

# BUNA GUVERNARE ȘI TRANSPARENȚA ÎN ACTIVITATEA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

## GOOD GOVERNANCE AND TRANSPARENCY OF PUBLIC ADMINISTRATION

DOI: 10.5281/zenodo.4300386

CZU: 35:323

**Elena VESELOVSCAIA,**  
**doctorandă,**  
**Academia de Administrare Publică**

### SUMMARY

*Good governance in short time became a synonym of democratic and development state where the rule of law is essential basis for prosperity. Being grounded on several essential principles as: transparency, participation, effectiveness and efficiency, inclusiveness and responsibility, good governance is highly demanded by citizens and appreciated by external donors and partners. Therefore, in order to strengthen good governance principles, Republic of Moldova developed strong legal background trying to observe its obligations undertaken upon signing European treaties and conventions and meet citizens expectations in promotion of transparency, combating corruption and participatory values.*

**Keywords:** good governance, law, transparency, participation, integrity.

### REZUMAT

*Buna guvernare a devenit un sinonim al democrației și dezvoltării, în care statul de drept este baza esențială pentru prosperitate. Fiind fundamentată pe următoarele principii esențiale: transparența, participarea, eficacitatea și eficiența, incluziunea și responsabilitatea, buna guvernare a devenit un deziderat al cetățenilor și o realizare apreciată de către donatorii și partenerii externi. Prin urmare, pentru a întări principiile bunei guvernări, Republica Moldova a dezvoltat un cadru legal vast, încercând să-și respecte obligațiile asumate prin semnarea tratatelor și convențiilor europene și să satisfacă așteptările cetățenilor în combaterea corupției, promovarea transparenței și a valorilor participative.*

**Cuvinte-cheie:** buna guvernare, lege, transparență, participare, integritate.

Buna guvernare, un concept utilizat tot mai des drept definire a unui stat dezvoltat, ce urmărește cu precauție valorile democratice, participarea cetățenilor, lupta împotriva corupției. Buna guvernare a devenit termen indispensabil ce definește un stat ideal. Dacă conceptul de bună guvernare apare odată cu dezvoltarea civilizației, atunci termenul nemijlocit a

fost pentru prima dată definit oficial în 1992 de Banca Mondială [11], reprezentând „factor decisiv în crearea și consolidarea unui mediu care stimulează dezvoltarea solidă și echitabilă, care constituie, totodată, o completare esențială a politicilor economice robuste”. Alte definiții propuse ulterior subliniază aceleași parametri dimensionali (Tabelul 1).

**Tabelul 1. Defini ii ale Bunei Guvernări.**

<b>Autor/ Organiza�ia</b>	<b>Defini�ia</b>
PNUD (1997)	Buna guvernare este caracterizată drept act „participativ, transparent ... responsabil ... eficient și echitabil ... care promovează statul de drept ... priorit��ile politice, sociale �i economice, se bazează pe consensul larg în societate �i prin faptul că vocile celor mai săraci �i celor mai vulnerabili sunt auzite în decizie - preluarea alocării resurselor de dezvoltare”.
USAID (2005)	Guvernan�a democratică se caracterizează prin „transparență, pluralism, implicarea cetățenilor în luarea deciziilor, reprezentare �i responsabilitate; concentr�ndu-se în special pe cinci domenii: consolidarea legislativă, descentralizarea �i guvernan�a locală democratică, anticorupția, rela�iile civil-militare �i �mbun���irea implementării politicii”.
OCDE (2001)	Buna guvernare are 8 caracteristici majore. Este participativă, orientată spre consens, responsabilă, transparentă, rentabilă, eficientă, echitabilă, inclusiv� �i respectă statul de drept. Corup�ia este minimizată, punctele de vedere ale minorit��ilor sunt luate în considerare �i vocile celor mai vulnerabili din societate sunt auzite în procesul decizional [1] .

Termenul de bună guvernare a fost  mbr   at nu doar de mediul academic, ci  i de instituțiile interna ionale - Programul Na iunilor Unite pentru Dezvoltare (P.N.U.D.)  i Organiza ia pentru Dezvoltare  i Cooperare Economică (OECD), comunitatea donatorilor, acesta devenind în scurt timp o garan ie a recep ion rii asisten ei financiare externe.

Astfel, din defini iile de mai sus se conturează următoarele principii de bună guvernare reflectate în literatura de specialitate:

- participarea cetățenilor, actorilor sociali în procesul de luare a deciziilor, astfel în sistemul politic;

- responsabilitatea derivată din principiul suprema iei legii ce implică răspunderea instituțiilor publice, instituțiilor private, organizațiilor societății civile fa  de cei care vor fi afecta i de deciziile luate sau ac iunile lor;

- transparența, reprezentând pilonul de bază al democra iei  i mijlocul eficient în promovarea integrit  ii  i combaterii corupției. „Transparența implică circula ia liberă a informa iei  i disponibilitatea acesteia celor care sunt viza i de deciziile în cauză  i implementarea acestora. Informa ia este comprehensivă  i furnizată în forme  i prin mijloace u or inteligibile” [10];

- eficacitate  i eficiența implică folosirea prudentă a resurselor umane  i financiare, asigur nd, în acela i timp, eficiența proceselor  i instituțiilor ce activează în folosul cet  eanului;

- echitatea  i includerea se demonstrează prin faptul incluziunii tuturor grupurilor sociale în procesele societății. Aceasta presupune că tuturor grupurilor sociale, în special celor vulnerabile, li se acordă  ansa de a- i  mbun   i nivelul de bunăstare;

- receptivitatea instituțiilor statului față de nevoile reale ale cetățenilor;
- supremația legii conturată prin instituțiile de drept ale statului, funcționale, echidistante și imparțiale, precum și un cadru legal actualizat. Protejarea deplină a drepturilor omului, independența sistemului juridic asigură un grad sporit de încredere a cetățeanului în instituțiile de drept.

Odată cu prăbușirea sistemului sovietic, în Republica Moldova buna guvernare – transparența, combaterea corupției, procesul decizional participativ devin un deziderat indispensabil pentru societate, iar odată cu procesul de descentralizare calitatea guvernării la nivel local devine decisivă. În suportul consolidării principiilor bunei guvernări încep procesele de armonizare a legislației cu cea europeană și, drept rezultat, se conturează pilonii de bază ce ajută nemijlocit la menținerea și promovarea valorilor democratice. Astfel, în 2008 este aprobată și publicată Legea privind transparența în procesul decizional nr. 239-XVI din 13.11.2008 [7], care stabilește normele aplicabile pentru asigurarea transparenței în procesul decizional din cadrul autorităților administrației publice centrale și locale, altor autorități publice, reglementând raporturile lor cu cetățenii, cu asociațiile constituite în corespundere cu legea, cu alte părți interesate în vederea participării la procesul decizional. Aceasta reglementează principiile transparenței procesului decizional (art. 5), obligațiile autorităților publice (art. 7), accesul la proiectele de decizii (art. 10), informarea publicului referitor la deciziile adoptate (art. 15), rapoartele privind transparența în procesul decizional (art. 16). Această lege vizează și alt principiu al bunei guvernări menționat mai sus – participarea, în special prin art. 13, participarea la ședințele publice, art. 11 – consultarea părților interesate etc.

Este evident că principiul transparenței este strict legat de accesul la informații, dreptul cetățenilor reglementat prin lege de a solicita și de a recepționa informații de la autoritățile publice și, astfel, cu participarea informată a factorilor interesați, contribuie la luarea deciziilor corecte și utilizarea eficientă a resurselor. Prin urmare, transparența, accesul la informație sunt fundamentale pentru funcționarea eficientă a democrațiilor. Drept analiză a implementării legii privind transparența în procesul decizional nr. 239, precum și a impactului acesteia la nivelul autorităților publice centrale servește „Raportul privind asigurarea transparenței în procesul decizional de către autoritățile administrației publice centrale” pentru anul 2019 [8]. Conform datelor prezentate în raport, pentru anul 2019, 14 autorități publice centrale au apreciat că cele mai eficiente mecanisme de consultare publică sunt: ședințele de lucru/crearea grupurilor de lucru permanente sau ad-hoc, dezbaterile publice, solicitarea opiniilor experților în domeniu/ organizațiilor societății civile, raportând un număr de circa 675 astfel de modalități aplicate/organizate. Din numărul total de circa 2429 de recomandări recepționate de la cetățeni, asociații obștești, syndicate, asociații de patronat, reprezentanți ai mediului de afaceri, parteneri de dezvoltare și alte părți interesate, au fost acceptate 1173 de recomandări, sau circa 48,3 % din recomandări.

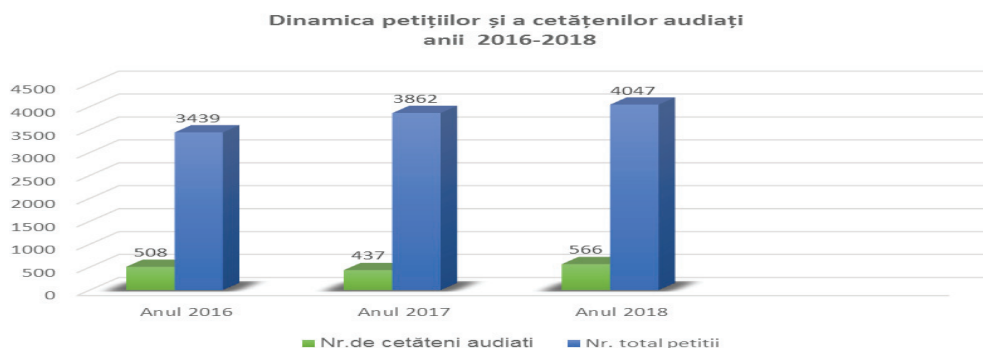
Conform aceluiași raport, doar 6 din 20 autorități ale administrației publice centrale au prezentat informații la compartimentul procesului de consultare a proiectelor de decizii. 6 autorități ale administrației publice centrale au „publicat programele (trimestriale/anuale) de elaborare a proiectelor de decizii, cu indicarea proiectelor care urmează a fi supuse obligatoriu consultării publice, iar 11 din

20 au publicat raportul anual al autorit  ii publice privind transparența procesului decizional."

Legea privind accesul la informație, nr. 982 din 11.05.2000 [6] reglementează raporturile dintre furnizorul de informații  i persoana fizică  i/sau juridică în procesul de asigurare  i realizare a dreptului constitu ional de acces la informație, precum  i principiile, condi iile, căile  i modul de realizare a accesului la informațiile ofici-

lectivelor pe care le reprezintă. Conform statisticii publicate de Cancelaria de stat (reprezentate în Tabelul 2), cet  enii Republicii Moldova au început să utilizeze acest drept mult mai des în ultimii ani.  ntruc t încă nu sunt făcute publice datele pentru anul 2019, conform datelor disponibile din anul 2018, Cancelaria de Stat a examinat 4047 de peti ii ale cetățenilor, cu 185 peti ii mai mult dec t în anul 2017  i 608 peti ii mai mult dec t în anul 2016.

**Tabelul 1. (sursa <https://cancelaria.gov.md/ro/content/fluxul-de-petitii-cadrul-cancelariei-de-stat-anul-2018>).**



ale, aflate în posesia furnizorilor de informații. Articolul 15  ntitulat „Examinarea cererilor privind accesul la informație ” a prezentei legi prevede: „Cererile scrise cu privire la accesul la informație vor fi înregistrate în conformitate cu legisla ia cu privire la registre  i petiționare.” Astfel, se identifică un alt mijloc de transparentizare a activit  ii administrației publice  i anume prin peti iile publice care sunt o formă de adresare a diferitor probleme în aten ia autorităților publice, contribuind în mod evident la transparentizarea activit  ii autorităților. Acest drept este prevăzut de Constituția Republicii Moldova, articolul 52 [2]. Dreptul de petiționare: (1) Cet  enii au dreptul să se adreseze autorităților publice prin peti ii formulate numai în numele semnatarilor. (2) Organiza iile legal constituite au dreptul să adreseze peti ii exclusiv în numele co-

 n pofida bazei legislative existente, eforturilor comunit  ii donatorilor în promovarea transparenței și accesului la informație, aceste valori r m n departe de a fi promovate plenar. Astfel, potrivit raportului Freedom House din martie 2020 [3], „Articolul 19 din Declara ia Universală a Drepturilor Omului prevede: „Orice om are dreptul la libertatea opiniilor  i exprimării; acest drept include libertatea de a avea opinii fără imixtiune din afară, precum  i libertatea de a căuta, de a primi  i de a r sp ndi informații  i idei prin orice mijloace  i independent de frontierele de stat.” în mod similar, articolul 34 din Constituția Republicii Moldova prevede că dreptul public de acces la informații nu poate fi restric ionat, iar autoritățile publice trebuie să informeze cet  enii în mod corespunzător. Dreptul la informație prevede asigurarea dreptu-

lui cetățenilor de a avea acces la orice informație de interes public (34.1) dar și obligativitatea administrației de asigurarea informării corecte a cetățenilor asupra treburilor publice și asupra problemelor de interes personal (34.2). De asemenea, Constituția Republicii Moldova garantează cetățenilor dreptul de a participa la administrarea treburilor publice nemijlocit, precum și prin reprezentanții lor (art. 39).

Cu toate acestea, de-a lungul celor trei decenii de independență a Republicii Moldova, accesul la informație sau, mai degrabă, restricția la acest drept, a fost desemnată ca una din cele mai presante probleme cu care se confruntă mass-media și prin extensie cetățenii Republicii Moldova. Deși au fost adoptate anumite legi care vizează asigurarea dreptului fiecărui cetățean de a solicita și de a primi informații de la instituțiile publice, datele disponibile arată că îmbunătățirile au fost minore. Eforturile de transparentizare a procesului de luare a deciziilor dar și a administrației publice ca atare, promovarea principiului de eficiență și eficacitate în folosirea banilor publici, promovarea accesului la informație au servit drept imbold pentru adoptarea pachetului legislativ privind integritatea și anume: Legea nr. 132 din 17.06 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, Legea nr. 133

din 17.06. 2016 privind declararea averii și a intereselor personale, Legea nr. 134 din 17.06. 2016 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, care face parte din pachetul de legi privind integritatea.

Astfel, începând cu ianuarie 2018, depunerea, publicarea și verificarea electronică a declarațiilor de avere a devenit obligatorie pentru funcționarii publici în Republica Moldova, fapt ce asigură într-o oarecare măsură diminuarea riscului de îmbogățire ilicită și oferă accesul cetățenilor la informațiile privind averea și veniturile funcționarilor.

**Concluzie.** Cadrul legal al Republicii Moldova reprezintă un mare potențial pentru asigurarea transparenței, combaterii corupției, responsabilității, incluziunii și celorlalte principii ale bunei guvernări. Cu toate acestea, există un șir de măsuri care urmează a fi întreprinse până când toate legile ce servesc drept imbold pentru consolidarea bunei guvernări vor fi implementate cu adevărat în practică. Accesul la informație reprezintă dreptul fundamental al cetățenilor de a solicita și de a primi informații de la autoritățile publice. Acest drept este un garant al democrației, consolidează responsabilizarea autorităților, iar participarea factorilor interesați la luarea deciziilor este pilonul indispensabil de funcționare eficientă a democrațiilor.

## BIBLIOGRAFIE

1. Dacian C. Dragos, Bogdana Neamtu & Roger E. Case Studies in Good Governance, Tradus și adaptat din LAW IN ACTION, Hamli 2011.
2. Constituția Republicii Moldova, 2004, art. 34, 39,52;
3. Gotișan V., Ionel N., „De ce accesul la informație mai este o problemă în Republica Moldova”, Freedom House, Martie 2020, No. 10. În: <https://freedomhouse.org/country/moldova/freedom-world/2020>
4. Legea nr. 132 din 17.06 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 245-246 din 30.07.2016.
5. Legea nr. 133 din 17.06. 2016 privind declararea averii și a intereselor personale. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 245-246/513 din 30.07.2016.

6. Legea nr. 134 din 17.06. 2016 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, care face parte din pachetul de legi privind integritatea. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 256-264 din 12.08.2016.

7. Legea privind accesul la informație nr. 982-XIV din 11 mai 2000. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 88-90 din 28 iulie 2000.

8. Legea privind transparența în procesul decizional nr. 239-XVI din 13.11.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 215-217/798 din 05 decembrie 2008.

9. Raport privind asigurarea transparenței în procesul decizionale către autoritățile administrației publice centrale 2019, Cancelaria de Stat În: [https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport\\_narativ\\_2019\\_completat.pdf](https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport_narativ_2019_completat.pdf)

10. Șaptefrați T., „Buna guvernare: caracteristici, dimensiuni și metode de evaluare”, în „Administrarea Publică”, revistă metodico-științifică trimestrială, nr. 3, iulie-septembrie 2015, p. 21-29.

11. World Bank. 1992. Governance and development (English). Washington, DC: The World Bank, pag. 1. În: <http://documents.worldbank.org/curated/en/604951468739447676/Governance-and-development>.

**Prezentat:** 29 mai 2020.

**E-mail:** Elena.veselovskaia@gmail.com