul, un fost primar și un consilier din localitatea Gotești, raionul Cantemir, ar fi extorcat mită de aproape șase sute de mii de lei, de la un agent economic. În schimbul banilor, aceștia s-ar fi angajat să favorizeze o decizie a Consiliului Local, potrivit căreia, omul de afaceri urma să primească în jur de șase milioane de lei pentru reparația unui Centru de tineret din localitate, potrivit reprezentanților Centrului Național Anticorupție. Totodată, angajații Centrului Național Anticorupție precizează că figuranții ar fi pretins în mai multe tranșe suma de bani echivalentă a 10% din cele 6 milioane de lei pe care Consiliul Local urma să le aloce companiei învingătoare a licitației, pentru a include în ordinea de zi proiectul de decizie. În prezent, două persoane sunt cercetate penal în închisoare, iar alta – în stare de libertate. Toate trei riscă până la 10 ani de închisoare, o amendă, dar și privarea de dreptul de a ocupa funcții publice.³⁷⁸

4.8. 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 patron (de exemplu, un lider politic) și 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**³⁷⁹ este singurul instrument universal anticorupție cu caracter juridic obligatoriu.
- ▶ Este susținută de acest **Ghid tehnic la Convenție**.³⁸⁰
- ▶ **Convenția penală a Consiliului Europei privind corupția (ETS No. 173)**³⁸¹ 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)**³⁸² stabilește reguli internaționale comune pentru luarea de măsuri corective eficiente față de persoanele afectate de corupție.
- ▶ **Rezoluția și Recomandările Congresului Consiliului Europei privind combaterea nepotismului în cadrul autorităților locale și regionale**³⁸³ stabilește standarde pentru bunele practici și prezintă strategii pentru prevenirea corupției în procedurile de recrutare pentru autoritățile locale și regionale din Europa.
- ▶ **Convenția Uniunii Europene privind combaterea actelor de corupție care implică funcționari**³⁸⁴ urmărește să lupte cu actele de corupție în care sunt implicați funcționarii UE sau ai statelor membre.

Contextul intern

Relațiile de clientelism în Republica Moldova provin cel mai frecvent din afilierea de partid.³⁸⁵ Un raport din 2018 privind organizarea partidelor și clientelismul în statele în proces de tranziție arată că, dintre cele trei țări investigate (Georgia, Republica Moldova și Ucraina), partidele din Republica Moldova par a fi cele mai pătrunse de clientelism.³⁸⁶ Partidul Democrat din Moldova a fost numit drept cel mai clientelist partid din cele 15 reflectate în studiu. Specifică pentru Moldova este și interdependența dintre acoperirea teritorială a partidului și clientelismul din sânul său. Același studiu notează că, dacă mijloacele publice de finanțare sunt o sursă a clientelismului, atunci trebuie stabilite mecanisme de control asupra cantității de resurse financiare alocate partidelor și a modului în care le întrebunțează partidele. Ca și în Ucraina și Georgia, reflectate în același studiu, în Republica Moldova lipsește practica de examinare a finanțării publice direcționate spre partide politice, ceea ce ar putea constitui una din cauzele înfloririi clientelismului.

Astăzi, clientelismul prezintă 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 uninominale (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 localității 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, deputații propuneau, de regulă, amendamente la legea anuală a bugetului de stat astfel încât localitățile care le erau politic prietenoase să obțină mai multe resurse publice, iar opoziția – mai puține.³⁸⁷ Un alt motiv puternic pentru clientelism și migrația politică a primarilor este protecționismul pentru a evita presiunea selectivă asupra reprezentanților partidelor de opoziție; 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.³⁸⁸

Legislația

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 întâi. Resursele publice sunt folosite ca momeală pentru a asigura loialitatea candidaților independenți față de majoritatea politică.

Sunt cunoscute 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 – în special investițiile de capital – este important ca următoarele principii de bază, prezentate în *Ghidul Băncii Mondiale privind investițiile de capital pentru administrațiile locale*,³⁸⁹ să fie menționate de autoritățile locale în negocierile cu autoritățile administrației publice centrale (APC) și la elaborarea bugetelor locale:

- ▶ Conducerea locală nu își cheltuie resursele limitate pe investiții "frivole" în proiecte care nu ar trebui să țină de competența sa (de exemplu, afaceri imobiliare speculative).
- ▶ 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 uzuri. Afilierea 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.³⁹⁰ Aceasta a permis cetățenilor să vadă alocările bugetare pe fiecare raion și, pentru că din raionul Hâncești era originar fostul prim-ministru, acest raion a avut cel mai mare buget în 2014.³⁹¹ Cu toate acestea, eforturile nu au condus încă la urmărirea penală.

4.9. PATRONAJUL

Patronajul este utilizarea poziției oficiale pentru numirea într-o funcție publică a unei persoane în baza favoritismului, frecvent în schimbul susținerii electorale.

Standarde internaționale

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

- ▶ **Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției**³⁹² este singurul instrument universal anti-corupție cu caracter juridic obligatoriu.
- ▶ Este susținută de acest ***Ghid tehnic la Convenție***.³⁹³
- ▶ **Convenția penală a Consiliului Europei privind corupția (ETS No. 173)**³⁹⁴ 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)**³⁹⁵ stabilește reguli internaționale comune pentru luarea de măsuri corective eficiente față de persoanele afectate de corupție.
- ▶ **Rezoluția și Recomandările Congresului Consiliului Europei privind combaterea nepotismului în cadrul autorităților locale și regionale**³⁹⁶ stabilește standarde pentru bunele practici și prezintă strategii pentru prevenirea corupției în procedurile de recrutare pentru autoritățile locale și regionale din Europa.

- ▶ **Convenția Uniunii Europene privind combaterea actelor de corupție care implică funcționari**³⁹⁷ urmărește să lupte cu actele de corupție în care sunt implicați funcționarii UE sau ai statelor membre.

De vreme ce utilizarea necorespunzătoare a resurselor administrative în cursul proceselor electorale reprezintă manifestarea cea mai răspândită a patronajului ca formă de corupție, sunt relevante următoarele standarde internaționale:

- ▶ **Rezoluția Congresului Consiliului Europei privind utilizarea neadecvată a resurselor administrative pe durata proceselor electorale: rolul aleșilor locali și regionali și al funcționarilor publici**³⁹⁸ prezintă standardele internaționale și exemple de bune practici pentru combaterea utilizării neadecvate a resurselor administrative.
- ▶ **Orientările Comune ale Comisiei de la Veneția și OSCE/ODIHR pentru Prevenirea și combaterea utilizării neadecvate a resurselor administrative pe durata proceselor electorale**³⁹⁹ sunt menite să ajute factorii de decizie să adopte legi și să inițieze măsuri concrete pentru prevenirea utilizării neadecvate a resurselor administrative.

Contextul intern

Reporterii de la anticorupție.md au semnalat că anul 2018 a fost marcat de mai multe numiri și promovări controversate în funcții înalte din cadrul unor importante instituții în stat. Unele dintre acestea au ridicat semne de întrebare despre criteriile care au stat la baza lor. Experții au calificat numirile respective drept decizii politice și au explicat că guvernarea nu a făcut decât să își rotească persoanele de încredere dintr-o funcție în alta.⁴⁰⁰

În cadrul *Studiului de evaluare a impactului strategiei naționale de integritate și anticorupție – Republica Moldova 2019* au fost măsurate percepțiile agenților publici despre măsurile necesare de întreprins pentru înlăturarea situațiilor de favoritism în sectorul public. Dintre cei chestionați 62% (69% în 2017) au opinat că ar trebui anunțat conducătorul ierarhic superior, 37% (41% în 2017) au considerat că ar trebui denunțate cazurile de favoritism la Centrul Național de Anticorupție, iar câte 32% în ambele sondaje pledează pentru denunțarea la Autoritatea Națională de Integritate. Rezultatele studiului arată că majoritatea agenților publici declară că cerințele integrității instituționale sunt respectate în instituțiile unde activează ei înșiși.

Principalele cauze ale nedeclarării conflictelor de interese de către agenții publici sunt necunoașterea procedurii (47% în 2019, 54% în 2017) și obținerea de beneficii personale (financiare, materiale sau de altă natură) (33% în 2019, 42% în 2017).

Agenții publici au un nivel de cunoaștere înalt privind situațiile legale/ilegale referitor la respectarea regimului conflictelor de interese și neadmitere a favoritismului: circa 87% (77% în 2017) din agenți publici au oferit răspunsuri corecte la toate situațiile posibile de corupție în procesul de respectare a regimului conflictelor de interese și neadmitere a favoritismului.⁴⁰¹

Legislația

Legea integrității nr. 82 din 2017 oferă o definiție a noțiunii de favoritism: "sprijin acordat în exercițiul funcțiunii de către agentul public persoanelor fizice sau juridice la soluționarea problemelor acestora, indiferent de motive, care nu este prevăzut de actele normative și care nu întrunește elementele unui conflict de interese sau elementele unei infracțiuni".

Articolul 15, *Neadmiterea favoritismului*, stipulează:

(1) În vederea asigurării servirii interesului public cu imparțialitate și obiectivitate, practicile de favoritism în cadrul entităților publice sunt inadmisibile.

(2) Agentul public are obligația să nu admită favoritism în activitatea sa profesională.

(3) Conducătorul entității publice este obligat:

a) să nu admită cu bună știință practici de favoritism în activitatea profesională a agenților publici din entitatea pe care o conduce;

b) să denunțe cazurile de favoritism la Centrul Național Anticorupție.

Exemplu de jurisprudență

Conform site-ului anticoruptie.md, S.R. a fost numit/ă la șefia Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale, deși în calitate de primar interimar a primit acuzații pentru numeroase abuzuri.⁴⁰² Din noiembrie 2017 până în aprilie 2018, S.R. a fost primar general interimar al municipiului Chișinău, fiind numit/ă în funcție de către fostul primar interimar Nistor Grozav. Pe durata mandatului, S.R. a fost acuzat/ă că ar fi comis abuzuri și ar fi trucat licitații publice. În mai 2018, în perioada campaniei electorale pentru alegerile locale, mai mulți reprezentanți ai societății civile au acuzat Consiliul Electoral al circumscripției electorale Chișinău și Comisia Electorală Centrală de încălcarea prevederilor Legii privind accesul la informație și de mușamalizarea abuzurilor și încălcărilor de legi, admise de către S.R., în cursa pentru șefia primăriei Capitalei. Peste 2000 de semnături falsificate, fără date de identitate, ale unor persoane decedate, precum și alte erori au fost depistate în listele de subscripție ale candidatului la șefia primăriei Chișinău. Pentru ca S.R. să intre în concurența electorală au "semnat" cinci persoane decedate, 430 de persoane care nu locuiesc în localitatea indicată, iar 898 nu au indicat datele din actul de identitate.⁴⁰³

CONCLUZII

Administrația publică locală joacă un rol esențial pentru bunăstarea cetățenilor, prestarea serviciilor și asigurarea primului punct de contact între oameni și administrația publică. Aproximarea de cetățeni poate contribui la responsabilizarea autorităților și a serviciile publice, adaptarea lor la nevoile și aspirațiile indivizilor și a societății, îmbunătățind viețile oamenilor și sporind încrederea acestora în instituțiile locale.

Administrațiile locale întreprind pași importanți spre îmbunătățirea cadrului legal pentru un proces decizional mai deschis și mai incluziv. Este esențial ca cetățenii și alți rezidenți să fie implicați în luarea deciziilor încă de la începutul procesului de elaborare a politicilor. Guvernele locale ar trebui să pună în practică legile și politicile privind guvernarea deschisă și să își sporească eforturile pentru a asigura transparența, responsabilitatea și participarea semnificativă a cetățenilor la luarea de decizii și elaborarea politicilor publice. Pe lângă faptul că reprezintă calități importante ale democrației locale, transparența și participarea civică pot fi instrumente care ajută la prestarea unor 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, reduce riscurile și dezvoltă 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, la fel de importante pentru constituirea unei guvernări deschise, a eticii publice și a responsabilității.

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.

NOTE

- ¹ Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe (March 2021), *The 2021-2026 Priorities of the Congress of Local and Regional Authorities*, Strasbourg, available at <https://rm.coe.int/2021-2026-priorities-of-the-congress-of-local-and-regional-authorities/1680a1b0bd>
- ² Obiectivele de Dezvoltare Durabilă, Națiunile Unite. Disponibile la: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>
- ³ Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite (ONU), *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, A/RES/70/1, 21 Octombrie 2015. Disponibil la: <https://undocs.org/A/RES/70/1>
- ⁴ În contextul ghidului de față, termenul de “funcționar public” se referă la aleșii locali, autoritățile publice și funcționarii publici (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 întreprinderi de stat.
- ⁵ Resolution 433 (2018) on the European Code of Conduct for all Persons Involved in Local and Regional Governance, Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. Available at: <https://rm.coe.int/16808d3295>
- ⁶ Preventing Corruption and Promoting Public Ethics at the Local and Regional Level in Eastern Partnership Countries, 2017. Disponibil la: <https://bit.ly/3s2wNWx>
- ⁷ Barometrul Opiniei Publice, Institutul de Politici Publice, iunie 2020. Disponibil la: <http://ipp.md/2020-07/barometrul-opinii-publice-iunie-2020/>
- ⁸ Legea Nr. 132 din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate : <https://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=87703>
- ⁹ Portalul Declarații al Autorității Naționale de Integritate: <https://portal-declaratii.ani.md/>
- ¹⁰ Planul de acțiuni pentru o guvernare deschisă (2019-2020) Disponibil la: https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/intr12_163.pdf
- ¹¹ Hotărârea Parlamentului Nr. 56 privind aprobarea Strategiei naționale de integritate și anticorupție pentru anii 2017–2020: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=99502&lang=ro
- ¹² ¹⁰ Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to member States on Codes of Conduct for Public Officials, Council of Europe. Disponibil la: <https://rm.coe.int/16806cc1ec>
- ¹³ ¹¹ Rezoluția 433 (2018) a Codului European de conduită pentru integritatea politică a reprezentanților aleși locali și regionali: <https://rm.coe.int/168071a669>
- ¹⁴ Orientările Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei privind etica publică, adoptat la 11 martie 2020. Disponibil la: <http://rm.coe.int/16809a59e7>
- ¹⁵ Ghid de etică publică: pași pentru implementarea eticii publice în organizațiile publice, Comitetul european pentru democrație și guvernanță, Consiliul Europei, 17 septembrie 2020. Disponibil la: <https://rm.coe.int/16809a4ae7>
- ¹⁶ Recomandarea privind Integritatea Publică. Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE), 2017. Disponibilă la: <http://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity>
- ¹⁷ Whitton H., *Implementing Effective Ethics Standards in Government and the Civil Service*, Transparency International, 2001. Disponibil la: <https://www.oecd.org/mena/governance/35521740.pdf>

- ¹⁸ Legea No. 25 din 22 Februarie 2008 cu privire la Codul de Conduită a funcționarilor publici: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=342105&lang=1>
- ¹⁹ Legea Nr. 199 din 16 Iulie 2017 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică: <http://lex.justice.md/md/336193/>
- ²⁰ Legea No. 768 din 2 Februarie 2000, cu privire la statutul alesului local: <http://lex.justice.md/md/311725/>
- ²¹ Aplicarea Codului de Conduită a funcționarului public din Republica Moldova. Ghid metodic. Chișinău, 2013. Disponibil la: http://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/1489299_md_ghid_conduita_.pdf
- ²² ²⁰ Cioaric V., *Pentru o bună guvernare în Moldova. Ghidul alesului local*, 2012. Un ghid pentru aleșii locali ce prezintă 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 pentru îmbunătățirea capacităților pentru aleșii locali, 2012. Disponibil la: https://alesullocal.files.wordpress.com/2012/02/ghidul_alesului_local.pdf
- ²³ Comisia pentru cetățenie, guvernanță, afaceri externe și instituționale. Consolidarea capacității administrației publice locale și regionale în țările Parteneriatului estic, 2019. Disponibil la: <https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/Capacity%20building%20of%20LRA%20in%20EaP.pdf>
- ²⁴ Aplicarea Codului de conduită a funcționarului public din Republica Moldova, Cancelaria de Stat a Republicii Moldova 2013. Disponibil la: https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/1489299_md_ghid_conduita_.pdf
- ²⁵ Codul de conduită a funcționarului public și altor angajați din cadrul Consiliului raional Ștefan-Vodă (proiect, 2018). Disponibil la: <https://stefan-voda.md/codul-de-conduita-a-functionarului-public-si-altor-angajati-din-cadrul-consiliului-raional-stefan-voda/>
- ²⁶ Decizia 1.17 din 15.02.2018 "Cu privire la aprobarea Codului de conduită a funcționarului public și personalului angajat din cadrul subdiviziunilor Consiliului raional Leova". Disponibil la: http://www.leova.md/media/files/files/codul_de_conduita__cr_7629812.pdf
- ²⁷ Raport de monitorizare și evaluare a implementării Strategiei Naționale de Integritate și Anticorupție pentru anii 2017-2020. Perioada de raportare: anul 2017. Disponibil la: https://www.cna.md/public/files/parts/Raport_de_monitorizare_i_evaluare_a_implementarii_SNIA_2017.pdf
- ²⁸ Protocolul suplimentar la Carta Europeană a Autonomiei Locale privind dreptul de participare la treburile unei autorități locale (CETS nr. 207). Disponibil la: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/207>
- ²⁹ Ghidul Transparency International, 2016. Disponibil la: <https://knowledgehub.transparency.org/product/complaint-mechanisms-reference-guide-for-good-practice>
- ³⁰ Consiliului danez al refugiaților, *Manualul mecanismului de reclamații*, 2008. Disponibil la: <https://www.alnap.org/help-library/complaints-mechanism-handbook>
- ³¹ Wood A., "Overview of NGO – Community Complaints Mechanisms", World Vision, Septembrie 2011. Disponibil la: <https://rb.gy/lw1dty>
- ³² Indicele Statului de Drept al Proiectului Mondial al Justiției, 2019. Disponibil la: <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/ROLI-2019-Reduced.pdf>
- ³³ Programul de activitate al Guvernului pentru anii 2016-2018. Disponibil la: https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/government_of_republic_of_moldova_-_action_programme_of_the_government_of_republic_of_moldova_for_2016-2018.pdf

- ³⁴ 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
- ³⁵ Premierul Pavel Filip s-a întâlnit cu conducerea întreprinderilor care fuzionează în Agenția Servicii Publice. <http://www.gov.md/en/content/prime-minister-meets-leadership-enterprises-merging-public-services-agency>
- ³⁶ Codul Administrativ, Legea nr. 116 din 19.07.2018, disponibil la: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=16072&lang=ro
- ³⁷ Programul de activitate al Guvernului pentru anii 2016-2018: <https://rb.gy/elhace>
- ³⁸ Planul de Acțiuni al Guvernului pentru anii 2020-2023: <https://rb.gy/amolcj>
- ³⁹ Citizen Report Card (Fișa cetățeanului) : www.egov.md/en/file/1493/download?token=vEyJ7ZXa
- ⁴⁰ OECD, *Reliability of Public Services: Ensuring Citizens' Rights* (2013), disponibil la: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2013/reliability-of-public-services-ensuring-citizens-rights_gov_glance-2013-55-en
- ⁴¹ OECD, *Recommendation of the Council on OECD Legal Instruments Public Service Leadership and Capability* (2019), disponibil la: <https://www.oecd.org/gov/pem/recommendation-on-public-service-leadership-and-capability-en.pdf>.
- ⁴² How to make a complaint at EU level, disponibil la: https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/contact/problems-and-complaints/complaints-about-breaches-eu-law/how-make-complaint-eu-level_en.
- ⁴³ ADB, *Building Capacity for Redress Grievance Mechanisms*, Fitzgerald K., (2010). disponibil la: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/29677/building-capacity-grievance-redress-mechanisms.pdf>.
- ⁴⁴ Monitorizarea implementării reformei administrației publice și a distribuției resurselor, disponibilă la: http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2018/07/STUDIU-FINAL-2018_07_17.pdf
- ⁴⁵ Agenda de Dezvoltare Durabilă 2030, disponibilă la: <https://sdgs.un.org/2030agenda>
- ⁴⁶ Centre multifuncționale <https://asp.gov.md/ro/cmfi>
- ⁴⁷ Portalul serviciilor electronice <http://e-services.md/>
- ⁴⁸ Instrumentul guvernamental de monitorizare și evaluare a reformelor, disponibil la: <http://scorecard.cancelaria.gov.md/ro/administratia-publica-centrala/gradul-de-satisfactie-a-cetatenilor-privind-calitatea-serviciilor-publice-electronice/>
- ⁴⁹ Barometrul Opiniei Publice <http://bop.ipp.md/>
- ⁵⁰ Sondaj privind impactul strategiei naționale de integritate și anticorupție pentru 2017-2020, disponibil la: https://www.md.undp.org/content/moldova/en/home/library/effective_governance/studiu-de-evaluare-a-impactului-strategiei-naionale-de-integrita0.html
- ⁵¹ Legea nr.793 / 2000 privind instanța administrativă, disponibilă la: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=112184&lang=ro#
- ⁵² Legea nr. 190/1994 privind petiționare, disponibil la: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=119165&lang=ro
- ⁵³ Procedura legislativă a Proiectului de cod administrativ al Republicii Moldova, disponibil la: <https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/3687/language/ro-RO/Default.aspx>

- ⁵⁴ Rezoluția Parlamentului UE nr. 2012/2024 din 15.01.2013 care adresează Comisiei o cerere de lege care reglementează procedura administrativă: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2013-0004_EN.html
- ⁵⁵ Legea Codului administrativ nr. 116 din 19.07.2018, disponibilă la https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=16072&lang=ro
- ⁵⁶ Legea Integrității nr.82/2017, disponibilă la: lex.justice.md/md/370852/
- ⁵⁷ Legea nr. 252 din 25.10.2013 privind aprobarea Regulamentului de funcționare a sistemelor de telefonie anticorupție, disponibil la: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=21752&lang=ro
- ⁵⁸ Legea nr. 52 din 03.04.2014 privind Ombudsmanul, disponibil la: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=121241&lang=ro
- ⁵⁹ Legea Codului administrativ nr. 116 din 19.07.2018 https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=16072&lang=ro
- ⁶⁰ Hotărârea Parlamentului nr. 271 din 15.12.2016 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Soluționare a Contestațiilor
- ⁶¹ Analiza strategică privind funcționalitatea mecanismului de depunere a contestațiilor, examinarea acestora și deciziile adoptate de Agenția Națională de Soluționare a Reclamațiilor, disponibil la <https://cna.md/public/files/Analizastrategicasolutionarecontestatiic63b8.pdf>
- ⁶² Platforma online pentru raportarea legilor coruptibile și a actelor normative: <http://relawed.cna.md/>
- ⁶³ Consiliul Europei, *Protection of Whistleblowers, Recommendation CM/Rec(2014)7 and Explanatory Memorandum* (30 April 2014), disponibil la: <https://rm.coe.int/16807096c7>; și Recomandarea 435 (2019) a Congresului autorităților regionale și locale al Consiliului Europei privind *The protection of whistleblowers - Challenges and opportunities for local and regional government* (2019), disponibil la: https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016809f740e
- ⁶⁴ OECD, 1998 *Recommendation on Improving Ethical Conduct in the Public Service, Including Principles for Managing Ethics in the Public Service*; OECD, 2003 *Recommendation on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service*; OECD, 2009 *Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*; OECD, *Committing to Effective Whistleblower Protection*, 2016. Resurse disponibile la: <https://www.oecd.org/governance/ethics/whistleblower-protection/>
- ⁶⁵ Congresul autorităților regionale și locale al Consiliului Europei COE (2019), *The protection of whistleblowers. Challenges and opportunities for local and regional government*, disponibil la: https://search.coe.int/congress/pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016809312bd
- ⁶⁶ Biroul Națiunilor Unite privind drogurile și infracțiunile UNODC (2004), *Convention against Corruption*, disponibil la: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>
- ⁶⁷ Biroul Națiunilor Unite privind drogurile și infracțiunile UNODC (2009), *Technical Guide to the United Nations Convention against Corruption*, disponibil la: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html>
- ⁶⁸ Parlamentul European și Consiliul UE, *Directive (EU) 2019/1937 of the European Parliament and of (EU) Council of 23 October 2019 on the Protection of Persons who Report Breaches of Union Law* (2019), disponibil la: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1937>
- ⁶⁹ Consiliul Europei COE (2002), *Criminal Law Convention on Corruption (ETS No. 173)*, disponibil la: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173>

- ⁷⁰ Consiliul Europei COE (2003), *Civil Law Convention on Corruption (ETS No. 174)*, disponibil la: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174>
- ⁷¹ Legea Integrității nr.82/2017, disponibil la: lex.justice.md/md/370852/.
- ⁷² Legea nr.122 din 12.07.2018 privind avertizorii de integritate, disponibilă la: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=105486&lang=ro
- ⁷³ Hotărârea Guvernului nr.23 din 22.01.2020 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de examinare și raportare internă a dezvăluirilor practicilor ilegale, disponibilă la: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=119993&lang=ro
- ⁷⁴ Hotărârea Guvernului nr.707 din 09.09.2013 stabilea procedura de depunere și de verificare a avertizărilor despre ilegalitățile săvârșite în cadrul autorităților publice, precum și procedura de aplicare a măsurilor de protecție față de persoanele care avertizează benevol, cu bună-credință și în interes public despre ilegalitățile comise, disponibilă la: <https://www.legis.md/cautare/downloadpdf/6192>
- ⁷⁵ Legea nr.122 din 12.07.2018 privind avertizorii de integritate, disponibilă la: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=105486&lang=ro
- ⁷⁶ Legea nr. 52 din 03.04.2014 cu privire la Avocatul Poporului, disponibilă la: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=121241&lang=ro
- ⁷⁷ Secțiunea online a Centrului Național Anticorupție dedicată a avertizorilor de integritate <https://www.cna.md/pageview.php?l=ro&idc=176&t=/Avertizorii-de-integritate/Cadrul-normativ>
- ⁷⁸ On-line verification of whistleblower's disclosure examination status: https://www.cna.md/practicailegala_verifica.php?l=ro&idc=181&t=/Avertizorii-de-integritate/Verifica-o-avertizare/
- ⁷⁹ Platforma online a Avocatului Poporului pentru avertizorii de integritate, disponibilă la: <http://ombudsman.md/avertizari-de-integritate/>
- ⁸⁰ Declarația Avocatului Poporului cu privire la funcționalitatea mecanismului avertizorilor de integritate, disponibilă la: <http://ombudsman.md/news/avocatul-poporului-mecanismul-avertizorilor-de-integritate-va-fi-unul-nefuncional-ata-timp-cat-institutiile-cu-atributii-in-domeniul-vizat-il-vor-ignora-din-varii-motive-necunoaste-re-nedorinta/>
- ⁸¹ Blogul "Avertizorii de integritate. Platformă de comunicare și informare" <https://www.avertizori.capc.md/>
- ⁸² Ghidul avertizorului de integritate, disponibil la: <https://www.avertizori.capc.md/Ghidul-avertizorului-de-integritate-pentru-cet%C4%83%C8%9Beni.pdf>
- ⁸³ Ghidul practic pentru judecători și procurori privind avertizorii de integritate https://avertizori.capc.md/Avertizorii-de-integritate_Ghid-practic-pentru-judec%C4%83tori-%C8%99i-procurori.pdf
- ⁸⁴ Recomandările Comitetului Consiliului Europei privind Codul de conduită pentru funcționarii publici. Disponibile la: <https://rm.coe.int/16806cc1ec>
- ⁸⁵ Rezoluția 433(2018) a Codului european de conduită pentru aleșii locali și regionali a Congresului Consiliului Europei. Disponibilă la: <https://rm.coe.int/16808d3295>
- ⁸⁶ Rezoluția 434 (2018) și Recomandarea 423 (2018) privind conflictele de interes la nivel local și regional ale Congresului Consiliului Europei. Disponibilă la: <https://rm.coe.int/16808d33d0>
- ⁸⁷ Documentul OCDE Rezolvarea conflictului de interese în administrația publică: orientări și experiențe ale țărilor. Disponibil la: <https://www.oecd.org/gov/ethics/48994419.pdf>

- ⁸⁸ Documentul OCDE *Declarația de venit pentru funcționarii publici: un instrument pentru prevenirea corupției*. Disponibil la: <http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/47489446.pdf>
- ⁸⁹ Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare / Banca Mondială, *Consultation, Participation & Disclosure of Information* (2017), Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare / Banca Mondială, disponibil la: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/28895/121756-WP-PUBLIC-ADD-SERIES-IPNConsultationReportFinalwebwithlinks.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- ⁹⁰ Association Implementation Report on Moldova. Disponibil la: <https://rb.gy/majebj>
- ⁹¹ Declarația online a activelor și interese personale. Autoritatea Națională de Integritate. Disponibilă la: <https://ani.md/ro/node/62>
- ⁹² Openmoney.md platform: <https://openmoney.md/>
- ⁹³ <http://opendatahandbook.org/guide/en/what-is-open-data>
- ⁹⁴ Uniunea Europeană/Consultanța Capgemini, *Creating Value through Open Data: Study on the Impact of Re-use of Public Data Resources* (2015), Uniunea Europeană, disponibil la: https://data.europa.eu/sites/default/files/edp_creating_value_through_open_data_0.pdf
- ⁹⁵ Mai multe detalii despre principiile informațiilor deschise, la următoarele surse: Lessig L., *Open Government Data Principles*, disponibil la: <https://opengovdata.org>; *10 Principles for Improving Federal Transparency*, Kundra V., disponibil la: <https://bit.ly/37b8Y4o>
United Kingdom's Public Data Principles, disponibil la: <http://data.gov.uk/library/public-data-principles>
- ⁹⁶ Bosio, E., Djankov S., *How large is public procurement?* (February 2020), disponibil la: <https://bit.ly/3k1QZHh>
- ⁹⁷ Freedom House (2020) *Măsuri de prevenire a corupției și recuperarea de bunuri în Republica Moldova. Raport alternativ privind punerea în aplicare a Capitolelor II și V ale Convenției Națiunilor Unite Împotriva Corupției*, disponibil la: https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-02/Judicial_Integrity_UNCAC_Corruption_Prevention_Moldova_report_ROMANIAN.pdf
- ⁹⁸ Cancelaria de Stat (2020) *Raport privind asigurarea transparenței în procesul decizional de către autoritățile administrației publice centrale* disponibil la: https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport_transparenta_2020_3_4_mai.pdf
- ⁹⁹ Giscă F. (2020) *CSO Meter. Evaluarea mediului de activitate al organizațiilor societății civile din statele Parteneriatului Estic, Republica Moldova, Actualizare*, ECNL și Asociația Promo-LEX, Chișinău, disponibilă la: <https://csometer.info/sites/default/files/2021-01/Moldova%20Report%20CSO%20Meter%202020%20RO%20final.pdf>
- ¹⁰⁰ Pîrvan V. *Raport de monitorizare a transparenței autorităților administrației publice locale din Republica Moldova în anul 2019*. IDIS "Viitorul", INEKO, Slovak Aid, disponibil la: <http://viitorul.org/files/library/Raport%20transparenta%20APL%20final.pdf>
- ¹⁰¹ Decizia nr. 88 a Parlamentului din 6 august 2021 pentru aprobarea Programului de activitate al Guvernului și acordarea votului de încredere Guvernului: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=127269&lang=ro
- ¹⁰² Hotărârea Guvernului nr. 118 din 12 august 2021 cu privire la stabilirea domeniilor de competență ale viceprim-ministrului pentru digitalizare și la modificarea unor acte normative: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=127383&lang=ro
- ¹⁰³ Legea nr. 131 din 3 iulie 2015 privind achizițiile publice https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=125108&lang=ro#

¹⁰⁴ Curtea de Conturi din Republica Moldova, *Raportul anual al Curții de Conturi asupra administrării și întrebuințării resurselor financiare publice și patrimoniului public în anul 2020*, Chișinău disponibil la: https://www.ccrm.md/ro/raportul-curtii-de-conturi-asupra-administrarii-si-intrebuintarii-resurselor-88_91991.html

¹⁰⁵ Promo-LEX (2020) *Raportul privind finanțarea partidelor politice în Republica Moldova. Retrospectiva 2020*. Disponibil la: https://promolex.md/wp-content/uploads/2021/09/Raport_finantare_eng_2020-FINAL-1.pdf

¹⁰⁶ La prima sa sesiune, în 1946, Adunarea Generală a ONU a adoptat Rezoluția 59(I), care afirmă că „libertatea informației este un drept uman fundamental și este piatra de temelie a tuturor libertăților pe care ONU le susține.” Disponibil la: [https://undocs.org/en/A/RES/59\(I\)](https://undocs.org/en/A/RES/59(I))

Articolul 19 din Declarația Universală a Drepturilor Omului (1948) afirmă că dreptul fundamental la libertatea cuvântului cuprinde libertatea de „a căuta, primi și oferi informații și idei prin orice mijloace și indiferent de frontiere”. Disponibil la: https://www.un.org/en/udhrbook/pdf/udhr_booklet_en_web.pdf

Conform Înțelegerii Internaționale privind Drepturile Civile și Politice (1966), „oricine trebuie să aibă dreptul la libertatea cuvântului; acest drept trebuie să includă libertatea de a căuta, primi și oferi informații și idei de orice fel, indiferent de frontiere, fie oral, fie în scris sau tipărit, în forma artei ori prin orice alt mijloc la alegerea sa.” Disponibil la: <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>

¹⁰⁷ Convenția Consiliului Europei privind accesul la documente oficiale (CETS nr. 205)

¹⁰⁸ Rezoluția 435 (2018) și Recomandarea 424 (2018) Congresului Consiliului Europei cu privire la transparență și guvernare deschisă <https://rm.coe.int/16808d341c>

¹⁰⁹ Convenția Aarhus (Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters). Disponibilă la: <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>

¹¹⁰ Recomandarea OCDE către Consiliul Guvernării Deschise. Disponibilă la: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438>

¹¹¹ United Nations, Calling of an International Conference on Freedom of Information [1946] UNGA 87; A/RES/59 (I) (14 December 1946), available at: <http://www.worldlii.org/int/other/UNGA/1946/87.pdf>; *Universal Declaration of Human Rights* (1948), available at: <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

¹¹² European Parliament and EU Council, *Directive (EU) 2019/1024 of the European Parliament and of the (EU) Council* (2019), available at: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/1024/oj>

¹¹³ Raportul global *Libertatea în lume (Freedom in the World)*. Disponibil la: <https://freedomhouse.org/country/moldova/freedom-world/2021>

¹¹⁴ Date Inteligente SRL (2021), Barometrul Opiniei Publice. Institutul de Politici Publice, p.16. Disponibil la: https://ipp.md/wp-content/uploads/2021/07/Raport-BOP-2021_.pdf

¹¹⁵ Constituția Republicii Moldova prin articolul 34. Disponibilă la: http://www.constcourt.md/public/files/file/Actele%20Curtii/acte_en/MDA_Constitution_EN.pdf

¹¹⁶ Legea Nr. 982 din 11.05.2000 privind accesul la informație. Disponibilă la: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=108552&lang=ro

¹¹⁷ Moldova: Stakeholder Submission for the Universal Periodic Review. Disponibilă la: <https://freedomhouse.org/article/moldova-stakeholder-submission-media-freedom-universal-periodic-review>

- ¹¹⁸ Measures for Corruption Prevention and Asset Recovery in the Republic of Moldova. Disponibil la: https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-02/Judicial_Integrity_UNCAC_Corruption_Prevention_Moldova_report_ENGLISH.pdf
- ¹¹⁹ De către ex-speakerul Parlamentului, Marian Lupu, în cadrul unui eveniment din septembrie privind Accesul la Informație: Legislație, Practici și Perspective. <https://bit.ly/3jUXQQW>
- ¹²⁰ Cancelaria de Stat (2021) *Raport de autoevaluare. Planul de acțiune Open Government Moldova 2019-2020*, disponibil la: https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/selfassessment_report_gd_1172_ap_2019-2020.pdf
- ¹²¹ Legea Nr. 982 din 11.05.2000 privind accesul la informație. Disponibilă la: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=108552&lang=ro
- ¹²² Legea Nr. 982 din 11.05.2000 privind accesul la informație. Disponibilă la: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=108552&lang=ro
- ¹²³ Freedom House, *Stakeholder Submission on Media Freedom for the Universal Periodic Review for the Republic of Moldova*, Disponibil la: <https://freedomhouse.org/article/moldova-stakeholder-submission-media-freedom-universal-periodic-review>
- ¹²⁴ Main findings and recommendations from SIGMA assessment of public administration in the Republic of Moldova. http://eeas.europa.eu/archives/delegations/moldova/documents/press_corner/20160512_1_en.pdf
- ¹²⁵ Legea Nr. 160 din 20.7.2017 cu privire la bibliotecă. Disponibilă la: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=120694&lang=ro
- ¹²⁶ Juriștii pentru Drepturile Omului, *Ghid practic pentru accesul la informațiile de interes public*, disponibil la: https://www.lhr.md/wp-content/uploads/2020/02/GHID_PRACTIC_acces_informatii.pdf
- ¹²⁷ Legal Leaks Toolkit: Moldova. Disponibil la: https://www.legalleaks.info/wp-content/uploads/2018/06/Legal_Leaks_Toolkit_Moldova.pdf
- ¹²⁸ *Accesul la informație fără "baricade". Ghid practic pentru funcționari publici și jurnaliști*. Chișinău. 2015. Disponibil la: <http://media-azi.md/sites/default/files/Ghidul%20Accesul%20la%20informatie%2C%20fara%20baricade%20rom.pdf>
- ¹²⁹ IDIS Viitorul. Raport de monitorizare. Transparența autorităților administrației publice locale din Republica Moldova în anul 2019. Disponibil la: <http://viitorul.org/files/library/Raport%20transparența%20APL%20final.pdf>
- ¹³⁰ Promo-LEX (2021) *Raport privind monitorizarea transparenței activității autorităților publice locale de nivelul doi și UTA Găgăuzia*, disponibil la: https://promolex.md/wp-content/uploads/2021/03/Raport_APL_nr.6_2020.pdf
- ¹³¹ Rezoluția 417(2017) și Recomandarea 398(2017) a Congresului Consiliului Europei privind datele deschise pentru servicii publice mai bune. Disponibilă la: <https://rm.coe.int/16806fbdbc>
- ¹³² Rezoluția 435 (2018) și Recomandarea 424 (2018) a Congresului Consiliului Europei privind transparența și guvernarea deschisă. Disponibilă la: <https://rm.coe.int/16808d341c>
- ¹³³ Liniile directoare ale Organizației Națiunilor Unite privind datele de guvernare deschise pentru implicarea cetățenilor. Disponibile la: <https://bit.ly/3pwh8wW>
- ¹³⁴ Open Government Data Toolkit. Disponibil la: <http://opendatatoolkit.worldbank.org/en/>
- ¹³⁵ Schema de cinci stele pentru implementarea datelor deschise. Disponibil la: <http://5stardata.info/en/>

- ¹³⁶ Carta internațională a datelor deschise. Disponibilă la: http://opendatacharter.net/wp-content/uploads/2015/10/opendatacharter-charter_F.pdf
- ¹³⁷ Recomandarea OCDE către Consiliul Guvernării Deschise, 14 Decembrie 2017. Disponibilă la: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438>
- ¹³⁸ Portalul Guvernamental de Date. www.date.gov.md
- ¹³⁹ Barometrului Datelor Deschise, 2015: https://opendatabarometer.org/data-explorer/?_year=2015&indicator=ODB&lang=en
- ¹⁴⁰ Open Data Maturity in Europe. <https://www.europeandataportal.eu/en/highlights/open-data-maturity-europe>
- ¹⁴¹ Open Data Maturity 2020 Moldova, available at: https://data.europa.eu/sites/default/files/country-factsheet_moldova_2020.pdf
- ¹⁴² Hotărârea de Guvern Nr. 886 din 08.11.2013 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Legii nr. 305 din 26 decembrie 2012 privind reutilizarea informațiilor din sectorul public. Disponibilă la: <https://bit.ly/2ZD943j>
- ¹⁴³ The Open Data Institute. Case Study: A Profile of Open Data Initiatives in Moldova: <https://theodi.org/case-studies/case-study-a-profile-of-open-data-initiatives-in-moldova>
- ¹⁴⁴ Metodologia publicării datelor guvernamentale deschise. Disponibilă la: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=354534>
- ¹⁴⁵ Decizia Guvernului No. 701 of 25 August 2014. <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=354534>
- ¹⁴⁶ The Open Data Institute. Case Study: A Profile of Open Data Initiatives in Moldova. <https://theodi.org/projects-services/projects/>
- ¹⁴⁷ Rezoluția 421 (2017) și Recomandarea 405(2017) a Congresului Consiliului Europei privind asigurarea transparenței achizițiilor publice la nivel local și regional. <https://rm.coe.int/168074cf72>
- ¹⁴⁸ Reperele OCDE pentru sporirea integrității în achizițiile publice. Disponibile la: <http://www.oecd.org/gov/ethics/enhancingintegrityinpublicprocurementchecklist.htm>
- ¹⁴⁹ Recomandarea OCDE a Consiliului pentru Achiziții Publice, 18 februarie 2015. Disponibilă la: <http://www.oecd.org/gov/public-procurement/recommendation/>
- ¹⁵⁰ Instrumentarul privind achizițiile publice. OECD Public Procurement Toolbox. Disponibil la: <http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/>
- ¹⁵¹ Acordul OMC privind achizițiile guvernamentale, 2014. https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_revised_gpa_e.htm
- ¹⁵² Directiva UE cu privire la achizițiile publice (2014). Disponibilă la: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:02014L0024-20180101>
- ¹⁵³ Legea-model UNCITRAL privind achizițiile publice. Disponibilă la: <https://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurem/ml-procurement-2011/2011-Model-Law-on-Public-Procurement-e.pdf>
- ¹⁵⁴ Ghidul Reformei sistemului de achiziții publice electronice a Băncii Europene pentru Reconstrucție și Dezvoltare (BERD), 2015. Disponibil la: <https://www.ebrd.com/documents/legal-reform/guide-to-e-procurement-reform.pdf>
- ¹⁵⁵ Open Contracting Data Standard (OCDS), available at: https://standard.open-contracting.org/latest/en/getting_started/

- ¹⁵⁶ United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Guidebook on anti-corruption in public procurement and the management of public finances* (2013), available at: <https://bit.ly/3BkP1lj>
- ¹⁵⁷ World Bank. *Benchmarking Public Procurement 2017: Assessing Public Procurement Regulatory Systems in 180 Economies* (2018), available at: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32500>
- ¹⁵⁸ Volintiru, C., Gherghina, S., Knott, E., Mușetescu, R. Preventing Corruption and Promoting Public Ethics at the Local and Regional Level in Eastern Partnership Countries (2017). <https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/Preventing-Corruption.pdf>
- ¹⁵⁹ Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor, *Raport anual de performanță 2020*, Chișinău, disponibil la: https://www.ansc.md/sites/default/files/document/attachments/raport_2020_final.pdf
- ¹⁶⁰ Hotărâre Nr. 665 a Guvernului pentru aprobarea Regulamentului cu privire la achizițiile publice de valoare mică, disponibilă la: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=92984&lang=ro
- ¹⁶¹ IDIS „Viitorul” (2021). Raport de monitorizare a achizițiilor publice din orașul Călărași pentru perioada 2019-2020, disponibil la: http://www.viitorul.org/files/library/Raport%20monitorizare%20AP_Calara%C8%99i.pdf
- ¹⁶² Instrumentul Bi pentru MOLDOVE. Entități de Achiziție de Top. (12.10.2021), disponibil la: <https://bi.open-contracting.org/moldova/>
- ¹⁶³ Standardele internaționale de contabilitate pentru sectorul public (IPSAS). Disponibile la: <https://www.iasplus.com/en/resources/global-organisations/ipsasb>
- ¹⁶⁴ Standardele internaționale ale instituțiilor supreme de audit. ISSAI Framework. Disponibile la: <http://www.issai.org>
- ¹⁶⁵ Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020. Disponibilă la: http://www.edu.gov.md/sites/default/files/str_2016-2020_2.pdf
- ¹⁶⁶ Acord de asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte. <http://www.mfa.gov.md/img/docs/Acordul-de-Asociere-RM-UE.pdf>
- ¹⁶⁷ Legea Curții de Conturi Nr. 260 din 07.12.2017. Disponibilă la: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=126160&lang=ro
- ¹⁶⁸ Indicators and a Monitoring Framework. Target 16.6. Disponibili la: <http://indicators.report/targets/16-6/>
- ¹⁶⁹ Indicators and a Monitoring Framework. Target 16.7. Disponibili la: <http://indicators.report/targets/16-7/>
- ¹⁷⁰ Raportul Curții de Conturi asupra administrării și întrebuințării resurselor financiare publice și patrimoniului public în anul 2020. Disponibil la: https://www.ccrm.md/ro/raportul-curtii-de-conturi-asupra-administrarii-si-intrebuintarii-resurselor-88_91991.html
- ¹⁷¹ Ghidul privind cadrul calității. Curtea de Conturi a Republicii Moldova. Disponibil la: <http://www.ccrm.md/ghiduri-1-105>
- ¹⁷² Support to Development of an Effective Internal Control and Audit Environment in the Public Sector in the Republic of Moldova. Disponibil la: <https://www.eu4moldova.md/en/content/support-development-effective-internal-control-and-audit-environment-public-sector-republic>
- ¹⁷³ Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OECD), *Financing Democracy – Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture*, OECD, (2016) disponibil la: <https://bit.ly/3roNrAN>.

¹⁷⁴ Congresul Autorităților Locale și Regionale al Consiliului Europei COE, *Resolution 402 (2016) privind "The misuse of administrative resources during electoral processes"*, disponibil la: <https://rm.coe.int/1680719382>

¹⁷⁵ Comisia de la Veneția, Consiliul Europei COE, *Guidelines and report on the financing of political parties*, Consiliul Europei, Comisia de la Veneția (2001), disponibil la: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(2001\)008-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(2001)008-e)

¹⁷⁶ Comisia de la Veneția, Consiliul Europei COE, *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports concerning Political Parties*, Consiliul Europei, Comisia de la Veneția, (2013), disponibil la: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2013\)045-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2013)045-e)

¹⁷⁷ Consiliul Europei COE, *Recommendation Rec(2003)4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns*, disponibil la: <https://rm.coe.int/16806cc1f1>

¹⁷⁸ Council of Democratic Elections and Venice Commission Guidelines on political party regulation, 2nd edition (14 December 2020). Disponibil la: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)032-e)

¹⁷⁹ Raportul Final. Misiunea de observare a alegerilor pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova din 1 (15) noiembrie 2020 și Raport Final. Misiunea de observare Promo-LEX a alegerilor parlamentare anticipate din 11 iulie 2021. Disponibil la: https://promolex.md/wp-content/uploads/2021/02/Raport-Final_MO-Promo-LEX_2020.pdf și https://promolex.md/wp-content/uploads/2021/09/raport_APA_2021.pdf

¹⁸⁰ Raport. Finanțarea partidelor politice în Republica Moldova. Retrospectiva anului 2020. Disponibil la: https://promolex.md/wp-content/uploads/2021/09/Raport_finantare_partide_politice_2020_FINAL-1.pdf

¹⁸¹ Ibidem.

¹⁸² Rapoarte Promo-LEX. Finanțarea partidelor politice în Republica Moldova pentru anii 2016-2020. Disponibil la: <https://promolex.md/8630-raport-finantarea-partidelor-politice-in-republica-moldova-retrospectiva-anului-2016/?lang=ro>; <https://promolex.md/12789-raport-finantarea-partidelor-politice-in-republica-moldova-retrospectiva-anului-2017/?lang=ro>; <https://promolex.md/15073-raport-finantarea-partidelor-politice-in-republica-moldova-retrospectiva-anului-2018/?lang=ro>; <https://promolex.md/17782-raport-finantarea-partidelor-politice-in-republica-moldova-retrospectiva-anului-2019/?lang=ro> și <https://promolex.md/20929-raport-finantarea-partidelor-politice-in-republica-moldova-retrospectiva-anului-2020/?lang=ro>

¹⁸³ Constituția Republicii Moldova. Disponibilă la: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=111918&lang=ro

¹⁸⁴ Lege Nr. 294 privind partidele politice. Disponibilă la: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=122635&lang=ro

¹⁸⁵ Codul electoral al Republicii Moldova. Disponibil la: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=122633&lang=ro

¹⁸⁶ Codul Contravențional Al Republicii Moldova. Disponibil la: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=122879&lang=ro

¹⁸⁷ Codul Penal al Republicii Moldova. Disponibil la: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=123534&lang=ro

- ¹⁸⁸ Cod Fiscal al Republicii Moldova. Disponibil la: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=122989&lang=ro
- ¹⁸⁹ Hotărâre Guvern Nr. 141 cu privire la aplicarea echipamentelor de casă și de control la efectuarea decontărilor. Disponibil la: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=112858&lang=ro
- ¹⁹⁰ Regulamentul privind finanțarea activității partidelor politice. Disponibil la: [https://a.cec.md/storage/ckfinder/files/Regulamentul%20finan%C8%9Barea_partidelor%20politice%20\(2\).pdf](https://a.cec.md/storage/ckfinder/files/Regulamentul%20finan%C8%9Barea_partidelor%20politice%20(2).pdf)
- ¹⁹¹ Raportul Final. Misiunea de observare a alegerilor pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova din 1 (15) noiembrie 2020 și Raport Final. Misiunea de observare Promo-LEX a alegerilor parlamentare anticipate din 11 iulie 2021. Disponibil la: https://promolex.md/wp-content/uploads/2021/02/Raport-Final_MO-Promo-LEX_2020.pdf și https://promolex.md/wp-content/uploads/2021/09/raport_APA_2021.pdf
- ¹⁹² Comisia Electorală Centrală. Subsistemul informatic „Control Financiar”. Disponibil la: https://a.cec.md/ro/finantarea-partidelor-6519_96312.html
- ¹⁹³ Comisia Electorală Centrală. Subsistemul informatic „Control Financiar”. Disponibil la: https://a.cec.md/ro/finantarea-partidelor-6519_96312.html
- ¹⁹⁴ Comisia Electorală Centrală. Alegeri și Referendumuri. Disponibil la: <https://a.cec.md/ro/alegeri-si-referendumuri-2830.html>
- ¹⁹⁵ Agenția Achiziții Publice. Transparența contractelor privind achizițiile publice. Disponibil la: <https://tender.gov.md/ro/contracte-atribuite> și <https://mtender.gov.md/>
- ¹⁹⁶ Date statistice din Registrul de stat al unităților de drept după forma juridică de organizare. Disponibil la: <https://date.gov.md/ckan/ro/dataset/4684-date-statistice-din-registrul-de-stat-al-unitatilor-de-drept-dupa-forma-juridica-de-organizare>
- ¹⁹⁷ Apel Public Promo-LEX în legătură cu necesitatea urgentă de ajustare a modulului SSI „Control Financiar”, de depunere electronică a rapoartelor privind finanțarea campaniei electorale dar și a celor semestriale/anuale ale partidelor politice. Disponibil la: https://promolex.md/wp-content/uploads/2020/08/APEL-PUBLIC_CEC_SSI-Control-Financiar_5-august-2020_ora-12.15-1.pdf
- ¹⁹⁸ Consiliul Europei COE, *European Charter of Local Self-Government*. Consiliul Europei (1985), disponibil la: <https://rm.coe.int/168007a088>
- ¹⁹⁹ Congresul Autorităților Locale și Regionale al Consiliului Europei COE (2009), *Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority*, disponibil la: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=207>
- ²⁰⁰ Cancelaria de Stat (2020). Raport privind asigurarea transparenței în procesul decizional de către autoritățile administrației publice centrale. 2019. Disponibil la: https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport_narativ_2019_completat.pdf
- ²⁰¹ Legea 239 privind asigurarea transparenței în procesul decizional: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=106638&lang=ro
- ²⁰² Cancelaria de Stat (2021), *Raport privind asigurarea transparenței în procesul decizional de către autoritățile administrației publice centrale*: https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport_transparenta_2020_3_4_mai.pdf
- ²⁰³ Pîrvan V. *Raport de monitorizare a transparenței autorităților administrației publice locale din Republica Moldova în anul 2019*. IDIS “Viitorul”, INEKO, Slovak Aid, disponibil la: <http://viitorul.org/files/library/Raport%20transparenta%20APL%20final.pdf>

- ²⁰⁴ Pîrvan V. *Raport de monitorizare a transparenței autorităților administrației publice locale din Republica Moldova în anul 2019*. IDIS "Viitorul", INEKO, Slovak Aid, disponibil la: <http://viitorul.org/files/library/Raport%20transparenta%20APL%20final.pdf>
- ²⁰⁵ Enachi D., IDIS Viitorul, (2020) Participarea bugetară la nivel local. Centrul de Resurse Juridice din Moldova. Disponibil la: <https://crjm.org/wp-content/uploads/2020/09/CRJM-Conf-OSC-participare-bugetara-D-Enachi.pdf>
- ²⁰⁶ Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994, disponibilă la: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=111918&lang=ro
- ²⁰⁷ Protocolul suplimentar la Carta Europeană a Autonomiei Locale privind dreptul de participare la treburile unei autorități locale (CETS nr. 207), Consiliul Europei. Disponibil la: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/207>
- ²⁰⁸ Îndrumarul pentru participarea civică la luarea deciziilor politice al Consiliului Europei, CM(2017)83-final, Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei. Disponibil la: <https://rm.coe.int/16807626cf>
- ²⁰⁹ Rezoluția 435(2018) și Recomandarea 424 (2018) a Congresului Consiliului Europei cu privire la transparență și guvernare deschise. Disponibile la: <https://rm.coe.int/16808d341c>
- ²¹⁰ Conferința ONG-urilor Internaționale ale Consiliului Europei COE, *Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision-Making Process*, adoptat de Conferința ONG-urilor Internaționale ale Consiliului Europei (2009), disponibil la: <http://www.coe.int/en/web/ingo/civil-participation>
- ²¹¹ Centrul European pentru legislația non-profit (ECNL) pentru Comitetul european privind democrația și guvernarea, Consiliul Europei COE, *Civil Participation in Decision-Making Processes. An Overview of Standards and Practices in Council of Europe Member States*, Consiliul Europei COE (2016), disponibil la: http://ecnl.org/wp-content/uploads/2016/10/Civil-participation-in-decision-making-processes_EN-An-Overview-of-Standards-and-Practices-in-CoE-Member-States.pdf
- ²¹² Recomandările OCDE pe Guvernare Deschisă. OECD, 14 Decembrie 2017.
Disponibile la: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438>
- ²¹³ Principiile de orientare ale OCDE, Iunie 2010. Disponibile la: <http://www.oecd.org/gov/46560128.pdf>
- ²¹⁴ Documentul OCDE Orientarea spre cetățeni: angajamentul public pentru o politică și servicii mai bune. 28 Mai 2009.
Disponibil la : <http://dx.doi.org/10.1787/9789264048874-en>
- ²¹⁵ Observatorul OCDE al inovației în sectorul public. Disponibil la: <https://oecd-opsi.org/>
- ²¹⁶ Ghidul parteneriatelor guvernamentale deschise, 29 Iunie 2015. Disponibil la: <https://www.opengovpartnership.org/documents/the-open-government-guide/>
- ²¹⁷ Instrumentarul parteneriatelor guvernamentale deschise, 1 Decembrie 2016. Disponibil la: <https://www.opengovpartnership.org/resources/ogp-toolbox>
- ²¹⁸ Rețeaua de Inovare a Sectorului Public. Guvernul Australiei. Disponibil la: <https://www.industry.gov.au/policies-and-initiatives/public-sector-innovation-network>
- ²¹⁹ Open Policy-Making toolkit, Cabinetul Guvernului Marii Britanii, 3 Ianuarie 2017. Disponibil la: <https://www.gov.uk/guidance/open-policy-making-toolkit>
- ²²⁰ Forumul pentru o inteligență artificială etică, *Democratising decisions about technology. A toolkit* (2019), Societatea Regală de Arte, Regatul Unit, disponibil la: <https://www.thersa.org/globalassets/reports/2019/democratising-decisions-tech-report.pdf>

²²¹ Transparency International – Moldova (2021). Guvernarea deschisă în Republica Moldova: probleme pe ordinea de zi, p. 4, disponibil la:

http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2021/05/TI_Moldova_Monitorizarea_Implementarii_Planului_de_Actiuni_pe_Guvernare_Deschisa_2019-2020.pdf

²²² Cancelaria de Stat (2021). Conceptul pentru elaborarea Programului pentru o guvernare deschisă pe anii 2021-2024 și a Planului de acțiuni pentru implementarea acestuia pe anii 2021-2022, disponibil la: <https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/concept-program-ogp-2021-2024-608a6505af119-1.pdf>

²²³ Hotărârea de Guvern No 967 din 9 August 2016 privind mecanismul de consultare cu societatea civilă în procesul decizional. Disponibilă la: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=119856&lang=ro

²²⁴ Moldova: Participative Policy-Making Process: <https://www.opengovpartnership.org/members/moldova/commitments/MD0066/>

²²⁵ Ghidul privind implicarea cetățenilor. Disponibil la: <https://sites.google.com/site/citizenengagementguide/>

²²⁶ Raportul Social Impact "Accountability in Moldova (AIM) whole of project performance evaluation: evaluation report", Februarie 2020. Disponibil la: <https://bit.ly/2NCwIzf>

²²⁷ Protocolul adițional al Cartei Europene a Autonomiei Locale privind dreptul de participare la treburile unei autorități locale (CETS nr. 207), Consiliul European. Disponibil la: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/207>

²²⁸ Rezoluția 405 (2016) a Congresului Consiliului European privind integrarea dimensiunii de gen în bugetare. Disponibilă la: <https://rm.coe.int/1680718ce9>

²²⁹ Notă de sinteză nr. 22 a OCDE "Strengthening Participation in Public Expenditure Management: Policy Recommendations for Key Stakeholders" Heimans J., 2002. Disponibilă la: <https://bit.ly/2ZsvWIC>

²³⁰ Shah A. (ed.), *Participatory Budgeting*, Public Sector Governance and Accountability Series, Banca Mondială, 2007, Washington DC. Disponibil la: <https://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/978-0-8213-6923-4>

²³¹ Cele mai frecvente 72 de întrebări despre bugetarea participativă, o publicație a organizației UN Habitat, Iulie 2004. Disponibil la: <https://unhabitat.org/books/72-frequently-asked-questions-about-participatory-budgeting/>

²³² Atlasul Bugetării Participative, Dias N., Enríquez S. and Júlio S. (eds.), 2019. Disponibil la: <https://www.oficina.org.pt/participatory-budgeting-world-atlas-2019.html>

²³³ Instrumentul unității de bugetare participativă a Marii Britanii, resurse utile. Disponibil la: <https://pbnetwork.org.uk/participatory-budgeting-toolkits-and-how-to-guides/>

²³⁴ Chestionarul de sondaj privind bugetele subnaționale deschise al Parteneriatului internațional pentru buget, Octombrie 2013, Washington DC. Disponibil la: https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/SN-OBS_Questionnaire_final020514vrquestions_em.pdf

²³⁵ Principiile participării publice la politica fiscală a Inițiativei globale pentru transparența fiscală, 13 Martie 2016. Disponibile la: http://www.fiscaltransparency.net/pp_principles/

²³⁶ Sondajul Bugetului Deschis (SBD) 2019: Moldova. Disponibil la: <https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/country-surveys-pdfs/2019/open-budget-survey-moldova-2019-en.pdf>

²³⁷ Inițiativă bugetară participativă Școala mea: <https://scoalamea.md/>

- ²³⁸ Legea Nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală. Disponibilă la: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=126165&lang=ro#
- ²³⁹ Regulament privind bugetul civil în Chișinău, aprobat prin Hotărârea Consiliului municipal Chișinău nr. 14/23 din 13 august 2020: https://www.chisinau.md/public/files/Decizia_14_bara_23_din_2020_BC.pdf
- ²⁴⁰ Regulament privind bugetarea participativă, aprobat prin decizia consiliului orașenesc Leova nr. 9.14 din 9 decembrie 2020: <http://primarialeova.md/wp-content/uploads/sites/10/2021/02/914-2-files-merged.pdf>
- ²⁴¹ IDIS Viitorul, *Metodologia bugetării participative în Republica Moldova*, disponibil la: <https://bugeta-reparticipativa.viitorul.org/wp-content/uploads/2020/10/Metodologia-BP.pdf>
- ²⁴² Raportul Social Impact "Accountability in Moldova (AIM) whole of project performance evaluation: evaluation report", Februarie 2020. Disponibil la: <https://bit.ly/2NCwIzf>
- ²⁴³ Primăria Cahul. Bugetare participativă 2019. Disponibil la: <https://bit.ly/3jXpP2l>
- ²⁴⁴ Protocolul adițional al Cartei Europene a Autonomiei Locale privind dreptul de participare la treburile unei autorități locale (CETS nr. 207), Consiliul Europei. Disponibil la: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/207>
- ²⁴⁵ Document de referință al OCDE, "Background Document on Public Consultation, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2006" Rodrigo D. and Andrés Amo P. Disponibil la: <https://www.oecd.org/mena/governance/36785341.pdf>
- ²⁴⁶ Liniile directoare ale Consiliului Europei privind participarea civică în luarea deciziilor politice, CM(2017)83-final, Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei, 27 Septembrie 2017. Disponibile la: <https://rm.coe.int/16807626cf>
- ²⁴⁷ Recomandarea Comitetului Miniștrilor Consiliului Europei privind participarea cetățenilor la viața publică locală. disponibilă la: <https://rm.coe.int/16807954c3>
- ²⁴⁸ Recomandarea Consiliului OCDE privind Guvernarea Deschisă, 14 Decembrie 2017. Disponibilă la: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438>
- ²⁴⁹ *Reaching Out: Guidelines on Consultation for Public Sector Bodies (2016)*, Republic of Ireland, available at: https://www.hpra.ie/docs/default-source/publications-forms/corporate-policy-documents/reaching_out_-_guidelines_on_consultation_for_public_sector_bodies.pdf?sfvrsn=2
- ²⁵⁰ IDIS Viitorul. Raport de monitorizare. Transparența autorităților administrației publice locale din Republica Moldova în anul 2019. Disponibil la: <https://bit.ly/3aq1ZsX>
- ²⁵¹ Versiunea în limba română a Ghidului, disponibilă în format Google Site, precum și PDF (versiunea succintă), disponibilă la: <https://sites.google.com/site/ghidrevimplicareacetatenilor/home/versiunile-pdf-a-ghidurilor>
- ²⁵² "Implementarea principiilor guvernării deschise în implicarea cetățenilor în procesul decizional din Republica Moldova" 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. Disponibil la: <https://ega.ee/project/open-government-in-moldova/>
- ²⁵³ Ghid Interactiv online privind implicarea cetățenilor. Disponibil la: <https://sites.google.com/site/citizenengagementguide/home>
- ²⁵⁴ Legea Nr. 239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional. <http://lex.justice.md/md/329849/>

- ²⁵⁵ H.G. Nr. 967 din 09.08.2016 cu privire la mecanismul de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=119856&lang=ro#
- ²⁵⁶ Protocolul suplimentar la Carta Europeană a Autonomiei Locale privind dreptul de participare la treburile unei autorități locale (CETS nr. 207). Disponibil la: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/207>
- ²⁵⁷ Documentul OCDE Potențialul și problemele e-democrației. Disponibil la: <https://bit.ly/2OMWj3S>
- ²⁵⁸ Constituția Republicii Moldova: http://www.constcourt.md/public/files/file/Actele%20Curtii/acte_en/MDA_Constitution_EN.pdf
- ²⁵⁹ Fluxul de petiții în cadrul Cancelariei de Stat, în anul 2018. Disponibilă la: <https://cancelaria.gov.md/en/content/state-chancellerys-flow-petitions-2018>
- ²⁶⁰ IDIS Viitorul. Raport de monitorizare. Transparența autorităților administrației publice locale din Republica Moldova în anul 2019. Disponibilă la: <http://viitorul.org/files/library/Raport%20transparența%20APL%20final.pdf?fbclid=IwAR3LbkHGD5BzJhclPraFRnWBEBL1DCPp1fRh3HHkPIXj8VVw3XxLj6Cd4c>
- ²⁶¹ Codul administrativ al Republicii Moldova nr. 116 din 19 Iulie 2019: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=126027&lang=ro#
- ²⁶² Codul administrativ al Republicii Moldova nr. 116 din 19 Iulie 2019: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=126027&lang=ro#
- ²⁶³ Raport Promo-LEX nr. 6. (2021). Monitorizarea transparenței activității administrației publice locale de nivelul II și a UTA Găgăuzia. p. 58, disponibil la: https://promolex.md/wp-content/uploads/2021/03/Raport_APL_nr.6_2020.pdf
- ²⁶⁴ Council of Europe COE, *Holding Referendums at Local Level* (2021), Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by member States of the European Charter of Local Self-Government (Monitoring Committee), available at: <https://rm.coe.int/holding-referendums-at-local-level-monitoring-committee-rapporteur-vla/1680a287be>
- ²⁶⁵ Comisia de la Veneția, Consiliul Europei COE, Codul de bune practici privind referendumurile (2006), Comisia europeană pentru democrație prin legislație (Comisia de la Veneția), disponibil la: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)008rev-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)008rev-cor-e)
- ²⁶⁶ Consiliul Europei COE, *Committee of Ministers' Declaration on the Code of Good Practice on Referendums*, disponibil la: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)008rev-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)008rev-cor-e)
- ²⁶⁷ Congresul Autorităților Locale și Regionale al Consiliului Europei COE, *Resolution 472 (2021) on Holding referendums at local level*, available at: <https://rm.coe.int/res-472-2021-en-local-referendums-monitoring-committee-rapporteur-vlad/1680a2dfdf>
- ²⁶⁸ Națiunile Unite UN (2015), *Sustainable Development Goals*, disponibil la: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>
- ²⁶⁹ Comisia Electorală Centrală. Alegeri și Referendumuri. Disponibil la: <https://a.cec.md/ro/alegeri-si-referendumuri-2830.html>
- ²⁷⁰ Constituția Republicii Moldova. Disponibilă la: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=111918&lang=ro
- ²⁷¹ Codul electoral al Republicii Moldova. Disponibil la: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=125214&lang=ro#

- ²⁷² Lege nr. 436 privind administrația publică locală. Disponibilă la: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=126281&lang=ro#
- ²⁷³ Raport Final pe referendumul local privind revocarea Primarului General al municipiului Chișinău și alegerile locale noi din 19 noiembrie 2017, p. 6. Disponibil la: <https://promolex.md/11392-raport-final-pe-referendumul-local-privind-revocarea-primarului-general-al-municipiului-chisinau-si-alegerile-locale-noi-din-19-noiembrie-2017/?lang=ro>
- ²⁷⁴ Raport Final pe referendumul local privind revocarea Primarului General al municipiului Chișinău și alegerile locale noi din 19 noiembrie 2017, p. 59. Disponibil la: <https://promolex.md/11392-raport-final-pe-referendumul-local-privind-revocarea-primarului-general-al-municipiului-chisinau-si-alegerile-locale-noi-din-19-noiembrie-2017/?lang=ro>
- ²⁷⁵ Cod de bune practici în materie de referendum adoptat de Consiliul pentru Alegeri Democratice la cea de-a 19a reuniune (Veneția, 16 decembrie 2006) și de Comisia de la Veneția la cea de-a 70a Sesiune Plenară (Veneția, 16-17 martie 2007). Disponibil la: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)008-rom](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)008-rom)
- ²⁷⁶ Comisia Electorală Centrală. Biroul de Informare. Alte publicații. Disponibil la: <https://www.a.cec.md/ro/alte-publicatii-2759.html>
- ²⁷⁷ Raport Final pe referendumul local privind revocarea Primarului General al municipiului Chișinău și alegerile locale noi din 19 noiembrie 2017, p. 13-14. Disponibil la: <https://promolex.md/11392-raport-final-pe-referendumul-local-privind-revocarea-primarului-general-al-municipiului-chisinau-si-alegerile-locale-noi-din-19-noiembrie-2017/?lang=ro>
- ²⁷⁸ Raport nr. 1. Misiunea de Observare a Referendumului local privind revocarea primarului general al municipiului Chișinău și a Alegerilor locale noi din 19 noiembrie 2017, p. 9-10. Disponibil la: https://promolex.md/wp-content/uploads/2017/11/RAPORT-nr.1_02.11.2017_final_web.pdf
- ²⁷⁹ Strategia Națională Anticorupție pe anii 2011-2016, disponibil la: <http://lex.justice.md/md/340429/>
- ²⁸⁰ Strategia Națională de Integritate și Anticorupție pentru anii 2017–2020, Hotărîrea Parlamentului nr.56/2017, disponibil la: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=99502&lang=ro
- ²⁸¹ Agenda Națiunilor Unite pentru dezvoltare durabilă 2030, disponibil la: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/> Obiectivul 16, ținta 5: Reducerea substanțială a corupției și mitei sub toate formele lor. Obiectivul 16, ținta 6: Dezvoltarea instituțiilor eficiente, responsabile și transparente la toate nivelurile. Obiectivul 16, ținta 7: Asigurarea unui proces decizional incluziv, participativ și reprezentativ la toate nivelurile. La nivel național a fost adoptată Strategia națională de dezvoltare „Moldova 2030”, disponibil la: https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/cu_privire_la_aprobarea_proiectului_de_lege_pentru_aprobarea_strategiei_nationale_de_dezvoltare_moldova_2030.pdf
- ²⁸² Acordul de Asociere între Uniunea Europeană și Republica Moldova, în vigoare de la 1 iulie 2016, disponibil la: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AAOJ.L_.2014.260.01.0004.01.ENG
- ²⁸³ Legea Integrității nr.82/2017, disponibil la: lex.justice.md/md/370852/. Această lege-cadru a înlocuit și abrogat Legea privind prevenirea și combaterea corupției nr.90/2008.
- ²⁸⁴ Legea privind evaluarea integrității instituționale nr.325/2013, disponibil la: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=106168&lang=ro.
- ²⁸⁵ Strategia Națională de Integritate și Anticorupție (2017-2020), Hotărîrea Parlamentului nr.56/2017, disponibil la: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=99502&lang=ro

- ²⁸⁶ Hotărîrea Guvernului privind aprobarea mecanismului de elaborare și coordonare a planurilor de acțiuni anticorupție sectoriale și locale pentru anii 2018-2020 nr. 676/2017, disponibil la: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=100315&lang=ro
- ²⁸⁷ Sondajul de evaluare a impactului Strategiei Naționale de Integritate și Anticorupție (2017-2020), ediția 2019, disponibil la: https://www.md.undp.org/content/moldova/en/home/library/effective_governance/studiu-de-evaluare-a-impactului-strategiei-naionale-de-integrita0.html
- ²⁸⁸ Metodologia de evaluare a integrității instituționale, disponibil la: https://cna.md/public/files/hg906/Ord.50_din_30.03.2018_aprob_Metod_riscuri.pdf
- ²⁸⁹ Raport de evaluare a integrității instituționale – Chișinău, disponibil la: <https://cna.md/libview.php?l=ro&idc=83&id=1539&t=/Evaluarea-integritatii-institutionale/Rapoarte-de-evaluare/Rapoarte-privind-rezultatele-evaluarii/Centrul-National-Anticoruptie-de-comun-cu-reprezentantii-Primariei-mun-Chiinau-a-finalizat-procesul-de-evaluare-a-riscurilor-de-coruptie-la-Primaria-municipiului-Chiinau>
- ²⁹⁰ Raportul de activitate al Centrului Național Anticorupție pentru 2020, disponibil la: https://cna.md/public/files/Raport_CNA_2020.pdf
- ²⁹¹ Convenția privind combaterea mituirii funcționarilor publici străini în tranzacțiile comerciale internaționale. OCDE, 2003. Disponibil la: <http://www.oecd.org/corruption/oecdantibriberyconvention.htm>
- ²⁹² ISO 37001 - Sistemul de management anti-corupție, Organizația Internațională de Standardizare. Disponibil la: <https://www.iso.org/iso-37001-anti-bribery-management.html>
- ²⁹³ Ghid de bune practici privind controalele interne, etica și conformitatea, OCDE, 2010. Disponibil la: <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/44884389.pdf>
- ²⁹⁴ Studiu PNUD: volumul estimat al mitei a ajuns la 516 milioane de lei în 2019. Disponibil la: <https://www.md.undp.org/content/moldova/ro/home/presscenter/pressreleases/2020/studiu-pnud--volumul-estimat-al-mitei-a-ajuns-la-516-milioane-de.html>
- ²⁹⁵ Legea Integrității nr.82/2017, disponibil la: lex.justice.md/md/370852/
- ²⁹⁶ Codul Penal al Republicii Moldova, Capitolul XV, Infrafracțiuni contra bunei desfășurări a activității în sfera publică, Articolele 324 și 325. Disponibil la: https://sherloc.unodc.org/cld/uploads/res/document/criminal-code-of-the-republic-of-moldova_html/Republic_of_Moldova_Criminal_Code.pdf
- ²⁹⁷ Hotărârea Nr. 287 din 13.06.2020 a Serviciului Fiscal de Stat: https://sfs.md/activitatea_anticoruptie.aspx?file=13555
- ²⁹⁸ Platforma *reLAWed*: <http://relawed.cna.md/>
- ²⁹⁹ *Primarul de Floreni și un consilier local, reținuți pentru o mită de 350 000 de lei*. Disponibil la: <https://www.moldova.org/primarul-de-floreni-si-un-consilier-local-retinuti-pentru-o-mita-de-350-000-de-lei/>
- ³⁰⁰ *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences*, Organizația pentru cooperare și dezvoltare economică, 2003, pagina 24. Disponibil la: <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994419.pdf>
- ³⁰¹ ⁵⁰ Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to member States on Codes of Conduct for Public Officials, Council of Europe. Disponibil la: <https://rm.coe.int/16806cc1ec>
- ³⁰² Rezoluția 433 (2018) din Codul european de conduită pentru toate persoanele implicate în guvernarea locală și regională, Congresul autorităților locale și regionale al Consiliului European. <https://rm.coe.int/16808d3295>

- ³⁰³ Rezoluția 434 (2018) și Recomandarea 423 (2018) cu privire la Conflictele de interese la nivel local și regionale, Congresul autorităților locale și regionale al Consiliului Europei. Disponibil la: <https://rm.coe.int/16808d33d0>
- ³⁰⁴ Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service, OCDE. Disponibil la: <http://www.oecd.org/gov/ethics/managingconflictinterestinthepublicservice.htm>
- ³⁰⁵ Rezoluția 421 (2017) and Recomandarea 405 (2017) cu privire la Transparența achizițiilor publice la nivel local și regional, Congresul autorităților locale și regionale al Consiliului Europei. Disponibil la: <https://rm.coe.int/168074cf72>
- ³⁰⁶ Enhancing integrity in public procurement: a checklist, OCDE, 2008. Disponibil la: <http://www.oecd.org/gov/ethics/enhancingintegrityinpublicprocurementchecklist.htm>
- ³⁰⁷ Convenția Națiunilor Unite Împotriva Corupției. Disponibil la: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>
- ³⁰⁸ Ghic tehnic la Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției. Disponibil la: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html>
- ³⁰⁹ The Criminal Law Convention on Corruption (ETS No. 173), Consiliul Europei. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173>
- ³¹⁰ The Civil Law Convention on Corruption (ETS No. 174), Consiliul Europei. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174>
- ³¹¹ Convenția împotriva corupției care implică funcționari. Uniunea Europeană, Jurnalul Oficial C 195 , 25/06/1997 P.0002 – 0011: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:I33027>
- ³¹² Recomandarea OECD privind integritatea publică. Disponibilă la: <https://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity/>
- ³¹³ Legea Integrității nr.82/2017, disponibil la: lex.justice.md/md/370852/
- ³¹⁴ Legea Integrității nr.82/2017, disponibil la: lex.justice.md/md/370852/
- ³¹⁵ 58,080 de declarații de avere și interese personale ale funcționarilor publici au fost depuse on-line prin intermediul sistemului e-Integritate: <https://bit.ly/3b9NEzY>
- ³¹⁶ Depunerea declarațiilor de avere și interese personale anuale – în desfășurare: <http://ani.md/en/node/296>
- ³¹⁷ Legea nr. 133 din 17.06.2016 privind declararea averii și a intereselor personale, disponibilă la: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=105905&lang=ro
- ³¹⁸ Legea nr. 132 din 17.06.2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, disponibilă la: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=120704&lang=ro
- ³¹⁹ Legea Integrității nr.82/2017, disponibil la: lex.justice.md/md/370852/
- ³²⁰ Studiului analitic al ANI „Practica judiciară pe cazurile contravenționale de conflict de interese”, disponibil la <https://cni.md/sites/default/files/Conflict%20de%20interese.pdf>
- ³²¹ Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției. Disponibilă la: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html>
- ³²² Ghic tehnic la Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției. Disponibil la: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.htm>
- ³²³ The Criminal Law Convention on Corruption (ETS No. 173), Consiliul Europei. Disponibil la: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173>

- ³²⁴ The Civil Law Convention on Corruption (ETS No. 174), Consiliul Europei. Disponibil la: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174>
- ³²⁵ Convenția împotriva corupției care implică funcționari. Uniunea Europeană. Disponibilă la: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:l33027>
- ³²⁶ Comitetul executiv al Fondului Monetar Internațional încheie consultarea articolului IV din 2020 cu Republica Moldova: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/03/17/pr-2090-moldova-imf-executive-board-concludes-2020-article-iv-consultation>
- ³²⁷ Centrul Național Anticorupție (2018). Discursul directorului-adjunct al CNA, Lidia Chireoglo, privind prevenirea și combaterea corupției în administrația publică locală, disponibil la: <https://cna.md/libview.php?l=ro&idc=5&id=2159&t=%2FServiciul-relatii-publice%2FComunicate-de-presa%2FDiscursul-directorului-adjunct-al-CNA-Lidia-Chireoglo-privind-prevenirea-si-combaterea-coruptiei-in-administratia-publica-locala>
- ³²⁸ Unitate convențională (U.C) folosită pentru a calcula penalitățile pentru crimele fiscale. Actualmente unitatea convențională constituie MDL 50. Vedeți Legea 208 din 17 Octombrie 2016: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=96621&lang=ro
- ³²⁹ Primarul general al municipiului Chișinău susține că în bulevardul Ștefan cel Mare din Chișinău au fost îngropați șapte milioane de euro. <https://www.moldpres.md/en/news/2020/02/28/20001752>
- ³³⁰ Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției. Disponibil la: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>
- ³³¹ Ghic tehnic la Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției. Disponibil la: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html>
- ³³² The Criminal Law Convention on Corruption (ETS No. 173), Consiliul Europei. Disponibil la: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173>
- ³³³ The Civil Law Convention on Corruption (ETS No. 174), Consiliul Europei. Disponibil la: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174>
- ³³⁴ Convenția împotriva corupției care implică funcționari. Uniunea Europeană. Disponibilă la: <https://bit.ly/3jUSncQ>
- ³³⁵ Camarda A., Oldfield J. The Stolen Wealth. Opportunities and Challenges for Civil Society in Asset Recovery (March 2019). Disponibil pe: <http://library.fes.de/pdf-files/iez/15285.pdf>
- ³³⁶ Moldova Charges Plahotniuc In \$1 Billion Fraud, Will Seek U.S. Extradition: <https://www.rferl.org/a/moldova-charges-plahotniuc-in-1-billion-fraud-will-seek-us-extradition/30621161.html>
- ³³⁷ Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției. Disponibilă la: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>
- ³³⁸ Ghic tehnic la Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției. Disponibil la: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html>
- ³³⁹ The Criminal Law Convention on Corruption (ETS No. 173), Consiliul Europei. Disponibil la: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173>
- ³⁴⁰ The Civil Law Convention on Corruption (ETS No. 174), Consiliul Europei. Disponibil la: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174>
- ³⁴¹ Rezoluția 434(2018) și Recomandarea 423 (2018) cu privire la lupta împotriva nepotismului în cadrul autorităților locale și regionale, Congresul Autorităților Locale și Regionale a Consiliului Europei. Disponibilă la: <https://rm.coe.int/16809312c3>

- ³⁴² Convenția împotriva corupției care implică funcționari. Uniunea Europeană. Disponibilă la: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:l33027>
- ³⁴³ Volintiru, C., Gherghina, S., Knott, E., Mușetescu, R. Preventing Corruption and Promoting Public Ethics at the Local and Regional Level in Eastern Partnership Countries (2017). Disponibil la: <https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/Preventing-Corruption.pdf>
- ³⁴⁴ Transparency International. *Corruption and Quality of Governance: The Case of Moldova* (2017). Disponibil la: http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2017/02/TI_Moldova_Corruption_And_Quality_of_Governance_The_Case_Of_Moldova.pdf
- ³⁴⁵ Legea Integrității nr.82/2017, disponibil la: lex.justice.md/md/370852/.
- ³⁴⁶ PNUD, Studio de Evaluare a Impactului Strategiei Naționale de Integritate, Moldova 2017. Disponibil la: https://www.md.undp.org/content/moldova/en/home/library/effective_governance/studiu-de-evaluare-a-impactului-strategiei-naionale-de-integrita.html
- ³⁴⁷ Practica judiciară pe cazurile contravenționale de conflict de interes. Agenția Națională de Integritate, 2019. Disponibil la: <http://ani.md/sites/default/files/Conflict%20de%20interese.pdf>
- ³⁴⁸ În contextul ghidului de față, considerăm că "resursele administrative sunt resursele umane, financiare, materiale *in natura* și alte resurse imateriale de care dispun deopotrivă deținătorii unei funcții și funcționarii publici implicați în procesele electorale, care derivă din controlul acestora asupra personalului, resurselor financiare și alocațiilor din sectorul public, din accesul la facilitățile publice, precum și resursele rezultate din faptul că aceștia se bucură de prestigiu sau constituie o prezență publică în urma alegerii lor într-o funcție electivă sau deținerii calității de funcționari publici, fapt care le-ar putea conferi un avantaj politic sau alte forme de suport", conform definiției din Raportul privind utilizarea abuzivă a resurselor administrative în cursul proceselor electorale, Comisia de la Veneția (Raport adoptat de către Consiliul pentru Alegeri Democratice la cea de-a 46-a Reuniune (Veneția, 5 decembrie 2013) și de către Comisia de la Veneția în cea de-a 97-a sesiune plenară (Veneția, 6-7 decembrie 2013; CDL-AD(2013)033)). Disponibil la: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad\(2013\)033-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad(2013)033-e)
- ³⁴⁹ International Covenant on Civil and Political Rights, United Nations. Disponibil la: <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>
- ³⁵⁰ General Comment No. 25, Addendum to the General Comment adopted by the Human Rights Committee under Article 40, Paragraph 4, of the International Covenant on Civil and Political Rights, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, United Nations, 27 August 1996. Disponibil la: <https://undocs.org/CCPR/C/21/Rev.1/Add.7>
- ³⁵¹ Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ETS No. 5), Council of Europe. Disponibil la: <http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=basictexts/convention>
- ³⁵² Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției. Disponibilă la: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>
- ³⁵³ The Criminal Law Convention on Corruption (ETS No. 173), Consiliul Europei. Disponibil la: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173>
- ³⁵⁴ The Civil Law Convention on Corruption (ETS No. 174), Consiliul Europei. Disponibil la: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174>
- ³⁵⁵ "Joint Guidelines for Preventing and Responding to the Misuse of Administrative Resources During Electoral Processes", CDLAD(2016)004, European Commission for Democracy through Law of the Council of Europe and OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, 4 March 2016. Disponibil la: <http://www.osce.org/odihr/elections/227506>

- ³⁵⁶ “Report on the Misuse of Administrative Resources during Electoral Processes”, CDL-AD(2013)033, European Commission for Democracy through Law of the Council of Europe. Disponibil la: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad\(2013\)033-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad(2013)033-e)
- ³⁵⁷ Resolution 402 (2016) on The misuse of administrative resources during electoral processes: the role of local and regional elected representatives and public officials, Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. Disponibil la: <https://rm.coe.int/168071a562>
- ³⁵⁸ Rezoluția 401 (2016) privind prevenirea corupției și promovarea eticii publice la nivel local și regional, Congresul autorităților locale și regionale al Consiliului Europei. Disponibilă la: <https://rm.coe.int/168071a737>
- ³⁵⁹ Checklist for compliance with international standards and good practices preventing misuse of administrative resources during electoral processes at local and regional level, Report CG32(2017)12, Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. Disponibil la: <https://rm.coe.int/16807000d1>
- ³⁶⁰ *Administrative resources and fair elections: A practical guide for local and regional politicians and public officials*, Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, April 2018, Strasbourg. Disponibil la: <https://rm.coe.int/16807b6b94>
- ³⁶¹ Office for Democratic Institutions and Human Rights Republic Of Moldova Parliamentary Elections 24 February 2019. ODIHR Election Observation Mission Final Report. Disponibil la: <https://www.osce.org/files/f/documents/8/a/420452.pdf>
- ³⁶² Accountability in Moldova (AIM) Whole of Project Performance Evaluation: Evaluation Report (February 2020). Disponibil la: https://dec.usaid.gov/dec/content/Detail_Presto.aspx?ctID=ODVhZjk4NWQtM2YyMi00YjRmLTkxNjktZTcxMjM2NDYyYy&rID=NTU5Njg1&inr=-VHJ1ZQ%3d%3d&dc=YWRk&rrtc=VHJ1ZQ%3d%3d&bckToL=
- ³⁶³ PROMO-LEX, *Misiunea de observare a alegerilor locale generale și noilor alegeri parlamentare din 20 octombrie* (3 noiembrie) 2019. Raport final. Disponibil la: <https://www.ecoi.net/en/document/2023034.html>
- ³⁶⁴ PROMO-LEX, *Misiunea de observare a alegerilor locale generale și noilor alegeri parlamentare din 20 octombrie* (3 noiembrie) 2019. Raport final. Disponibil la: <https://www.ecoi.net/en/document/2023034.html>
- ³⁶⁵ ENEMO International Election Observation Mission General Local Elections, 20 October and 3 November Moldova 2019. Interim Report. Disponibil la: <http://enemo.eu/uploads/file-manager/SecondInterimReport-27October.pdf>
- ³⁶⁶ PROMO-LEX, *Misiunea de observare a alegerilor locale generale și noilor alegeri parlamentare din 20 octombrie* (3 noiembrie) 2019. Raport final. Disponibil la: <https://www.ecoi.net/en/document/2023034.html>
- ³⁶⁷ Codul Electoral al Republicii Moldova. Disponibil la: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=115918&lang=ro#
- ³⁶⁸ Codul Penal al Republicii Moldova. Disponibil la: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=121991&lang=ro
- ³⁶⁹ Pilgrim – Demo. Observation of Gagauz Bashkan Elections from 30 June 2019. Final Report. Disponibil la: <https://bit.ly/3pnagSI>
- ³⁷⁰ Pilgrim – Demo. Observation of Gagauz Bashkan Elections from 30 June 2019. Interim Report. Disponibil la: <https://bit.ly/3jVVxNk>

- ³⁷¹ Codul Penal al Republicii Moldova. Disponibil la: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=121991&lang=ro
- ³⁷² Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției. Disponibil la: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>
- ³⁷³ Technical Guide to the Convention. Disponibil la: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html>
- ³⁷⁴ Criminal Law Convention on Corruption (ETS No. 173), Council of Europe. Disponibil la: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173>
- ³⁷⁵ Council of Europe's Civil Law Convention on Corruption (ETS No. 174). Disponibil la: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174>
- ³⁷⁶ Convenția împotriva corupției care implică funcționari. Disponibilă la: <https://bit.ly/3u7dRI9>
- ³⁷⁷ PNUD, Studiu de evaluare a impactului strategiei naționale de integritate și anticorupție, Moldova 2019. Disponibil la: <https://bit.ly/3qy8zTG>
- ³⁷⁸ Foști și actuali funcționari din raionul Cantemir cercetați penal pentru luare de mita: <https://bit.ly/3s1Xo65>
- ³⁷⁹ Convenției Națiunilor Unite împotriva corupției. Disponibilă la: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>
- ³⁸⁰ Ghic tehnic la Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției. Disponibil la: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html>
- ³⁸¹ Detalii despre Tratatul nr. 173, Convenția Penală privind Corupția a Consiliul Europei. Disponibil la: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173>
- ³⁸² Detalii despre Tratatul nr. 174, Convenția Penală privind Corupția a Consiliul Europei. Disponibil la: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174>
- ³⁸³ Rezolutia 434(2018) si Recomandarea 423 (2018) cu privire la lupta împotriva nepotismului in cadrul autorităților locale si regionale, Congresul Autorităților Locale si Regionale a Consiliului Europei: <https://rm.coe.int/16809312c3>
- ³⁸⁴ ⁴⁰ Convenția împotriva corupției care implică funcționarii publici. Disponibilă la: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:l33027>
- ³⁸⁵ Buscaneanu, S. *What To Do Against Clientelism, Nepotism & Corruption?* Available at: <https://social-scienceworks.org/manus-manum-lavat-what-to-do-against-corruption-clientelism-and-nepotism/>
- ³⁸⁶ Gherghina S., Volintiru C. *Party Organization and Clientelism in Transition Countries: Evidence from Georgia, Moldova and Ukraine*. Available at: <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/7918ca59-99d7-4438-94e8-9dc23c8189d9.pdf>
- ³⁸⁷ *Political clientelism: using public resources as 'carrots'?*, Expert Group, 12 decembrie 2012. Disponibil la: http://pdc.ceu.hu/archive/00006678/01/ExpertGrup2012_Political_clientelism.pdf
- ³⁸⁸ Rață M., Nani A "Moldova penală". Disponibil la: <https://anticoruptie.md/ro/investigatii/justitie/primari-penali>
- ³⁸⁹ Kaganova, O. (2011), *Guidebook on Capital Investment Planning for Local Governments*, Urban development series - knowledge papers No. 13, Banca Mondială, Washington DC. Disponibil la: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/17394>
- ³⁹⁰ Ministerul Finanțelor a actualizat baza de date BOOST: <http://date.gov.md/ro/comunicate/ministerul-finan%C8%9Belor-actualizat-baza-de-date-boost>

- ³⁹¹ Raionul Hâncești va primi cele mai mari alocări de la bugetul de stat: http://www.noi.md/md/news_id/44241
- ³⁹² Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției. Disponibil la: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>
- ³⁹³ Technical Guide to the Convention. Disponibil la: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html>
- ³⁹⁴ Criminal Law Convention on Corruption (ETS No. 173), Council of Europe. Disponibil la: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173>
- ³⁹⁵ Council of Europe's Civil Law Convention on Corruption (ETS No. 174). Disponibil la: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174>
- ³⁹⁶ Rezoluția 434(2018) și Recomandarea 423 (2018) cu privire la lupta împotriva nepotismului în cadrul autorităților locale și regionale, Congresul Autorităților Locale și Regionale a Consiliului Europei. <https://rm.coe.int/16809312c3>
- ³⁹⁷ Convenția împotriva corupției care implică oficiali. Disponibilă la: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:l33027>
- ³⁹⁸ Resolution 402 (2016) on The misuse of administrative resources during electoral processes: the role of local and regional elected representatives and public officials, Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. Disponibilă la: <https://rm.coe.int/168071a562>
- ³⁹⁹ Joint Guidelines for Preventing and Responding to the Misuse of Administrative Resources During Electoral Processes, CDLAD(2016)004, European Commission for Democracy through Law of the Council of Europe and OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, 4 martie 2016. Disponibile la: <http://www.osce.org/odihr/elections/227506>
- ⁴⁰⁰ *Loialitate răsplătită: Cele mai scandaloase numiri și promovări ale anului 2018*. Disponibil la: <https://bit.ly/2LZSR4X>
- ⁴⁰¹ Studiu de evaluare a impactului strategiei naționale de integritate și anticorupție – Moldova 2019. Disponibil la: https://www.md.undp.org/content/dam/moldova/docs/Studiu_CBS_CNA_final%20clean_ROM.pdf
- ⁴⁰² *Remanieri la Guvern*: <https://bit.ly/2O0vbS3>
- ⁴⁰³ *Loialitate răsplătită: Cele mai scandaloase numiri și promovări ale anului 2018*: <https://anticoruptie.md/en/news/rewarded-loyalty-the-most-scandalous-appointments-and-promotions-in-2018>

Acest ghid vizează susținerea autorităților locale și regionale în eforturile acestora de a face comunitățile mai deschise, etice și orientate asupra intereselor cetățenilor. Ghidul oferă acces facil la standardele internaționale relevante și la contextul intern, legislație, jurisprudență, directive și exemple de bune practici legate de etica publică, responsabilitate, transparență și participarea cetățenilor. Include, de asemenea, o evaluare concisă a celor mai răspândite riscuri de corupție.

Aplicarea eficientă a instrumentelor de promovare a transparenței și a participării cetățenilor, împreună cu o mai mare responsabilitate și etică publică, poate ajuta la eliminarea corupției și a malpraxisului guvernamental. Acestea ajută guvernele să se bazeze pe abilitățile, cunoștințele și experiența cetățenilor pentru a permite luarea deciziilor în cunoștință de cauză, identificarea timpurie a impacturilor negative ale politicilor viitoare, o mai mare responsabilitate asupra deciziilor rezultate și furnizarea de servicii publice mai eficiente.

Ghidul este disponibil și online pe bE-Open.

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



www.coe.int

Consiliul Europei este principala organizație de apărare a drepturilor omului de pe continent. Din organizație fac parte 46 de state membre, inclusiv toate membrele Uniunii Europene. Congresul Autorităților Locale și Regionale este o instituție a Consiliului Europei responsabilă de consolidarea democrației locale și regionale în cele 46 de state membre ale sale. Format din două camere – Camera Autorităților Locale și Camera Regiunilor – și trei comisii, Congresul reunește 612 aleși reprezentând peste 130 000 de autorități locale și regionale.

