

# Concept și determinări actuale ale transparenței

**Galina MARDARE,**  
*magistru, doctorandă, Academia de Administrare Publică  
de pe lângă Președintele Republicii Moldova*

## SUMMARY

*The approach of the concept of transparency in the light of the current vision imposes an analysis of the political and administrative system from the Republic of Moldova in the process of democratization.*

*In this Paper, the author points to the fact that the finalization of the concept of transparency became an essential aspect on the agenda of the efficient leadership. The current visions on the characteristics of the concept of transparency are defined in different ways, but comprise the same sub layer: the instrument of a democratic model of public administration activity. As well, we conclude that transparency is the key element not just to control, check the actions of the public administration, but as well enables the institutional responsibility, that has as positive impact- the rise in the trust of the citizens to authorities. At the same time, the author concludes that the high number of definitions or the high number of elements included in the structure of definitions by the researchers of the European Institute of Public Administration, the International Institute of Administrative Science, similar institutions of national states (Romania, Moldova) is due to the large variety of modes of understanding (by theoreticians and practitioners) of the administrative transparency. This is explained via the fact that the activities on administrative transparency are developed in extremely different institutions and the methods and forms used imply objectives which are hardly conciliated.*

Abordarea conceptului de transparență în lumina viziunilor actuale impune, cu precădere, o analiză a sistemului politic și administrativ în curs de democratizare.

În sistemele politice în curs de democratizare, guvernanțele există pentru a îndeplini funcții vitale, cum ar fi: menținerea securității, furnizarea de servicii publice și asigurarea unor tratamente legale, conform legilor în vigoare etc. Specificul acestor funcții poate varia, dar ele formează componentele contractului între guvernanți și guvernați. Acest contract există la diferite niveluri, Constituția fiind aceea care definește pe larg principiile acestui contract, iar cetățenii participă la guvernare pentru a defini contractul, pentru a-l administra și a-l monitoriza.<sup>1</sup>

Situația actuală prin care, în pofida unor realizări, cetățenii se simt străini de activitatea de guvernare este o piedică care trebuie depășită, prin implicarea mai activă a societății civile, un element-cheie fără de care nu se poate realiza o bună guvernare.

Sistemul de guvernare corespunzător democrației se bazează pe „guvernarea poporului, făcută pentru popor, de către popor și răspunzând în fața poporului”, după formula expusă în 1830 de senatorul american Daniel Webster și

împrumutată 33 de ani mai târziu de Abraham Lincoln. Aceasta reprezintă esența guvernării democratice și participative.<sup>2</sup>

De-a lungul timpului, democrația a dobândit multiple conotații, s-a raportat la unele idealuri, dificil de conciliat, care au dat naștere la divergențe, însă după anul 1989, an al unor importante bulversări geopolitice, ea s-a impus ca model de referință al organizării politice și administrative.

Importantele schimbări politice și economice ce au avut loc, mai ales la începutul anilor '90 ai secolului trecut, în cele mai multe regiuni ale lumii, au dovedit că este necesară găsirea unei noi forme de guvernare. Abuzurile regimurilor autoritare, însoțite de eșecurile înregistrate de sistemele de comandă și control centralizate și ineficiența întreprinderilor de stat raportate la succesele notabile ale economiilor de piață au constituit motive necesare și suficiente pentru înlăturarea rolului puternic pe care-l avea statul în toate domeniile. Astfel, democrația revine în prim-plan, iar consolidarea ei în afara transparenței este un nonsens. De asemenea, cetățenii trebuie să fie răsplătiți prin onestitate și transparență în guvernare. Promovarea implicării cetățenilor în procesul guvernării este o datorie a instituțiilor democratice și reprezentative,

însă presupune și responsabilitate din partea cetățenilor de a găsi soluții în aceste oportunități.

În contextul acestor caracteristici generale ale sistemului politic și administrativ în curs de democratizare, concluzionăm că conceptul de transparență este recunoscut ca fundament al societăților democratice de către instituții și guverne de pe tot cuprinsul lumii, având la bază două drepturi esențiale – accesul la informație și protecția libertății de exprimare. În această ordine de idei, considerăm oportun de a efectua o trecere în revistă a unor instituții și evenimente importante, care au pus bazele conceptualizării sintagmei de „transparență”. Bunăoară, **Adunarea Generală a ONU** a declarat, la cea dintâi sesiune (1946): *“Libertatea de informare este un drept fundamental al omului și ... standardul tuturor libertăților cărora ONU le este dedicată”*<sup>3</sup> Ulterior, a fost adoptată în unanimitate **Declarația universală a drepturilor omului** (10 decembrie 1948), în care libertatea de exprimare a fost recunoscută ca una dintre valorile democratice fundamentale, necesare coexistenței pașnice a națiunilor. Astfel, *libertatea de exprimare a primit statutul cel mai înalt în Declarația universală, fiind inclusă în preambul ca una dintre cele patru libertăți fundamentale: “Ființele umane se vor bucura de libertatea cuvântului și a convingerilor și vor fi eliberate de teamă și mizerie”. Ea apare menționată și în articolul 19, care afirmă: “Orice om are dreptul la libertatea opiniilor și exprimării; acest drept include libertatea de a avea opinii fără imixtiune din afară, precum și libertatea de a căuta, de a primi și de a răspândi informații și idei prin orice mijloace și independent de frontierele de stat”*<sup>4</sup>.

**Declarația Universală a Drepturilor Omului** a constituit un prim pas în formularea Pactului internațional cu privire la drepturile civile și politice (16.12.1966, New York, ratificat prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 217-XII din 28.07.1990; în vigoare pentru Republica Moldova din 26.04.1993) și Pactului internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale (16.12.1966, New York, ratificat de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr. 217-XII din 28.07.1990, în vigoare pentru Republica Moldova din 26.04.1993). Articolul 19 al Pactului internațional cu privire la drepturile civile și politice prevede *“dreptul absolut de a avea opinii proprii fără ingerințe și definește circumstanțele speciale în care liberta-*

*tea de exprimare și informare poate fi limitată”*<sup>5</sup>

În prezent, funcționează o **organizație nonguvernamentală Article 19, care și-a însușit scopul și obiectivele articolului 19 din Declarația Universală a Drepturilor Omului**. Organizația monitorizează felul în care țările se supun standardelor internaționale de apărare a dreptului la libertatea de expresie și acționează la nivel guvernamental și interguvernamental pentru a promova respectarea acestui drept fundamental.

Potrivit organizației nonguvernamentale Article 19, **„accesul la informația administrativă în diferite țări este conceput în mod diferit, conform sistemului juridic existent”**. Article 19 a publicat un studiu privitor la libertatea de exprimare și de informare în 11 state democratice așa-numite “occidentale” (Australia, Austria, Canada, Franța, Germania, Olanda, Norvegia, Spania, Suedia, Marea Britanie și Statele Unite), remarcând că în aceste țări se înregistrează o evoluție istorică a conceptului de transparență administrativă. De exemplu, dreptul la informație a fost garantat pentru prima dată în Suedia, anul 1776, apoi în SUA - anul 1966, Franța – la sfârșitul anilor 70 ai secolului trecut.<sup>6</sup>

De asemenea, **Curtea Europeană a Drepturilor Omului, structură a Consiliului European**, a subliniat în mod repetat importanța fundamentală a libertății de exprimare într-o societate democratică: *„Libertatea de exprimare constituie unul din fundamentele unei societăți democratice, una dintre condițiile de bază ale progresului și dezvoltării fiecărui individ. Aceste condiții sunt cerute de pluralismul, toleranța și deschiderea fără de care nu există o “societate democratică”*<sup>7</sup> Potrivit cercetătorilor din cadrul Institutului European de Administrație Publică,<sup>8</sup> „instanțele de judecată naționale de pe tot cuprinsul lumii au preluat aceste declarații asupra importanței fundamentale a libertății de exprimare”.

**În Europa, libertatea de exprimare este în general privită ca fundamentală**. De exemplu, în Franța, Consiliul Constituțional a declarat că *„libertatea de exprimare, inclusiv libertatea presei, constituie una dintre garanțiile esențiale ale tuturor celorlalte drepturi și libertăți”*. Curtea Supremă a Canadei consideră că *“democrația reprezentativă așa cum o cunoaștem azi ... este în mare parte produsul libertății de exprimare și al dezbaterii de idei”*. Și Curtea Supremă israeli-

ană, susține în decizia sa că exprimarea poate fi restrânsă în interesul păstrării păcii publice doar atunci când există o "probabilitate iminentă" ca pacea să fie afectată. Ea a declarat, de asemenea, că: *"Libertatea de exprimare este legată în mod intim de procesul democratic. Valoarea supremă conținută de libertatea de exprimare rămâne permanentă și inalterabilă"*.

Curtea Supremă a Statelor Unite a afirmat că: **"Opinia publică joacă un rol crucial în democrația modernă.** Libertatea formării opiniei publice este de o importanță covârșitoare. Pentru a se achita de responsabilitățile sale, opinia publică are nevoie de un acces virtual neîngrădit la idei și de dreptul de a le difuza. Principiul fundamental implicat aici este dreptul persoanelor de a cunoaște. Libertatea de exprimare garantată de către Constituție acoperă, cel puțin, libertatea de a discuta toate chestiunile de interes public fără vreo restricție sau teamă de pedeapsă". Mai mult decât atât, Curtea declară că: *"Scopurile oamenilor sunt cel mai bine atinse printr-un liber schimb de idei, cel mai bun test al adevărului fiind puterea ideilor de a fi acceptate în competiția de piață"*.<sup>9</sup>

Din contextul cercetărilor efectuate în cadrul Institutului European de Administrație Publică, deducem că la originea conceptului de transparență se află **exercițiul neîntrerupt al dreptului de exprimare și informare.** Astfel de țări, cum ar fi Suedia, SUA sunt recunoscute drept precursore în acest domeniu, din timpuri mai vechi, recunoscând posibilitatea accesului maselor la instituțiile și documentele administrative. Un progres esențial în procesul de informare a cetățenilor a fost obținut odată cu introducerea de către majoritatea statelor-membre ale Comunității Europene a *principiului motivației la actele administrative ca o condiție esențială de funcționare democratică a administrației.* De altfel, **Recomandarea nr. R (2002) 2 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei către statele-membre privind accesul la documentele publice statuează următoarele drepturi:** *"Să fie ascultați; să aibă acces la informația care îi privește nemijlocit; să asiste ori să fie reprezentați la procedurile administrative; să aibă motivația actelor administrative; să cunoască procedurile de apel posibile."*<sup>10</sup>

**Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei** în Recomandarea adoptată la 21 februarie 2002, luând în considerare importanța pe care o are într-o societate democratică și pluralistă

disponibilitatea imediată de informații privind chestiunile de interes public, **stabilește următoarele funcții ale accesului larg la documentele publice:** *"De a permite publicului să-și formeze o imagine adecvată și o opinie critică despre starea societății în care trăiește și despre autoritățile publice care îl guvernează, favorizând participarea în cunoștință de cauză a publicului la chestiunile de interes comun; de a favoriza eficiența administrației și de a contribui la menținerea integrității acesteia, evitând riscul corupției; de a contribui la afirmarea legitimității administrației în calitate de serviciu public și de a consolida încrederea publicului în autoritățile sale"*.<sup>11</sup>

Cercetătorii din cadrul Institutului European de Administrație Publică menționează că termenul **"acces la informație"** în Tratatul de la Amsterdam, încheiat în 1997, a constituit un pas important spre deschidere și transparență în cadrul entităților Uniunii Europene prin acordarea în noul articol 255, introdus în Tratatul Comunității Europene, a dreptului de acces la documente, și apoi spre adoptarea, ulterioară, la 30 mai 2001, a Regulamentului Parlamentului European și Consiliului Comunității Europene nr. 1049/2001, care delimita noi reguli privind accesul public la documentele deținute de Consiliu, Comisie și Parlamentul European. Acest Regulament, având în vedere **Declarația cu privire la dreptul de acces la informație**, anexată la Actul Final al Tratatului privind Uniunea Europeană (sau Tratatul Maastricht) *consacră:* (1) accesul la informație constituie **o nouă etapă în procesul de creare a unei uniuni mai strânse între popoarele Europei**, în care deciziile sunt luate cât mai deschis posibil și cât mai aproape de cetățean; (2) deschiderea **permite cetățenilor să participe mai aproape în procesul de luare a deciziilor și garantează că administrația se bucură de o legitimitate mai mare și este mai eficientă și mai responsabilă față de cetățeni într-un sistem democratic; deschiderea contribuie la întărirea principiilor democrației și respectului pentru drepturile fundamentale.**<sup>12</sup>

În acest context, menționăm că instituțiile și organismele Uniunii Europene au adus un aport considerabil în completarea terminologiei, legislației, teoriei și practicii conceptului de transparență. Bunăoară, unul dintre cercetătorii Institutului European de Administrație Publică, referindu-se la **conceptul de transparență**,

subliniază că acesta „reprezintă o varietate de idei, în spatele cărora se află așteptările esențiale.

**Conceptul nu poate fi neutru**, deoarece conține „valoarea unui mit purtător de transformări”, pentru că răspunde aspirațiilor profunde ale oamenilor, grupurilor, indivizilor, îndeplinește funcția de reglementare în viața de toate zilele a unei democrații moderne”.<sup>13</sup>

Rolul pe care îl deține transparența în Uniunea Europeană este definit de un alt cercetător al Institutului European de Administrație Publică, F. Lafay în felul următor: „Transparența nu mai este doar o condiție de eficacitate a acțiunii comune, la care contribuie individul însuși în calitate de beneficiar al unei obligații de transparență, însă este, de asemenea, o condiție de legitimitate a acțiunii comune și îl privește, de data aceasta, pe cetățeanul observator critic al acestei acțiuni”.<sup>14</sup>

Ch. Debasch, referindu-se la semnificația termenului de transparență, menționează în lucrarea sa „Transparența administrativă în Europa”, că „este un cuvânt popular. Oricine ar dori să vorbească despre relațiile dintre cetățeni și guvern, dintre cetățeni și administrații, dintre cetățeni și legislatori, vorbește despre transparență”.<sup>15</sup>

Un alt autor, J. Chevallier, afirmând că fiecare pledează pentru „transparență”, dar nimeni nu cunoaște semnificația acestei noțiuni, totuși a stabilit următoarele: „Caracterizat de o remarcabilă polisemie, în măsura în care descoperă un ansamblu de semnificații complexe, etajate subtil una după alta și articulate în etape semnificative, cuvântul reprezintă niște comunități pozitive și provoacă rezonanțe profunde”.<sup>16</sup>

Jacob Soderman, ombudsmanul european, statuează în raportul său „Cetățeanul, administrarea și Legea Comunității” principiul transparenței ca unul fundamental în activitatea Uniunii Europene, adăugând la sintagma de transparență: „Procese prin care autoritățile publice iau decizii trebuie să fie comprehensive și deschise; deciziile propriu-zise trebuie să fie argumentate; pe cât e posibil, informația pe care se bazează deciziile trebuie să fie disponibilă pentru public”.<sup>17</sup> În această definiție, accentul este pus pe dimensiunea legală: motivația oficială pentru decizii și accesul liber la informația publică. B. Vesterdorf completează sfera legală a conținutului transparenței cu următoarele patru etape importante: (1) dreptul la o declarație de motive pentru o decizie; (2) dreptul de a fi auzit înainte de a fi luată o decizie; (3) dreptul parțial

de acces la fișier; (4) dreptul publicului de acces la informație.<sup>18</sup>

În această ordine de idei, semnificativă este definiția autorului M. Klijnstra: „Transparența nu doar încorporează dreptul fiecărui cetățean de a avea acces la informație, dar și obligația administrației de a livra într-un mod activ informație referitoare la politica și acțiunile sale. Ea include la fel și faptul că procesele de luare a deciziei și procedurile de protecție legală sunt transparente și că legislația trebuie să fie coerentă și clară”.<sup>19</sup>

Analizând referințele cercetătorilor din cadrul Institutului European de Administrație Publică asupra conceptului de transparență, concluzionăm că acestea oscilează de la autor la autor, de la o etapă la alta până la statuarea unui principiu fundamental al Uniunii Europene. Totodată, subliniem faptul că, în ultimii zece ani, problematica transparenței în administrația publică a devenit un aspect esențial al agendei pentru instituțiile europene. Astfel, începând cu anul 2001, un document al Comisiei, Carta albă privind guvernarea europeană, afirma că transparența este necesară pentru a obține o democrație participativă și pentru a garanta legitimitatea și responsabilitatea administrației publice. Ulterior, în mai 2006, Comisia a aprobat Carta verde privind transparența, lansând o invitație pentru o dezbatere mai largă.<sup>20</sup>

Cercetările întreprinse de autorii Bryane Michael, Rainer Kattel, Wolfgang Drechsler au scopul de a expune ideea precum că **legislația europeană privind transparența administrativă constituie** un punct de reper pentru numeroase state în elaborarea legislației naționale privind transparența administrativă și accesul la informație și reprezintă un model de colaborare supranatională realizată cu succes.<sup>21</sup> Similar, în acest sens, se pronunță Primul-Ministru al Belgiei, Guy Verhofstadt,<sup>22</sup> abordând unele arii ce constituie o responsabilitate prioritară a statelor membre, în care rolul Uniunii este doar de susținere. Analizând locul transparenței în debaterile privind viitorul Europei, autorul menționează Declarația de la Laeken, care conține un paragraf special dedicat transparenței. Declarația menționată nu conține nici un răspuns la întrebarea cum ar putea fi asigurată transparența, ci sunt puse doar o sumedenie de întrebări. Cu toate acestea, întrebările reliefează faptul că transparența nu este privită ca un set de măsuri speciale, ci faptul că aceasta urmează să fie mai bine in-

tegrată în procedurile și cadrul instituțional al Uniunii Europene.

Pe marginea aceleiași Declarații se pronunță autorul Frankie Scham,<sup>23</sup> potrivit căruia, după titlul „Schimbările și reformele în Uniunea reînnoită”, urmează paragraful special dedicat transparenței în cadrul Uniunii „O mai mare democrație, transparență și eficiență în Uniunea Europeană”. Titlul Declarației este important, deoarece acesta unește transparența cu democrația și eficiența în Uniunea Europeană și deci cu o „bună guvernare”.

Susținem părerea autorului referitor la liantul dintre transparență, democrație, eficiență și bună guvernare, mai mult decât atât – propunem și o intercalare a analizei conceptului de transparență în raport cu sintagemele „bună guvernare” și „conducere eficientă”, care prezintă condițiile integratoare esențiale ale conceptului. Prin urmare, **abordarea conceptului de transparență administrativă este o necesitate esențială ce derivă atât din parametrii democrației, cât și cei ai „bunei guvernări” și „conducerii eficiente”**.

Termenul „conducere eficientă” a obținut o vastă întrebuințare în sfera de cooperare a dezvoltării internaționale în urma studiului efectuat de Banca Mondială în 1989 cu privire la Africa. În sumarul studiului întocmit de Osborne sunt expuse definiții și priorități care variază, dar cuvintele-cheie stabile ale „conducerii efective” sunt participarea, transparența și responsabilitatea.<sup>24</sup>

Programul de Dezvoltare al Națiunilor Unite definește conducerea drept „exercițiul autorităților economice, politice și administrative de conducere a afacerilor unei națiuni”, iar o conducere eficientă – „setul de măsuri de dirijare, în cadrul căruia resursele și problemele publice sunt administrate efectiv, eficient, și în concordanță cu necesitățile societății. Formele de participare efective se bazează pe participarea publică, responsabilitate și transparență.”<sup>25</sup>

Potrivit cercetătorilor din cadrul Institutului European de Administrație Publică, „o conducere eficientă solicită o guvernare mai eficientă, dar și participarea societății civile și presupune atât conținutul managementului resurselor, cât și o largă răspândire a drepturilor. **Transparența este elementul-cheie nu numai pentru a controla corupția, dar și pentru a face posibilă responsabilitatea instituțională și creșterea încrederii cetățenilor față de autorități**”<sup>26</sup>

Conducerea în înțelegerea **Cartei Albe a Guvernării Europene**, document elaborat de către Comisia Europeană la 25 iulie 2001, înseamnă reguli, procese și comportamente care afectează modul în care puterile sunt exercitate la nivel european, îndeosebi cu privire la deschidere, participare, responsabilitate, eficiență și coerență, care mai sunt numite și principii pentru o bună guvernare. Întru asigurarea unei guvernări cât mai democratice, acest document promovează: **deschiderea**, prin care se are în vedere ca instituțiile să lucreze într-o manieră mai deschisă; **participarea**, prin care se urmărește calitatea, relevanța și eficiența politicilor printr-o participare extinsă la deciziile care se iau, de la concepție până la implementare. O participare mai bună poate conduce la mai multă încredere în rezultatul final și în instituțiile care aplică politicile ei; **eficiența** prin evaluarea impactului viitor, iar, când este posibil, a experienței anterioare, astfel încât politicile să fie clare și prompte...<sup>27</sup> etc.

Renault Denuit, membru al grupului de lucru privind elaborarea Cartei Albe a Guvernării Europene, a efectuat unele studii preliminare, care explică în ce fel și în ce măsură Carta Albă se ocupă de problemele transparenței. Astfel, autorul spune că „conceptul de transparență în Carta Albă are o înțelegere mai largă decât în programele precedente. La fel, menționează că „transparența constituie scopul și instrumentul unui model mai democratic de lucru”.<sup>28</sup> Potrivit aceluiași autor, Carta Albă cere o „implicare mai bună” a oamenilor la dezbateri publice și procesele de luare a deciziilor. Procesul de comunicare activă este absolut necesar pentru a atinge acest obiectiv și, în acest context, transparența în sensul de „acces la documente” este doar o parte din condițiile acestei comunicări. Accesul la documente nu va conduce automat la situația în care majoritatea cetățenilor să se simtă „bine informați”, deoarece mai există și alți factori, precum: capacități profesionale în operarea cu presa, calitatea mesajului, abilitatea citirii documentelor, ierarhia criteriului de informare și selectare a noutăților din mass-media etc. Carta Albă recomandă o politică de transparență activă, cerând statelor membre să joace un rol important și anume – să aducă la cunoștință despre instituțiile europene și problemele cetățenilor prin intermediul canalelor descentralizate și naționale, de la nivel național la cel local, prin intermediul paginilor Web și



alte surse. În acest sens, a fost publicată o bază de date, CONECCS ([http://www.europe.eu.int/comm/civil\\_connecs/index\\_en.htm](http://www.europe.eu.int/comm/civil_connecs/index_en.htm)), cu toate asociațiile și grupurile de interes, care negociază cu Comisia. Astfel, Carta Albă nu recomandă o „revoluție”, dar sugerează o implicare mai largă a societății civile și a autorităților locale și regionale în pregătirea negocierilor, deciziilor și regulamentelor atât la nivel național, cât la nivel european. Din punctul de vedere al transparenței, se presupune livrarea informației esențiale nu doar cu privire la ce a fost negociat de guverne și ce s-a decis la nivel european, dar, de asemenea, și în vederea pregătirii negocierilor europene la nivel național.<sup>29</sup>

În viziunea unui membru al Institutului Internațional de Științe Administrative, Robert Charlick, „buna guvernare, ca proces politic, în general, este subsumată unui scop final: dezvoltarea umană, creșterea bunăstării cetățenilor și a colectivităților.”<sup>30</sup>

Potrivit cercetărilor din cadrul Institutului Internațional de Științe Administrative, sintagma de „bună guvernare” datează încă din anul 1980, fiind utilizată, la început, de către organizații internaționale financiare ca Banca Mondială și Fondul Monetar Internațional, în cadrul programelor de ajutorare a țărilor în curs de dezvoltare, apoi de către Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE). Ulterior, conceptul a fost preluat și în domeniul administrației.<sup>31</sup>

În accepțiunea autorilor Pierre Laudell-Mills și Ismael Serageldin<sup>32</sup> „în perioada formării statelor naționale, o bună guvernare era echivalentă cu îndeplinirea obiectivelor statului național, în ideea că ceea ce era bun pentru stat, respectiv, popor, era automat expresia unei bune politici de guvernare. Abia după sfârșitul celui de-al doilea război mondial a apărut în istoria omenirii posibilitatea, pentru unii chiar necesitatea globalizării guvernării. Aceasta s-a manifestat prin înființarea Organizației Națiunilor Unite, Fondul Monetar Internațional, Banca Mondială etc.

În anul 1997, ONU a publicat lista caracteristicilor bunei guvernări, fiind incluse următoarele trăsături: participarea la luarea deciziilor și realizarea consensului pentru îndeplinirea celui mai înalt interes al organizației; eficiență și transparență; responsabilitate, performanțe reale și eficiente; echitate și stat de drept; planificare strategică.

Din perspectiva Fondului Monetar Internațional, precum și a Consiliului Economic și Social al ONU, „buna guvernare” este fundamentată pe opt caracteristici majore<sup>33</sup>: permite participarea cetățenilor la buna funcționare a instituțiilor publice; este orientată către obținerea consensului; presupune asumarea deplină a răspunderii față de membrii comunității; este transparentă; reacționează prompt la semnalele emise de cetățeni prin diferite mijloace; livrează servicii publice în mod eficient; permite participarea echitabilă a tuturor factorilor interesați în elaborarea și formularea politicilor; se bazează pe respectarea legilor și aplicarea regulamentelor. Astfel, la nivelul instituțiilor internaționale, **„transparența** presupune ca, în cadrul procesului de luare a deciziilor și al implementării lor, să se respecte procedurile și regulamentele legale, iar liberul acces la informație al celor afectați de deciziile luate să fie garantat în mod direct și gratuit, fiind necesară implementarea unui sistem de furnizare eficientă și efectivă a informațiilor și mediatizarea lor. **Participarea** presupune implicarea întregii societăți la procesul de luare a deciziilor. Această participare poate fi directă sau indirectă, prin intermediul instituțiilor legitime reprezentative. Totodată, caracterul participativ are două dimensiuni: una referitoare la libertatea de expresie și asociere, iar cealaltă – referitoare la existența unei societăți civile organizate. Buna guvernare necesită implicarea și medierea dintre diferitele segmente ale societății, dintre diferitele sectoare de activitate, dintre diferitele interese ale membrilor societății, în scopul obținerii unui consens general asupra perspectivei de dezvoltare pe termen lung. **Responsabilitatea** se asigură prin selectarea celor care dețin puterea și prin procedurile de consultare a cetățenilor, vizând procesul de adoptare a deciziilor publice și efectele acestora. **Receptivitatea** presupune ca instituțiile statului să aiba un feedback rapid sau, cel puțin, într-o perioadă rezonabilă de timp cu privire la rezolvarea solicitărilor tuturor actorilor din societate. **Eficiența** are în vedere ca instituțiile să producă rezultate, care să corespundă cu necesitățile societății, cu folosirea echilibrată a resurselor naturale și protecția mediului. **Echitatea și incluziunea** implică egalitatea cetățenilor nu numai în fața legii, ci și garantarea egalității în privința implicării în toate aspectele societății, precum și egalitatea de șanse a tuturor cetățenilor.

În accepțiunea lui Ștefan Deaconu,<sup>34</sup> „buna guvernare” în România reprezintă următoarele patru caracteristici esențiale: **legitimitate**, prin acceptarea publică a celor ce dețin puterea, existența unui set de reguli, procese și proceduri impuse; **responsabilitate** - legitimitatea actelor guvernanților vor fi percepute ca legitime atâta timp cât aceștia sunt responsabili; **management eficient** prin abilitatea administrațiilor publice de a transforma resursele publice în serviciile și infrastructura ce răspund unor nevoi reale. **Orientarea spre performanță și procedurile transparente sunt factorii-cheie ai unui management public eficient.** Trebuie oferite oportunități cetățenilor pentru a-și exprima preferințele pentru calitatea și natura serviciilor. Pe măsură ce activitatea administrației publice este percepută ca folositoare și responsabilă, cetățenii vor fi din ce în ce mai doritori în a oferi resurse pentru servicii și infrastructură. Printr-un proces transparent de adoptare a deciziilor și printr-un management eficient, guvernarea își va demonstra responsabilitatea față de cetățeni; **acces la informație** ca principal liant între societatea civilă și guvernanți ce permite cetățenilor să judece eficiența guvernanților și a activității acestora; accesul la informații despre legi, proceduri și rezultate formează abilitatea cetățenilor de a participa și monitoriza activitatea guvernanților și gradul lor de responsabilitate. În acest sens, se pronunță și autoarea Doina Mureșan, care definește „buna guvernare” drept „managementul efectiv al afacerilor publice prin generarea unui set de reguli, în scopul de a promova și de a întări valorile societății căutate de indivizi și grupuri”.<sup>35</sup>

În viziunea lui Francisco Cardona, expert al Programului SIGMA<sup>36</sup> (Suport în vederea ameliorării guvernării și managementului), o inițiativă comună a OCDE și Uniunea Europeană, finanțată, în special, de UE, noțiunea de „bună guvernare” este strâns legată de noțiunea de performanță a administrației publice și evoluează concomitent cu așteptările societății față de calitatea și eficiența în administrația publică. Potrivit autorului, „îmbunătățirea performanțelor în administrația publică este una dintre cele mai mari preocupări în toate țările OCDE, în ultimii 30 de ani”. Au fost făcute multe încercări pentru a ameliora performanțele administrative: elaborarea mai eficientă a bugetului cu planificarea strategică a rezultatelor, eficientizarea

controlului financiar intern și a auditului extern, **eficientizarea procedurilor administrative prin sporirea nivelului de transparență și facilitatea participării cetățenilor în procesul decizional**, eforturile de a îmbunătăți calitatea serviciilor publice, elaborarea și implementarea unor noi mecanisme de evaluare a impactului politicilor publice etc.

În ultimii ani, subliniază expertul, se observă o acumulare de așteptări față de administrația publică și, în consecință, față de însuși statul, care trece prin procese de democratizare încă de la marea revoluție franceză și cea americană, care au avut loc la sfârșitul secolului al XVIII-lea. Așteptările din ce în ce mai mari ale societății față de aparatele de stat în societățile democratice fac administrația publică din ce în ce mai complexă și dificilă, accentuând diferențele acesteia față de sectorul privat. Totodată, autorul menționează că „atunci când administrațiile publice se caracterizează prin conducere slabă, care, deseori, este însoțită de autoritarism și caracter arbitrar sau chiar de politizare și corupție, cum este cazul multor țări, apar un șir de obstacole majore care împiedică promovarea unor noi concepte de reformare și consolidare a administrației publice. În asemenea circumstanțe, este aproape imposibilă dezvoltarea unei culturi administrative, orientată spre deschidere, eficiență și transparență. În asemenea circumstanțe, nu poate să existe încredere, iar cultura administrativă, orientată spre transparență, are nevoie de încredere reciprocă între toți actorii implicați în sistem.”<sup>37</sup>

**În accepțiunea lui Albert Grard, profesor în științe administrative, expert în cadrul Programului TACIS**, una dintre cele mai eficiente metode de aplicare a transparenței este **receptivitatea administrativă**. Autorul menționează că „receptivitatea administrativă înseamnă abilitatea de a informa pe alții despre ceea ce înfăptuiești, cum faci și cum controlezi cele înfăptuite, abilitatea de a implica cetățenii în procedurile administrative, abilitatea de a satisface necesitățile lor, de a fi accesibil atât personal, cât și prin intermediul sistemelor de comunicare. La baza receptivității administrative sunt așteptările, necesitățile cetățenilor. Acest aspect este, într-adevăr, de o importanță primordială în relațiile dintre administrația publică și cetățeni”. Multe mijloace și proceduri moderne pot fi utilizate pentru a dezvolta relațiile dintre cetățeni și administrația publică, dar la baza lor trebuie să fie

receptivitatea administrativă, adică abilitatea administrației de a merge în întâmpinarea necesităților cetățenilor. Desigur, administrația nu este în stare să satisfacă orice necesitate a cetățenilor, dar receptivitatea determină atitudinea administrației și capacitatea ei de a merge în întâmpinarea consumatorilor la nivelul unor servicii concrete, prevăzute.<sup>38</sup> Același autor evidențiază patru factori principali ce determină receptivitatea și influențează relațiile dintre administrație și cetățeni: politicile de personal, structura administrației, politicile de comunica-re și mediul material.

Spre deosebire de viziunile autorilor străini cu referire la principiile bunei guvernări la nivel european și internațional, autorii autohtoni, printre care Boris Negru, menționează că în perioada de tranziție de la un stat totalitar la un stat democratic, etapă prin care trece, actualmente, Republica Moldova, aplicarea principiilor bunei guvernări se confruntă cu multe dificultăți. "Este foarte răspândit nihilismul juridic. Necunoașterea prevederilor legilor, pe de o parte, și nedorința unora de a le aplica, pe de altă parte, creează o situație care conduce la scăderea eficienței activității din partea autorităților administrației publice. Pentru a avea o administrație publică rațională și eficientă, subliniază autorul, se cere a aplica în întregime principiul transparenței. Respectarea lui ține să asigure egalitatea în drepturi a cetățenilor în fața legilor și a autorităților publice, fără privilegii și discriminări. Autoritățile administrației publice sunt chemate să asigure deplina egalitate în drepturi în toate domeniile vieții economice, politice, juridice, sociale și culturale pentru toți cetățenii țării, fără deosebire de naționalitate, de origine etnică, de limbă, de religie, de sex, de opinie, de apartenență politică, de avere sau origine socială".<sup>39</sup> În acest sens, se pronunță și autoarea Tatiana Șaptefrați, argumentând că promovările impuse de schimbările ce au loc în societate, cum sunt tranzițiile și globalizarea, solicită sistemelor de guvernare să-și eficientizeze activitatea, orientând-o spre satisfacerea necesităților oamenilor, plasând omul în centrul priorităților. Potrivit autoarei,<sup>40</sup> realizarea unei guvernări eficiente în contextul dezvoltării umane cere implicarea unor factori-cheie ca deschiderea și transparența, responsabilitatea, implicarea cetățenilor și instituțiilor societății civile în afacerile publice.

Sergiu Cornea, doctor în politologie, menți-

onează că "transparența în activitatea instituțiilor administrației publice constituie o caracteristică fundamentală a societății democratice. Democrația este de neînchipuit fără realizarea eficientă a dreptului la informare".<sup>41</sup>

Generalizând viziunile autorilor autohtoni și străini cu referire la sintagma de transparență, conchidem că aceasta este concepută, pe de o parte, ca o imperativitate, dictată de cerințele societății democratice, iar, pe de altă parte, ca oportunitate amplificată de dispozitivele unei guvernări eficiente. Apărând în condițiile democratizării societății, termenul dat nu mai părăsește arena istoriei statelor naționale, negarea lui fiind de neconceput în condițiile edificării statului de drept or, *dreptul la informație* (pe care și se bazează conceptul de transparență administrativă) este și el un drept inalienabil al omului.

În concluzie, menționăm faptul că definirea conceptului de transparență a devenit un aspect esențial în agenda guvernării eficiente. Viziunile actuale cu referire la caracteristicile conceptului de transparență sunt definite în multiple feluri, însă implică același substrat: instrumentul unui model mai democratic de activitate a administrației publice. De asemenea, conchidem că transparența este elementul-cheie nu numai pentru a controla, a verifica acțiunile administrației publice, dar și pentru a face posibilă responsabilitatea instituțională, care au drept impact pozitiv creșterea încrederii cetățenilor față de autorități. Totodată, menționăm că numărul mare de definiții sau numărul mare de elemente care sunt incluse în corpul definițiilor de către cercetătorii Institutului European de Administrație Publică, Institutului Internațional de Științe Administrative, instituțiilor similare ale statelor naționale (România, Moldova) se datorează marii varietăți a modurilor de înțelegere (de către teoreticieni și practicieni) a transparenței administrative. Acest lucru își are explicația în faptul că activitățile privind transparența administrativă se desfășoară în instituții extrem de diverse, iar metodele și formele utilizate implică obiective nu o dată greu de conciliat. Transparența administrativă este aplicată atât în instituții guvernamentale, cât și în cele nonguvernamentale; de asemenea, în organizații care urmăresc profitul, în asociații civice sau ecologice; instituții bancare etc. Acestea pot avea obiective diferite: de la persuadarea publicului (acțiunea, puterea de



a convinge publicul să creadă, să gândească sau să facă un anumit lucru) în favoarea administrației publice până la forțarea administrației să își schimbe atitudinea față de public, de la promovarea imaginii administrației publice până la asigurarea funcționării democratice a administrației publice.

Dacă încercăm să sistematizăm cele mai importante principii ale administrației publice comune vestului Europei, putem distinge următoarele grupe: încrederea și previzibilitatea (certitudinea legală); deschiderea și transparența; responsabilitatea; eficiența și eficacitatea.

Deschiderea și transparența în administrația publică au două obiective bine determinate, în primul rând, respectă interesul public în măsura în care limitează slaba administrare și corupția; în al doilea rând, sunt esențiale pentru respectarea drepturilor individuale, în măsura în care furnizează motivele necesare adoptării deciziilor administrative. Deschiderea sugerează faptul că administrația este dispusă să accepte un control sau o evaluare din afară, în timp ce transparența semnifică gradul de deschidere în cazul unui control, al unei verificări sau al unei evaluări. Aceste două caracteristici permit: pe de o parte, ca orice cetățean implicat într-o procedură administrativă să poată urmări derularea acesteia; pe de altă parte, administrația permite o evaluare venită din partea unor instituții autorizate. Anume aceste două

principii sunt instrumentele necesare pentru respectarea legii, pentru egalitatea în fața legii și pentru responsabilitatea administrației publice. Astfel, conceptul de transparență, ca element al bunei guvernări, subsumează următoarele: disponibilitatea administrației publice de a crea condițiile de acces la informații, necesitatea consultării cetățenilor și exprimarea de către aceștia a opiniilor în legătură cu deciziile, care se adoptă la diferite niveluri și de care ei pot fi afectați în mod direct sau indirect. Toate acestea indică asupra faptului că politica administrației publice ar trebui să fie una de deschidere și transparență.

În prezent, efortul de a defini conceptul de transparență administrativă sau de a face ordine în definițiile existente este dificil și din considerentul că formulările respective conțin atât aspecte *conceptuale* (ce este transparența administrativă?), cât și aspecte *instrumentale* (ce proceduri de lucru folosesc cei care practică transparența administrativă?). În plus, transparența administrativă interferează, prin unele tehnici, cu alte tipuri de activitate, cum ar fi: publicitatea, relațiile cu publicul, marketingul, reclama, afacerile publice, promoțiunea, lobby-ul etc. Toți factorii menționați amplifică elementele care compun definițiile transparenței administrative, deoarece rezultatele acestei activități sunt numeroase, iar uneltele folosite de teoreticieni și practicieni sunt deosebit de variate.

#### NOTE

<sup>1</sup> Ștefan Deaconu, Buna guvernare și descentralizarea, Revista de drept public nr. 3/2003, pag. 21.

<sup>2</sup> <http://andreivocila.wordpress.com/2010/06/02/notiunea-si-principalele-trasaturi-ale-bunei-guvernari/>, accesat la 27.09.2010.

<sup>3</sup> Rezoluția GA 59 (1), 14 decembrie 1946. Culegerea «Dreptul tău: accesul la informație». Legislația Republicii Moldova. Acte Internaționale. Extrase. Editura Universul, Chișinău, 2002, pag. 10.

<sup>4</sup> Declarația Universală a Drepturilor Omului. Ediția oficială «Tratate internaționale», 1998, volumul 1, pag. 11. Republica Moldova a aderat la Declarație prin Hotărârea Parlamentului nr. 217-XII din 28.07.1990.

<sup>5</sup> Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice. Ediția oficială «Tratate internaționale», 1998, volumul 1, pag. 30.

<sup>6</sup> Colectiv de autori. Mass-media și libertatea de exprimare. Îndrumar. Editura Arc. Chișinău, 1997, pag. 57.

<sup>7</sup> Institutul European de Administrație Publică, Aprofundarea transparenței în Uniunea Europeană, în traducerea OO «Raza Soarelui», Editura «Elan Poligraf», Chișinău, 2003, pag. 37.

<sup>8</sup> Ibidem, pp. 55-59.

<sup>9</sup> Ibidem. pag. 53.

<sup>10</sup> Recomandarea Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei privind accesul la documentele oficiale N Rec (2002)2 (21.02.2002).

<sup>11</sup> Ibidem.

<sup>12</sup> Institutul European de Administrație Publică, Aprofundarea transparenței în Uniunea Europeană, în traducerea OO "Raza Soarelui", Editura "Elan Poligraf", Chișinău, 2003, pag. 37.

<sup>13</sup> Frankie Scham, Dezbaterea transparenței: o provocare pentru Președinția Belgiană în Aprofundarea transparenței în Uniunea Europeană, în traducerea OO "Raza Soarelui", Editura "Elan Poligraf", Chișinău, 2003, pag. 47.

<sup>14</sup> F. Lafay, L'accès aux documents du Conseil de l'Union: contribution a une problématique de la transparence en droit communautaire, RTDE Paris, 1997, p. 38-39.

<sup>15</sup> Ch. Debbasch, La transparence administrative en Europe. Centre national de la recherche scientifique. Paris, 1990, p. 331.

<sup>16</sup> J. Chemaller, Une notion très complexe. La transparence administrative (Problemes politiques et sociaux. Paris, 1992, p. 4.

<sup>17</sup> J. Soderman, Transparency as a Fundamental Principle of the European Union. Universitatea Humboldt, Berlin, 19 iunie 2001.

<sup>18</sup> B. Vesterdorf., Transparency – not just a vogue word. Furdham International Law Jurnal, Uppsala 1999, pag. 903.

<sup>19</sup> M. Klijnsstra. Het transparantie beginsel toegespist op de openbaarheid in het milieurecht, Milieu en Recht, 2000, pag. 3.

<sup>20</sup> Transparență [http://ec.europa.eu/civil\\_service/admin/transp/index\\_ro.htm](http://ec.europa.eu/civil_service/admin/transp/index_ro.htm), accesat la 03 octombrie, 2010.

<sup>21</sup> Bryane Michael, Rainer Kattel, Wolfgang Drechsler, Dezvoltarea capacităților de guvernare/ Provocări pentru țările din Europa Centrală și de Est. Editura Elan Poligraf, Chișinău, 2005, pag. 212.

<sup>22</sup> Guy Verhovstadt, Ce fel de viitor pentru ce fel de Europă? Alocuțiunea la al VII-lea forum european de la Warchau, Bruxelles, 24 iunie 2001 ([http://premier.fgov.be/topics/speeches/e\\_speech75.html](http://premier.fgov.be/topics/speeches/e_speech75.html)).

<sup>23</sup> Frankie Scham, Dezbaterea transparenței: o provocare pentru Președinția Belgiană în Aprofundarea transparenței în Uniunea Europeană, în traducerea OO "Raza Soarelui", Editura "Elan Poligraf", Chișinău, 2003, pag. 81.

<sup>24</sup> Denis Osborne, "Governance, Partnership and Development" Bruxelles: IISA/IIAS, 1999, pp. 37-65.

<sup>25</sup> PNUD "Reconceptualising Governance", "Management Development and Governance Division, PDNU, New lork, 1997, pag. 9.

<sup>26</sup> Institutul European de Administrație Publică, Aprofundarea transparenței în Uniunea Europeană, în traducerea OO "Raza Soarelui", Editura "Elan Poligraf", Chișinău, 2003, pag. 77-81.

<sup>27</sup> Comisia Comunităților Europene, Guvernarea Europeană. Carta Albă, Bruxelles, 25.07.2001, pag. 36, carta-alba-a-guvernarii-europene.pdf (457,89 KB) (file/21367/library), accesat la 27.09.2010; [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001\\_0428en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf), accesat la 27.09.2010. Cele cinci principii: deschidere, participare, responsabilitate, eficiență și coerență, indicate în Carta Albă a Guvernării Europene sunt în prezent recunoscute la nivel comunitar ca fiind principiile bunei guvernări.

<sup>28</sup> Renault Denuit, Transparența și formele noi de conducere europeană: deschiderea drumului către o mai mare legitimitate.

<sup>29</sup> Veerle Deckmyn, Aprofundarea transparenței în Uniunea Europeană, Institutul European de Administrație publică, Chișinău, 2003, pag. 133-135. Pagina web a IEAP: <http://www.eipa.nl>.

<sup>30</sup> Robert Charlick, The concept of governance and its implications, Associates in rural development, Burlington, 1992, pag. 3.

<sup>31</sup> The governance working grup of the International Institute of administartive sciences, 1996.

<sup>32</sup> Pierre Laudell-Mills și Ismael Serageldin, Governance and External Factor, Washington, DC, World Bank, 1991, pag.3.

<sup>33</sup> <http://andreivocila.wordpress.com/2010/06/02/notiunea-si-principalele-trasaturi-ale-bunei-guvernari/>, accesat la 27.09.2010.

<sup>34</sup> Ștefan Deaconu, Buna guvernare și descentralizarea, Revista de drept public nr. 3/2003, pag. 21.

<sup>35</sup> Doina Mureșan, Note de curs, Dimensiunea economică a bunei guvernări.

<sup>36</sup> Francisco Cardona, expert al Programului SIGMA (Suport în vederea ameliorării guvernării și managementului), o inițiativă comună a OCDE și Uniunea Europeană, finanțată, în special, de UE, „Evaluarea performanțelor în serviciul public: provocări și constrângeri”, Conferința internațională, Chișinău, 6 mai 2010.

<sup>37</sup> Ibidem.

<sup>38</sup> Grard Albert, Sisteme informaționale administrative și transparența. Revista „Administrarea Publică”, nr. 1, 1996, Secția Editare, AAP, p. 70-75.

<sup>39</sup> Boris Negru, Caracterul autorităților publice, „Administrarea Publică”, 1997, nr. 1, pag. 23-27.

<sup>40</sup> Tezele conferinței internaționale științifico-practice din 18 mai 2005 „AAP pentru o guvernare transparentă, responsabilă și democratică”, Tipar: „Bons Offices” SRL, Chișinău 2005, pag. 67.

<sup>41</sup> Cornea S. Cadrul legal privind transparența în administrația publică locală. Culegerea de materiale de la conferința științifico-practică din 20 mai 2004. Secția editare, AAP, p. 51-57.

**Prezentat:** 21 noiembrie 2011.

**E-mail:** galina\_mardare@rambler.ru