

Structura administrativ – teritorială

Teritoriul Republicii Moldova este organizat, sub aspect administrativ, în sate, orașe, raioane și unitatea teritorială autonomă Găgăuzia. În condițiile legii, unele orașe pot fi declarate municipii¹. Statut de municipiu au următoarele orașe: Chișinău, Bălți, Bender, Comrat și Tiraspol.

Structura administrativ-teritorială a Republicii Moldova este separat pe două nivele: sate (comune) și orașe (municipii) sunt atribuite primului nivel, iar raioanele sunt atribuite la nivelul al doilea². Republica Moldova numără 932 de unități teritorial-administrative, 898 dintre ele sunt de la primul nivel, iar 34 sunt de nivelul II. Aici nu sunt incluse unitățile administrativ-teritoriale de pe malul stâng al Nistrului, pentru că e o regiune autoproclamată separată, care nu este recunoscută de Moldova și de comunitatea internațională.

Este necesar de remarcat faptul că în prezent, un număr mare de localități „există” contrar legislației în vigoare, care prevede că unitatea administrativ-teritorială de sine stătătoare se formează dacă are o populație, de regulă, de cel puțin 1500 de locuitori și dispune de mijloace financiare suficiente pentru întreținerea aparatului primăriei și instituțiilor sferei sociale. Un șir de unități administrativ-teritoriale nu au numărul necesar de locuitori, fie nu sunt funcționale din punct de vedere economic.

Organizarea și funcționarea autorităților administrației publice locale

În calitate de autorități ale administrației publice locale prin care se exercită autonomia locală în sate (comune), orașe (municipii) sunt consiliile locale, ca autorități deliberative, și primarii, ca autorități executive, iar în raioane sunt consiliile raionale, ca autorități deliberative, și președinții de raioane, ca autorități executive.³

Modalitatea de organizare și funcționare a autorităților specifice unității teritoriale autonome Găgăuzia (Adunarea Populară a Găgăuziei, Comitetul executiv, Guvernatorul Găgăuziei) sunt stabilite în legea care reglementează statutul special al unității teritoriale autonome Găgăuzia⁴.

Constituția Republicii Moldova stabilește un șir de principii pe care se întemeiază organizarea și funcționarea administrației publice locale. Aceste principii se referă la autonomia locală, descentralizarea serviciilor publice, legalitatea în raporturile dintre autoritățile publice și colaborarea în rezolvarea problemelor comune. Principiile constituționale sunt strâns legate între ele și au menirea de a asigura o activitate eficientă a autorităților administrației publice locale.

Raporturile din cadrul administrației publice locale sunt determinate de lege, prin care se stabilește că consiliile locale și cele raionale, primarii și președinții de raioane funcționează ca autorități administrative autonome, soluționând treburile publice din sate (comune), orașe (municipii) și raioane în condițiile legii. O astfel de prevedere legală plasează activitatea autorităților administrației publice locale pe o treaptă de egalitate, ele rezolvă problemele comune, axându-se pe principiul autonomiei funcționale.

¹ Constituția Republicii Moldova

² Legea nr. 764 din 27.12.2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova

³ Legea privind administrația publică locală nr.436 din 28.12.2006

⁴ Legea nr.344 din 23.12.1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri)

În ceea ce privește raporturile dintre autoritățile publice centrale și cele locale, legea indică că acestea se bazează pe principiile autonomiei, legalității, transparenței și colaborării în rezolvarea problemelor comune. Practic toate raporturile dintre autoritățile publice locale și alte autorități urmează să fie construite strict în conformitate cu interesele acestor autorități, respectând principiul autonomiei, fără a admite careva ingerințe în activitatea acestora. În dezvoltarea acestei idei, legea concretizează că între autoritățile centrale și cele locale, între autoritățile publice de nivelul întâi și cele de nivelul al doilea nu există raporturi de subordonare, cu excepția cazurilor prevăzute de lege.

Realitățile din Republica Moldova ne arată că de jure, autoritățile APL din Republica Moldova dispun de o autonomie declarată deplină, însă, de facto, aceasta este limitată, parțial din cauza ingerinței APC în activitatea lor cotidiană, parțial din cauza resurselor financiare proprii aflate sub limita necesității. Totodată, limitarea autonomiei locale este cauzată și de o organizare administrativ-teritorială excesiv de fragmentată (32 raioane, 932 unități administrativ-teritoriale la o populație de 3,5 milioane, pe un teritoriu cu o suprafață de 33 843 km²), fapt ce determină și capacități instituționale și administrative insuficiente.

Procesul de descentralizare

Deși în decursul ultimilor ani în Republica Moldova au fost întreprinse mai multe măsuri în domeniul descentralizării și consolidării autonomiei locale, rezultate semnificative întârzie să se producă. Până în prezent, autoritățile locale activează într-un mediu excesiv de politizat, cu capacități administrative extrem de reduse, fiind investite cu competențe și responsabilități dificil de implementat din cauza nedelimitării clare a acestor competențe, lipsei de mijloace bănești, resurse umane și patrimoniu.

În anul 2012 a fost adoptată Strategia Națională de Descentralizare⁵, care stabilește obiectivele și sarcinile pe termen mediu (Planul de acțiuni cuprinde anii 2012-2015) în vederea descentralizării și asigurării unei autonomii locale autentice pentru autoritățile administrației publice locale, în corespundere cu principiile Cartei Europene a Autonomiei Locale, ratificată de Republica Moldova în anul 1997. Spre regret, suntem deja la finele anului 2015 și constatăm că peste 80 % din sarcinile preconizate în Strategie nu au fost realizate. Am putea remarca doar implementarea primei etape a reformei finanțelor publice locale.

În anul 2015 a început implementarea noului sistem de finanțe publice locale⁶. Acesta prevede reformarea sistemului de transferuri, prin eliminarea administrațiilor raionale din schema de repartizare a fondurilor de la bugetul central spre localități, astfel fiind diminuat și impactul pe care îl juca criteriul politic în relațiile inter-bugetare. Plus la aceasta, autoritățile locale de nivelul întâi sunt libere să elaboreze, aprobe, execute bugetul conform priorităților proprii, în funcție de suprafața localității, de numărul de locuitori și încasările ce provin din impozitele pe venit a persoanele fizice din raza localității. Totodată, banii proveniți din transferuri cu destinație generală (de echilibrare), din veniturile proprii pot fi planificați și cheltuiți conform necesităților localității și planurilor strategice locale.

În același timp, situația rămâne neschimbată în sistemul de repartizare a resurselor financiare destinate investițiilor capitale (drumuri, reparații capitale, apă, canalizare, termoizolarea clădirilor publice etc.), care continue să se efectueze după criteriile politice. Aici este vorba de Fondul de Dezvoltare Regională,

⁵ Legea privind Strategia Națională de Descentralizare nr.68 din 05.04.2012

⁶ Legea nr. 267 din 01.11.2013 pentru modificarea și completarea Legii finanțelor publice locale nr.397 din 16.10.2003

Fondul Ecologic, Fondul de Eficiență Energetică și Fondul Rutier, unde sunt concentrate cele mai importante resurse ale statului.

Actualmente procesul de descentralizare financiară a fost stopat. Pentru asigurarea reală a autonomiei financiare a autorităților locale trebuie să fie implementată și a doua etapă a reformei finanțelor locale – consolidarea bazei fiscale, ceea ce presupune un transfer real de resurse către autoritățile publice locale, adică mai multe surse de venit pentru administrația locală. Lipsa continuității și a unor acțiuni concrete în domeniul dat poate reduce efectul pozitiv al implementării primei etape de reformă a finanțelor locale, ba mai mult, poate conduce la discreditarea integrală a întregului proces de reformă în domeniul descentralizării.

Motivele nerealizării reformelor: lipsa de voință politică, lipsa de înțelegere a importanței domeniului și a reformelor care trebuie realizate, lipsa capacității necesare la nivelul APC de a implementa astfel de reforme ample, care trebuie să cuprindă administrația publică locală, cât și centrală.

Alegerea autorităților administrației publice locale

Alegerile primarilor și consiliilor locale/raionale sunt realizate în baza sistemului reprezentării proporționale. În cadrul acestui sistem se formează circumscripții electorale pentru fiecare unitate administrativ-teritorială. Primarii se aleg prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat, pentru un mandat de 4 ani. Candidatul pentru funcția de primar se consideră ales dacă a întrunit mai mult de jumătate din voturile valabil exprimate ale alegătorilor care au participat la votare. Pentru consilii, alegătorii sunt puși în fața mai multor liste de candidați incluși în buletinele de vot și urmează să aleagă o singură listă, fără a o putea modifica sau completa. Consiliile locale la fel se aleg pentru un mandat de 4 ani.⁷ Numărul de consilieri pentru fiecare unitate administrativ teritorială depinde de numărul de locuitori potrivit datelor statistice de la data de 1 ianuarie a anului în care au loc alegerile. Astfel, numărul consilierilor variază între 9 - 43, iar pentru mun. Chișinău este stabilit un număr de 51 consilieri. Președintele raionului este ales de consiliul raional, la propunerea a cel puțin o treime din consilierii aleși, cu votul majorității consilierilor aleși.

În iunie 2015, în Republica Moldova s-au desfășurat alegeri generale locale, în urma cărora au fost aleși 898 primari, 1116 consilieri raionali și 10564 consilieri sătești/comunali/orășenești. Rata de participare la vot a fost de 48,95%. Practic în toate secțiile de votare din țară a fost depășit pragul de 25% prezență la vot, ceea ce înseamnă că alegerile sunt valide. Cea mai scăzută rată de prezență a fost în UTA Găgăuzia – 43,08%, iar cea mai înaltă rată de prezență la urne s-a înregistrat în raionul Dondușeni – 58,08%⁸.

Rata scăzută de prezență la vot este cauzată de migrația masivă a populației la muncă peste hotarele țării (conform datelor oficiale persoanele plecate peste hotare sunt în număr de peste 300 mii, iar după datele neoficiale sunt plecați peste 1 (un) milion de cetățeni moldoveni), pasivitatea cetățenilor, decepția în principalele partide politice, neîncrederea în capacitatea autorităților publice locale de a rezolva problemele comunității.

Percepția fenomenului corupției

Corupția este percepută drept una din cele mai mari probleme a societății Republicii Moldova. Acest fapt este confirmat de un șir de sondaje și studii la nivel internațional și național.

⁷ Codul electoral nr.1381 din 21.11.1997

⁸ Comisia Electorală Centrală www.cec.md

După Indicele Perceperii Corupției al Transparency International⁹, în 2013 Republica Moldova s-a plasat pe locul 102 din 177 de țări (comparativ cu locul 112 din 180 de țări în 2008), înregistrând un nivel mediu în clasamentul țărilor Parteneriatului Estic.

Potrivit Asociației neguvernamentale de afaceri „TRACE International”, Republica Moldova ocupă locul 130 din 197 în clasamentul riscurilor de corupție (Global Business Bribery Risk Index) pentru 2014¹⁰. Acest clasament de măsurare a indicelui corupției reprezintă o alternativă a indicelui de percepție a corupției realizat de Transparency International. Conform clasamentului, Republica Moldova a obținut un scor moderat (49 de puncte) în ceea ce ține de „Transparența Guvernului și Administrațiilor”. În mediu, Republica Moldova are 64 de puncte ceea ce o plasează în grupul țărilor cu un risc înalt de corupție.

Cele mai recente sondaje naționale de opinie publică atestă că în lista preocupărilor populației corupția este pe primele locuri. Potrivit Barometrului Opiniei Publice, aprilie 2014, realizat de Institutul de Politici Publice¹¹, 31% din respondenți au indicat corupția ca fenomen ce îi îngrijorează cel mai mult. Rezultatele unui sondaj, realizat de către Centrul de Investigații Sociologice și Marketing CBS-AXA¹² în luna martie 2015, arată că 39,5% dintre cei intervievați sunt îngrijorați de nivelul corupției. Datele altui sondaj, realizat de International Republican Institute¹³, în perioada 29 septembrie -21 octombrie 2015, arată că 31% din cetățenii Republicii Moldova consideră corupția drept principala problemă și doar 4% consideră corupția ca problemă majoră a orașului/satului din care provin. Totodată, sondajul relevă că în privința autorităților publice locale 58% din respondenți au o atitudine nefavorabilă.

Corupția reflectată în mass-medie și proiecte a ONG-ilor de combatere a corupției

Actele de corupție, cu implicarea demnitarilor și funcționarilor publici de nivel central și local, sunt permanente în vizorul mass-mediei, care au efectuat multiple investigații jurnalistice și le-au publicat, inclusiv pe diferite portaluri online.

Printre cei mai importanți și activi reprezentanți ai mass-mediei putem menționa „Ziarul de Gardă”¹⁴, care are ca obiect de investigație cazurile de corupție în sistemul judecătoresc, averile nedeclarate ale judecătorilor, dar și ale funcționarilor publice de orice nivel și alte tipuri de investigații.

La fel notăm „RISE Moldova”¹⁵, care reprezintă o comunitate de jurnaliști de investigație, programatori și activiști din Republica Moldova și din România (RISE Project) ce investighează crima organizată și face conexiuni din zone off-shore, dezvăluie scheme de spălare a banilor din Europa de Est, scheme de corupție, contrabandă, fraude fiscale, trafic de arme și scoate la lumină afacerile ascunse ale politicianilor.

În anul 2003 și-a început activitatea Centrul de Investigații Jurnalistice¹⁶, constituit de către un grup de jurnaliști de investigație și trei organizații nonguvernamentale de media, care au realizat investigații

⁹ <http://www.transparency.org/cpi2013/results>

¹⁰ www.traceinternational.org

¹¹ http://ipp.md/public/files/Barometru/Brosura_BOP_04.2014_anexa_final.pdf

¹² <http://www.cbs-axa.md/>

¹³ www.iri.org

¹⁴ www.zdg.md

¹⁵ www.rise.md

¹⁶ www.investigatii.md

jurnalistic pe teme precum corupția, crima organizată, contrabanda, delapidări de fonduri, protecționism, implicarea demnitarilor de stat în activități de corupție, averea ilicită a demnitarilor, trafic de ființe umane, etc. Investigațiile sunt publicate concomitent în 16 ziare locale și câteva de nivel republican. Totodată, echipa Centrului de Investigații Jurnalistice a creat în 2012 o platformă online¹⁷ pentru semnalarea cazurilor de corupție și a infracțiunilor conexe. Aici pot fi raportate abuzurile și comportamentul neadecvat al funcționarilor, traficul de influență, conflictul de interese și incompatibilitățile, lipsa de transparență în instituțiile publice și gestionarea frauduloasă a banilor publici, averi nedeclarate sau dobândite ilicit și orice alte situații și fapte generatoare de corupție.

În anul 2006 a fost înființată „Alianța Anticorupție”¹⁸, ce reprezintă o uniune benevolă a ONG-urilor active în domeniul prevenirii, diminuării și eradicării fenomenului corupției din Republica Moldova. Actualmente Alianța numără circa 20 membri, alăturându-se reprezentanți ai mass-media, organizații de tineret, din sfera educației și științei etc. Alianța a semnat un acord de colaborare cu Guvernul Republicii Moldova și ori de câte ori este necesar sesizează instituțiile abilitate ale statului despre eventuale acte de corupție, acte conexe corupției și fapte de comportament corupțional, eventual abuz în serviciu, incompatibilitate și lipsă de integritate care i-au devenit cunoscute.

În anul 2012, Asociația Presei Independente¹⁹ și Alianța Anticorupție au editat o pagină anticorupție, numită „ACTIV”, care este axată pe activitățile anticorupție ale membrilor Alianței Anticorupție.

În anul 2008 a fost înființată, de către 7 organizații, „Inițiativa Civică pentru un Parlament Curat” cu scopul de a preveni alegerea candidaților compromiși sau corupți, prin prezentarea alegătorilor a informației obținute în urma monitorizării și confruntării acestora cu criteriile de integritate. În rezultat a fost creat o platformă on-line²⁰ la tema integrității persoanelor cu funcții publice. Portalul respectiv a devenit un spațiu de discuție și analiză a cazurilor de corupție politică, conflict de interese și alte devieri de la criteriile de integritate.

În calitate de ONG-uri active în combaterea corupției am putea menționa Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției²¹, ce reprezintă o asociație obștească, înființată în anul 2000, ce are ca scop reducerea nivelului corupției în țară, ridicarea nivelului conștientizării pericolului pe care-l prezintă fenomenul corupției, determinarea sferelor care au fost în cea mai mare măsură afectate de corupție, ridicarea nivelului transparenței în activitatea instituțiilor statale și celor politice, stabilirea unui control public eficient asupra activității organelor statului.

Totodată, Transparency International Moldova²² este o filială națională a organizației mondiale anti-corupție Transparency International, ce activează în Moldova din anul 2000. Una din principalele priorități ale Transparency International Moldova este promovarea unei mișcări anti-corupție, convocarea celor mai pro-active personalități cunoscute în țară drept promotori ai principiilor transparenței și democrației. Tot aici trebuie să menționăm investigațiile jurnalistic din cele 8 volume ale buletinului „Jurnaliștii împotriva corupției”, editat de Transparency International Moldova în ultimii ani.

¹⁷ www.anticoruptie.md

¹⁸ www.alianta.md

¹⁹ www.api.md

²⁰ www.moldovacurata.md

²¹ www.capc.md

²² www.transparency.md

În proiecte anti-corupție au fost implicate și alte ONG-uri, precum: Soros Moldova, Fundația Est-Europeană etc.

Instituțiile anticorupție create în Republica Moldova

În țară există trei instituții principale abilitate cu prevenirea și combaterea corupției: Centrul Național Anticorupție, Procuratura Anticorupție și Comisia Națională de Integritate²³.

Centrul Național Anticorupție a fost creat încă în anul 2002, fiind denumit pe atunci Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției. În 2012, după efectuarea reformei, Centrul a renunțat la competențele sale legate de crimele economice, ceea ce a dus la schimbarea denumirii sale. Centrul este o instituție anticorupție combinată, responsabilă atât de combaterea, cât și de prevenirea corupției, cu un număr total de 350 de angajați.

Procuratura Anticorupție este o instituție specializată, creată cu puțin timp după instituția anticorupție în 2002. Procuratura este responsabilă de conducerea tuturor anchetelor penale efectuate de ofițerii de investigație ai Centrului Național Anticorupție, dar poate să desfășoare anchete penale și de sine stătător.

Comisia Națională de Integritate a fost creată în 2012, fiind responsabilă de verificarea veniturilor, proprietăților și intereselor personale ale funcționarilor publici, conflictelor de interese și incompatibilităților în funcția publică. În exercitarea mandatului, Comisia activează de comun cu Centrul Național Anticorupție și cu Procuratura Anticorupție atunci când transmite constatările sale pentru investigații penale suplimentare.

Statistica cazurilor de corupție a aleșilor locali

Analiza cauzelor penale pe fapte de corupție, instrumentate de Centrul Național Anticorupție, ne demonstrează că numărul cazurilor de corupție în administrația publică locală este în continuă creștere. În anul 2010 au fost instrumentate de CNA 398 acte de corupție și cele conexe, dintre care 41 în administrația publică locală, adică 10,3% din toate cazurile penale de corupție (pentru comparație - în anul 2009 erau doar 29 cazuri în APL). În anul 2011 au fost 401 acte de corupție și cele conexe, iar în administrația publică locală - 48 de cauze penale (12% din numărul total de cazuri). În anul 2012 - 436 acte de corupție și cele conexe, iar în administrația publică locală - 68 de acte de corupție (15,6%). În anul 2013 - 411 acte de corupție și conexe corupției, dintre care 85 - în administrația publică locală (20,7%). În anul 2014 - 498 acte de corupție și cele conexe, iar în administrația publică locală - 82 cazuri (16,5%).

Referitor la deciziile pronunțate de instanțele judecătorești asupra acestor cauze penale pe fapte de corupție și în mod special a actelor de corupție din administrația publică locală, instrumentate de Centrul Național Anticorupție, spre regret nu avem o statistică elocventă. Notăm totuși datele cuprinse în Studiul privind dosarele corupției arhivate în instanțele de judecată în perioada 1 ianuarie 2010 - 30 iunie 2012²⁴.

Astfel, drept rezultat al examinării în instanță a cazurilor de corupție, instanțele au emis sentințe de condamnare în 60% din cauzele din prima instanță. Procedura penală a fost clasată în 31% de cauze, iar sentințe de achitare au fost emise în 9% din cazuri. În procesul de individualizare a pedepselor de către instanțe, s-a constatat că judecătorii au aplicat excesiv anumite prevederi ale legislației penale prin care

²³ Sistemul Național de Integritate Moldova 2014, Transparency International Moldova, <http://www.transparency.md/Docs/SNI-2014.pdf>

²⁴ http://cna.md/sites/default/files/statdata/eng_studiu_privind_dosarele_de_coruptie_final_decembrie_2013.pdf

pedeapsa penală a fost redusă semnificativ. Astfel, în fiecare al treilea dosar examinat, instanțele au decis să-l exonereze pe inculpat de răspunderea penală și să-l supună răspunderii administrative. La fiecare a patra condamnare, instanțele au hotărât să aplice pedepse mai blânde din cauza circumstanțelor excepționale. În fiecare al treilea caz, instanțele au hotărât să suspende aplicarea pedepsei cu închisoarea. În cazul tragerii la răspundere administrativă (circa 29%), sancțiunile aplicate au fost simbolice – circa 150 EUR. În timp ce, în cazul tragerii la răspundere penală (circa 60%), sancțiunile aplicate au inclus: amenzi penale (până la 80%) ajungând în medie la circa 670 EUR; privarea de dreptul de a deține anumite funcții (circa o treime, ceilalți doi treimi din condamnați nu au fost îngădite de la revenirea în serviciul public); închisoare cu suspendare condiționată a pedepsei (34%) și privațiune de libertate necondiționată (1,5% din condamnați) pe un termen mediu de șapte luni. Privațiunea de libertate necondiționată a fost aplicată doar pentru trafic de influență, nu pentru corupție pasivă și abuzuri comise de către funcționarii publici. Plus la aceasta, studiul a relatat că instanțele nu confiscă niciodată rezultatele infracțiunilor de corupție, astfel, infractorii nu sunt nici pedepsiți, nici împiedicați să comită infracțiuni noi de corupție în viitor. Totodată, a fost constatat că circa jumătate din toate cazurile de corupție (43%) au fost examinate într-o singură ședință de judecată și utilizat pe larg „acordurile de recunoaștere a vinovăției”, prin care inculpatul își admite vinovăția, astfel făcând posibilă examinarea cauzei printr-o procedură judecătorească simplificată, mai rapidă.

Studii și analize în domeniul corupției

În Republica Moldova au fost elaborate relativ puține studii și analize în domeniul corupției și practic nu există analize specializate privind corupția la nivel local. În mare parte, cercetările despre corupție sunt analizate tangențial într-un șir de studii tematice în administrație, economie, finanțe, etc. În continuare vom menționa o bună parte din aceste studii și anume:

În anul 2001, Centrul de Investigații Strategice și Reforme, împreună cu Transparency International Moldova elaborează studiul „Corupția și calitatea guvernării”²⁵. În 2003 Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) “Viitorul” întocmește raportul intitulat „Contextul economic și instituțional al corupției”²⁶. În anul 2007 IDIS “Viitorul” publică studiul „Protecția Autonomiei Patrimoniale Locale în Republica Moldova”²⁷, fiind descrisă situația în domeniul descentralizării și autonomiei patrimoniale locale. În anul 2009, experții IDIS “Viitorul” elaborează studiul “Organizarea și Funcționarea APL în Republica Moldova: Competențe, Structura și Resurse”²⁸.

Expert - Grup elaborează în anul 2010 „Studiul Analitic privind Structura Administrativ Teritorială Optimală pentru Republica Moldova”²⁹. Tot în 2010, Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD), în cadrul Programului Comun de Dezvoltare Locală Integrată, elaborează „Raportul de Evaluare a capacității administrative a autorităților administrației publice locale”³⁰. Acest raport are ca scop întărirea capacității raioanelor, orașelor și satelor țintă de a planifica, bugeta și implementa,

²⁵ <http://www.cisr-md.org/pdf/0101%20Coruptia%20si%20calitatea%20guvernarii.pdf>

²⁶ http://old.viitorul.org/public/433/ro/PE_1.pdf

²⁷ <http://viitorul.org/doc.php?l=ro&idc=306&id=749&t=/STUDII-IDIS/Administrare-publica/Politici-PublicePROTECTIA-AUTONOMIEI-PATRIMONIALE-LOCALE-IN-REPUBLICA-MOLDOVA>

²⁸ <http://www.viitorul.org/doc.php?l=ro&idc=306&id=2421&t=/STUDII-IDIS/Administrare-publica/Organizarea-si-functionarea-APL-in-Republica-Moldova-competente-structura-si-resurse>

²⁹ <http://www.expert-grup.org/ro/biblioteca/item/746-studiu-analitic-privind-structura-administrativ-teritorial%C4%83-optimal%C4%83-pentru-republica-moldova&category=180>

³⁰ <http://www.serviciilocale.md/doc.php?l=ro&idc=110&id=172&t=/Publicatii-i-resurse/Administratie-publica-locala/Raport-de-evaluare-a-capacitatilor-APL>

monitoriza și evalua dezvoltarea locală, precum și de a gestiona mai eficace și eficient serviciile publice prestate în beneficiul comunității. Este necesar de a menționa că Programul Comun de Dezvoltare Locală Integrată (PCDLI) este principalul partener al Guvernului Republicii Moldova în implementarea reformei de descentralizare, care își propune să promoveze autonomia autorităților administrației publice locale și să asigure accesul tuturor oamenilor, în special al celor vulnerabili, la servicii publice de calitate.

Tot în aceeași direcție, IDIS “Viitorul” întocmește în anul 2011 studiul „Evaluarea Atitudinilor, capacităților și Nevoilor Autorităților Republicii Moldova în Contextul Proceselor de Integrare Europeană”³¹. Expert - Grup publică în 2011 studiul „Eficiența Autorităților Publice Locale din Republica Moldova: Importanța și Factorii Determinanți”³². În același an apar 2 lucrări PCDLI ce se referă la administrarea patrimoniului de către APL și anume: „Evaluarea Descentralizării Proprietăților din Republica Moldova”³³ și „Instrumente de Clasificare a Proprietăților și Responsabilitățile Administrației Publice Centrale și Locale în Domeniu”³⁴.

În anul 2012 apar un șir de studii privind finanțele publice locale. Astfel, IDIS “Viitorul” elaborează „Ghidul Alesului Local” în domeniul finanțelor publice locale, procesul bugetar, autonomie financiară locală și bugetele locale³⁵. Programul Comun de Dezvoltare Locală Integrată publică Raportul „Finanțele Publice Locale, Practici și Modele Internaționale”³⁶. Totodată, Expert - Grup elaborează 2 studii: „Evaluarea eficienței și transparenței utilizării resurselor financiare publice alocate pentru drumuri”³⁷ și „Clientelism politic în alocarea investițiilor capitale autorităților publice locale în Republica Moldova”³⁸. Tot în acest an, IDIS “Viitorul” prezintă publicului studiul „Conflictul de Interese și Regimul de Incompatibilități în instituțiile administrației publice locale din Republica Moldova”³⁹. În anul 2012 mai apare „Studiul de evaluare a performanței orașelor beneficiare ale proiectului Local Government Support Project in Moldova”⁴⁰. Acest studiu este elaborat de către Chemonics International Inc din partea Agenției Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională și are ca scop evaluarea gradului de pregătire a autorităților publice locale (orașelor centre raionale și municipiilor Chișinău, Bălți și Comrat) pentru participare în proiect, conform unor indicatori de evaluare ai activității APL, printre care și „Acțiunile de prevenire și combatere a corupției”. IDIS “Viitorul” în anul 2012 publică și „Ghidul Alesului Local privind parteneriatul public - privat”⁴¹.

³¹ <http://www.viitorul.org/doc.php?l=ro&idc=306&id=3586&t=/STUDII-IDIS/Administrare-publica/Evaluarea-atitudinilor-capacitatilor-si-nevoilor-autoritatilor-Republicii-Moldova-in-contextul-proceselor-de-integrare-europeana>

³² <http://www.serviciilocale.md/doc.php?l=ro&idc=110&id=157&t=/Publicatii-i-resurse/Administratie-publica-locala/Eficienta-autoritatilor-publice-locale-din-Republica-Moldova-importanta-si-factorii-determinanti>

³³ http://www.serviciilocale.md/public/files/5._Evaluarea_descentralizarii_proprietilor_din_Republica_M.pdf

³⁴ http://www.serviciilocale.md/public/files/8._Evaluarea_descentralizarii_proprietilor_din_Republica_M.pdf

³⁵ <http://www.viitorul.org/doc.php?l=ro&idc=306&id=3751&t=/STUDII-IDIS/Administrare-publica/Ghidul-alesului-local-pe-domeniul-finantelor-publice-locale>

³⁶ <http://www.serviciilocale.md/doc.php?l=ro&idc=49&id=174&t=/Publicatii-i-resurse/Descentralizare/Raport-privind-finantele-publice-locale-Practici-si-modele-internationale>

³⁷ <http://www.expert-grup.org/ro/biblioteca/item/676-evaluarea-eficien%C8%9Bei-%C8%99i-transparen%C8%9Bei-utiliz%C4%83rii-resurselor-financiare-publice-alocate-pentru-drumuri&category=180>

³⁸ <http://www.expert-grup.org/ro/biblioteca/item/631-clientelism-politic-%C3%AEen-allocarea-investi%C8%9Biilor-capitale-autorit%C4%83%C8%9Bilor-publice-locale-%C3%AEen-republica-moldova&category=180>

³⁹ <http://viitorul.org/doc.php?l=ro&idc=306&id=3966&t=/STUDII-IDIS/Administrare-publica/Conflictul-de-interese-si-incompatibilitati-in-instituțiile-administrației-publice-locale-din-Republica-Moldova>

⁴⁰ http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00HXHT.pdf

⁴¹ <http://www.viitorul.org/doc.php?l=ro&idc=306&id=4122&t=/STUDII-IDIS/Administrare-publica/Ghidul-alesului-local>

Anul 2013 aduce în vizor studiul „Noile reglementări ale procesului bugetar pentru APL, principii, reguli, responsabilități”⁴², elaborat de către IDIS “Viitorul”.

În anul 2014, Expert - Grup prezintă studiul „Transparența în municipiul Chișinău”⁴³ și studiul „Achizițiile Publice în Republica Moldova: Probleme și Soluții”⁴⁴. Totodată, Transparency International Moldova publică studiul „Sistemul Național de Integritate Moldova 2014”⁴⁵, care abordează vulnerabilitatea statului la provocările corupției și vine cu propuneri pentru consolidarea durabilă a acestui sistem, inclusiv administrația publică locală.

În anul 2015, Expert - Grup a elaborat studiul „Despre cum se pierd banii publici: Percepția Autorităților Publice Locale”⁴⁶ și studiul „Evaluarea transparenței utilizării Fondului Rutier”⁴⁷. Totodată, IDIS “Viitorul” publică studiul „Transparența procesului decizional în cadrul autorităților administrației publice locale. Probleme și soluții”⁴⁸.

Strategiile și legislația anticorupție

Republica Moldova dispune pe lângă instituțiile anticorupție și de un cadru legal vast de prevenire și combatere a corupției.

Cele mai importante documente de politici în acest domeniu le-au constituit Strategia Națională de Prevenire și Combatere a Corupției, implementat printr-o serie de planuri de acțiuni în perioada 2005 – 2010⁴⁹ și Strategia națională anticorupție pe anii 2011–2015⁵⁰, cu 2 Planuri de acțiuni privind implementarea Strategiei⁵¹. Actualmente este în proces de elaborare o nouă Strategie anticorupție pentru anii 2016 - 2018 și un Plan de acțiuni pentru această Strategie.

În rezultatul evaluării implementării Strategiei Naționale Anticorupție 2005 - 2010⁵² s-a constatat că au fost îndeplinite peste 90% din toate acțiunile planificate în cadrul planurilor de acțiune ale Strategiei. Printre actele normative cele mai importante cu profil anticorupție, elaborate în acea perioadă, am putea numi: legea cu privire la conflictul de interese⁵³, legea cu privire la codul de conduită a funcționarilor publici⁵⁴, legea cu privire la transparența în procesul decizional⁵⁵, legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public⁵⁶, legea privind verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice⁵⁷,

⁴² <http://www.viitorul.org/doc.php?l=ro&idc=306&id=4124&t=/STUDII-IDIS/Administrare-publica/Noile-reglementari-ale-procesului-bugetar-pentru-APL>

⁴³ <http://www.expert-grup.org/ro/biblioteca/item/971-transparenta-chisinau&category=180>

⁴⁴ <http://www.expert-grup.org/ro/biblioteca/item/969-achizitii-publice-moldova&category=180>

⁴⁵ <http://www.transparency.md/Docs/SNI-2014.pdf>

⁴⁶ <http://www.expert-grup.org/ro/biblioteca/item/1129-recomandaricc-apl&category=180>

⁴⁷ <http://www.expert-grup.org/ro/biblioteca/item/1158-transparenta-fond-rutier&category=180>

⁴⁸ <http://viitorul.org/doc.php?l=ro&idc=295&id=4720&t=/STUDII-IDIS/Politica/Transparenta-procesului-decizional-in-cadrul-autoritatilor-administratiei-publice-locale-Probleme-i-solutii>

⁴⁹ Hotărârea Parlamentului nr. 421-XV din 16.12.2004 pentru aprobarea Strategiei naționale de prevenire și combatere a corupției 2005 - 2010 și Planului de acțiuni pentru realizarea Strategiei naționale de prevenire și combatere a corupției

⁵⁰ Hotărârea Parlamentului nr.154 din 21.07.2011 pentru aprobarea Strategiei naționale anticorupție pe anii 2011-2015

⁵¹ Hotărârea Parlamentului nr.12 din 17.02. 2012 și Hotărârea Parlamentului nr.76 din 16.05.2014

⁵² http://cna.md/sites/default/files/sna_rapoarte/raport_evaluare-final_-2013.pdf

⁵³ Legea nr.16 din 15.02.2008 cu privire la conflictul de interese

⁵⁴ Legea nr. 25 din 22.02. 2008 cu privire la codul de conduită a funcționarilor publici

⁵⁵ Legea nr. 239 din 13.11. 2008 cu privire la transparența în procesul decizional

⁵⁶ Legea nr. 158 din 04.07. 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public

⁵⁷ Legea nr. 271 din 18.12.2008 privind verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice

legea cu privire la prevenirea și combaterea corupției⁵⁸, Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Metodologiei de evaluare a riscurilor de corupție în instituțiile publice⁵⁹, etc.

În pofida acestui fapt, Strategia a realizat un progres limitat în atingerea scopului și obiectivelor propuse, deoarece principalele realizări anticorupție au rămas mai degrabă pe hîrtie, decît au fost puse în practică.

La moment nu avem o evaluare a implementării Strategiei naționale anticorupție pe anii 2011–2015, cel mai probabil va fi efectuată în viitorul apropiat. Printre actele normative anticorupție importante care au apărut în această perioadă sunt de remarcat: legea cu privire la Comisia Națională de Integritate⁶⁰, legea de amendare a legislației ce a stabilit retragerea imunității judecătorilor pentru acte de corupție⁶¹, legea de amendare a legislației pentru asigurarea independenței Centrului Național Anticorupție⁶², legea de amendare a legislației pentru înăsprirea sancțiunilor pentru actele de corupție, îmbogățirea ilicită, extinderea confiscării⁶³, legea cu privire la testarea integrității profesionale⁶⁴, Hotărârea Guvernului „Privind stabilirea valorii admise a cadourilor și aprobarea Regulamentului cu privire la evidența, evaluarea, păstrarea, utilizarea și răscumpărarea cadourilor”⁶⁵, Hotărârea Guvernului pentru aprobarea Regulamentului-cadru privind avertizorii de integritate⁶⁶, Hotărârea Guvernului pentru implementarea legii privind testarea integrității profesionale⁶⁷, etc.

La nivel local, autoritățile publice locale implementează cerințele cuprinse în actele normative enumerate mai sus, precum elaborarea și ținerea Registrelor (de evidență a avertizorilor de integritate; de evidență a cadourilor; privind conflictul de interese; de evidență a cazurilor de influență necorespunzătoare), aprobarea planului de acțiuni anticorupție la nivel local, etc.

Multe acțiuni întreprinse de Parlament, Guvern, autorități publice centrale și locale nu au fost eficiente și nu s-au soldat cu rezultat din cauza corupției în sistemul judecătoresc. În acest sens, a fost elaborată Strategia de reformare a sectorului justiției pentru 2011-2016⁶⁸, implementată printr-un Plan de acțiuni prevăzut pentru aceeași perioadă⁶⁹. Însă, spre regret, situația în justiție nu s-a îmbunătățit semnificativ.

Domeniile la nivel local vulnerabile corupției

La nivel local cele mai afectate de corupției sunt următoarele domenii:

1. Administrarea patrimoniului unităților administrativ-teritoriale (bunurile imobilele, terenurile).

Corupția este generată de situația incertă a proprietății UAT. Până în prezent nu este definitivat procesul de delimitare a proprietății statului de proprietatea UAT și de delimitare a bunurilor din proprietatea publică a UAT (bunurile din domeniul public și bunurile din domeniul privat al UAT). Plus la aceasta

⁵⁸ Legea nr. 90 din 25.04.2008 cu privire la prevenirea și combaterea corupției

⁵⁹ Hotărârea Guvernului nr.906 din 28.07.2008 cu privire la aprobarea Metodologiei de evaluare a riscurilor de corupție în instituțiile publice

⁶⁰ Legea nr.180 din 19.12.2011 cu privire la Comisia Națională de Integritate

⁶¹ Legea nr.153 din 5.07. 2012 pentru modificarea și completarea unor acte legislative

⁶² Legea nr.120 din 25.05. 2012 pentru modificarea și completarea unor acte legislative

⁶³ Legea nr.326 din 23.12.2013 pentru modificarea și completarea unor acte legislative

⁶⁴ Legea nr.325 din 23 decembrie 2013 cu privire la testarea integrității profesionale

⁶⁵ Hotărârea Guvernului nr.134 din 22.02.2013

⁶⁶ Hotărârea Guvernului nr.707 din 09.09.2013 pentru aprobarea Regulamentului-cadru privind avertizorii de integritate

⁶⁷ Hotărârea Guvernului nr.767 din 19.09.2014

⁶⁸ Legea nr. 231 din 25.11. 2011 pentru aprobarea Strategiei de reformare a sectorului justiției pentru 2011-2016

⁶⁹ Hotărârea Parlamentului nr.6 din 16.02.2012 pentru aprobarea Planului de Acțiuni pentru 2011-2016

nu toate bunurile UAT sunt înregistrate în modul convenit în Registrul bunurilor imobile, multe din ele nu sunt luate la evidență în modul corespunzător, nu sunt evaluate la prețul real. La fel notăm statutul juridic incert al multor categorii de bunuri de pe teritoriul comunităților locale, în special al bunurilor precum rețelele și instalațiile ingineresti, apeductele, gazoductele, obiectele sistemului energetic etc. Toate acestea generează incertitudine, confuzii și contradicții în cadrul procesului de administrare a patrimoniului UAT.

Cadrul legal privind patrimoniul UAT este confuz, contradictoriu, lacunar, superficial, fapt ce dă posibilitate de interpretări abuzive. Printre cele mai importante acte legislative am putea nota: legea privind terenurile proprietate publică și delimitarea lor⁷⁰, legea privind administrarea și dețetizarea proprietății publice⁷¹, legea cu privire la proprietatea publică a UAT⁷², Codul civil⁷³, Codul funciar⁷⁴, Codul subsolului⁷⁵, Codul silvic⁷⁶, legea apelor⁷⁷, etc.

Cele mai răspândite acte de corupție în acest domeniu sunt legate de: darea în administrare, arendă, concesiune ori locațiune a bunurilor din patrimoniul public; vânzarea, privatizarea, concesiunea, darea în arendă a bunurilor domeniului privat; organizarea și desfășurarea, licitațiilor și concursurilor privind vânzarea –cumpărarea terenurilor; înstrăinarea terenurilor pentru construcții; înstrăinarea terenului aferent și adiacent construcțiilor; înstrăinarea bunurilor ce nu pot fi înstrăinate conform legii; diminuarea esențială a prețurilor bunurilor imobile care se înstrăinează; schimbarea destinației terenurilor; etc.

2. Achizițiile publice

În acest domeniu se inventează și se aplică schemele de aranjare a achizițiilor publice, de coluziune, precum și scheme frauduloase legate de executarea contractelor, în care ”participă” autoritățile contractante, operatorii economici sau se realizează o ”colaborare a ambelor părți”. Majoritatea schemelor de aranjare și fraudare ale achizițiilor publice nu pot fi realizate fără acte de corupție sau în lipsa conflictului de interese din partea autorității contractante. Conflictul de interese este atunci când reprezentanții autorităților contractante implicați în procesul de achiziții pot utiliza statutul și funcția pentru atribuirea contractelor companiilor în care ei au interes financiar sau managerial. Spre exemplu, au avut loc cazuri de atribuire a contractelor companiilor ale căror fondatori au fost rudele membrilor grupului de lucru. În pofida faptului că fiecare membru al grupului de lucru pentru achiziții este obligat să prezinte declarații de confidențialitate, imparțialitate și lipsă a conflictului de interese, Curtea de Conturi, în rapoartele de audit, de nenumărate ori a constatat cazuri de neprezentare a acestor declarații⁷⁸.

Plată de mită și acordarea cadourilor și serviciilor de valoare reprezintă o practică utilizată pentru a influența deciziile de atribuire a contractului, modificarea contractului (acorduri adiționale, acorduri de extindere), oferirea informațiilor confidențiale, aranjarea, monitorizarea inadecvată și evitarea bunei

⁷⁰ Legea privind terenurile proprietate publică și delimitarea lor nr.91 din 05.04.2007

⁷¹ Legea privind administrarea și dețetizarea proprietății publice nr. 121 din 04.05.2007

⁷² Legea cu privire la proprietatea publică a UAT nr.523 din 16.07.1999

⁷³ Codul civil Nr. 1107 din 06.06.2002

⁷⁴ Codul funciar Nr. 828 din 25.12.1991

⁷⁵ Codul subsolului Nr. 3 din 02.02.2009

⁷⁶ Codul silvic Nr. 887 din 21.06.1996

⁷⁷ Legea apelor Nr. 272 din 23.12.2011

⁷⁸ Achizițiile publice în Republica Moldova: probleme și soluții (Expert-Grup 2014)

recepționări a livrabilelor necalitative sau inexistente. De obicei suma mitei constituie un procent fix din prețul contractului: 5-20% pentru a câștiga licitația.

Curtea de Conturi în rapoartele de audit a constatat mai multe cazuri de achiziționare a bunurilor și serviciilor la prețuri majorate comparativ cu prețul de piață la aceleași bunuri și servicii, precum și existența unor diferențe majore pentru aceleași bunuri procurate de diferite autorități contractante.

Spre regret, cazurile de investigare sau de judecată de dare de mită în cadrul achizițiilor publice, nu prea există, fie nu sunt date publicității. Lipsa cazurilor de dare de mită în cazul achizițiilor publice mai curînd este o problemă legată de funcționarea defectuoasă a sistemului organelor de drept, de corupția generalizată și nu reprezintă nici pe departe realitatea.

Cele mai des utilizate scheme de fraudare a achizițiilor publice sunt:

- *Semnarea multiplelor acorduri adiționale la contracte cu același furnizor* - acordurile adiționale sunt mai puțin controlate comparativ cu oferta inițială și procesul de atribuire a contractului, astfel modificarea contractului constituie o modalitate răspândită de a "câștiga" în mod fraudulos mijloace financiare.
- *Divizarea achizițiilor* - contrar cadrului legal, unele autoritățile contractante practică achiziționarea bunurilor, serviciilor și lucrărilor în cantități mici, pentru a evita utilizarea metodelor competitive, a se eschiva de la aprobări suplimentare. Astfel, ei "micșorează riscul" de atribuire a contractului altui agent economic, decât cel "preferat".
- *Excluderea operatorilor economici calificați din competiție* prin limitarea accesului la informație, termenul restrâns de depunere a ofertelor, etc. - reprezentanții autorității contractante pot facilita selectarea unui ofertant favorizat (ca urmare a înțelegerii) prin excluderea altor ofertanți calificați prin diferite metode (aplicarea unor proceduri de precalificare nejustificate, nepublicarea adecvată a invitațiilor, complicarea la maxim a procedurii de achiziționare, a caietului de sarcini, etc.).
- *Divulgarea de informații privind tenderul* - reprezentanții autorității contractante pot să divulge informații relevante privind o anumită achiziție, inclusiv bugetul și estimările, soluții dorite sau oferte competitive deja prezentate, sau prezentate anterior, pentru a ajuta ofertantul favorizat să pregătească oferta.

Elemente de fraudă pot apărea la toate etapele de efectuare a achizițiilor publice, însă cele mai frecvente se referă la neexecutarea de către operatorii economici a condițiilor contractului, prezentarea și achitarea facturilor pentru bunuri/servicii/lucrări care nu au fost livrate, prezentarea rapoartelor (documentelor) false pentru a justifica respectarea clauzelor contractuale.

Este necesar de a sublinia și lipsa de transparență a procesului de achiziție publică și a controlului post-achiziție, care favorizează actele de corupție. Ca exemplu notăm nepublicarea Planurilor de achiziție, rapoartelor (dărilor de seamă), etc.

3. Situațiile de incompatibilitate în funcția de ales local/funcționar public și conflictele de interese

Situația de incompatibilitate este atunci când legea instituie o interdicție necondiționată de a deține o anumită poziție publică concomitent cu o alta, publică sau privată. Prin conflict de interese se înțelege obligația oficialilor, în principal, de a se abține de la a realiza un act sau a participa la luarea unei decizii care este sau poate fi influențată de interesul personal al acestora.

După alegerile locale din anul 2011, dar și după alegerile locale din 2015 au fost scoase la iveală un număr enorm de cazuri de incompatibilități pentru funcțiile publice, când conducătorii administrației locale concomitent ocupau alte funcții și desfășurau alte activități, inclusiv dețineau funcții în organele

de conducere ale structurilor comerciale. Acest fapt îi poate permite utilizarea funcției electivă pentru obținerea unor avantaje sau facilități pentru funcția incompatibilă.

Drept exemple de situații de conflict de interese am putea identifica următoarele: situația în care interesele patrimoniale ale unui/unor funcționari publici, ale soțului sau rudelor sale de gradul I pot influența deciziile pe care trebuie să le ia în exercitarea funcției publice; situația în care funcționarii publicii au la dispoziție informații publice de ordin economic-financiar și le utilizează pentru a favoriza anumite companii comerciale, întreprinderi private, în scopul de a obține un comision semnificativ; situația în care funcționarii publicii folosesc bunurile publice în interes personal; situația în care primarul/viceprimarul din localitate emite un act administrativ sau a încheiat un act juridic ori a emis o dispoziție, în exercitarea funcției, care a produs un folos material pentru sine, pentru soțul/soție ori rudele sale de gradul I ori prin afinitate (soacră, socru, cumnat, noră)⁷⁹.

4. Parteneriatul public-privat

Pentru realizarea unor proiecte de interes public cu atragerea investițiilor private, pot fi organizate parteneriate publice-privat, în condițiile legii cu privire la parteneriatul public-privat⁸⁰, care specifică mai multe modalități de realizare a contractelor de parteneriat public-privat (contract de antrepriză/prestări servicii; contract de administrare fiduciară; contract de locațiune/arendă; contract de concesiune; contract de societate comercială sau de societate civilă etc.).

În Republica Moldova cadrul de reglementare în domeniul parteneriatului public-privat este format din mai multe acte normative ce reglementează direct sau indirect realizarea unor sau altor forme de parteneriat public-privat, precum și relațiile dintre partenerul public și partenerul privat. În afară de legea cu privire la parteneriatul public-privat, notăm existența Hotărârii Guvernului cu privire la Consiliului Național pentru parteneriatul public-privat⁸¹, Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea listei bunurilor proprietatea a statului și a listei lucrărilor și serviciilor de interes public național propuse parteneriatului public-privat⁸², Hotărârea Guvernului pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile standard și condițiile generale de selectare a partenerului privat⁸³, etc.

În realitate, parteneriatele, care sunt anunțate spre realizare, pe departe nu se desfășoară conform cu reglementările stabilite în lege, și adesea nu se poate identifica nici forma parteneriatului, nici beneficiile clare, pe care le va avea fiecare parte din contract. În majoritatea cazurilor, anterior începerii parteneriatelor nu se fac studii de fezabilitate, sau studiile sunt făcute superficial, ceea ce pune la îndoială viabilitatea parteneriatului, lăsând poarta deschisă pentru elementele de corupție. Totodată, parteneriatele publice - private de multe ori sunt realizate într-un mod netransparent.

5. Transparența în procesul decizional

În conformitate cu Raportul Open Government Index 2015, elaborat de World Justice Project⁸⁴, Republica Moldova, în ce privește deschiderea guvernării, cu un scor de 0.55, se plasează pe locul 46 din 102 de țări din întreaga lume. La fel, potrivit raportului, în Republica Moldova doar 44% din

⁷⁹ Conflictul de interese și regimul de incompatibilități în instituțiile administrației publice locale din Republica Moldova (IDIS Viitorul)

⁸⁰ Legea cu privire la parteneriatul public - privat nr.179 din 10.07.2008

⁸¹ Hotărârea Guvernului cu privire la Consiliului Național pentru parteneriatul public-privat nr. 245 din 19.04.2012

⁸² Hotărârea Guvernului nr.419 din 18.06.2012

⁸³ Hotărârea Guvernului nr.476 din 04.07.2012

⁸⁴ World Justice Project, Open Government Index 2015 Report

populație cunoaște despre existența legilor ce le garantează accesul la informațiile publice deținute de autoritățile administrației publice.

Potrivit unui raport de monitorizare a accesului la informație și a transparenței în procesul decizional, realizat în anul 2010⁸⁵, situația la nivel local denotă un grad slab de cunoaștere și implementare a legislației în domeniu. Astfel, doar 32,1% din autoritățile/instituțiile de nivel municipal/raional/local asigură cetățenilor dreptul de acces la informațiile publice. Totodată, în ce privește nivelul de cunoaștere a legii privind transparența în procesul decizional, 49,7% din autoritățile publice locale și 40,7% din societatea civilă au răspuns că cunosc “puține” și “foarte puține”, iar 36,4% din autoritățile publice locale și 11,8% din societatea civilă “nu știu nimic” sau n-au știut ce să răspundă.

Realitățile din teritoriu denotă implicarea scăzută a cetățenilor și altor părți interesate în procesul decizional. Cetățenii comunităților locale nu cunosc dreptul lor la informare, consultare, participare în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor locale. Lipsește un proces de comunicare continuă și eficient între APL și cetățeni. Totodată, trebuie să notăm că nu toți reprezentanții societății civile au posibilitatea și resursele necesare de a-și expune punctul de vedere în termenul minim de 10 zile, stabilit de lege, asupra unei inițiative de elaborare a unui act normativ.

Republica Moldova dispune de cadrul legal pentru asigurarea unui proces decizional transparent și participativ⁸⁶, însă acesta nu funcționează eficient la nivel local. Cele mai importante abateri ale autorităților administrației publice locale de la cerințele legale privind transparența în procesul decizional se referă la:

- APL omit să informeze despre inițierea elaborării unei decizii și nu supun consultărilor publice proiectele de decizii ale autorităților administrației publice locale, fapt ce împiedică părțile interesate să formuleze propuneri și recomandări;
- Nu sunt utilizate toate modalitățile prevăzute de lege de informare a cetățenilor și altor părți interesate referitor la procesul decizional pentru a asigura posibilitatea participării acestora la orice etapă a acestui proces. Nu toate autoritățile dispun de pagină web, fie dispun, dar nu plasează un șir întreg de informații. Totodată, portalul creat pentru acces la actele normative ale autorităților publice locale, www.actelocale.md, la moment nu funcționează eficient;
- Majoritatea autorităților administrației publice locale nu au elaborat și aprobat reguli interne de informare, consultare și participare în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor;
- Este foarte dificil de identificat persoana din cadrul unei autorități publice responsabilă de coordonarea procesului de consultare publică, din lipsa oricărei informații despre aceasta, inclusiv pe pagina web a autorităților respective;
- Sinteza recomandărilor parvenite în rezultatul consultărilor nu este adusă la cunoștința publică, iar părțile interesate nu pot cunoaște care din recomandări au fost acceptate, care au fost respinse și motivul neacceptării lor;
- Garantarea accesului tuturor părților interesate la ședințele publice ale autorităților de multe ori este imposibil de realizat;
- Notăm existența cazurilor când deciziile adoptate nu sunt publicate sau sunt comunicate cetățenilor de APL în mod selectiv;

⁸⁵ Raport de monitorizare AO “Acces-info”: “Accesul la informație și transparența în procesul decizional: atitudini, percepții, tendințe”

⁸⁶ Legea nr.239/2008 și Hotărârea Guvernului nr.96/2010

- Autoritățile administrației publice locale sunt restanțiere la întocmirea și aducerea la cunoștința publicului a rapoartelor privind transparența în procesul decizional.

Este necesar de a nota că cadrul legal național nu conține norme clare și detaliate privind mecanismele de control pentru nerespectarea transparenței decizionale la nivel local. La fel, normele existente nu reglementează detaliat mecanismul responsabilizării individuale a funcționarilor pentru nerespectarea cerințelor de transparență și nu conțin prevederi referitoare la posibilitatea de a sancționa persoanele alese în funcții de conducere (primar), ceea ce face ca legea să fie aplicată ineficient la nivel local.

6. Servicii publice locale

Autoritățile publice locale în Moldova sunt responsabile de prestarea unui șir de servicii pentru cetățeni și întreprinzători la nivel local: aplicarea taxelor locale; eliberarea certificatelor de urbanism și a autorizațiilor de construcții; eliberarea autorizațiilor de funcționare pentru unitățile ce comercializează produse și servicii; autorizația de schimbare a destinației construcțiilor și amenajărilor; efectuarea controlului privind respectarea regulilor de comercializare a produselor și serviciilor și de funcționare a comercianților; prestarea serviciilor de consultanță agricolă, sanitar-veterinară; certificate pentru persoane fizice (certificat privind componența familiei, certificat privind lipsa sau existența restanțelor față de buget, certificat de moștenitor, certificat de proveniență a producției agricole), etc.

Sondajul din anul 2011, realizat de Institutul Internațional Republican (IRI), Baltic Surveys/The Gallup Organization, a arătat că plățile neoficiale suplimentare constituiau modul obișnuit de soluționare a problemelor cetățenilor în cadrul interacționării cu instituțiile publice în mai mult de 80% cazuri. Conform sondajului din anul 2013⁸⁷, 47% chestionați au recunoscut că în cadrul acordării serviciului li s-au solicitat și plăți neoficiale. Rezultatele sondajelor denotă necesitatea unor modificări serioase în organizarea serviciilor publice.

O măsură eficientă de prevenire a corupției este implementarea practicii ghișeelor unice în administrația publică, fapt ce va elimina contactul direct dintre solicitant și autoritatea care trebuie să aprobe eliberarea unui document și în consecință diminuează riscurile de corupție la această etapă. În acest context, Guvernul s-a angajat, în cadrul mai multor documente de politici publice (Prioritățile de politici publice pentru anii 2015-2017, Strategia Națională de Descentralizare, Programul de reformare a serviciilor publice pentru anii 2014-2016, etc.) să îmbunătățească calitatea serviciilor publice, inclusiv prin intermediul ghișeului unic, ca una dintre soluțiile cele mai eficiente în acest scop. La nivelul APL, ghișee unice au fost înființate în special cu suportul donatorilor internaționali. Însă acestea au fost înființate în câteva APL de nivelul II și în mare parte doar îndeplinesc funcția unor centre de informare.

⁸⁷ FINAL REPORT ON THE OPINION POLL RESULTS. Quantitative research on public perceptions of the quality of public service delivery Management, Administration and Public Policy Institute, Chisinau, 2013