

**Centrul Național de Asistență și Informare a ONG-urilor
din Moldova CONTACT**

**POLITICI LOCALE
ANTICORUPȚIE**

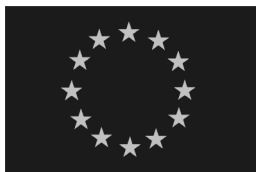
Chișinău, 2017

CZU

*Veronica Butnaru, Serghei Neicovcen,
Valerian Tăbârță*

Ghidul este elaborat în cadrul proiectului „Transparența și responsabilitatea autorităților publice prin activități comune ale mass-media și ONG-urilor locale și regionale”, realizat de Centrul CONTACT, cu suportul financiar al Uniunii Europene

Opiniile exprimate în această lucrare aparțin în exclusivitate autorilor.



Acest proiect este finanțat de către Uniunea Europeană
Delegația Uniunii Europene în Republica Moldova

Str. M. Kogălniceanu 12, Chișinău, MD 2001

Tel: (+373 22) 50 52 10

Un proiect implementat de către Centrul Național
de Asistență și Informare a ONG-urilor din Moldova
CONTACT

Str. București nr 83
MD 2012 Chișinău,
Republica Moldova
Tel (+ 373 22) 23 39 46

Descrierea CIP a Camerei Naționale a Cărții

ISBN

CUPRINS:

LISTA ABREVIERILOR	4
PREFAȚĂ	5
Capitolul I. POLITICI EUROPENE PRIVIND MĂSURILE DE PREVENIRE ȘI COMBATERE A CORUPȚIEI	6
1.1 Obiectivele Uniunii Europene de prevenire și combatere a corupției	6
1.2 Rezultatele unor sondaje. Eurobarometru cu privire la percepțiile și la experiența cetățenilor europeni în materie de corupție	9
1.3 Domenii de risc specifice la nivel regional și local	12
1.4 Integritate publică și responsabilitate socială	14
Capitolul II. BUNE PRACTICI PRIVIND PREVENIREA CORUPȚIEI LA NIVEL LOCAL ÎN STATELE MEMBRE ALE UNIUNII EUROPENE ..	21
2.1 Politici locale anticorupție ale Marii Britanii	23
2.2 Politici locale anticorupție ale Germaniei	28
2.3 Politicile locale anticorupție ale Poloniei	35
2.4 Politici locale anticorupție ale României	42
Capitolul III. CONSOLIDAREA INTEGRITĂȚII, EFICIENȚEI ȘI TRANSPARENȚEI LA NIVELUL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE DIN REPUBLICA MOLDOVA	47
3.1 Rolul societăți civile în prevenirea și combaterea corupției la nivel local	47
3.2 Rolul mass-mediei în prevenirea și combaterea corupției la nivel local	53
3.3 Abordarea strategică în tratarea și prevenirea corupției	57
CONCLUZII FINALE	66
BIBLIOGRAFIE	68

LISTA ABREVIERILOR

APL	Administrația Publică Locală
CE	Comisia Europeană
OLAF	Oficiul European Antifraudă
ONG	Organizație non-guvernamentală
ONU	Organizația Națiunilor Unite
RM	Republica Moldova
PAUEM	Planul de Acțiuni Uniunea Europeană – Republica Moldova
RS	Responsabilitate socială
TI	Transparency International
UE	Uniunea Europeană

PREFAȚĂ

Cazurile de corupție, conflicte de interese, incompatibilitate, încălcarea codului de conduită a personalului din administrația publică locală, a funcționarilor sau demnitarilor, aleși sau numiți, la nivel local, trebuie să determine ajustări la nivel organizațional pentru a nu mai permite apariția unor cazuri similare în viitor. Astfel de cazuri nu reprezintă probleme individuale, izolate, ale unei anumite persoane, ci probleme de management.

Acest Ghid a fost elaborat în cadrul *Proiectului "Transparența și responsabilitatea autorităților publice prin activități comune ale mass-media și ONG-urilor locale și regionale"* care și-au propus scopul de a contribui la consolidarea rolului societății civile și mass-media în monitorizarea și prevenirea corupției la nivel local în Republica Moldova prin formarea de capacități comune ale ONG-urilor, mass-media și autorităților locale în implementarea inițiativelor participative. Astfel, acest Ghid aduce în atenția autorităților din administrația publică locală, organizațiilor societății civile, activiștilor civici, experiențele, problemele și soluțiile identificate în prevenirea și combaterea corupției la nivel local atât în țările Europene, cât și în Republica Moldova.

Ghidul este un îndrumar pentru cei care lucrează în administrația publică, precum și pentru membrii societății civile, care vor putea să exploreze, să evalueze și să ajusteze mecanismele pentru prevenirea și tratarea corupției în instituțiile și organele administrației publice locale de diferite nivele. Nu în ultimul rând, ghidul încurajează dezvoltarea unui comportament proactiv și participativ, implementarea inovațiilor și ajustarea atitudinii și comportamentului atât a funcționarilor publici, angajații APL, cât și a cetățenilor simpli și a întregii societăți în prevenirea corupției în administrarea publică.

Capitolul I. POLITICI EUROPENE PRIVIND MĂSURILE DE PREVENIRE ȘI COMBATERE A CORUPȚIEI

1.1 Obiectivele Uniunii Europene de prevenire și combatere a corupției

Corupția este o problemă mondială. La un anumit moment, cuvântul „corupție” a însemnat decădere și deteriorare morală. În prezent, definiția scurtă este abuzarea puterii publice pentru câștiguri personale.¹

Corupția este fenomenul ce aduce prejudicii grave economiei și societății în ansamblul său. Numeroase țări din întreaga lume au de suferit din cauza unei corupții adânc înrădăcinate, care împiedică dezvoltarea economică, subminează democrația și dăunează justiției sociale și statului de drept.

În Uniunea Europeană, indiferent de ideologia dominantă în statele componente, vedem cum, după ce țările devin membre, lupta anticorupție se diminuează. Uniunea Europeană tinde continuu spre un mecanism eficient și transparent pentru a evalua impactul măsurilor anticorupție în toate statele membre și, mai mult, utilizează instrumente legale pentru a dezvolta o politică anticorupție robustă din partea **Comisiei Europene și a Oficiului European Antifraudă (OLAF)**.

Baza legală pentru o politică anticorupție la nivel unional este formată din Articolul 83 din Tratat și o referință în Programul de la Stockholm, în care corupția este definită ca o amenințare la adresa Uniunii. De asemenea, există un mandat politic în Programul de la Stockholm și o Declarație adoptată de Parlamentul European, în mai 2010.

Statele membre ale Uniunii Europene nu sunt ferite de această realitate. Corupția variază de la o țară la alta, prin natură și intensitate, însă afectează toate statele membre. Aceasta alterează buna guvernare, buna gestiune a banilor publici și subminează încrederea cetățenilor în instituțiile și procesele democratice.

¹ Raport Anticorupție al Uniunii Europene către Consiliul și Parlamentul European, Bruxelles, 3.2.2014 COM(2014)

Tabelul 1: Natura corupției ce subminează încrederea cetățenilor în instituțiile și procesele democratice

Influență asupra bunei guvernări	Influență asupra economiei	Influență asupra încrederii cetățenilor
<ul style="list-style-type: none"> • investiții de stat mai reduse și mai puțină eficiență a lucrărilor comandate de stat; • domeniile de activitate și structura cheltuielilor sunt supuse schimbărilor – funcționarii publici corupți promovează proiecte care garantează câștiguri mai mari pentru ei; • guvernul corupt este slab și constrâns; • interesul oficialilor publici pentru câștigurile personale îngrădește gândirea strategică în termenii nevoilor statului, de aceea problemele economice și sociale vor suferi de lipsă de atenție adecvată. 	<ul style="list-style-type: none"> • în statele corupte, comunitatea de afaceri trebuie să aloce fonduri pentru corupție, ceea ce reduce investițiile realizate de companie și ca urmare și produsul național brut; • odată cu reducerea competiției, calitatea bunurilor și serviciilor scade; • scad contribuțiile la bugetul de stat și se dezvoltă economia tenebră; • acolo unde se tolerează corupția, funcționarii publici primesc salarii reduse, însă economiile bugetare realizate astfel vor fi cheltuite de cetățenii de rând care vor trebui să le plătească din buzunarul propriu sub formă de mită. 	<ul style="list-style-type: none"> • neavând încredere în politicienii și funcționarii publici corupți, cetățenii își pierd încrederea în stat; • va exista mai puțină implicare în activitățile publice și mai puțin interes pentru activitatea organelor democratice; • va exista o competiție politică mai redusă când ideologiile autocrate devin mai populare; • crește tensiunea socială și descrește stabilitatea politică a țării.

Se estimează că daunele pe care corupția le provoacă economiei Uniunii Europene se ridică la circa 120 de miliarde de euro pe an². Această sumă include toate actele de corupție identificate în statele membre, inclusiv pe cele în care sunt implicate fondurile europene. Prin urmare, combaterea corupției contribuie la creșterea competitivității UE în cadrul economiei globale.

Țările membre ale Uniunii Europene utilizează ca instrumente anticorupție **Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției** și **Convenția civilă privind corupția a Consiliului Europei**.

Convențiile vizează prevenirea, investigarea și urmărirea penală a actelor de corupție, precum și înghețarea, sechestrarea, confiscarea și returnarea produselor infracțiunilor.

Actul cuprinde norme pentru prevenirea și combaterea spălării banilor, precum și standarde privind contabilitatea în sectorul privat și transparența și accesul egal al tuturor candidaților la furnizarea de lucrări publice și la contracte de servicii.

Convențiile prevăd o serie de norme pentru prevenirea corupției:

- aplicarea politicilor și a practicilor de prevenție și instituirea unor organisme în acest scop;
- aplicarea codurilor de conduită pentru funcționarii publici;
- criterii obiective pentru recrutarea și evoluția profesională a funcționarilor publici;
- norme privind achizițiile publice.

De asemenea, convenția recomandă:

- promovarea transparenței și a asumării responsabilității în gestionarea finanțelor publice și în sectorul privat;
- standarde mai stricte privind contabilitatea și auditul;
- norme pentru asigurarea independenței sistemului judiciar.

Parlamentul European și Consiliul Uniunii Europene au adoptat noi acte legislative, pe baza propunerilor Comisiei, inclusiv mai mul-

² Comisia Europeană Să înțelegem politicile Uniunii Europene: Lupta UE împotriva fraudei și a corupției, Uniunea Europeană, 2015

te măsuri menite să consolideze cadrul legislativ, cum ar fi: o reformă a normelor privind achizițiile publice (propunere a Comisiei din 2011, adoptată în februarie 2014), confiscarea bunurilor obținute pe cale infracțională (propunere a Comisiei din 2012, adoptată în martie 2014), extinderea noțiunii de corupție, pentru ca aceasta să acopere mituirea persoanelor care nu sunt în mod oficial funcționari publici, dar care sunt totuși implicate în gestionarea fondurilor UE (propunere a Comisiei din 2013).

Nici Uniunea Europeană, care dispune de un buget anual de 150 de miliarde de euro, folosit – în cea mai mare parte – pentru a îmbunătăți viața cetățenilor și a comunităților europene, nu este ferită de corupție.

Bugetul UE este orientat către domenii diverse, de la ajutoarele pentru agricultori și granturile pentru cercetare până la proiectele de infrastructură pe scară largă. În același timp, la bugetul UE se colectează taxe de import și accize. Indiferent de modul în care se folosesc banii publici, întotdeauna există riscul de fraudă.

Oficiului European Antifraudă OLAF există pentru a investiga neregulile care afectează interesele financiare ale Uniunii Europene – o misiune cu atât mai importantă cu cât traversăm o perioadă în care fiecare euro contează.

1.2 Rezultatele unor sondaje. Eurobarometru cu privire la percepțiile și la experiența cetățenilor europeni în materie de corupție

Strategia Europa 2020, care este strategia de creștere a Uniunii Europene, vizează promovarea unei economii inteligente, durabile și favorabile incluziunii, sprijinind astfel Uniunea Europeană și statele sale membre în eforturile lor menite să asigure niveluri ridicate de ocuparea forței de muncă, de productivitate și de coeziune socială.

Din cercetările efectuate în acest sens reiese că succesul Strategiei Europa 2020 depinde de:

- **buna guvernare;**
- **statul de drept;**
- **ținerea sub control a corupției.**

Combaterea corupției contribuie la competitivitatea UE în economia globală. În acest context, au fost evidențiate măsuri anticorupție pentru un număr de state membre în cadrul semestrului european – ciclul anual de coordonare a politicilor economice care comportă o analiză detaliată a programelor statelor membre în materie de reformă economică și structurală, precum și recomandările specifice pentru fiecare țară. La un nivel mai general, îmbunătățirea eficienței administrației publice poate contribui, în special dacă este însoțită de o mai mare transparență, la atenuarea riscurilor legate de corupție.

Un sondaj Eurobarometru privind corupția, realizat în 2013 și publicat în februarie 2014, arată că peste jumătate din populația UE consideră că fenomenul corupției a luat amploare în ultimii ani. Corupția rămâne, așadar, una dintre cele mai mari provocări cu care se confruntă UE. Ea are un efect dăunător asupra finanțelor publice și poate submina încrederea cetățenilor.

Având în vedere datele cuprinse în sondajul *Eurobarometru* special în ceea ce privește, în primul rând, **percepția generală referitoare la prevalența corupției** și, în al doilea rând, **situațiile concrete în care respondenților li s-a cerut să dea mită** (experiența personală în materie de corupție), este clar că statele membre pot fi caracterizate în moduri diferite.

Răspunsurile confirmă o percepție pozitivă și o experiență limitată a fenomenului de dare sau luare de mită în cazul:

- **Danemarcei, Finlandei, Luxemburgului și Suediei**

Respondenții din aceste țări au precizat că li s-a cerut rareori să dea mită (mai puțin de 1 % din cazuri).

- **Germania, Austria, Țările de Jos, Belgia, Estonia și Franța**

Mai mult de jumătate dintre respondenți consideră că fenomenul corupției este larg răspândit, numărul real de persoane care au fost nevoite să dea mită este scăzut (aproximativ 2 %). În Austria un număr relativ mare de respondenți (5 %) au semnalat că li s-a cerut să dea mită. Aceste țări figurează, de asemenea, printre cele care au avut rezultate bune în clasamentul realizat cu indicele Transparency International.

- **Ungaria, Slovacia, Polonia**

Ungaria (13 %), Slovacia (14 %), Polonia (15 %), un număr relativ mare de persoane au precizat că au avut de-a face personal cu fenomenul corupției, această experiență fiind însă concentrată în mod clar asupra unui număr limitat de sectoare. În aceste țări, majoritatea cazurilor de corupție intervin într-un singur sector, și anume în cel al sănătății. Există dovezi că problemele structurale care afectează sectorul sănătății reprezintă o incitare la mituire în ceea ce privește personalul medical.

- **Portugalia, Slovenia, Spania, Italia**

Mituirea pare să fie un fenomen rar, însă corupția în sens larg reprezintă un motiv serios de îngrijorare: un număr relativ mic de respondenți au declarat că li s-a solicitat în mod explicit sau implicit să dea mită în decursul ultimelor 12 luni. Chiar dacă experiențele personale în materie de corupție sunt rare (1-3 %), percepția asupra acestui fenomen este atât de puternic influențată de scandalurile politice recente și de criza financiară și economică, încât aceasta se traduce printr-o impresie negativă pe care respondenții o au în ceea ce privește corupția.

- **Croația, Republica Cehă, Lituania, Bulgaria, România, Grecia**

În aceste țări, între 6 % și 29 % din respondenți au indicat faptul că li s-a cerut sau sugerat să dea mită în ultimele 12 luni, în timp ce între 84 % și 99 % din respondenți sunt de părere că fenomenul corupției este larg răspândit în țara lor. Croația și Republica Cehă par să lase o impresie oarecum mai pozitivă cu rezultate relativ mai bune decât restul țărilor din același grup.

Țările care nu au fost menționate (și anume, Letonia, Malta, Irlanda și Cipru) prezintă rezultate care nu diferă în mod considerabil de media UE în niciunul dintre aspectele abordate.

1.3 Domenii de risc specifice la nivel regional și local

Conform unui studiu realizat de filialele naționale ale Transparency International în 1995, una dintre ariile sectorului guvernamental printre cele mai expuse fenomenului corupției, este administrația locală.³

Ca orice activitate ce ține de gestionarea unor resurse cu potențial de a genera abateri de la moralitate și de la datorie, administrarea fondurilor publice și-a creat o imagine adeseori asociată practicilor corupte.

Riscurile de corupție se dovedesc a fi mai mari la nivel regional și local, unde sistemul de control și echilibru, precum și controalele interne tind să fie mai slabe decât cele de la nivel central.

În multe state membre, competențele discreționare extinse conferite guvernelor regionale sau administrațiilor locale (care gestionează, de asemenea, resurse considerabile) nu sunt corelate cu un nivel corespunzător de responsabilitate și mecanisme de control.

Conflictele de interese ridică probleme serioase la nivel local. Sunt necesare mai multe eforturi pentru a difuza bunele practici aplicate de unele regiuni sau administrații locale și pentru a crea condiții de concurență echitabile, atât pentru funcționarii aleși, cât și pentru cei numiți la nivel local, în special în ceea ce privește standardele în materie de transparență, declararea averilor, prevenirea și sancționarea conflictelor de interese, precum și controlul cheltuielilor publice.

În mai multe state membre, analiza a evidențiat unele sectoare care par deosebit de vulnerabile la corupție și care necesită soluții specifice ca:

- **Achizițiile publice la nivel regional și local;**
- **Dezvoltarea urbană și construcțiile;**
- **Planificarea ecologică;**
- **Sănătatea, în special achizițiile publice și industria farmaceutică;**
- **Administrația fiscală.**

3 Jeremy POPE, Ghidul Transparency International Sisteme de Integritate Publică, trad. Adrian Baboi Stroe, Raluca Prună, Ioana Copil Popovici, Asociația Română pentru Transparență, București 2002, p.34

Achizițiile publice la nivel regional și local ridică probleme speciale atunci când autoritățile locale dispun de puteri discreționare extinse, cărora nu le corespunde un sistem suficient de control și echilibru, când procente semnificative din fondurile publice sunt alocate la acest nivel și când, în același timp, mecanismele interne și externe de control sunt deficitare. În cazul țărilor aflate în faza de convergență, unde o mare parte din investițiile publice sunt cofinanțate din fonduri structurale, aceste riscuri sunt reduse de cerințele de gestionare și de control specifice fondurilor.

Construcțiile legate de dezvoltarea urbană, precum și de gestionarea deșeurilor se numără printre sectoarele cele mai expuse corupției la nivel local. Cazurile de corupție la nivel înalt în care sunt implicați funcționari din administrația regională și locală din unele state membre au arătat că uneori au fost luate decizii de reclasificare pe zone în legătură cu viitoare contracte de construcții de imobile la presiunea unor dezvoltatori locali.

Un alt motiv pentru care fenomenul corupției înflorește în sectorul public, și în cazul de față în ceea ce privește gestiunea unor fonduri europene de către autoritățile publice, este dezinteresul general față de activitățile aferente domeniului public și în particular față de cheltuirea finanțărilor nerambursabile europene, percepute ca fiind „cadouri” atât de clasa politică, cât și de publicul general; neexistând, în aceste condiții, motivații suficiente pentru a monitoriza acest proces și pentru a asigura o gestiune corectă și eficientă.

În unele state membre, administrațiile locale au elaborat sau sunt rugate să își elaboreze propriile ***planuri de integritate sau planuri de acțiuni anticorupție***. Deși unele dintre ele există doar pe hârtie sau sunt puse în aplicare în mod inegal, iar impactul real este dificil de măsurat, altele au promovat modele constructive care funcționează în practică. În unele state membre, autoritățile contractante sunt obligate să își elaboreze planuri de integritate proprii și să efectueze evaluări ale riscurilor de corupție.

1.4 Integritate publică și responsabilitate socială

Corupția constituie o amenințare pentru democrație, pentru supremația dreptului, echității sociale și a justiției, erodează principiile unei administrații eficiente, subminează economia de piață și pune în pericol stabilitatea instituțiilor statale.

Societatea civilă are un rol vital în sprijinirea integrității și combaterea corupției, deoarece deține resurse cheie precum capacitatea de a promova schimbări pozitive în societate și de a influența nivelul de implicare civică al cetățenilor și al instituțiilor publice.

Ce este integritatea?

O condiție esențială pentru o bună și corectă activitate a administrației publice este cea privitoare la integritatea personalului care lucrează în acest sistem. În general, ne gândim la integritatea publică ca opus al corupției. Integritatea, în principal, presupune conformarea față de dispozițiile legale și nu numai, cu caracter imperativ, atât față de cele prohibitive (ce impun abținerea de la săvârșirea unei acțiuni de către funcționarii publici), cât și față de cele cu caracter onerativ (ce obligă pe funcționar să realizeze o acțiune).

Încurajarea integrității și prevenirea corupției este una dintre funcțiile managementului, atât în sectorul public, cât și în sectorul privat. Prin exercitarea acestei funcții de management se urmărește crearea sau consolidarea unei culturi a integrității. La rândul ei, aceasta presupune un set de proceduri interne (inclusiv audituri interne și externe), norme interne împărtășite, comportamente și practici, valori și obiective comun acceptate, care ghidează modul în care personalul instituției publice acționează în interior sau în relațiile cu terții.

Crearea unui mediu de integritate în viața publică

Asigurarea unui cadru de integritate depinde într-o mare măsură de angajamentul celor implicați în stabilirea și menținerea integrității; dacă liderii angrenați în acest proces nu sunt percepți ei înșiși ca fiind persoane de o mare integritate, întregul efort de luptă împotriva corupției poate fi sortit eșecului.

Există șapte principii relevante din perspectiva integrității vieții publice:

- 1. Altruism:** cei care dețin funcții publice ar trebui să ia deciziile numai în termeni de interes public, aceste decizii nu trebuie luate pentru a dobândi beneficii financiare sau alte avantaje materiale pentru ei înșiși, familie sau apropiați.
- 2. Integritatea:** Funcționarii și oficialii publici nu trebuie să-și creeze obligații financiare sau de alt gen față de organizații sau indivizi din afară, care ar putea exercita o influență asupra modului în care își duc la îndeplinire îndatoririle oficiale.
- 3. Obiectivitatea:** În timpul gestionării afacerilor publice, persoanele aflate în funcții publice trebuie să facă aceste alegeri numai pe bază de merit.
- 4. Responsabilitatea:** Cei care sunt numiți în funcții publice sunt responsabili pentru deciziile și acțiunile lor în fața publicului și trebuie să se supună oricărui gen de cercetare analitică specifică funcției lor.
- 5. Deschidere:** Persoanele aflate în funcții publice trebuie să fie pe cât posibil de integre și transparente cu privire la toate deciziile și acțiunile lor.
- 6. Onestitatea:** Persoanele care dețin funcții publice au datoria de a declara orice interese particulare ce au legătură cu îndeplinirea datoriilor publice și de a lua atitudine în sensul rezolvării oricăror conflicte de interese care pot apărea, astfel încât să protejeze interesul public.
- 7. Capacitățile de conducere:** Oficialii publici trebuie să promoveze și să sprijine aceste principii prin modul de conducere și prin puterea exemplului personal.⁴

Un pericol permanent al funcției de management al integrității este ritualizarea unor proceduri sau adoptarea unor proceduri de fațadă, pentru eschivare. Se întreține astfel o disonanță între valorile declarate și cele practicate, ceea ce conduce la incidente de integritate ce vor fi descoperite mai devreme sau mai târziu.

⁴ Ghidul Transparency International, Sisteme de Integritate Publică, Volum editat de Jeremy Pope, Asociația Română pentru Transparență, București, 2002.

Asigurarea integrității depinde și de implicarea mediului extern organizației, factorii interesați – beneficiarii serviciilor publice, companii private, ONG-uri, sindicate, alte instituții publice, și construirea unei platforme de dialog.

Una dintre responsabilitățile autorităților administrației publice locale este să permită membrilor comunităților să participe în procesul de luare a deciziilor. Dar acest lucru presupune deschidere din partea autorității prin informarea constantă a celor pe care îi guvernează, astfel încât aceștia să fie capabili în a-și expune ideile pro sau contra.

Transparența actului decizional și participarea cetățenilor la procesul de luare a deciziilor și de elaborarea de acte normative, toate acestea determină un raport de cauzalitate prin care se urmărește sistemul și modul de administrare la nivelul întregii administrații publice.

Transparența are rolul de a preveni acțiunile care amenință integritatea publică (acte de corupție) și de a evalua performanța administrației publice locale (capacitatea administrativă). Transparența activității administrației publice locale constituie regulă în toate etapele și procedurile (premergătoare, concomitente și ulterioare) deciziei administrative, confidențialitatea fiind o excepție ce se limitează la informația stabilită prin lege datorită nevoii protejării unor interese specifice domeniului siguranței publice, prevenirii infracțiunilor, protejării monedei și a creditului, a intimității.

O primă componentă a **integrității publice** o reprezintă transparența în desfășurarea activității instituțiilor publice, prin care înțelegem setul de instrumente prin care administrația (instituțiile și autoritățile administrației publice locale) dă socoteală cetățenilor/contribuabililor cu privire la activitatea desfășurată în serviciul acestora. Modalitățile prin care se operaționalizează transparența țin de:

- **asigurarea accesului cetățenilor la informațiile de interes public;**
- **participarea cetățenilor la elaborarea de acte normative și la ședințele publice.**

Lipsa integrității nu este o problemă care se regăsește doar în aparatul administrativ și nici una cu care doar unele state membre a UE se confruntă. În general, problemele legate de integritate apar

atunci când interesele personale ale unui funcționar sau ales local riscă să compromită interesele autorității publice. Unul dintre cei mai importanți pași ce pot fi făcuți în sensul prevenirii unei astfel de situații de către o instituție, este să permită accesul cetățenilor, mass-mediei și al altor instituții la sistemul administrativ (prin deschidere și transparență).

Încălcarea dreptului la libera informare creează carențe sistemului politic încă din faza incipientă, de selectare a actorilor ce vor trasa strategiile de guvernare, prin formarea unor opinii neconcordante cu realitatea.

Exemple de bune practici în alte state membre UE din perspectiva integrității

Printre primele inițiative legate de promovarea integrității în procesul de administrare a fondurilor structurale în noile state membre ale Uniunii Europene au fost demarate de către organizațiile non-guvernamentale.

Începând cu 2005, organizații ale societății civile s-au implicat în activități ce vizau o mai mare transparență, răspundere și eficacitate în gestiunea fondurilor structurale. Cea mai mare parte a acestor inițiative ale societății civile se încadrau în contextul unor proiecte finanțate de către Comisia Europeană și alți donatori la nivel internațional.

Primele etape din cadrul procesului de gestionare a fondurilor structurale - perioadă în care instituțiile și autoritățile publice se conformau obligațiilor de a face cunoscute publicului general informațiile legate de fondurile structurale - s-au dovedit a fi, pentru multe din statele noi aderate, etape de experimentare, de testare a unor noi proceduri în managementul fondurilor europene. Sunt foarte puține state membre care au reușit să evite critici din partea societății civile, în ceea ce privește lipsa de transparență și integritate în alocarea acestor fonduri. În ciuda numeroaselor măsuri și inițiative demarate de către ONG-uri, o evaluare amănunțită a rezultatelor obținute din perspectiva promovării standardelor de bună administrare, nu există la momentul de față. În ultimii patru ani, organizațiile neguvernamentale au fost implicate în numeroase activități ce vizează buna guvernare,

întrebarea este însă legată de ce schimbări pozitive au rezultat și cum poate fi evaluată contribuția ONG-urilor în această privință.

Societatea civilă a contribuit, fără îndoială, la crearea unui cadru mai transparent și integru în ce privește alocarea fondurilor europene. Pe de o parte, a susținut adoptarea unor standarde de responsabilitate destinate funcționarilor publici, mulți dintre ei fiind tentați să neglijeze astfel de reglementări, iar pe de alta a implicat un număr mare de organizații neguvernamentale reunite în proiecte pan-regionale din diverse state din Estul și Centrul Europei. Se poate spune că aceste proiecte au condus la numeroase activități de cercetare în sectorul fondurilor structurale și au creat presiuni asupra funcționarilor publici responsabili de managementul fondurilor structurale, în vederea adoptării unor standarde de responsabilitate. Mai mult decât atât, aceste demersuri au contribuit la mobilizarea organizațiilor neguvernamentale și a societății civile în general, demonstrând potențialul unor acțiuni convergente.⁵

Implicarea societății civile în îmbunătățirea integrității și transparenței procesului de administrare a fondurilor structurale s-a concretizat în acțiuni de monitorizare, advocacy și semnalare a neregulilor observate. În Lituania, reprezentanții societății civile au adresat o serie de scrisori deschise înalților funcționari publici și politicienilor, atrăgându-le atenția asupra lipsei de transparență și răspundere în sfera managementului fondurilor structurale.⁶

În anul 2006, reprezentanții societății civile au prezentat Parlamentului și Guvernului din Lituania o petiție cu privire la utilizarea fondurilor structurale în perioada 2007-2013. Aceste acțiuni au fost însoțite de două conferințe care au reunit politicieni, oficiali publici, parteneri din mediul socioeconomic, evenimente desfășurate în contextul proiectului „Transparency through Awareness”. Proiectul a contat și într-o campanie publică intitulată „They don't want you to

5 Aceste scrisori deschise au fost elaborate într-un cadru de discuții continuu între reprezentanții societății civile, care s-au decis asupra unor linii de acțiune în relația lor cu autoritățile publice din Lituania.

6 Aceste documente sunt disponibile în Europos sąjungos parama: Lietuvos galimybes (European Union support: Opportunities for Lithuania), pp. 197-222, Institutul pentru Societatea Civilă, Versus Aureus, Vilnius, 2006.

know” (Ei nu vor ca tu să știi) în vederea captării atenției publicului asupra lipsei de informare și a lipsei de disponibilitate a autorităților în a pune la dispoziție astfel de informații.

În contextul altui proiect desfășurat la nivel regional „Save Public Assets” (Protejați bunurile publice), coordonat de către Centrul de Politici Publice Providius, Transparency International Lituania a desfășurat un sondaj de opinie asupra proiectelor de succes, precum și proiecte care au avut un impact mai mic în perioada 2004-2006, rezultatele acestei sondări publice au fost completate de analiza proiectelor de importanță națională. Mai mult decât atât, Transparency International Lituania a continuat să realizeze sondaje de opinie, de această dată în parteneriat cu Serviciul Special de Investigații al Republicii Lituaniei. În 2006 și 2007, TI Lituania, alături de parteneri din sectorul socioeconomic, au participat la grupurile de lucru organizate de Ministerul Finanțelor, implicare ce a determinat crearea și implementarea sistemului de administrare a fondurilor structurale 2007-2013.

În urma campaniilor publice desfășurate de societatea civilă din Lituania, o schimbare semnificativă s-a produs în ceea ce privește disponibilitatea autorităților de a oferi informații asupra fondurilor structurale și de a facilita un dialog deschis cu organizațiile neguvernamentale, până la acel moment aceste acțiuni fiind practic inexistente. Promovarea informării și transparenței au determinat o definire clară a responsabilităților oficialilor publici față de publicul general. În 2006 TI Lituania a alcătuit o listă de 9 recomandări rezultate în urma cercetării desfășurate în perioada precedentă.

Propunerile aveau în vedere reglementări clare asupra cadrului de participare a partenerilor din sectoarele economic, social, la întâlnirile comitetelor de evaluare și selecție, elaborarea unor minute ale acestor ședințe, punerea la dispoziție a informațiilor legate de beneficiarii eligibili ai fondurilor destinate agriculturii, acordarea unei autonomii mai mari instituțiilor cu competențe în implementarea fondurilor, extinderea accesului la informație computerizată cu privire la managementul și monitorizarea gestiunii fondurilor europene, stabilirea unui corp independent de consultanți cu rolul observării

serviciilor de consultanță oferite solicitanților de fonduri, precum și protecția avertizorilor de integritate.

Scopul implicării autorităților administrației publice este de a susține dezvoltarea condițiilor pentru aplicarea responsabilității sociale la nivelul companiilor și altor organizații, printr-o serie de măsuri active, în scopul creșterii motivației și capacității organizațiilor de a-și exercita responsabilitatea socială, prin măsuri de consiliere, prin deschidere la cooperare și parteneriate, dialog și prin schimb de experiență între autorități, sectorul privat și societatea civilă.

Standardul ISO 26000 Responsabilitatea socială definește responsabilitatea socială a organizațiilor (SR) pentru orice organizație din sectorul public sau privat, sau din societatea civilă cu privire la impactul deciziilor și activităților proprii asupra societății și mediului înconjurător, exercitată prin comportamentul etic și transparent al organizației care:

- **contribuie la dezvoltarea durabilă;**
- **acordă atenție așteptărilor părților interesate;**
- **acționează în acord cu legile și normele internaționale;**
- **este integrat în activitatea și în relațiile organizației.**

Responsabilitatea socială presupune:

- Angajamentul organizației (publice sau private) de a contribui la dezvoltarea economică a comunității prin implicarea activă a angajaților, a familiilor acestora, a comunităților locale, a societății în ansamblu;
- Realizarea de activități comunitare, cu un impact ridicat;
- O practică de afaceri transparentă și responsabilă față de societate;
- Relația pe care o dezvoltă o organizație cu o gamă largă de părți cointeresate;
- O investiție realizată de organizații în societate;
- O legătura strânsă între societate, sectorul public și sectorul de afaceri.

Responsabilitatea socială este în adevăratul sens al cuvântului o cultură ce cuprinde: echitatea economică și socială, transparența și integritatea, protejarea mediului înconjurător.

Capitolul II. BUNE PRACTICI PRIVIND PREVENIREA CORUPȚIEI LA NIVEL LOCAL ÎN STATELE MEMBRE ALE Uniunii Europene

O noutate a Programului Stockholm se referă la domeniile acoperite prin sistemul de monitorizare, sistem ce urmează să fie operaționalizat prin realizarea unor rapoarte la fiecare 2 ani⁷ referitoare la fenomenul de corupție și efectele sale în statele membre:

- **Dezvoltarea de indicatori de măsurare a rezultatelor luptei împotriva corupției;**
- **Dezvoltarea unei politici anticorupție comprehensive;**
- **Îmbunătățirea sancțiunilor penale împotriva evaziunii fiscale și corupției din sectorul privat;**
- **Detectarea timpurie a abuzului de piață și însușirea frauduloasă de bunuri.**

Astfel, la nivel european, există tot mai multe inițiative și strategii în domeniul combaterii corupției. O inițiativă este propunerea de directivă privind confiscarea și recuperarea bunurilor provenite din infracțiuni, alta vizează elaborarea unui raport anticorupție al UE, începând cu anul 2013. Obiectivul general al tuturor acestor inițiative este de a avea o abordare coordonată între statele membre cu privire la combaterea corupției din cauza faptului că fenomenele corupției și ale criminalității organizate tind să aibă un caracter transnațional în cadrul UE. Mai multe studii au raportat că patru din cinci cetățeni UE consideră corupția o problemă serioasă în statul lor, iar aproximativ 120 de miliarde de euro se deturneză anual prin corupție⁸.

Raportul anticorupție al Uniunii Europene (EU Anticorruption Report) reprezintă un mecanism de evaluare periodică (o dată la 2 ani) a eforturilor anticorupție ale statelor membre UE. Analizele experților în materie de corupție reflectă poziția principalilor actori

⁷ Raport publicat la începutul anului 2014.

⁸ Comisia Europeană – COM (2011) 308 final - Comunicarea Comisiei către Parlamentul european, Consiliul și Comitetul economic și social european: Combaterea corupției în UE, 2011

În diagrama cauzelor principale generatoare de corupție. Astfel, principalii factori cauzatori de corupție sunt:

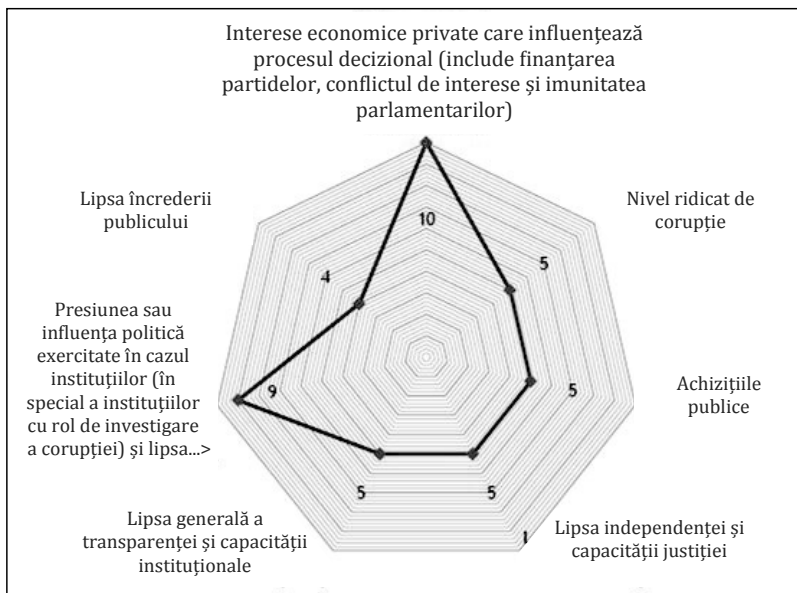


Figura 1. Principalele surse ale corupției în Uniunea Europeană

Sursa: Center for the Study of Democracy, Ruslan Stafanov

Dintre instrumentele de care dispune Comisia Europeană menționăm și **Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF)**, care are rolul de a proteja interesele Uniunii Europene. OLAF este o instituție cu atribuții importante în ceea ce privește controlul legalității cheltuirii fondurilor europene și banilor angajați de instituțiile Uniunii Europene în general.

În anul 2013, Consiliul a amendat **Regulamentul nr. 1073/1999 care reglementează atribuțiile OLAF**, în sensul întăririi independenței acestuia și clarificării sarcinilor de care această instituție este responsabilă, dar și obiectivele Directorului General și al *Comitetului de Supervizare* al OLAF.

O altă etapă importantă pentru consolidarea rolului Uniunii Europene ca actor cheie în lupta împotriva corupției este faptul că UE a aderat la *Grupul Statelor Împotriva Corupției de pe lângă Consiliul*

Europei (GRECO), fapt ce dă un semnal pozitiv statelor membre și stabilește ca prioritară lupta împotriva corupției.

2.1 Politici locale anticorupție ale Marii Britanii

Marea Britanie are un palmares bogat în combaterea corupției și luării de mită, nivelul corupției în Marea Britanie fiind mult mai mic decât în majoritatea statelor din lume.

Corupția în Marea Britanie amenință securitatea națională, prosperitatea economică și poziționarea internațională. În cazul când nu este ținută sub control, ea pricinuieste daune comunităților și subminează integritatea instituțiilor sectoriale atât din sectorul public, cât și cel privat. Pe plan internațional, corupția amenință securitatea și stabilitatea și are efecte nocive asupra capacității noastre de a face afaceri în întreaga lume. Rolul de lider în comerțul mondial și sistemele financiare înseamnă că Marea Britanie are responsabilitatea de a lua inițiativa în combaterea luărilor de mită legate de afaceri sau a fluxurilor financiare ilicite într-o serie de țări, inclusiv țările în curs de dezvoltare și în economiile emergente.

Reacția strategică a Guvernului față de corupție în Marea Britanie este de a adopta cele patru componente utilizate în Strategia Criminalității Organizate și Grave: urmărirea penală și tragerea la răspundere a persoanelor implicate în acte de corupție (**Urmărirea**); prevenirea persoanelor pentru a nu se implica în acte de corupție (**Prevenirea**); creșterea protecției împotriva corupției (**Protejarea**); și reducerea impactului actelor de corupție în cazul când acestea au loc (**Pregătirea**).

Pe plan internațional, abordarea Marii Britanii se aliază la activitatea de ridicare a nivelului standardelor internaționale de creare a prosperității și de promovare a dezvoltării durabile la nivel mondial, piețe deschise și acces echitabil la resurse. Rolul de lider al Marii Britanii în comerțul mondial și sistemele financiare, angajamentul privind ajutoarele internaționale plasează o responsabilitate deosebită asupra guvernului și în cazul reacției la luările de mită legate de afaceri și fluxurile financiare ilicite.

Evaluarea Strategică Națională a Criminalității Organizate și Grave din anul 2014 constată că: "Impactul corupției este disproporțional relatat la nivelul și frecvența la care apare și, adesea, are ramificații grave în ceea ce privește încrederea publicului în sectorul public și cel privat."

În Marea Britanie corupția este văzută ca:

- Criminalii organizați încearcă să corupă personalul sau procesele din sistemul judecătoresc penal pentru a evita arestarea și urmărirea penală și a continua să comită crime;
- Corupția la frontieră permite infractorilor și imigranților ilegali să se eschiveze de la controalele de frontieră și facilitează traficul ilegal de bunuri, oameni și bani, atât în, cât și din Marea Britanie;
- Grupurile criminale și statele străine încearcă să folosească corupția pentru a avea acces la informații confidențiale despre Marea Britanie și interesele sale deținute de administrația centrală;
- Corupția ce ține de funcționarii aleși și politicieni subminează integritatea Parlamentului și a proceselor democratice;
- Criminali organizați caută să corupă sistemul de achiziții pentru a obține câștiguri financiare;
- Profesioniști corupți din sectorul privat pot să ofere criminalilor organizați accesul la economia legitimă;
- **Administrația publică locală este ținta celor care doresc să corupă procesele locale, cum ar fi sectorul locativ și urbanism, în beneficiul propriu; se cunoaște că și grupurile de crimă organizată țintesc oficialii locali pentru a-și consolida statutul lor în comunitate;**
- Sectorul apărării este o țintă pentru cei care caută să folosească corupția ca să se asigure cu contracte valoroase prin fraudă sau să aibă acces la tehnologiile militare;
- Corupția și aranjarea meciurilor în sport prejudiază semnificativ încrederea publică în corectitudinea sportului și legitimitatea industriei jocurilor de noroc.

Administrația publică locală din Marea Britanie are o gamă largă de atribuții și funcții, începând cu acordarea licențelor și locuințelor și terminând cu atribuirea contractelor pentru facilități locale. Acest lucru face ca APL să devină ținta acelor persoane și organizații care caută să obțină un avantaj ilicit sau să folosească informațiile pe care le deține. Grupurile de crimă organizată, în special, sunt cunoscute prin faptul de a încerca să corupă oficialii locali pentru a-și afirma statutul lor în comunități. Prin urmare, acum se face mult pentru a susține procesele răsunătoare și a asigura mai multă transparență administrației publice locale decât oricând mai înainte.

Legea cu privire la audit și responsabilitate locală din anul 2014 ajută populația locală să impună Consiliile și organismele locale din Marea Britanie să-și dea darea de seamă în ce privește deciziile luate pentru cheltuieli. Legislația suplimentară la Lege, care va fi elaborată în scurt timp, va specifica drepturile contribuabililor de a inspecta conturile organelor locale și le va permite să se expună dacă ei consideră că există probleme pe care auditorul trebuie să le examineze.

Departamentul pentru Comunități și Administrația Publică Locală (DCLG), acordă autorităților locale experți din domeniul combaterii fraudei. Agenția Lupta Împotriva Fraudei la nivel Local (care include Institutul Chartered de Finanțe Publice și Contabilitate - CIPFA) a elaborat o nouă Strategie de combatere a fraudei pentru administrația publică locală, care a fost distribuită în martie 2015. Aceasta identifică riscurile cauzate de fraudă cu care se confruntă autoritățile locale și va sugera soluții pentru a ajuta toate autoritățile locale să se protejeze mai bine de fraudă. Acesta face parte dintr-o investiție majoră a DCLG de 16.6 m £ care are drept scop combaterea fraudei și a sprijini consiliile pentru a combate fraudă non beneficiu. Suma de 16 m £ pentru 59 de proiecte locale a fost anunțată în noiembrie 2014. DCLG va lucra cu proiecte de succes pentru a promova cele mai bune practici în toate autoritățile locale, și va lucra îndeaproape cu alte departamente guvernamentale asupra intereselor comune.

Lucrând cu DCLG, CIPFA elaborează un nou Centru de Excelență pentru Combaterea Fraudei în vederea promovării de măsuri care să ajute autoritățile locale să combată fraudele și să se protejeze de corupție.

Ca și componentă a Noului Centru, CIPFA a lansat recent un cod privind combaterea fraudei și a corupției publicat la 16 Octombrie 2014 .

La 31 octombrie 2014 a devenit o cerință legală ca autoritățile locale să se conformeze Părții a 2-a a Codului de Transparență a Administrației Publice Locale 2014. Codul reprezintă un instrument pentru a încorpora transparență în APL și oferă populației locale informații de care are nevoie pentru a contribui la procesul de luare a deciziilor la nivel local și să responsabilizeze autoritățile locale pentru deciziile luate. Aceasta permite oamenilor să urmărească modul în care banii lor sunt cheltuiți de către autoritatea locală și să verifice cheltuielile și deciziile de a face achiziții.

În mod legal, Codul solicită APL să publice anual detalii cu privire la activitatea contra fraudă, inclusiv să prezinte informații cu privire la numărul de cazuri când au folosit atribuțiile de serviciu pentru a obține informații de la anumite organizații care le-au ajutat în investigarea cazurilor de fraudă, numărul de personal implicat la investigarea cazurilor de fraudă, precum și numărul de cazuri de fraudă care au fost investigate. Mai exact, autoritățile locale trebuie să publice următoarele informații cu privire la activitatea contra fraudelor:

- **numărul cazurilor când au folosit atribuțiile de serviciu conform prevederilor legii Prevention of Social Housing Fraud (Prevenirea fraudelor în domeniul spațiului locativ social) - autoritatea de a solicita informații (Anglia) Regulamentul 2014, sau atribuții similare;**
- **numărul total (absolut și echivalentul angajaților titulari) al angajaților care au investigat și urmărit penal cauzele de fraudă;**
- **numărul total (absolut și echivalentul angajaților titulari) al specialiștilor acreditați în domeniul combaterii fraudei;**
- **suma totală cheltuită de către administrație la investigația și urmărirea penală a fraudelor și numărul total de cazuri de fraudă investigate.**

Codul, de asemenea, recomandă ca APL să publice detalii despre numărul de cazuri în care au fost identificate fraude și nereguli

precum și valoarea monetară pentru ambele categorii care a fost depistată și recuperată.

În Scoția a fost creat un grup de lucru, reprezentând Guvernul Scoției, administrația publică locală și Convenția autorităților locale din Scoția, pentru a examina, în mod specific, modalitatea de a se asigura că există capacitate și competență cuvenită pentru a fi în stare să combată fraudă și corupția în întreg sectorul public al Scoției. În Irlanda de Nord, auditul APL este efectuat de către personalul Biroului de Audit al Irlandei de Nord desemnat în calitate de auditori ai APL. Acești auditori examinează cheltuielile și contractele care vin la consiliu, inclusiv atribuirea de contracte de valoare mare, cum ar fi contractele de colectare a deșeurilor sau de întreținere.

Parteneriatele locale privind schimbul de informații referitoare la sectoarele "de risc". Activitatea de parteneriat, coordonată și prioritizată local, se bazează pe informarea și competența multor agenții, ceea ce este vital dacă dorim să ne ocupăm de crima organizată și gravă, inclusiv mita și corupția. Ca parte a activității sale mai largi de a constitui parteneriate locale puternice pentru a aborda crima organizată, Ministerul de Interne (Home Office) sprijină partenerii locali în ce privește schimbul de informații referitoare la sectoarele "de risc" (de exemplu, filarea grupărilor de crimă organizată pentru a nu le permite participarea în procedurile de achiziții locale făcând schimb de informații privind candidați potențiali).

Integritatea aleșilor locali. Majoritatea aleșilor locali își îndeplinesc funcțiile la cele mai înalte standarde de integritate. Din cauza posturilor lor de conducere, unii pot nimeri uneori în pericolul de a fi amenințați de influențe corupte și este corect ca să existe mecanisme cu ajutorul cărora publicul să-i tragă pe aceștia la răspundere.

Guvernul a solicitat punerea în aplicare a unor dispoziții noi care să impună autoritățile locale din Marea Britanie să adopte un Cod de Conduită în conformitate cu cele șapte principii "Nolan" a standardelor vieții publice; altruism, integritate, obiectivitate, responsabilitate, deschidere, onestitate și leadership. APL sunt, de asemenea, impuse să adopte dispoziții pentru a investiga acuzațiile conform cărora consilierii nu au respectat cerințele codului. Nerespectarea codului ar putea duce la cenzurarea consilierului vizat.

Guvernul Marii Britaniei introduce frecvent reguli dure pentru a preveni consilierii ca să pună interesele proprii mai presus de cele publice. Consilierii sunt obligați să înregistreze și să declare anumite interese pecuniare, aceste interese fiind înscrise într-un registru public. Alegerea benevolă de a nu se conforma acestor reguli poate duce la o condamnare penală, o amendă de până la 5000 £ și interdicție privind deținerea sau căutarea unui post de consilier pentru o perioadă de până la cinci ani.

Studiu de caz - Administrația publică locală din Doncaster

În martie 2002, fostul președinte de Planificare și Urbanism din Doncaster a fost condamnat la patru ani după ce a luat mită, inclusiv o fermă în valoare de 160.000 £, de la un agent imobiliar care, de asemenea, a fost condamnat la cinci ani de închisoare. Cazul a fost unul din mai multe care au vizat Consiliul Local din orașul Doncaster și cunoscute sub denumirea de "Donnygate". În urma anchetării făcute de către poliție, alți 21 de consilieri au fost condamnați pentru fraudă. În timpul anchetei au fost făcute 74 de arestări și realizate 2000 de interviuri.

Judecătorul Dl. Justice Hunt a declarat instanței de judecată că scandalul "Donnygate" a trădat încrederea publicului și a fost văzut drept "cel mai rău act de corupție" – ceea ce a subminat onestitatea și munca asiduă a anteriorilor aleși locali. Judecătorul a remarcat: „Viața publică necesită un standard al ei propriu. Puterea corupe și corupția în administrare de către cei aleși de popor lovește asupra integrității și la rădăcina democrației. Din fericire, asemenea cazuri sunt rare în această țară”.

2.2 Politici locale anticorupție ale Germaniei

Germania a fost unul dintre primii donatori bilaterali care a reacționat la corupție prin politica sa de dezvoltare. A făcut acest lucru, de exemplu, devenind membru fondator al Centrului de Resurse Anticorupție U4 din Norvegia, precum și prin publicarea Documentului de Poziție BMZ intitulat "Combaterea corupției în cadrul cooperării germane pentru dezvoltare" (2002).

Germania este membru fondator al Centrului de Resurse Anticorupție U4 (U4), care a fost înființat în 2002 ca un centru de cunoaș-

tere și de resurse pentru combaterea corupției. Serviciile sale sunt concepute pentru organizațiile de cooperare pentru dezvoltare ale celor opt țări donatoare implicate în prezent. Printre servicii se numără evaluarea experienței până în prezent, analiza lecțiilor învățate și elaborarea unor ghiduri privind combaterea corupției, realizarea de training-uri (atât online, cât și în țări), și desfășurarea activității unui serviciu de asistență.

Germania a fost numit donator conducător în anii 2010 și 2011 și a jucat un rol-cheie în elaborarea strategiei U4 pentru anii 2012 - 2016 care prevede:

- **Cauzele internaționale ale fenomenului corupție:** Schimbările dinamice în economia globală și în tehnologiile informației și comunicării pe parcursul ultimului deceniu, interconexiunea economică în creștere provocată de comerțul internațional, liberalizarea piețelor financiare și dinamica fluxurilor de capital la nivel mondial au contribuit, de asemenea, la o creștere a fluxurilor financiare ilegale în economiile emergente și țările partenere. Acesta este motivul pentru care OCDE, în lucrarea *Cauzele motivatoare ale corupției internaționale (International Drivers of Corruption)* (2012), atrage atenția asupra importanței tot mai mare a factorilor internaționali ai fenomenului corupție. Se recomandă, de asemenea, concentrarea mai profundă asupra acestor factori ca domenii-cheie ale activității în lupta împotriva corupției. Factorii internaționali includ mita internațională, spălarea banilor și transferul bunurilor dobândite în mod ilegal. Partea D a acestui Document de Strategie stabilește contribuția făcută de Germania în rezolvarea problemelor date.
- **Cererea crescândă:** O mai mare conștientizare globală a efectelor corupției asupra dezvoltării, precum și apariția unor mișcări civice puternice și a mass-mediei sociale ca forțe pentru transformare, exemplul primăvara arabă, solicită ca să integrăm în mod sistematic anticorupția în cooperarea pentru dezvoltare și în dialogul cu partenerii noștri. Partea B descrie modul în care Germania încorporează sistematic anti-corupția în cooperarea pentru dezvoltare în țările partenere.

- **Acțiune responsabilă:** comunitatea pentru dezvoltare, de asemenea, trebuie să răspundă la întrebarea crucială dacă și în ce măsură cooperarea pentru dezvoltare în sine este un factor internațional care afectează transparența și integritatea în economia politică a țărilor partenere. Și în Germania, un interes sporit al cetățenilor în utilizarea fondurilor publice, solicită gestionarea responsabilă a bugetului pentru dezvoltare. Partea C identifică măsurile multiple de conformare și de gestionare a riscurilor și formulează alte măsuri suplimentare necesare.

Având în vedere complexitatea problemelor, este necesară o abordare multidisciplinară implicând actorii de stat și non-guvernamentali, care ar depăși abordările tradiționale ale cooperării pentru dezvoltare, aplicate până în prezent la nivel de țară. Noua strategie anticorupție a BMZ se bazează pe formula $3 \times 3 = 9$.

Strategia face apel la cele trei seturi de actori – *stat, societatea civilă și sectorul privat* – ca să se implice în lupta împotriva corupției. Se cuprind trei niveluri de anticorupție, care formează o abordare holistică:

1. **Sprijinirea reformelor anticorupție în țările partenere**
2. **Conformarea și managementul riscului**
3. **Implementarea angajamentelor internaționale.**

Cele nouă principii directe menționate mai sus sunt fundamentale pentru punerea în aplicare a unei politici eficiente de combatere a corupției.

Măsurile anticorupție sunt deosebit de utile în contextele în care există voința politică de a le implementa, iar partenerul le solicită în mod explicit, deoarece, de exemplu, dorește să-i fie oferită consultanță în pregătirea și implementarea planurilor de acțiune în administrarea și combaterea corupției la scară națională. Voința politică poate fi, cu siguranță, influențată pozitiv de factori externi. Aceștia includ, de exemplu, obligațiile internaționale pe care partenerul și le-a asumat și pentru care necesită sprijin în vederea implementării reformelor anticorupție ca o condiție a abordărilor bazate pe programe, de exemplu, care implică un suport financiar general sau sectorial sau un buget de la mulți donatori (fonduri coș).

Anticorupția este, de asemenea, importantă în cazul în care corupția este endemică și constituie un risc ridicat pentru implementarea obiectivelor reformelor, precum și activitățile de cooperare pentru dezvoltare asociate acestora. Acesta este cazul, de exemplu, când corupția subminează prestarea serviciilor de către agenții publice sau exacerbează conflicte legate de alocarea resurselor și alte probleme, în cazul în care interesele private au prioritate față de obiectivele de dezvoltare, sau în cazul în care există riscuri în ceea ce privește utilizarea fondurilor. În aceste situații, Germania reacționează cu măsuri de cooperare pentru dezvoltare în context specific și managementul treptat al riscurilor. Ea trebuie să facă acest lucru, fie prin sprijinirea în mod explicit a guvernării și reformei anticorupție, și elemente pro-reformă, fie prin încorporarea selectivă a problemelor anticorupție în măsuri din alte sectoare de cooperare. Abordările de acest gen sunt deosebit de eficiente atunci când se armonizează cu activitățile altor donatori bilaterali sau multilaterali.

În viitor, politica germană pentru dezvoltare va aborda sistematic corupția și problemele de guvernare în țările partenere. Acest lucru va începe cu evaluarea anuală a performanței guvernării și orientarea spre dezvoltare a guvernelor partenere, în baza cadrului de evaluare a țării, care este un instrument intern de planificare și gestionare al BMZ. Această listă include corupția ca fiind una dintre cele cinci criterii de evaluare a performanței guvernării și a orientării spre dezvoltare a țărilor partenere.

Mai mult decât atât, instrumentele analitice existente vor fi revizuite pentru a aprecia cât de adecvate sunt pentru a pune la dispoziție informații importante cu privire la riscurile provocate de corupție. Acolo unde este cazul, instrumentele vor fi perfectate în continuare. Aceste instrumente analitice includ o scurtă analiză politico-economică realizată de consultanți independenți, precum și scurte analize socioeconomice efectuate de către organizațiile de implementare la cererea BMZ. În viitor, aceste analize vor include, de asemenea, cauzele internaționale ale corupției și vor analiza efectul acestora asupra nivelului corupției din țara parteneră. Acestea vor include factori externi, cum ar fi chiriile provenite din bogăția de resurse, precum și posibilitatea de a ascunde sau masca activele sau transferarea lor în

afara țării. Alți factori care pot afecta nivelul corupției în țările partenere includ investiții în străinătate, conflicte globale și regionale, existența sancțiunilor și a altor mijloace de generare a presiunii asupra elitelor naționale, precum și factori externi. Aceste analize pot fi, de asemenea, completate de analiza guvernării efectuată de către alți donatori bilaterali sau multilaterali.

În special în țările cu un risc sporit de corupție, structuri de guvernare slabe și un nivel scăzut de orientare spre dezvoltare, va fi necesar să se ridice și să se discute problemele legate de anticorupție, integritate și transparență în cadrul negocierilor și consultărilor guvernamentale.

Atunci când noile măsuri de cooperare oficială pentru dezvoltare vor fi determinate, se vor evalua riscurile cauzate de corupție și se va lua o decizie pentru a stabili dacă măsurile existente de combatere a corupției și a fraudelor sunt suficiente, sau dacă trebuie luate alte măsuri. Acest lucru se va aplica în special în cazurile de instabilitate statală, când instituțiile de stat și statul de drept sunt ineficiente, iar corupția are adesea un rol cheie în menținerea puterii sau urmărirea vreunui conflict. În situații post-conflict, în special sume mari de finanțare sunt adesea remise într-o țară, într-o perioadă scurtă de timp, de către diverse organizații donatoare, ceea ce crește riscul de utilizare abuzivă a acestora. Este deosebit de important să se integreze măsuri de prevenire a corupției în acordarea ajutorului extern și a serviciilor de consultanță chiar de la bun început.

O îmbinare a instrumentelor de cooperare pentru dezvoltare din Germania, adaptată la contextul local, sunt aplicate pentru a sprijini reformele anticorupție. Acestea includ, de exemplu, măsuri financiare și tehnică de cooperare sau cooperarea pentru dezvoltare non-guvernamentală realizată de fundațiile politice, instituțiile bazate pe biserică sau alte organizații ale societății civile.

În funcție de context, sunt potrivite diferite căi: activități de instruire, de dezvoltare instituțională, susținerea instituțiilor pentru planificare, implementare și management din țările partenere sau granturi și împrumuturi, de exemplu, pentru a sprijini infrastructura socială și economică, sectoarele productive și sectorul financiar. Activitățile

sunt realizate fie ca proiecte individuale, fie ca parte a unei abordări bazate pe programe. Acestea sunt realizate de către consilierii pentru dezvoltare, experți detașați și experți naționali, care vor fi finanțați prin credite pentru dezvoltare sau subvenții bugetare și credite.

O abordare specifică a unui anumit context înseamnă, de asemenea, că se utilizează o abordare diferită pentru măsurile de combatere a corupției în economiile emergente decât pentru măsurile în statele fragile, statele post-conflict sau țările cu o performanță scăzută de guvernare și de orientare spre dezvoltare.

O sarcină esențială a organizațiilor societății civile și mass-media în Germania este lupta împotriva corupției, de a solicita transparența și a responsabiliza instituțiile de stat și reprezentanții acestora. Acest lucru poate fi realizat, de exemplu, prin intermediul unor campanii de advocacy și informare a publicului. Societatea civilă și mass-media propun reforme, și în același timp, acționează în calitate de parteneri ai guvernelor și administrațiilor în implementarea măsurilor anticorupție. Mass-media independentă și noile mijloace de comunicare socială joacă un rol important în demascarea și raportarea incidentelor de corupție.

Societatea civilă și mass-media pot funcționa ca organisme independente care stau de pază și responsabilizează statul privitor la implementarea măsurilor anticorupție.

Elemente importante de sprijin a mass-media și a societății civile sunt promovarea mijloacelor de informare în masă, conlucrarea mai apropiată a mass-media cu societatea civilă, precum și accesul îmbunătățit al cetățenilor la mass-media și informații.

Fundațiile politice germane activează în probleme legate de corupție împreună cu parlamente, organizații non-guvernamentale și universități. Împreună cu Transparency Internațional, Fundația Konrad Adenauer, de exemplu, a studiat riscul față de corupție în finanțarea partidelor în Malaezia. Reformele legislației electorale și acuzațiile de corupție, pe care acestea le pot atrage, sunt de asemenea un subiect abordat în multe țări, de exemplu, de Fundația Friedrich Ebert în El Salvador sau Fundația Konrad Adenauer în India. Anticorupția este adesea tratată ca o temă transversală și, prin urmare, este integrată în mai multe proiecte, în special în domeniul bunei guvernări.

În viitor, Germania își va extinde activitatea de cooperare pentru dezvoltare spre organizațiile societății civile. La un moment oportun în timpul evaluării noilor măsuri, organizațiile implementatoare vor consulta societatea civilă din țările partenere și, după caz, vor integra acești actori în programe ca supraveghetori ("câini de pază") externi. Instituțiile de stat vor fi sprijinite ca să permită participarea societății civile și a mass-media în gestionarea profesională a acestor procese participative, precum și în menținerea unui dialog constructiv pe marginea observațiilor cu actorii societății civile. Structurile politice, economice și sociale trebuie să fie transparente.

Realizarea funcției de supraveghetor ("câine de pază") de către grupuri ale societății civile și de către persoane fizice presupune ca avertizorilor să le fie garantată protecția.

În ultimii ani au apărut diverse inițiative de auto-reglementare ale multiplelor părți interesate ce întrunesc guvernul, sectorul privat și actorii societății civile și se concentrează pe gestionarea responsabilă a resurselor, fondurilor publice și a investițiilor private în domenii specifice. De obicei, aceste inițiative nu sunt tratate ca inițiative anticorupție în mod explicit. Cu toate acestea, scopurile pe care le urmăresc și rezultatele pe care le ating oferă adesea o bază pentru reforme anticorupție.

Studiu de caz - Rețeaua de Integritate a Apei (WIN)

Rețeaua de Integritate a Apei (WIN) a fost înființată în anul 2006, cu scopul de a lupta împotriva corupției în domeniul apei. Rețeaua reunește guverne, organizații non-guvernamentale și sectorul privat în scopul de a elabora instrumente specifice anticorupție și să promoveze transparența și integritatea în aprovizionarea cu apă și canalizare.

În Uganda, cu sprijinul acordat de Cooperarea germană pentru dezvoltare și cu ajutorul a două studii (Water Integrity Scan) și ateliere de lucru, WIN a reușit să convingă Ministerul Apelor, Mediului și Salubrității să revadă Planul de Acțiune pentru Buna Guvernare. Acest lucru a dus la o înțelegere comună în privința modului în care corupția dăunează sectorului și ce poate fi făcut.

2.3 Politicile locale anticorupție ale Poloniei

Descentralizarea este un element intrinsec al tranziției sistemice în Europa post-comunistă. În general vorbind, aceasta înseamnă descentralizarea puterii de stat în cinci domenii de bază: politică, autoritățile publice, dreptul la proprietate și a economiei municipale, finanțele publice și administrație. O astfel de descentralizare necesită o revizuire a sistemului juridic care implică un proces complicat și depinde de motivarea reformatoilor. Ritmul acestor reforme, prin urmare, este supus voinței politice și a deciziilor luate la nivelele centrale ale puterii⁹.

Pe lângă dimensiunea pur administrativă, punerea în aplicare a reformelor trebuie să ducă la transformarea principală a conceptului de stat și a rolului guvernului. Dezvoltarea autogovernării trebuie să permită participarea comunităților locale în administrare și să ia, în mod independent, decizii cu privire la problemele lor. În conformitate cu principiul complementarității, statul ar trebui să păstreze doar acele atribuții pe care autogovernarea locală nu le poate rezolva în mod eficient. Edificarea democrației locale se bazează, desigur, pe presupunerea că instituțiile de autogovernare sunt în măsură să stăpânească și să adopte noi principii de activitate și să facă față noilor sarcini, astfel ca oamenii care constituie comunitatea locală, cu timpul, vor învăța să folosească autogovernarea și vor contribui la menținerea acesteia.

Prin urmare, descentralizarea, în sensul propriu-zis, nu este doar o chestiune juridică sau administrativă, dar necesită o încredere reciprocă și convingere în schimbările de atitudine și comportament ale oamenilor și în transparență.

Comunitatea locală ar putea fi conceptualizată în două dimensiuni de bază - în primul rând, ca o unitate geografică - definește comunitatea la nivel de sat, oraș sau regiune. Cea de a doua dimensiune se referă la legăturile sociale existente și include elemente de identitate

9 Paradoxul este că autoritățile centrale trebuie să se abțină și să limiteze autoritatea și puterea proprie, în scopul de a realiza standardele europene prevăzute de Carta europeană a autonomiei locale. Evident, acest lucru nu este apreciat în mod necesar în toate țările.

socială, marcată de sentimentul apartenenței la un anumit grup, precum și încrederea reciprocă între membrii săi. Anume încrederea reciprocă este înțeleasă ca un factor de organizare a relațiilor interpersonale, precum și unul hotărâtor al naturii relațiilor dintre cetățeni și autoritățile publice, care este o substanță coalescentă esențială pentru comunitatea locală. Mai mult, autorii numeroaselor studii realizate în diferite țări atestă că încrederea reciprocă și legăturile sociale complexe corelează, de obicei, cu un nivel înalt al capitalului social, care, la rândul său determină nivelul de dezvoltare economică și de civilizare a grupurilor umane și a comunităților locale. Locurile în care capitalul social este semnificativ se caracterizează printr-o dezvoltare economică mai rapidă, o bunăstare mai înaltă, o excluziune socială mai mică și o satisfacție mai mare privind condițiile de viață.

Conceptualizarea autogovernării este unul dintre aspectele importante legate de procesul de tranziție sistemică. Este evident că multe țări, în scopul realizării standardelor Cartei Europene a Autonomiei Locale, introduc diverse soluții juridice. Cu toate acestea, după cum menționează Jerzy Regulski, autor al reformei administrației publice locale în Polonia: "cel mai ușor lucru este de a schimba legile; instituțiile sunt mai greu de schimbat, dar cele mai dificile lucruri care trebuie schimbate sunt mentalitatea și obiceiurile oamenilor". Descentralizarea statului nu este doar un proces legal. Descentralizarea implică, de asemenea, schimbarea conștiinței și mentalității cetățenilor - schimbarea înțelegerii noțiunii de "comunitate locală", sarcinile ei și rolul oamenilor în autogovernarea comunității.

Calea spre autogovernare duce spre activități care vizează creșterea și consolidarea implicării civice în afacerile locale. O astfel de implicare impune ca oamenii să aibă acces la autoritățile locale. Ei sunt în măsură să participe la procesul de luare de decizii și să aibă acces la toate informațiile relevante. Pe scurt, activitățile administrațiilor publice locale trebuie să fie pe deplin transparente.

Transparența funcționarilor autonomiei locale și a membrilor Consiliului favorizează consolidarea încrederii în autorități. Un mesaj transmis cetățenilor de către autorități este următorul: activitatea noastră este deschisă și transparentă, nu avem nimic de

ascuns și ne asumăm întreaga responsabilitate pentru deciziile noastre. Un cetățean care este informat că toate deciziile sunt sub control public și care are convingerea că deține mijloace reale de participare în procesul de luare a deciziilor nu are niciun motiv pentru a suspecta funcționarii de acțiuni ilegale dirijate de interese proprii, incompatibile cu bunul comun.

Deși o majoritate covârșitoare a cetățenilor din Polonia cred că corupția este omniprezentă în țară, a fost nevoie de mult timp și presiune din partea UE până când strategia anticorupție a fost elaborată și adoptată de guvernul polonez.

În anul 2000, Guvernul polonez a creat Grupul de lucru anticorupție care a avut sarcina de a elabora recomandări anticorupție pentru o analiză suplimentară. Activitatea grupului a fost susținută de către biroul Băncii Mondiale din Polonia. În anul 2001, Grupul a prezentat principiile de bază ale eforturilor anticorupție, care, de fapt, nu au devenit niciodată o strategie.

În 2005, Guvernul polonez a adoptat "Programul de combatere a corupției", care abordează problemele de corupție ce apar în economie, cele mai înalte autorități ale statului, administrația publică, sistemul judiciar și sectorul sănătății. Cu toate acestea, implementarea strategiei rămâne până în prezent slabă și problematică - nu există un consens între instituțiile centrale privind procedurile și responsabilitățile legate de realizarea sarcinilor prevăzute. Deși, drept rezultat al unei schimbări politice (după alegerile din 2005), problema corupției în Polonia a căpătat o nouă publicitate și interes sporit din partea liderilor de stat - Biroul Central Anticorupție este în curs de creare și implementarea strategiei anticorupție pare să fie posibilă.

Indiferent de evoluțiile la nivel central, Polonia nu are încă o strategie anticorupție globală pentru administrația locală (deși, ca urmare a reformelor de descentralizare, aproape toate prerogativele legate de afacerile locale au fost transmise administrației publice locale).

Având în vedere lipsa de progres în ceea ce privește strategia națională anticorupție, în 2004, un număr de instituții non-guvernamentale și reprezentanți ai mass-media naționale au propus să organizeze o acțiune de nivel local în întreaga Polonia, care ar promova transpa-

rența vieții publice în instituțiile guvernamentale locale. În scurt timp, acțiunea sub denumirea "Polonia Transparentă" a început.

Programul a fost direcționat către toate APL din Polonia – fiecare putea să adere în mod voluntar și să-și ia obligația de a îndeplini o serie de sarcini legate de punerea în aplicare a modelului de autogovernare transparentă. Deși nu a existat nicio presiune externă, o treime din toate unitățile de autogovernare poloneze au aderat la Program. Fiecare dintre ele s-au angajat să realizeze sarcini suplimentare, care nu erau cerute de lege, pentru a deveni o administrație publică locală transparentă, fără corupție și deschisă față de cetățeni.

Sarcinile care urmau să fie realizate în cadrul Programului au fost grupate în funcție de șase principii de bază ale bunei guvernări – domenii în care trebuiau să fie introduse proceduri transparente: principiul transparenței, principiul toleranță zero față de corupție, principiul participării cetățenilor, principiul de previzibilitate, principiul de profesionalism, principiul raportării. Pentru a realiza cerințele Programului, APL a trebuit să implementeze cel puțin o sarcină obligatorie din cadrul fiecărui principiu. Mai mult decât atât, fiecare principiu includea și o serie de sarcini opționale pentru a realiza cerințele programului și pentru a primi un certificat de participare:

1. În conformitate cu **principiul transparenței**, orice activitate finanțată din bani publici trebuia să fie evidentă, iar informația cu privire la aceasta trebuia să fie în mod echitabil și ușor accesibilă tuturor cetățenilor. Populația locală trebuie să fie informată în mod eficient cu privire la toate principiile serviciilor locale. Documente de bază de reglementare a activității APL (legi, statut, regulamente, buget) trebuie să fie ușor accesibile, iar cetățenii informați cum să le folosească. Sarcina obligatorie în cadrul acestui principiu a fost de a elabora o descriere exactă a serviciilor prestate de către instituțiile locale (sub formă de etichetă de servicii), precum și să fie diseminate în comunitatea locală privind disponibilitatea gratuită a acestor etichete. Aici, se credea că un cetățean ar trebui să fie informat în prealabil despre modul în care să se ocupe de o anumită problemă, cine este responsabil pentru rezolvarea unei probleme anumite și ce

fel de documente sunt necesare pentru a se ocupa de procedura administrativă. Se presupunea că familiarizarea cu procedurile administrative ar elimina (sau cel puțin limita) arbitrariul deciziilor, târăgănarea în emiterea rezoluțiilor, solicitarea comisiunilor necorespunzătoare sau multiplicarea problemelor, în caz de rea voință a vreunui din funcționari. Sarcinile opționale în cadrul acestui principiu includeau: lansarea unui serviciu de informații locale cu privire la activitatea și competența APL, elaborarea etichetelor pentru birourile interne din clădire, crearea unui birou de informații, stabilirea unei rețele de birouri pentru calculatoare cu acces gratuit la internet (precum și la pagina web a APL), instalarea și dezvoltarea unei rețele de panouri de informare locale (care permite accesul efectiv și extins la informații), aplicarea unui limbaj ușor de înțeles în toate documentele oficiale - în locul jargonului oficial - și pregătirea registrelor din voievodat a companiilor locale.

2. În conformitate cu **principiul toleranță zero față de corupție**, municipalitatea va funcționa în mod etic și se va opune comportamentului corupt; funcționarii publici vor declara și demonstra în mod clar atitudinea lor negativă față de corupție. În scopul realizării sarcinii obligatorii în temeiul acestui principiu, angajații instituțiilor guvernamentale locale au trebuit să elaboreze și să implementeze un cod etic. Sarcinile opționale includeau: introducerea codului etic pentru consilieri, elaborarea unui cod de conduită, efectuarea unei acțiuni ample de informare pentru a reduce toleranța față de corupție în municipiu, pregătirea și realizarea planului de instruire pentru angajați privind etica în viața publică, precum și aplicarea procedurilor în caz de încălcare a acestuia.
3. Principiul **participării cetățenilor** se referă la standardele fundamentale de autogovernare. Autogovernările, care împărtășesc această convingere, realizează un dialog social și instituțiile ajută oamenii să se organizeze, astfel încât cetățenii să poată participa la soluționarea problemelor locale. Sarcina obligatorie, în conformitate cu acest principiu, solicită elabo-

rarea și implementarea programului de cooperare cu organizațiile non-guvernamentale pe termen lung. Un astfel de plan ar trebui să devină o bază pentru ordinea de zi a oricărei organizații publice non-guvernamentale și ar trebui să faciliteze cooperarea dintre autoritățile locale și aceste organizații în realizarea obiectivelor convenite și cunoscute publicului larg. Sarcini opționale în conformitate cu acest principiu au inclus: crearea unei "harti de activitate" a diverselor ONG-uri și inițiative publice într-o localitate, realizarea instruirilor de etică socială, introducerea cursurilor de etică socială în curriculumul școlar, stabilirea unei platforme de dialog și cooperare cu organizațiile de afaceri și asigurarea cetățenilor cu competențe de inițiativă în luarea deciziilor (luarea de hotărâri).

4. **Principiul previzibilității** își are originea în convingerea că aprecierea și evaluarea deciziilor luate de către autoritățile publice sunt foarte complicate atunci când unitățile autoguvernaate funcționează fără un plan strategic. Fără un plan strategic preliminar de dezvoltare, funcționarii publici pot oricând prezenta oricare dintre acțiunile lor drept o realizare de necontestat. De aceea, acest principiu stipulează că realizarea sarcinilor publice trebuie să se desfășoare într-un mod previzibil și planificat, iar locuitorii să aibă posibilitatea de a participa la elaborarea acestor planuri strategice. Performanța acestor planuri ar trebui să servească drept baza unei evaluări a acțiunilor și realizărilor APL. Colaborarea și parteneriatul cu populația sunt indispensabile în temeiul acestui principiu. Prin urmare, sarcina obligatorie prevede pregătirea unui manual succint, care să explice agenda principală a documentului existent de dezvoltare strategică (ceea ce presupune că un astfel de document a fost deja elaborat și aprobat). Sarcini opționale în cadrul acestui principiu includ: pregătirea planurilor financiare și de investiții pe termen lung, prezentarea succintă (o broșură) a acestor planuri pentru cetățeni, precum și a unui calendar al ședințelor Consiliului, astfel încât cetățenii să poată să-și planifice eventuala participare la aceste ședințe.

5. **Principiul profesionalismului** impune ca sarcinile de auto-guvernare să fie conduse de către angajații competenți și calificați, capabili să utilizeze în mod eficient resursele existente pentru a atinge obiectivele publice. Sarcina obligatorie a inclus instituirea și aplicarea unor proceduri și obiective clare de recrutare pentru anumite poziții în APL, în timp ce sarcinile opționale vizează introducerea sistemului de evaluare a angajaților (criterii și proceduri), precum și efectuarea de traininguri de excelență privind prerogativele, competența și atribuțiile pentru personal și consilieri.
6. Ultimul, dar cu siguranță, nu cel din urmă **principiu este acel al raportării**. Activitățile administrațiilor locale sunt în mod inerent legate de cheltuirea banilor publici și de aceea ei trebuie să fie măsuțați și înregistrați (documentați), precum și responsabilitatea anumitor persoane trebuie să fie clar definită. Mai mult decât atât, acest principiu prevede că autoritățile publice ar trebui să fie în permanență gata pentru a informa comunitatea locală cu privire la aspectele financiare și organizatorice ale activității lor. Realizarea acestei sarcini obligatorii a necesitat elaborarea și diseminarea unui buletin informativ intitulat "De unde vom primi bani și cum îi vom cheltui?". În așa mod, fiecare cetățean poate afla despre starea finanțelor locale și să înțeleagă deciziile luate de către instituțiile de autoadministrare locală în această privință. Sarcini opționale se referă la măsurarea eficienței proiectelor și programelor derulate de către autorități, precum și instituirea unui principiu de vot prin apel nominal în practica de autoguvernare.

Realizarea programului "Polonia Transparentă" are o importanță strategică la nivel local: funcționarii publici trebuie să se dezică de stilul vechi, obscur și ambiguu de executare a puterii, în timp ce cetățenilor li se oferă oportunități de a controla și de a evalua reprezentanții aleși în mod rezonabil.

2.4 Politici locale anticorupție ale României

Dacă fenomenul corupției este atribuit în parte trecutului comunist, anticorupția este un efort ce s-a construit în principal cu sprijin și presiune externă. Accederea României la UE și NATO a reprezentat primul pas făcut de guvernul României către construcția unui cadru legal și instituțional. Chiar dacă procesul a fost dificil din cauza presiunilor politice – luând în considerare faptul că vechea nomenclatură a fost un factor important în tranziția postcomunistă și încă joacă un rol vizibil – cadrul anticorupției, ce include Direcția Națională Anticorupție sau Agenția Națională de Integritate, a început să producă schimbări la mijlocul anilor 2000. Totuși indicatorii globali de percepție ai corupției (ca de altfel și Comisia Europeană, prin Mecanismul de Cooperare și Verificare) arată în mod constant faptul că România nu are nevoie de un cadru legislativ sau instituțional mai amplu, ci mai degrabă de eforturi mai concrete și de voință politică de a combate corupția.

Organizațiile neguvernamentale sunt una din cele mai active părți implicate în lupta contra corupției. Totuși în ciuda faptului că sunt mai mult de 60000 de organizații înregistrate în România, mai puțin de 15% se concentrează pe anticorupție, democrație, buna guvernare și participarea publică. Cele mai vizibile ONG-uri ce lucrează în domeniul transparenței și anticorupției se află în București și funcționează pe baza expertizei. România nu are o categorie de ONG-uri bazate pe asocierea voluntară, născute din activism civic. Majoritatea ONG-urilor care încearcă să influențeze politicile publice au fost create cu suport extern în anii '90. Donatorii internaționali au oferit susținere – în principal financiară, în anii '90 și 2000 – și, în consecință, plecarea lor a creat dificultăți legate de sustenabilitatea și autonomia ONG-urilor, guvernul neavând o politică coerentă în acest domeniu. ONG-urile au contribuit la dezvoltarea cadrului legislativ și instituțional pentru buna guvernare și combaterea corupției și, lucrând în coaliție, au reușit să dezvolte legi privind accesul liber la informații sau transparența în procesele decizionale. Totuși după mai mult de 10 ani de la promulgarea acestor acte legislative, un număr semnificativ de organizații cred că administrația publică nu se conformează acestor legi. Așa cum au demonstrat sondajele de opinie și studiile, implicarea ONG-urilor în procesele decizionale nu se concretizează în cele mai multe cazuri.

Deși ONG-urile lucrează împreună cu instituții locale și centrale, ele au probleme în colaborarea cu Parlamentul, care în multe situații s-a dovedit a fi un instrument al corupției, în detrimentul integrității.

Conform **Eurobarometrului** special din 2013 privind corupția¹⁰, 93 % din respondenții români au fost de acord cu faptul că în țara lor corupția este o problemă larg răspândită (media UE: 76 %), în timp ce 42 % afirmă că au fost afectați personal de corupție în viața lor de zi cu zi (media UE: 26 %). 82 % consideră că mita și utilizarea relațiilor personale sunt adesea cel mai simplu mijloc de a obține anumite servicii publice (media UE: 73 %).

Experiența corupției. 25 % din respondenții români la Eurobarometrul special din 2013 privind corupția au recunoscut că în ultimele 12 luni li se solicitase sau li se sugerase să ofere mită pentru servicii. Acest procent ocupă a doua poziție printre cele mai mari din UE, în comparație cu o medie a UE de 4 %.

Principalele vulnerabilități, identificate în APL din România, au fost confirmate de-a lungul reuniunilor regionale:

- **politizarea administrației, mai cu seamă în privința managementului și a resurselor umane;**
- **finanțarea deficitară, atât în privința salarizării, cât și cu privire la baza materială;**
- **confundarea activității de consiliere etică/de conduită/de integritate cu acțiunea/ancheta disciplinară;**
- **incapacitatea aplicării unitare și coerente a tuturor prevederilor legale în vigoare, în lipsa unor ghiduri sau culegeri de bune practici;**
- **lipsa acută de instruire/formare profesională ori a schimburilor de experiență între persoanele cu atribuții și poziții similare.**

Funcționarii publici și angajații contractuali din instituțiile administrației publice locale resimt negativ influențele politice care afectează planificarea și execuția bugetară, parcurgerea completă a etapelor din procesele decizionale și, mai ales, recrutarea/selecția/promovarea personalului. Asigurarea resurselor necesare pentru buna

¹⁰ Eurobarometrul Special 397 din 2013.

funcționare a instituțiilor administrației publice locale este afectată în egală măsură de politizarea excesivă și de criza financiară.

Asigurarea integrității depinde și de implicarea mediului extern organizației, factorii interesați – beneficiarii serviciilor publice, companii private, ONG-uri, syndicate, alte instituții publice și construirea unei platforme de dialog.

Impactul deciziilor instituției sau autorității publice asupra beneficiarilor serviciilor publice, cetățenilor, mediului de afaceri și dezvoltării locale sau regionale poate fi semnificativ, descătușând energii sau, dimpotrivă, fiind o frână în calea diverselor inițiative.

Nu există un tipar aplicabil tuturor situațiilor. De exemplu, proiecte de investiții pot avea un impact negativ asupra mediului, pot genera îngrijorări și opoziție din partea comunității locale, pot avea costuri de oportunitate mari sau pot fi nesustenabile pe termen lung.

Chiar în contextul supra reglementării și a abordării legaliste a administrației publice din România, ceea ce este legal și corect este, de multe ori, neclar și interpretabil; în cazul diferitelor decizii două sau mai multe valori pozitive se pot afla în conflict – mai multă transparență/consultare sau mai multă eficiență; dezvoltarea profesională a angajaților instituției sau menținerea unui control strict a altor activități ale angajaților; gestionarea conflictelor de interese sau asumarea răspunderii; independență și obiectivitate sau cooperare și negociere etc. Câteodată a face doar ceea ce este legal este nedrept sau păgubos și trebuie identificate soluții alternative de rezolvare a situațiilor.

Numai în anul 2012, conform Raportului anual privind stadiul implementării Strategiei naționale anticorupție 2012 – 2015, 35 de instituții sau autorități publice s-au confruntat cu cazuri de corupție internă la nivel înalt, finalizate prin condamnări definitive și 110 instituții sau autorități publice s-au confruntat cu cazuri de incompatibilități, conflicte de interese, averi nejustificate constatate de Agenția Națională Integritate, iar aceste cifre sunt în creștere.

Elemente de succes în prevenirea corupției la nivel local în România sunt¹¹:

11 NICOLAE R., STAN V., Bune practici și instrumente de lucru pentru prevenirea corupției în administrația publică.

- **Formarea unei coaliții împotriva corupției**, în care fiecare parte să contribuie și să își asume riscurile și responsabilitățile. Prevenirea corupției într-o instituție publică nu poate fi rezultatul eforturilor unei singure persoane. Din coaliție pot face parte atât factori interesați externi instituției, autorități de aplicare a legii, parteneri internaționali, societatea civilă, alte instituții publice, cât și persoane sau structuri interne, de audit, de exemplu, o astfel de coaliție poate reprezenta o masă critică pentru promovarea schimbării.
- **Informarea și implicarea angajaților instituției în diagnosticarea riscurilor și vulnerabilităților la corupție.** Problemele de corupție sunt cunoscute de personalul instituției, dar aceștia nu acceptă să discute despre ele decât într-un cadru neutru în care accentul cade pe schimbarea regulilor, a stimulentei și a sistemului, pe elementele structurale disfuncționale.
- **Construirea încrederii în seriozitatea planului de prevenire a corupției.** Angajații instituțiilor sunt obișnuiți cu retorica lipsită de conținut a luptei împotriva corupției. Conducerea instituției trebuie să dea semnalul că situația s-a schimbat, că impunitatea nu mai este posibilă. Strategiile în acest sens sunt oferirea de exemple - „prăjirea peștilor mari” pentru a demonstra că nu este căutat doar un vinovat de serviciu sau doar funcționarul de la nivel mic; începerea reformelor cu problemele cele mai ușoare, vizibile și rapid de rezolvat, care să ofere încredere că schimbarea de sistem este realizabilă, chiar dacă respectivele probleme nu sunt cele mai importante; asumarea deschisă de către conducerea instituției a obiectivelor de schimbare instituțională.
- **Schimbarea structurii de stimulente la nivel organizațional** și anume reducerea puterilor discreționare, clarificarea atribuțiilor, creșterea costurilor pentru angajarea în acte de corupție și scăderea beneficiilor din corupție, creșterea beneficiilor pentru comportament corect, reducerea oportunităților de corupție, implementarea de sisteme informaționale și de control.

Studiu de caz - Administrația publică locală din Municipiul Craiova

Administrația municipiului Craiova, în parteneriat cu Fundația Parteneri pentru Dezvoltare Locală, a elaborat și implementat un plan strategic privind tratarea și prevenirea corupției. Planul a fost adoptat prin HCL 395/200912 și a fost elaborat plecând de la o analiză a riscurilor și vulnerabilităților, în baza unei metodologii adaptate după volumul Orașe Corupte, care descrie lecțiile învățate de Robert Klitgaard și McLean Abaroa în prevenirea și combaterea corupției în orașul LaPaz din Bolivia. Metodologia de identificare a riscurilor și vulnerabilităților are la bază formula corupției dezvoltată de Robert Klitgaard, **Corupția = Monopol + Puteri Discreționare - Răspundere**.

Astfel, în condițiile în care serviciile prestate de autoritatea publică locală sunt servicii monopol, activitățile cuprinse în planul de măsuri privind prevenirea și combaterea corupției au vizat două componente: eliminarea elementului discreționar prin consolidarea și îmbunătățirea sistemului de management al calității ISO 9001: 2008 și prin creșterea transparenței instituționale.

Dezvoltarea planului s-a realizat printr-un proces participativ ai cărui actori au fost funcționarii publici și personalul contractual, aleșii locali, reprezentanții societății civile, experți tehnici, mediul de afaceri și beneficiarii serviciilor publice. Procesul participativ a presupus ateliere de lucru și instruire cu consilierii locali și funcționarii publici și dezbateri cu agenții economici, investitorii și reprezentanți ai societății civile (societăți comerciale din domeniul urbanismului, proiectării, arhitecturii și construcțiilor, asociații profesionale, alte instituții publice). Abordarea aleasă (conștientizarea problemei corupției și tratarea acesteia din interior în colaborare cu factorii interesați) precum și activitățile desfășurate sunt noi în România. Abordarea consacrată în România este că acțiunile anticorupție trebuie realizate de organisme abilitate (parchete, autorități administrative, etc.), iar comportamentul corect este rezultatul fricii de a nu fi prins. Acest tip de inițiative inovatoare au efecte pe termen lung și trebuie combinate cu strategiile represive, bazate pe control, strângere de informații și urmărire penală. Actele de corupție nu au drept cauze (numai) comportamentele lipsite de etică ale unor indivizi ci, mai ales, disfuncționalitățile organizației.

Proiectul poate fi multiplicat la nivelul altor orașe și poate ajuta la crearea unui mediu de înțelegere a problemelor, comunicare și prevenirea a corupției.

Capitolul III. CONSOLIDAREA INTEGRITĂȚII, EFICIENȚEI ȘI TRANSPARENȚEI LA NIVELUL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE DIN REPUBLICA MOLDOVA

3.1 Rolul societății civile în prevenirea și combaterea corupției la nivel local

Un rol important în prevenirea corupției aparține societății civile și mass-media, prin dezvăluirea naturii antisociale a actelor de corupție, impactului disfuncțional asupra întregului sistem statal, precum și promovarea măsurilor, practicilor eficiente de combatere, de educare a populației în spiritul toleranței zero față de corupție etc. **Articolul 13 al Convenției ONU** încurajează țările participante să promoveze o participare activă a indivizilor și grupurilor din afara sectorului public, precum este societatea civilă, reprezentată în mare măsură de organizațiile neguvernamentale și organizațiile obștești în prevenirea și lupta împotriva corupției.

La nivel european, Tratatul privind Uniunea Europeană, asigură cadrul juridic și politic pentru implicarea partenerilor sociali și ai societății civile în procesele decizionale, atât la nivel legislativ, cât și consultativ. Articolul 15 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene recunoaște rolul societății civile în buna guvernare a UE. Articolul 11 din Tratatul privind Uniunea Europeană subliniază necesitatea ca instituțiile UE să mențină un dialog deschis, transparent și constant cu organizațiile societăți civile.

În titlul X al Tratatului – Politica Socială – se regăsesc referințe cu privire la dialogul social și la consultarea Comitetului Economic și Social European. Articolele 377, 442 și 443 din Acordul de Asociere Republica Moldova -Uniunea Europeană prevăd obligații pentru **informarea și consultarea societății civile și a partenerilor sociali, în aspectele ce privesc implementarea Acordului de Asociere și a Acordului de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător RM-UE**. În contextul negocierilor pentru semnarea Acordului de Asociere RM-

UE, executivul și legislativul de la Chișinău au promovat unele măsuri care să sprijine organizațiile societății civile. Relevantă în acest sens este Legea nr.205 din 28.09.2012 cu privire la aprobarea Strategiei de dezvoltare a societății civile pentru perioada 2012–2015 și a Planului de acțiuni pentru implementarea Strategiei. Obiectivele urmărite prin această lege au fost:

- **consolidarea cadrului de participare a societății civile la elaborare și monitorizare;**
- **implementarea politicilor publice;**
- **promovarea și consolidarea durabilității financiare a societății civile;**
- **dezvoltarea spiritului civic activ și a voluntariatului.**

Chiar dacă numai aproximativ un sfert din acțiunile prevăzute în Strategie au fost implementate, aceasta a reprezentat un exercițiu important pentru organizațiile societății civile, contribuind la o mai bună cunoaștere a preocupărilor sectorului neguvernamental, în mediul politic, dar și în rândul publicului larg.

Rolul societății civile în lupta cu corupția constă în primul rând în participarea, alături de clasa politică, la formarea politicilor anticorupție în stat, iar în cel de al doilea – în participarea la monitorizarea funcționalității mecanismelor anticorupție. În opina reprezentanților societății civile, aceasta ar putea contribui la combaterea corupției prin:

- **monitorizarea acțiunilor statului;**
- **monitorizarea procesului politic, elaborarea și implementarea instrumentelor de monitorizare, sensibilizarea cazurilor concrete de corupție, promovarea unor noi inițiative legislative;**
- **consultarea opiniei publice cu privire la fenomenul corupției;**
- **analizarea alternativă a cazurilor de corupție, pentru înaintarea recomandărilor.**

Referindu-ne la colaborarea Parlamentului cu societatea civilă, menționăm că la finele anului 2005 a fost aprobată ***Conceptia privind cooperarea dintre Parlamentul Republicii Moldova și socie-***

*tatea civilă*¹², care a avut drept scop stabilirea principiilor de interacțiune între Parlament și reprezentanții societății civile, consultarea permanentă între părți. În virtutea prevederilor Concepției, pe site-ul oficial al Parlamentului au început să fie plasate pentru dezbateri publice texte ale proiectelor de acte legislative. Mecanismul propus a fost recepționat de societatea civilă, care s-a implicat activ în expertizarea proiectelor de acte legislative și înaintarea propunerilor pentru perfecționarea acestora, fapt apreciat de demnitarii de cel mai înalt rang. Pe parcurs însă, procesul de cooperare s-a redus la câteva domenii mai înguste, doar câteva organizații au reușit să păstreze ritmul și interesul, în mare parte datorită faptului că implementau proiecte speciale în domeniu, cu suport financiar extern.

Gradul de transparență și deschidere a autorităților față de ONG-uri a rămas insuficient și s-a redus și mai mult prin limitarea transmisiunii în direct pentru cetățeni a ședințelor plenare ale Parlamentului și ședințelor de guvern, care în prezent sunt transmise doar prin intermediul canalelor online.

Drept exemplu de cooperare eficientă în domeniul anticorupție poate fi considerată colaborarea Guvernului cu Alianța Anticorupție, o uniune de organizații neguvernamentale, cu precădere din sfera politicilor publice, drept, instituții democratice și mass-media. Alianța Anticorupție reprezintă o asociație benevolă, fără statut juridic, de organizații nonguvernamentale (începând de la 10 membri până la circa 30 actualmente). Misiunea Alianței este de a consolida acțiunile societății civile îndreptate spre diminuarea fenomenului corupției în societate, precum și spre asigurarea transparenței activităților instituțiilor publice. Grație acordului încheiat, organizațiile membre ale Alianței Anticorupție au fost atrase pentru a participa în diverse activități de monitorizare, evaluare și propagare a implementării politicilor anticorupție.

Problema cea mai mare în colaborarea statului cu societatea civilă rămâne a fi lipsa acută **de instrumente de monitorizare și control al procesului de consultare cu societatea civilă**, acestea

12 GAȚCAN I., Corupția ca fenomen social și mecanisme anticorupție (Cazul Republicii Moldova), Teză de doctor, Chișinău, 2015.

limitându-se la: publicarea selectivă pe pagina web a ministerului de resort sau a Parlamentului a informațiilor publice; organizarea unor discuții pe marginea proiectelor de documente, de cele mai multe ori inițiate forțat de societatea civilă; participarea autorităților responsabile la dezbaterile publice, însă selectiv și formal. Astfel, este necesară standardizarea procesului de consultare cu societatea civilă, care trebuie să se bazeze pe principiul accesului liber la informație pentru cetățean, asigurându-i-se dreptul de a se pronunța față de decizii care îl afectează sau îl vor afecta.

O altă problemă la capitolul colaborarea societății civile cu autoritățile statului este lipsa unei strategii de scurtă durată ce ar identifica principalele probleme în care statul nu poate la moment interveni, iar societatea civilă ar putea să testeze, prin diverse proiecte de asistență, diferite instrumente axate direct pe prevenirea corupției în anumite domenii, ca ulterior aceste practici să fie preluate de către autorități.

Consolidarea societății civile și a mass-media independente prin facilitarea și acordarea unei atenții sporite din partea statului, prin colaborarea cu ele, poate contribui semnificativ la diminuarea riscurilor coruptibile în toate instituțiile publice din țară. Totodată, mass-media trebuie să reflecte în materialele abordate cât mai complex realitatea obiectivă, atrăgând pentru aceasta în discuții cât mai mulți specialiști, cunoscători de probleme în domeniu.

3.2 Rolul mass-media în prevenirea și combaterea corupției la nivel local

Acțiunile de corupție la nivel de autorități publice locale rămân a fi destul de evidențiate, având un impact negativ asupra mai multor domenii importante, dar în special asupra calității vieții cetățenilor țării. De asemenea, este prioritar ca autoritățile publice locale să devină mai responsabile, mai transparente, cu un nivel scăzut de discreție în luarea deciziilor.

Rolul sectorului neguvernamental și al mass-mediei din domeniul promovării democrației acționează pe post de catalizatori și facilitatori ai relației dintre cetățean și instituția publică.

În mod diferit, opinia oricui este influențată de problemele reflectate în presa scrisă, difuzate prin radio, televiziune etc. În plan general, observăm în ultimii ani o creștere a interesului mass-media față de fenomenul corupției în țară. În paralel cu acest proces de mediatizare pe larg a cazurilor de corupție, putem observa însă și un „război intern” al presei afiliate unor grupuri de interese sau politicieni. Acest fapt este condiționat în mare parte de lipsa independenței în rândul mass-media, care mai mult de jumătate este afiliată unor grupuri ce folosesc mass-media pentru a ataca sau a se apăra de unele învinuiri.

Printr-o monitorizare de presă pot fi identificate cele mai cunoscute cazuri de corupție în domeniul achizițiilor publice. Se pot monitoriza aspecte privind: tipul articolului, de informare sau de opinie; actorii, funcționari publici, demnitari, aleși locali etc.; tipul faptei, definirea modalităților de fraudare a achizițiilor publice etc.; fapte semnalate, documentate, investigate.

Rolul mass-media în prevenirea și combaterea corupției la nivel local se manifestă prin:

- **Liberul acces la informații.** Este indicat ca toți cetățenii să cunoască din timp care sunt subiectele de discuție la nivelul consiliului local pentru a putea interveni în procesul decizional (vorbit în acest context mai ales de accesul publicului larg la informații de interes general pentru întreaga comunitate sau pentru secțiuni majore ale acesteia). Atunci când consilierii locali doresc să adopte hotărâri în detrimentul interesului public și în interes personal – sau al altei zone de interese private nelegitime – ei încearcă să își ascundă gestul de lumina reflectoarelor. În acest caz, rolul presei este de a identifica și de a distribui publicului larg informațiile referitoare la intenția de legiferare sau acțiunile cu impact în comunitate ale consiliului local.
- **Transparența decizională și dreptul de petiționare.** Este dezirabil ca membrii comunității să intervină în procesul decizional pentru a contribui la adaptarea proiectelor de acte normative cu caracter general la nevoile comunității în care trăiesc. Cetățenii au astfel posibilitatea să propună proiecte de hotărâri

sau măsuri concrete, să susțină proiecte de hotărâri sau să intervină pentru a preveni adoptarea unor hotărâri care nu servesc binele public sau pentru a le corecta pe cele care îl servesc în mod defectuos. În acest caz, rolul mass-mediei este de a propune soluții, de a solicita guvernanților consultarea comunității și de a organiza dezbateri publice, în diverse forme, pe tema care face obiectul intenției de legiferare.

Prin petiție se înțelege cererea, reclamația, sesizarea sau propunerea formulată în scris ori prin poștă electronică, pe care un cetățean sau o organizație legal constituită o poate adresa autorităților și instituțiilor publice locale, serviciilor publice descentralizate ale ministerelor și ale celorlalte organe centrale, companiilor și societăților naționale, societăților comerciale de interes raional sau local, precum și regiilor autonome.

- **Responsabilizarea guvernanților la nivel local.** Este indicat ca guvernanții să se simtă răspunzători pentru acțiunile lor în fața cetățenilor care i-au ales sau care le plătesc salariile prin contribuțiile sub formă de taxe și impozite. Acest sentiment nu este însă omniprezent în rândul aleșilor și funcționarilor publici și poate suferi variații majore în timp, chiar și acolo unde acesta deja există. De aceea, este dezirabil ca acest sentiment de răspundere să fie periodic reînnoit printre guvernanți prin intervenția constantă a societății civile: petiționarea, participarea la ședințele publice, derularea de acțiuni de monitorizare a activității, solicitarea, analizarea și mediatizarea rapoartelor de activitate, manifestări publice, solicitarea organizării de referendumuri locale etc. Intervenția presei poate fi una majoră și poate lua forme diverse și variate.
- **Avertizarea în interes public.** Când mass-media are acces la informații cu privire la faptele ilegale ale aleșilor sau ale funcționarilor publici se creează premisele ca faptele de corupție să fie stopate prin sesizare și pedepsire de către instituțiile statului, conform legii. Când practica abuzivă din interiorul unei instituții este prompt pedepsită, se creează o presiune de descurajare și prevenire a faptelor de corupție, în consecință, are loc o ameliorare a nivelului integrității.

Sintetizând cele expuse în acest fragment despre rolul mass-mediei în domeniul integrității publice, putem conchide cu o sintagmă integrantă care vorbește de la sine: **„exercitarea activă a controlului societății civile asupra instituțiilor statului”**.

Mass-media din Republica Moldova, referindu-se la tematica corupției, se axează preponderent pe efectuarea unor analize, studii, rapoarte ce scot în evidență anumite probleme, de multe ori bine cunoscute societății sau autorităților, fără însă a prezenta soluții, instrumente testate sau inițiative legislative clare pentru soluționarea acestor probleme.

Reflectarea fenomenului corupției în mass-media are un impact semnificativ asupra formării percepției sociale față de efectele fenomenului și acțiunile autorităților în diminuarea acestuia.

Publicul din Republica Moldova acceptă, cel mai mult articolele ce descriu acțiuni de contracarare a fenomenului corupției și are o poziție neutră sau negativă mai mult față de articolele ce conțin constatări generale privind prezența fenomenului corupției. De asemenea, este de menționat că acțiunile de prevenire a fenomenului corupției sunt cel mai puțin comentate, comparativ cu acțiunile de contracarare, fapt ce denotă că societatea nu are formată o percepție sau o încredere în acțiunile de prevenire a fenomenului corupției, care pe plan internațional sunt mai accentuate. Principiul, **„a preveni corupția este mai ușor decât a-i aresta pe toți cei corupți”** nu este perceput încă în mass-media locală la justa valoare.

Corupția și lipsa standardelor etice din cadrul funcției publice amenință administrația publică în ceea ce privește consolidarea credibilității funcției publice și a instituțiilor democratice în fața propriilor cetățeni și contribuie, de asemenea, la agravarea sărăciei și la slăbirea sistemului de servicii prestate cetățenilor.

Cauzele fenomenului de corupție identificate de mass-media din Republica Moldova.

Pentru ca prevenirea și combaterea fenomenului de corupție să fie eficientă este necesară concentrarea pe înțelegerea cauzelor profunde ale diferitelor manifestări ale actelor de corupție, precum și pe găsirea unor metode de eliminare sau de diminuare a acestui fenomen.

- ***Un cadru legislativ incoerent și insuficient, necorelat cu măsurile manageriale eficiente, care să reducă riscul de a ceda tentațiilor corupției.***

Buna funcționare a administrației publice este condiționată și de prevederile legale în domeniu. Cu cât acestea sunt mai clare și mai eficiente, cu atât arbitrariul și ilegalitatea vor fi mai puțin prezente în acțiunile acesteia. Adoptarea unei legislații specifice, menită să pună capăt fenomenului de corupție, prezintă o importanță deosebită în prevenirea și combaterea corupției, dar simpla adoptare a unor legi anticorupție este o condiție necesară, nu însă și suficientă. Practica a demonstrat că modificarea sau dezvoltarea cadrului legal nu a condus la rezultatul dorit, de descurajare a fenomenelor de corupție.

- **Condițiile de muncă**

Sentimentul de nesiguranță la locul de muncă, promovarea în funcție pe baza criteriilor politice și nu a celor profesionale sunt doar câteva din problemele care necesită o soluționare rapidă, astfel încât să se asigure un cadru de exercitare a funcției publice liber de orice ingerințe de ordin subiectiv-personal ce ar favoriza fenomenul de corupție.

- **Lipsa transparenței și a comunicării în sectorul public**

Transparența, una dintre premisele necesare asigurării unei administrații eficiente, derivă din dreptul constituțional al cetățeanului la informație. Legislația din Republica Moldova are câteva reglementări menite să asigure această condiție, dar acestea sunt incomplete sau defectuos realizate, limitând accesul opiniei publice la informație. În Constituție se precizează că „dreptul persoanei de a avea acces la orice informație de interes public nu poate fi îngădit”.

- **Existența unui anumit grad de politizare a administrației**

Într-o administrație compusă din funcționari subordonați unui partid poate apărea tendința de nerespectare a libertăților publice și de manifestare a unor acte de corupție. Numai o administrație compusă din funcționari recrutați pe criteriul valoric poate rezista la diferitele influențe ale grupurilor de presiune și, implicit, fenomenului de corupție.

- **Lipsa stimulentele materiale și morale**

Există o corelație între nivelul salarizării unui funcționar și capacitatea acestuia de a rezista tentațiilor corupției. Salariile mici îi determină pe funcționarii publici să caute modalități prin care să le mărească. La aceasta se mai adaugă și inexistența unui sistem de recrutare și promovare bazat în mod exclusiv pe merite și performanțe, care ar contribui la stabilitatea funcționarului public și la garantarea poziției acestuia. Atâta timp cât nivelul salarizării din administrația publică nu se aliniază unor standarde decente, care să reflecte importanța activității depuse și să permită atragerea de funcționari competenți și atâta timp cât eforturile nu se vor concentra în sensul implementării unui sistem de recrutare și promovare în funcția publică bazat pe merit, fenomenul corupției nu se va diminua.

- **Atitudinea pasivă a cetățenilor (lipsa unei societăți civile active) în raport cu administrația publică**

Neimplicarea cetățenilor în mod direct în identificarea și sesizarea cazurilor de corupție din administrație favorizează perpetuarea acestui fenomen. Pentru asigurarea unei mai mari receptivități a cetățenilor privind semnalarea și sesizarea cazurilor de corupție, este necesară realizarea unor contacte directe între aceștia și instituțiile abilitate în combaterea ei și a eventualelor bariere administrative. Pe lângă acestea, este indispensabilă și asigurarea accesului cetățenilor la informații, pentru a le permite să observe eventualele nereguli.

Domeniile cele mai vizate în articolele analizate cu tematica axată pe fenomenul corupției la nivel local în cadrul proiectului **„Transparența și responsabilitatea autorităților publice prin activități comune ale mass-media și ONG-urilor locale și regionale”**, realizat de Centrul CONTACT și finanțat de Uniunea Europeană, sunt: autoritățile administrației publice locale, instituție neoficializată, proiect utopic, puterea primarului e în putere, casa contabilei, interesele private și de partid versus interesul public general, certificat falsificat cu abateri evidente de la legislație, achiziții publice la prețuri duble, exagerarea prețului.

Centrul Contact a organizat Gala de Premiere a bunelor practici de prevenire a corupției la nivel local, la acest eveniment au fost

premiat bunele practici de prevenire a corupției la nivel local implementate de ONG-uri și mass-media. Inițiativa aparține Centrului CONTACT și este parte a proiectului „**Transparența și responsabilitatea autorităților publice prin activități comune ale mass-media și ONG-urilor locale și regionale**”.

Scopul **Galei de Premiere** a fost de a identifica, promova și premia bunele practici de prevenire a corupției la nivel local, realizate de ONG-uri și mass-media locale din Republica Moldova.

Mai jos vom prezenta lista câștigătorilor Galei de prevenire a corupției la nivel local pe anul 2016:

1. **Valeriu Ciorbă, Portal informativ al localității – www.colonita.eu, Premiul I pentru cea mai bună practică în domeniul prevenirii corupției la nivel local.**
2. **Tudor Iașenco, director, Publicația periodică Cuvântul SRL, Premiul II pentru cea mai bună practică în domeniul prevenirii corupției la nivel local.**
3. **Olesea Tabarcea, Director executiv, „Clinica Juridică Universitară” din mun. Bălți, Premiul II pentru cea mai bună practică în domeniul prevenirii corupției la nivel local.**
4. **Sanda Sandu, Președinte, Grup de inițiativă CNA Studențesc, Premiul III pentru cea mai bună practică în domeniul prevenirii corupției la nivel local.**
5. **Eugenia Roșca, Asociația Obștească Concordia, Premiul III pentru cea mai bună practică în domeniul prevenirii corupției la nivel local.**
6. **Tudor Cășlaru, președinte, AO Centrul Informațional Tighina.**
7. **Valeriu Gorincioi, președinte, Asociația profesorilor, studenților și elevilor “Vadevecum”, Călărași.**
8. **Andrei Bargan, director, MEDIA TV, Cimișlia.**
9. **Vasile Roman, director, Publicația periodică ziarul „Opinia liberă” SRL.**
10. **Natalia Ignat, președinte, AO Părinților și Pedagogilor din gimnaziul s. Mărăndeni, r. Fălești.**

11. Domnica Cemortan, președinte, Fundația „Domnica Cemortan”.

12. Petru Botnaru, președinte, Asociația Obșteasca Terra-1530, S. Vorniceni, Strășeni.

În cadrul evenimentului au fost prezentate și cele 3 spoturi video cu tematica anticorupție, realizate în cadrul proiectului.

Ca unul din subiecții principali ce participă activ la combaterea și prevenirea fenomenului corupției la nivel local, mass-media la nivel local ajută cetățenii :

- **să fie informați**, uzând de dreptul cetățeanului de a accesa informații publice, pentru a realiza monitorizări ale activității instituțiilor publice, cu scopul final de a identifica problemele de integritate publică;
- **să sesizeze** autorităților abilitate faptele concrete de corupție identificate în urma monitorizării sau descoperite accidental;
- **să propună soluții** pentru rezolvarea problemelor de integritate identificate;
- **să exercite presiune** pentru adoptarea, din partea autorității publice locale, a unei conduite care să conducă spre rezolvarea problemelor sesizate de către mass-media;
- **să se implice în procesul de luare a deciziilor** și de adoptare a politicilor publice, pentru a asigura ca acestea să răspundă nevoilor comunității și nu intereselor private – personale sau de grup – ale persoanelor cu putere de decizie din cadrul instituțiilor publice.

3.3 Abordarea strategică în tratarea și prevenirea corupției

Strategia națională anticorupție pentru anii 2011-2015 relevă, inclusiv, necesitatea unor măsuri de ordin strategic, organizatoric și practic pentru a reduce nivelul de corupție la toate nivelele de administrare și pentru a genera o mai mare încredere din partea populației în sectorul public. Reiterând consecințele social-economice nefaste ale corupției, Strategia califică drept acțiuni prioritare prevenirea și

combaterea riscurilor la corupție și a fenomenelor conexe, cum ar fi: birocratismul excesiv, protecționismul, traficul de influență, promovarea concurenței neloiale, lipsa de transparență etc. prin măsuri de ordin strategic și de abordare sistemică.

În scopul instituirii unui sistem eficient de planificare strategică în domeniul prevenirii și tratării riscurilor la corupție în cadrul autorităților administrației publice locale, precum și în vederea acordării suportului metodologic necesar acestor autorități se propune Modelul și metodologia de elaborare a Planurilor strategice de prevenire și tratare a riscurilor de corupție în cadrul autorităților administrației publice locale.

Scopul planurilor strategice de tratare și prevenire a riscurilor de corupție este crearea unui cadru rațional, coerent și integru al acțiunilor, resurselor și responsabililor orientat spre creșterea integrității la nivelul autorităților administrației publice locale, îmbunătățirea relației dintre cetățeni și autorități, creșterea transparenței și a eficienței serviciilor publice prestate.

Planurile strategice de tratare și prevenire a riscurilor de corupție au drept obiective:

1. Identificarea punctelor slabe și lacunelor existente la nivelul capacităților (resursele umane, abilitățile acestora, sistemele de proceduri interne) și la nivel organizațional (structurile și responsabilitățile) care condiționează riscuri la corupție, precum și a măsurilor de înlăturare a acestor deficiențe;
2. Definirea viziunii strategice, obiectivelor și a acțiunilor autorităților publice în procesul de provenire și tratare a riscurilor la corupție.

Principalele componente ale Planului-model sunt:

- **diagnosticarea vulnerabilității la corupție;**
- **identificarea lacunelor și a verigilor slabe în procedurile de prestare a serviciilor publice; determinarea domeniilor de intervenție;**
- **viziunea pe termen mediu de prevenire și tratare a corupției;**

- **obiectivele strategice, prioritățile și acțiunile; principalii factori implicați, resursele necesare pentru implementarea acțiunilor, precum și rezultatele așteptate de la realizarea acțiunilor.**

În realizarea acestui proces este importantă participarea liderilor, managerilor, personalului și a altor factori interesați – cetățeni, agenți economici și reprezentanți ai societății civile, considerând că aceștia sunt persoane capabile, integre, cu o cunoaștere profundă a problemelor cu care se confruntă.

Impactul așteptat de la implementarea planurilor de tratare și prevenire a riscurilor de corupție pe termen lung este:

- **Asigurarea unei administrații publice locale mai eficiente, transparentă și integră;**
- **Prestarea serviciilor publice adecvate și la nivel profesionist înalt;**
- **Utilizarea adecvată și eficientă a banilor publici;**
- **Îmbunătățirea imaginii administrației publice și creșterea încrederii societății;**
- **Asigurarea condițiilor instituționale pentru un proces de dezvoltare durabilă.**

Diagnosticul vulnerabilității la corupție

Diagnosticul vulnerabilității la corupție prezintă în mod detaliat rezultatele celor două etape de diagnosticare:

- 1. Etapa de chestionare a factorilor de interes intern și extern;**
- 2. Etapa de diagnostic aprofundat.**

Etapa de chestionare a factorilor de interes intern și extern este prima activitate în elaborarea Planului Strategic de tratare și prevenire a riscurilor de corupție. Având în vedere abordarea participativă a procesului de elaborare în cadrul primei etape, se desfășoară un sondaj de opinie a factorilor de interes din mediul intern și extern. Sondajul se realizează în baza a două chestionare, care includ domeniile și activitățile prestate de către administrația locală. Domeniile de analiză și serviciile analizate vizează competențele autorităților locale

stabilite de Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006 și Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28.12.2006, etc. În chestionare, fiecare participant estimează două aspecte ale fiecăreia din activitățile/serviciile identificate:

1. **Gradul de vulnerabilitate la corupție;**
2. **Nivelul impactului în cazul manifestării actelor de corupție.**

După desfășurarea sondajului, fiecare chestionar este prelucrat într-o bază de date și pentru fiecare activitate și serviciu analizat se calculează doi indicatori:

- **Indicatorul de vulnerabilitate la corupție;**
- **Indicatorul de impact al posibilelor fapte de corupție.**

Identificarea vulnerabilității la corupție se efectuează pe baza Indicatorului de vulnerabilitate calculat cu ajutorul formulei lui Robert Klitgaard¹³:

Corupție = Monopol + Discreție - Transparență (responsabilizarea)

Conform acestei formule, activitățile sunt vulnerabile la corupție atunci când există **Monopol** în livrarea lor, **Discreție** în luarea deciziilor și lipsește **Transparența** (responsabilizarea) celor care iau decizii.

Participanții la sondajul de opinie publică au fost rugați să evalueze fiecare activitate în parte și să noteze de la 1 la 5 (1 = în foarte mică măsură până la 5 = în foarte mare măsură):

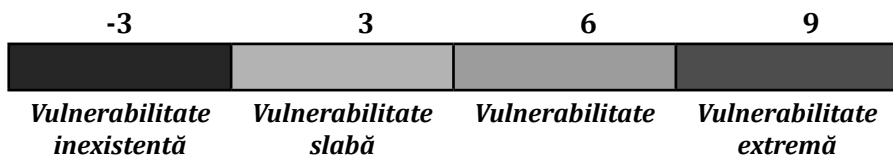
- **Nivelul de Monopol:** măsura în care activitatea respectivă constituie un monopol al Consiliului local (nu există competiție în îndeplinirea acestei activități).
- **Nivelul de Discreție:** măsura în care, în cadrul îndeplinirii acestor activități, deciziile *sunt luate discreționar* (nu există reglementări și proceduri clare care să ghideze luarea deciziilor, sau dimpotrivă, există prea multe reglementări, unele chiar contradictorii, iar cel care ia decizia poate alege regula care îi convine).

¹³ Klitgaard R., , Maclean R., Abaroa și Lindsey, *Orașe corupte - un ghid practic de tratare și prevenire*, Paris, Ed. Humanitas, 2006, tradus și tipărit prin grija FPDL

- **Nivelul de Transparență:** măsura în care deciziile sunt luate *în mod transparent* (există informații sau acces ușor la informațiile privind modul în care se iau deciziile în cadrul activității respective).

Calcularea **Indicatorului de Impact** s-a realizat prin evaluarea celor aproximativ 60 de activități utilizând o scară de la 1 la 5 (1 = nu există impact negativ, până la 5 = impact negativ deosebit de grav) a Impactului pe care l-ar avea posibilele acte de corupție asupra calității vieții cetățenilor, a viitorului și a imaginii Consiliului local.

Valoarea acestui Indicator poate varia de la -3 (situația în care nu există vulnerabilitate: Monopol minim = 1 + Discreție minimă = 1 - Transparență maximă = 5) la 9 (situație în care vulnerabilitatea este maximă: Monopol maxim = 5 + Discreție maximă = 5 - Transparență minimă = 1). Între aceste valori sunt stabilite patru intervale ale Indicatorului de vulnerabilitate la corupție, codificate prin următoarele culori:



Astfel, se calculează media Indicatorului de vulnerabilitate al fiecăreia din activitățile identificate. Toate activitățile al căror indice mediu va depăși valoarea 3 se vor considera ca fiind vulnerabile la corupție.

Pentru a identifica nivelul impactului unor posibile acte de corupție care s-ar manifesta în cadrul activităților evaluate, s-au stabilit două intervale de valori, între valoarea minimă 1 și cea maximă 5:



După identificarea activităților și serviciilor vulnerabile la corupție (având valori medii egale sau mai mari decât 3) s-a verificat nive-

lul impactului negativ pe care eventuale acte de corupție din cadrul acestor activități l-ar avea asupra vieții cetățenilor, viitorului și imaginii Consiliului local.

Aceste două criterii – vulnerabilitatea la corupție și nivelul impactului negativ – s-au folosit pentru a elimina din planul strategic de tratare și prevenire a corupției eventualele activități și servicii care, deși ar fi identificate ca fiind vulnerabile la corupție, nu ar fi considerate ca având un impact negativ semnificativ.

În cadrul acestei metodologii lucrăm cu următoarele definiții:

- **Activități** = totalitatea proiectelor incluse pe domenii comune de implementare;
- **Amenințare** = acțiunea sau evenimentul potențial de corupție care poate să apară în cadrul activității;
- **Atribuții** = domenii de activitate aflate în responsabilitatea administrației publice locale (ex. achiziții publice, urbanism, gestionarea proprietății publice etc.);
- **Corupție** = Folosirea abuzivă a funcției oficiale în vederea unui câștig personal;
- **Obiectiv strategic** = imagine a unui viitor dorit care este mai aproape în timp și mai puțin complex decât viziunea, fiind un domeniu specific al viziunii descris cu mai multe detalii;
- **Risc** = probabilitatea de apariție a unei amenințări de corupție vizând un angajat, colectiv profesional sau domeniu de activitate, determinat de cauze/vulnerabilități specifice și de natură să producă un impact/efecte cu privire la îndeplinirea obiectivelor activităților unei structuri;
- **Viziune** = imagine a unui viitor îndepărtat și dorit care ghidează procesul de schimbare și descrie situația în care problemele au fost rezolvate și obiectivele atinse;
- **Vulnerabilitate** = slăbiciune în sistemul de reglementare sau în cel de control al activităților ce ar putea fi exploatare declanșând o faptă de corupție.

Astfel, **Planul strategic** este constituit din studiul **Diagnostic**, prin care au fost identificate activitățile vulnerabile la corupție, **Vizi-**

unea strategică ce urmează a fi realizată prin **Obiectivele strategice** și **Acțiuni** care sunt grupate pe **Obiective strategice**.

Viziunea este imaginea unui viitor îndepărtat și dorit care ghidează procesul de schimbare și descrie situația în care problemele au fost rezolvate și obiectivele atinse. Viziunea poate fi descrisă prin fraze mai lungi sau mai scurte (Sloganuri) care descriu:

- **Viitorul dorit;**
- **Aspecte tematice ale acestui viitor dorit.**

Viziunea reflectă imaginea prestării serviciilor de către subdiviziunile APL la sfârșitul perioadei de implementare a Planului și reprezintă punctul final al schimbării situației curente și soluționarea problemelor existente, fiind sinteza tuturor activităților identificate pentru diminuarea vulnerabilității la corupție.

Obiective strategice

Un Obiectiv strategic este o imagine a unui viitor dorit care este mai aproape în timp și mai puțin complex decât viziunea, fiind un domeniu specific al viziunii descris cu mai multe detalii.

Realizarea Viziunii strategice se asigură prin atingerea unor finalități sectoriale identificate prin Diagnostic ca fiind cele mai vulnerabile. Pe fiecare din domeniile de intervenție, activitățile factorilor implicați vor fi orientate spre atingerea Obiectivelor strategice.

Abordări strategice

Implementarea Planului strategic de tratare și prevenire a riscurilor de corupție se va baza pe anumite abordări strategice: fie se va axa pe creșterea costului moral al corupției, fie pe creșterea gradului de transparență, fie pe diversificarea și aplicarea sistemului de recompense sau pe înăsprirea penalizărilor.

Planul de acțiune

Planul de acțiune are rolul să stabilească activitățile, acțiunile, perioada, costul estimativ, responsabilii și rezultatele așteptate de la implementarea Planului.

Activitățile reprezintă totalitatea acțiunilor/proiectelor incluse pe domenii comune de implementare. Activitățile și acțiunile/pro-

iectele sunt asemănătoare, diferența dintre ele fiind dată de gradul de complexitate și perioada de timp în care se desfășoară. Proiectele sunt totalitatea unor acțiuni cu obiective fixate, concepute să producă rezultate specifice într-un cadru de timp delimitat.

Perioada este timpul necesar pentru realizarea unei activități/acțiuni/proiect. Responsabilii sunt persoanele din cadrul autorității administrației publice responsabile de realizarea activității/acțiunii planificate. Indicatorii de performanță reprezintă cuantificarea rezultatelor așteptate de la realizarea acțiunii/activității.

Mecanismele de monitorizare și evaluare

În acest capitol se descrie cadrul instituțional al implementării, monitorizării și evaluării implementării Planului, precum și Riscurile și impedimentele în implementarea și realizarea Planului.

Pentru asigurarea unor condiții adecvate de monitorizare și evaluare din partea comunității și publicului larg, se recomandă plasarea Planului și a rapoartelor de monitorizare și evaluare pe pagina web oficială a autorității administrației publice locale.

Cadrul instituțional

Pentru coordonarea și controlul implementării Planului se recomandă determinarea unei persoane sau crearea unei structuri (de exemplu: Comisie) responsabile de coordonarea implementării Planului. În afara structurii/persoanei responsabile, cadrul instituțional al implementării și monitorizării Planului va mai include:

- **Responsabili de implementarea acțiunilor/proiectelor;**
- **Mecanismul de monitorizare a procesului de implementare a Planului Strategic și procedurile de raportare.**

În perioada de implementare, responsabilii de realizarea planului de acțiuni vor raporta îndeplinirea activităților, proiectelor și atingerea obiectivelor specifice APL. Monitorizarea implementării proiectelor, acțiunilor și strategiilor se va efectua prin intermediul Indicatorilor de performanță stabiliți în Planul de acțiuni.

În procedura de monitorizare și evaluare se vor aplica prevederile din Anexa 2. Metodologia de monitorizare și de evaluare a Strategiilor

naționale anticorupție pe anii 2011-2015, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr. 154 din 21.07.2011. Anual, APL va evalua și va actualiza Planul Strategic. În cazul apariției unor noi necesități sau a realizării unor proiecte, Planul de acțiuni va fi modificat.

Riscuri și impedimente de implementare

În acest subcapitol se identifică și se descriu eventualele riscuri interne și externe care ar crea eventuale obstacole în implementarea planului.

CONCLUZII FINALE

În urma cercetărilor teoretico-metodologice realizate pentru elaborarea acestui ghid, venim cu o serie de concluzii :

În scopul accelerării reformei în administrația publică locală, precum și a stopării corupției în rândul funcționarilor publici se vor întreprinde următoarele acțiuni:

1. Completarea și armonizarea cadrului legislativ prin adoptarea legii salarizării funcționarilor publici

Crearea și implementarea unui sistem de salarizare a funcționarilor publici motivant, simplu și transparent, care să reflecte activitatea executată de aceștia și care să poată fi susținut financiar, prezintă la ora actuală o importanță majoră, contribuind în mod semnificativ la diminuarea actelor de corupție.

2. Restructurarea de fond a Corpului Funcționarilor Publici

Dezvoltarea unui corp profesionist de funcționari publici, stabil și neutru din punct de vedere politic, care să elaboreze strategiile și politicile privind managementul funcției publice, prin care să contribuie la eficientizarea sistemului administrativ și la îmbunătățirea relațiilor dintre administrație și societatea civilă în concordanță cu cerințele referitoare la implementarea acquis-ului comunitar și integrarea în Uniunea Europeană. Pe lângă acestea, mai sunt necesare și reducerea numărului de funcționari publici cu funcții de conducere, angajarea prioritară în administrația publică de personal cu studii superioare, întinerirea personalului, precum și descentralizarea serviciilor publice comunitare și desconcentrarea unor activități de la nivelul autorităților centrale.

3. Selecția riguroasă a funcționarilor publici

Procesul de selecție trebuie să aibă ca finalitate atragerea în instituțiile publice a acelor funcționari publici care se află cel mai aproape de standardele de performanță stabilite și care au cele mai multe șanse de a realiza obiectivele individuale și organizaționale. În acest context, organizarea și desfășurarea concursurilor și a examenelor

pentru ocuparea funcției publice trebuie să aibă drept caracteristică principală transparența, pentru a înlătura astfel suspiciunile în privința unor presupuse nereguli la încadrarea într-o funcție publică.

4. Profesionalizarea și pregătirea funcționarilor publici

Procesele de reorganizare a instituțiilor administrației publice, procesul de descentralizare și de consolidare a autonomiei locale, aplicarea principiului subsidiarității, precum și orizontul creat de noile roluri ale administrației se pot realiza numai printr-o implicare crescută a funcționarilor publici și, nu în ultimul rând, printr-o continuă perfecționare a acestora.

5. Schimbarea de fond a relației cetățean – funcționar public

Accesul cetățenilor la informațiile necesare prin acordarea posibilității de a sesiza operativ disfuncționalitățile.

6. Corelarea salariilor cu responsabilitățile funcționarilor publici

Introducerea unui sistem de salarizare individual, corelat cu complexitatea muncii depuse și cu capacitatea persoanei de a o îndeplini, precum și creșterea reală a salariilor funcționarilor publici reprezintă un factor important care condiționează îndeplinirea cu profesionalism a sarcinilor și atribuțiilor ce revin funcționarilor publici, având ca efect creșterea gradului de cointerese a funcționarilor la realizarea obiectivelor stabilite și diminuarea riscului ca aceștia să cedeze tentațiilor corupției.

7. Actualizarea planurilor sectoriale de acțiune împotriva corupției prin completarea Planului de acțiune al fiecărui raion, oraș, sat privind combaterea corupției în administrația publică locală

BIBLIOGRAFIE

1. Anti-Corruption and Integrity in German Development Policy
BMZ
2. Center for the Study of Democracy, Ruslan Stafanov
3. Comisia Europeană. Să înțelegem politicile Uniunii Europene:
Lupta UE împotriva fraudei și a corupției, Uniunea Europeană,
2015.
4. Comisia Europeană – COM (2011) 308 final - Comunicarea Comi-
siei către Parlamentul european, Consiliul și Comitetul economic
și social european: Combaterea corupției în UE, 2011.
5. Europos sajungos parama: Lietuvos galimybes (European Union
support: Opportunities for Lithuania), pp. 197-222, Institutul pen-
tru Societatea Civilă, Versus Aureus, Vilnius, 2006.
6. Eurobarometrul Special 397 din 2013.
7. GAȚCAN I., Corupția ca fenomen social și mecanisme anticorupție
(Cazul Republicii Moldova), Teză de doctor, Chișinău, 2015.
8. Ghidul Transparency International, Sisteme de Integritate Publi-
că, Volum editat de Jeremy Pope, Asociația Română pentru Trans-
parență, București, 2002.
9. Klitgaard R., , Maclean R., Abaroa și Lindsey, Orașe corupte - un
ghid practic de tratare și prevenire, Paris, Ed. Humanitas, 2006,
tradus și tipărit prin grija FPDL.
10. NICOLAE R., STAN V., Bune practici și instrumente de lucru pentru
prevenirea corupției în administrația publică, Centrul de Resurse
Juridice, 2015.
11. Raport Anticorupție al Uniunii Europene către Consiliul și Parla-
mentul European, Bruxelles, 3.2.2014 COM(2014).
12. UK Anti-Corruption Plan 2014, www.gov.uk.
13. Wolf S., Anti-corruption and civil society in Germany, University
of Konstanz, 2014.