

# Prin transparență, spre integritate

Îmbunătățirea integrității la nivelul administrației publice locale

Un proiect finanțat prin



**PROGRAMUL  
DE CONSOLIDARE A  
SOCIETATII CIVILE  
DIN ROMANIA**





# Prin transparență spre integritate

## Îmbunătățirea integrității la nivelul administrației publice locale

Un proiect finanțat prin



PROGRAMUL  
DE CONSOLIDARE A  
SOCIETATII CIVILE  
DIN ROMANIA



Această publicație a fost realizată de către Asociația Pro Democrația și Transparency International Romania în cadrul proiectului *Îmbunătățirea integrității la nivelul administrației publice locale*, care s-a derulat în perioada 1 august 2006 – 31 octombrie 2007 în șapte localități: Alexandria, Baia Mare, Brăila, Craiova, Focșani, Lupeni și Oradea.

Ne dorim ca această colecție de instrumente utile în identificarea, abordarea și rezolvarea problemelor de integritate publică să fie de folos în activitatea lor specifică, atât organizațiilor neguvernamentale cât și instituțiilor administrației publice, fie ele locale sau centrale.

Transparența este o condiție de bază minimală, ce trebuie îndeplinită în perspectiva asigurării integrității publice. Fără control public din partea comunităților asupra instituțiilor există în permanență riscul îndepărtării acestora de la principiile unei administrări integre a resurselor, iar a vorbi de control public în absența transparenței constituie o așteptare iluzorie.

Mulțumim pentru contribuția adusă la redactarea acestui raport Centrului de Resurse Juridice și Centrului de Resurse pentru participare publică.

Acest material a fost tipărit cu sprijinul oferit de misiunea din România a Agenției de Dezvoltare Internațională a Statelor Unite ale Americii (USAID), prin intermediul *Programului de consolidare a societății civile din România*. Opiniile și informațiile prezentate în aceste pagini nu reprezintă neapărat punctul de vedere al USAID.

Publicația a fost realizată de:

- Cristian Bratu - Asociația Pro Democrația
- Andreea Năstase – Transparency International Romania

beneficiind de contribuții din partea următorilor colaboratori:

- Oana Bahnaru-Preda – Centrul de Resurse pentru participare publică
- Radu Nicolae – Centrul de Resurse Juridice

Rezultatele cercetării cantitative cuprinse în prima parte a acestei publicații se bazează exclusiv pe informații culese și prelucrate de filialele Asociației Pro Democrația, pornind de la răspunsuri transmise de către autoritățile de interes public locale, în baza Legii 544/2001 privind liberul acces la informațiile publice. Le mulțumim pentru contribuția la realizarea acestui studiu următoarelor persoane implicate în implementarea proiectului la nivel local:

- Mariana Bâtcă – Club APD Brăila
- Ciprian Bobeică – Club APD Focșani
- Marius Ecea – Club APD Baia-Mare
- Mihaela Ghiuca – Club APD Lupeni
- Adriana Neda – Club APD Alexandria
- Iuliana Nicoleta Pistrîțu – Club APD Craiova
- Alexandru Șimon – Club APD Oradea

Ne exprimăm, de asemenea, recunoștința pentru contribuția adusă la sporirea integrității în administrația publică locală față de toți cei care s-au implicat în activitatea Grupurilor pentru Integritate Locală.

Publicat la București, mai 2008

© Drepturi de autor rezervate

Publicația sau părți ale acesteia pot fi reproduse numai cu permisiunea autorilor



Bd. Mareșal Al. Averescu nr. 17, Pavilion F, Et. 3  
sector 1, București, România  
Tel/Fax: +4021/222.82.45, 222.82.54  
Mobil: 0723/152.493; 0744/688.163;  
0788/251.048  
Web: [www.apd.ro](http://www.apd.ro)



Bd Nicolae Bălcescu, nr. 21, et. 2,  
sector 1, București, România  
Tel: +4021/317.71.70  
Fax: +4021/317.71.72  
Web: [www.transparency.org.ro](http://www.transparency.org.ro)

## Cuprins

<b>Prefață</b>	5
<b>I. Indicatori și metodologie de investigare a integrității în administrația publică locală</b>	7
<b>II. Analiză comparativă asupra integrității și transparenței administrației publice locale</b>	10
<b>III. Ghid privind posibile probleme de integritate la nivelul administrației publice locale și demersuri practice de soluționare a lor</b>	17
<b>IV. Avertizorii de integritate. Model de politică internă privind avertizarea de integritate în interes public</b>	29
<b>V. Advocacy pentru integritate în administrația publică locală</b>	34
<b>Anexe la capitolul I</b>	40
• Anexa 1: Centralizator de date	
• Anexa 2: Ghid de focus grup	
<b>Prezentare parteneri</b>	49

## - Prefață -

În democrațiile consolidate, integritatea este unul dintre atuurile majore ale administrației publice. Integritatea publică reprezintă o componentă esențială a bunei guvernări, fiind astfel strâns legată de calitatea serviciilor pe care administrațiile locale le oferă cetățenilor.

Cetățenilor ar trebui să li se garanteze tratamentul egal în fața autorităților, iar serviciile publice ar trebui să fie disponibile, gratuit, pentru toți membrii comunității - ei plătind, deja, impozite pentru aceste servicii. A pretinde sau a oferi foloase în plus sunt acțiuni care prejudiciază integritatea. Aceste afirmații sunt valabile, în egală măsură, pentru societăți comerciale, organizații neguvernamentale sau orice alte organizații care au dreptul la un proces deschis și corect de achiziții publice și de politici publice de finanțare transparente și echitabile.

Convingerea că instituțiile publice și reprezentanții acestora sunt „stăpâni” ai cetățenilor de rând, cărora le conduc viața după bunul lor plac, aparține trecutului. Realitatea actualului sistem democratic de organizare a societății ne dezvăluie un model în care cetățeanul este proprietarul de drept și beneficiarul direct al serviciilor instituțiilor publice. Integritatea publică este o condiție obligatorie pentru asigurarea unei bune guvernări, iar dreptul de control al societății civile asupra sistemului public este pe deplin legitim, reieșind din statutul cetățeanului de beneficiar și plătitor al serviciilor respective.

Pentru un control eficace al comunității asupra administrației care o deservește, este nevoie de transparență în activitatea instituțiilor publice și disponibilitate de implicare a cetățenilor în procesele de adoptare a deciziilor care îi privesc. Transparența exersată de administrația publică și controlul exercitat de către cetățeni prin implicarea activă a acestora în viața comunității sunt cele două fațete ale rețetei integrității.

Legislația română permite tuturor cetățenilor să ceară și să primească informații care privesc spațiul public. În acest sens, legea *liberului acces la informațiile de interes public* – nr. 544/2001 și cea a *transparenței decizionale în administrația publică* – nr. 52/2003, constituie puternice instrumente de monitorizare și participare la îndemâna societății civile.

Implicarea cetățenilor în administrarea comunității în care trăiesc este nu numai benefică, dar și necesară. Cei aleși în administrația publică locală pot lua la cunoștință atât nevoile și grijile cetățenilor, cât și de eventuale sugestii privind modul de rezolvare a unor probleme, numai printr-o permanentă și strânsă legătură cu aceștia. Prin transparență, pe de o parte, și participare, pe de alta, se pot asigura premisele unei administrații publice integre, care servește interesele cetățenilor.

Mai mult, poate, decât în alte domenii, în cazul luptei împotriva corupției se aplică dictonul „este mai ieftin să previi decât să tratezi”. *Legea nr. 571/2004 privind protecția personalului din autoritățile publice, instituțiile publice și din alte unități care semnaleză încălcări ale legii* introduce măsurile de siguranță necesare pentru raportarea practicilor lipsite de integritate de către persoane plasate chiar în interiorul sistemului, așa-numiții „avertizori de integritate”, creând astfel mecanismele pentru descurajarea și prevenția faptelor de corupție.

Pornind de la cele trei legi fundamentale pentru sporirea integrității la nivelul administrației publice românești (Legile 544/2001, 52/2003 și 571/2004), organizațiile partenere care au implementat proiectul *Îmbunătățirea integrității la nivelul administrației publice locale* au produs atât o diagnoză a integrității în administrația publică precum și o serie de instrumente pentru sporirea acesteia.

Din dorința determinării unei ameliorări durabile și prin cooperarea cu administrația publică, proiectul *Îmbunătățirea integrității la nivelul administrației publice locale* privește în viitor mai degrabă decât spre trecut, urmărind nu sancționarea faptelor individuale de corupție, ci creșterea nivelului de integritate prin măsuri la nivel instituțional.

Autorii

## Capitolul I

### Prezentarea metodologiei și a indicatorilor

Cercetarea realizată de Transparency International – Romania și Asociația Pro Democrația își propune semnalarea unor probleme punctuale care afectează integritatea și transparența administrației publice locale, pe baza datelor referitoare la perioada 2004-2006, cu așteptarea legitimă că o mai bună cunoaștere a acestora va alimenta dezbateri în plan local, contribuind astfel la găsirea și implementarea unor soluții de impact, adaptate contextului local.

Cele șapte localități în cadrul cărora s-a realizat această cercetare sunt: Alexandria, Baia Mare, Brăila, Craiova, Focșani, Lupeni și Oradea.

Mai jos puteți găsi un inventar al conceptelor folosite în această cercetare și scurte explicații ale acestora:

#### 1.1. Cadrul conceptual:

Înțelegem *calitatea guvernării* ca rezultată a integrității publice și a capacității administrative.

Prin *integritatea publică* înțelegem atât integritatea proceselor (de luare a deciziilor, de implementare a deciziilor, de gestiune a banilor publici), cât și integritatea personalului (aleși locali, funcționari publici și personal contractual).

Prin *transparență* înțelegem setul de instrumente prin care administrația (instituțiile și autoritățile administrației publice locale) dă socoteală cetățenilor / contribuabililor cu privire la activitatea desfășurată în serviciul acestora.

Modalitățile prin care se operaționalizează transparența țin de:

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

Transparența are rolul de a preveni acțiuni care amenință integritatea publică (acte de corupție) și de a evalua performanța administrației publice locale (capacitatea administrativă).

*Capacitatea administrativă* presupune îndeplinirea corectă, eficientă și eficace a sarcinilor de serviciu de către personalul (ales sau numit) din administrația publică locală (lipsa capacității administrative este echivalentă cu îndeplinirea defectuoasă a acestor atribuții din rațiuni de incompetență, neprofesionalism, lipsă de instruire, proceduri inadecvate).

*Corupția* este definită drept abuzul puterii publice pentru obținerea de beneficii private.

#### 1.2. Premise:

Din integritatea publică locală și din (in)capacitatea administrativă rezultă buna/proasta guvernare locală.



Prin *integritate publică locală* înțelegem, pe de o parte, integritatea la nivelul personalului din administrația publică locală (aleși locali, funcționari publici și personal contractual) și, pe de alta, integritatea la nivelul procesului de luare și implementare a deciziilor în administrația publică locală.

Integritatea personalului este definită de ansamblul de prevederi legale, de practici și proceduri prin care personalul care deservește comunitatea (funcționari publici, personal contractual și aleși locali) este selectat, verificat, promovat sau sancționat. De exemplu: conflicte de interese, incompatibilități, averi dobândite ilicit sau nejustificat, fapte de corupție, abuz (*grupa de indicatori 3: Integritate publică*).

Integritatea la nivelul procesului de luare și implementare a deciziilor în administrația publică locală este definită prin:

- a) informații disponibile și accesibile publicului cu privire la aceste procese și proceduri de consultare sau participare la ședințe publice, conform cerințelor Legilor 544/2001 și 52/2003 (*grupa de indicatori 2: Acces la informație și transparență decizională*)
- b) mecanisme de verificare și control ale acestor procese prin participare cetățenească, consultarea cetățenilor/ONG-urilor/mediului de afaceri sau mass-media cu privire la reglementări locale (*Vezi grupa de indicatori 1: Participare publică*)
- c) mecanisme de publicitate, verificare și control al gestiunii banilor publici (*grupa de indicatori 4: Folosirea banilor publici*)

### 1.3. Instrumentele de cercetare folosite sunt:

1.3.1. **Documentare și analiză** cu privire la patru grupe de indicatori cheie pentru integritate și transparență la nivelul administrației locale:

- A. Participare publică,
- B. Acces la informație și transparență decizională,
- C. Integritate publică,
- D. Folosirea banilor publici.

Documentarea s-a făcut prin cereri de informații de interes public (conform *Legii nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public*), relevante pentru fiecare grupă de indicatori, trimise de coordonatorii locali ai Asociației Pro Democrația. Răspunsurile primite au fost prelucrate prin intermediul unui document centralizator, astfel încât să reflecte cât mai exact cele patru grupe de indicatori menționați anterior (vezi Anexa 1). Cererile de informații au fost trimise în cursul lunii octombrie 2006.

1.3.2. **Focus grupuri** cu persoane resursă din comunitate pe probleme de administrație locală, desfășurate în perioada decembrie 2006 – ianuarie 2007, pe baza unui ghid de discuție special elaborat (vezi Anexa 2). Pentru ca rezultatele focus grupurilor să constituie un reper solid pentru activitatea Grupurilor pentru Integritate în Administrația Publică Locală (GIL), persoanele resursă au fost selectate din medii eterogene: administrația publică locală (aleși locali și funcționari publici), mediul de afaceri, societate civilă și mass-media.

Aceste sesiuni s-au constituit în componenta de cercetare calitativă a proiectului, scopul lor fiind de a completa datele prelevate prin documentare și analiză (cercetarea cantitativă) cu informații legate de *percepția* și *experiențele* participanților în sfera integrității publice. Pe lângă aceasta, prin intermediul focus-grupurilor, au fost identificate varii tipuri de probleme și practici discutabile din punctul de vedere al integrității, zone sensibile la

corupție și propuneri incipiente de rezolvare/ameliorare a acestora. Discuțiile au fost organizate în jurul aceluiași patru grupe de indicatori folosiți în procesul de documentare și analiză: (A) participarea publică, (B) accesul la informație și transparența decizională, (C) integritatea personalului din administrația publică locală și (D) folosirea banilor publici.

## Capitolul II

### **Analiză comparativă asupra integrității și transparenței administrației publice locale**

Această secțiune oferă o imagine de ansamblu comparativă asupra integrității publice în administrația publică locală din România, având ca bază de analiză datele obținute pe parcursul cercetării desfășurate în șapte orașe (Alexandria, Baia Mare, Brăila, Craiova, Focșani, Lupeni și Oradea) în perioada octombrie 2006 – aprilie 2007.

Prezentăm atât rezultate obținute pe baza solicitărilor de informații publice transmise către autoritățile locale, cât și concluziile desprinse din cadrul sesiunilor de focus grup. Această secțiune surprinde, în sinteză, numai acele aspecte esențiale pentru fiecare dintre cei patru indicatori utilizați (participare publică, acces la informație și transparență decizională, integritate publică și folosirea banilor publici), aspecte care au fost documentate pe larg în marea majoritate a locațiilor. Atragem atenția cititorului că *informațiile prezentate în cadrul sub-secțiunilor referitoare la focus grupuri se bazează exclusiv pe opiniile exprimate de către participanții la aceste întâlniri.*

#### **A. PARTICIPARE PUBLICĂ**

##### **A.1. Rezultatele obținute pe baza solicitărilor de informații de interes public**

Ca aspect pozitiv remarcăm că în toate cele șapte municipii de desfășurare a proiectului s-a înregistrat o prezență ridicată a aleșilor locali la ședințele Consiliului Local (peste 80%, în primele șase luni ale anului 2006), ședințe care au, în general, caracter public și se bucură de prezența reprezentanților mass-media. Totuși, inițiativa legislativă a consilierilor locali este, în general, scăzută în raport cu cea a primarului (cea mai favorabilă situație se întâlnește la Craiova, unde, în perioada ianuarie-iunie 2006, consilierii au inițiat 35,7% din totalul actelor normative; la polul opus se află Lupeni, unde, în aceeași perioadă, toate proiectele au fost inițiate de primar). În privința rapoartelor de activitate ale consilierilor locali, instrument esențial pentru realizarea răspunderii publice a aleșilor în fața comunității, situația se prezintă nuanțat. În unele localități, rapoartele aferente anului 2005 sunt disponibile și complete, cuprinzând informații referitoare la proiectele de hotărâri inițiate, precum și activitățile de consultare cu actori din comunitate (de exemplu, Baia Mare). În alte orașe, însă, rapoartele menționează numai în mod sporadic aceste informații (de exemplu Oradea), iar în altele aceste documente nu sunt publice sau nu există (Brăila).

Relația dintre administrația publică locală și organizațiile neguvernamentale locale se prezintă variat. Astfel, în timp ce unele orașe sunt confruntate cu lipsa relațiilor de parteneriat și colaborare (spre exemplu la Lupeni), în altele Primăria lucrează în mod curent în colaborare cu societatea civilă (pentru anul 2005 autoritățile din Craiova au

raportat un număr de 14 organizații neguvernamentale participante la evenimente publice și consultări). În toate orașele monitorizate autoritățile oferă organizațiilor neguvernamentale finanțări din bugetul local, precum și sprijin logistic, deși, de multe ori, acest tip de sprijin nu se bazează pe o politică coerentă sau criterii de finanțare clare, transparente și stabile.

## **A.2. Concluziile sesiunilor de focus grup**

Sesiunile de focus grup derulate în cele șapte orașe în perioada decembrie 2006 - ianuarie 2007 au arătat o percepție preponderent negativă asupra nivelului de participare a cetățenilor în luarea deciziei publice. Implicarea acestora este considerată a fi deficitară, în bună parte datorită necunoașterii drepturilor specifice, a proastei informări, dar și a lipsei de interes pentru problemele aflate pe agenda comunității. Activitățile de consultare sunt deseori considerate a fi doar formale, lipsite de impact real la nivelul decidenților. Mulți dintre participanți au semnalat o apatie civică crescută a comunităților locale, uneori întreținută de lipsa de interes a autorităților pentru popularizarea dreptului la participare publică, precum și de lipsa de rezultate a participărilor anterioare la dezbateri publice. Majoritatea cetățenilor preferă să abordeze relația cu autoritățile în mod individual, în funcție de interese personale punctuale, chiar dacă se confruntă cu același tip de probleme sau cu probleme care afectează, de fapt, întreaga comunitate.

În câteva localități, participanții au reclamat nevoia ca autoritățile locale să își asume un rol proactiv în relația cu cetățenii, încurajând activitățile participative și consultative prin popularizarea drepturilor specifice și contribuind la o mediatizare și explicare mai bună a problemelor publice.

În ceea ce privește relația autorităților cu sectorul ONG, au fost identificate o serie de probleme care caracterizează majoritatea orașelor supuse monitorizării: slaba dezvoltare a societății civile în plan local, acordarea preferențială a finanțărilor de la bugetul local, precum și riscul pierderii imparțialității prin acceptarea acestora, protocoale de colaborare de ordin pur formal, lipsă de receptivitate față de solicitările sectorului neguvernamental. Ca bune practici, au fost identificate utilizarea constantă de către Primării a unor structuri consultative reprezentative semi-formale, spre exemplu comitetele cetățenești.

## **B. ACCES LA INFORMAȚIE ȘI TRANSPARENȚĂ DECIZIONALĂ**

### **B.1. Rezultatele obținute pe baza solicitărilor de informații de interes public**

În ceea ce privește asigurarea infrastructurii instituționale pentru aplicarea legilor 544/2001 și 52/2003, în majoritatea orașelor s-a constatat existența unor departamente specializate funcționale, amplasate și echipate în mod corespunzător – ca excepții menționăm Brăila și Lupeni, unde birourile respective sunt restrânse ca spațiu, insuficient echipate din punct de vedere logistic sau greu accesibile pentru cetățeni.

Autoritățile locale respectă, în general, cerințele legate de oferirea informațiilor publice din oficiu, afișând la sediu lor sau pe website majoritatea informațiilor menționate de Art. 5 al Legii 544/2001. Cu excepția primăriilor din Craiova și Baia Mare și, parțial, a celei din Oradea, primăriile nu utilizează proceduri distincte de actualizare a informațiilor oferite din oficiu, sau de prelucrare a acestora, în vederea accesibilizării lor pentru cetățenii neinițiați în problemele administrației publice locale.

Experiența monitorizării a arătat că termenele de transmitere a răspunsurilor la cererile de informație sunt, de asemenea, conform cerințelor legii – majoritatea răspunsurilor au fost transmise de către autorități înainte de scurgerea termenului maxim de așteptare de 30 zile, iar acolo unde s-au înregistrat întârzieri a fost cerut acordul solicitatului în acest sens. S-au observat, de asemenea, reveniri și completări pe marginea cererilor de informație după scurgerea a 30 zile. În privința calității răspunsurilor (sub aspectul completitudinii și acurateții) monitorizarea a arătat că, deși în cele mai multe cazuri acestea au primit aprecieri pozitive din partea monitorilor, există încă deficiențe ce merită menționate:

- rezistența la oferirea de informații „sensibile”<sup>1</sup> (spre exemplu, Primăria Brăila a refuzat să facă publică media veniturilor de la buget în luna august 2005 pentru aleși locali, funcționari publici și angajați contractuali, fie motivând confidențialitatea drepturilor salariale, fie trimițând la acte normative irelevante – O.G. 2/2006 și O.G. 3/2006);
- refuzul explicit sau tacit de a oferi documente de interes public (spre exemplu, la Brăila și Oradea nu au putut fi obținute procesele-verbale aferente ședințelor comisiilor de specialitate din primele șase luni ale anului 2006);
- lipsa răspunsului datorită inexistenței documentelor și evidențelor relevante în interiorul instituției (spre exemplu, în niciunul dintre orașele monitorizate nu am putut determina numărul total al participanților la ședințele publice în anul 2005).

În privința accesibilității informației publice, menționăm că în toate orașele monitorizate costurile de copiere sunt fie la nivelul pieței (în unele cazuri s-a decis coborârea prețului inițial prohibitiv, spre exemplu la Craiova, de la 5 RON/pagină la 0.05 RON/ pagină) fie inexistente (la Brăila și Oradea nu se percep costuri de copiere).

În aplicarea Legii 52/2003 autoritățile locale respectă, în general, criteriile formale legate de conținutul și termenele de afișare ale anunțurilor privind desfășurarea ședințelor publice; anunțurile privind elaborarea de acte normative nu sunt însă afișate întotdeauna cu 30 zile înainte de ședința de adoptare și, în cele mai multe cazuri, nu conțin toate informațiile cerute prin lege, care să permită analizarea în cunoștință de cauză a respectivelor proiecte normative (deseori lipsesc nota de fundamentare, referatul de aprobare privind necesitatea proiectului și termenul limită până la care cetățenii pot trimite sugestii, propuneri etc.).

Ca tendință generală, menționăm lipsa de inițiativă, din partea cetățenilor pentru solicitarea dezbaterilor publice, ceea ce determină, per ansamblu, utilizarea modestă a acestui instrument de participare publică (spre exemplu, în cursul anului 2005, Primăria

---

<sup>1</sup> S-au solicitat informații legate de costurile de personal ale Primăriei și Consiliului Local (media veniturilor lunare de la buget pe luna august 2005 pentru aleși locali, funcționari publici și angajați contractuali), precum și cheltuielile de deplasare și reprezentare ale aleșilor locali pentru anul 2005.

Brăila a supus atenției publice un număr de șase proiecte normative, însă nu au existat dezbateri publice pe marginea acestora; situația este similară la Focșani; în aceeași perioadă, la Lupeni, s-a organizat o singură dezbatere publică, iar la Craiova trei).

Relația cu presa este una bună – deși procedura acreditării se folosește numai pe alocuri (Craiova, Oradea, Focșani), jurnaliștii au, în general, acces liber la ședințele publice ale autorităților. Nu a existat niciun caz de retragere a acreditării. Ca aspecte negative se remarcă utilizarea redusă, de către jurnaliști, a Legii 544/2001 (în cursul anului 2005 un singur jurnalist a adresat cereri de informație către Primăria Lupeni; la Craiova și Brăila au existat trei astfel de jurnaliști; situația cea mai favorabilă se întâlnește la Focșani, unde 12 jurnaliști au solicitat informații publice în 2005), precum și lipsa practicii de monitorizare a presei din multe primării, sau efectuarea unei monitorizări sumare și inconstante.

## **B.2. Concluziile sesiunilor de focus grup**

Sesiunile de focus grup au arătat o percepție preponderent negativă asupra nivelului de informare a cetățenilor în legătură cu activitățile administrației publice locale. Ca și în chestiunea participării publice, cauzele sunt necunoașterea drepturilor specifice, lipsa de interes, educație civică redusă, dar și lipsa sau calitatea scăzută a activităților de informare derulate de autorități. Astfel, în timp ce unele primării au primit aprecieri mai degrabă pozitive din partea participanților, care au lăudat eforturile de deschidere față de comunitate, cele mai multe au fost apreciate ca fiind instituții opace, neimplicate într-un dialog real cu cetățenii.

Punctual, în privința modului de aplicare a Legii 544/2001, părerile au fost împărțite. În timp ce unii participanți s-au declarat mulțumiți de activitatea departamentelor specializate, alții au semnalat o serie de practici negative – oferirea de răspunsuri numai la sfârșitul perioadei maxime de așteptare de 30 de zile, deși complexitatea răspunsurilor nu justifica un interval atât de lung, inconsecvența răspunsurilor oferite la solicitări similare, oferirea de răspunsuri distorsionate, incomplete etc., refuzul de a furniza copii după contracte de achiziții publice datorită existenței unor clauze de confidențialitate. De multe ori, jurnaliștii dar și cetățenii accesează informația publică mai degrabă informal, folosindu-se de cercul propriu de cunoștințe sau de relațiile pe care le au cu oficiali din administrația publică locală. În toate orașele cheltuirea banului public și achizițiile publice au fost identificate ca fiind zonele cele mai opace ale informației publice. O altă problemă recurentă legată de lipsa de transparență este cea a introducerii pe ordinea de zi a ședințelor Consiliilor Locale a unor proiecte de hotărâri cu puțin timp înainte de desfășurarea acestora, uneori chiar și în aceeași zi, sub pretextul urgenței. În acest fel, nu numai presa și cetățenii, dar chiar și consilierii locali sunt lipsiți de posibilitatea analizării și exprimării unor opinii pe marginea acestor inițiative. În plus, această practică poate crea suspiciuni de lipsă de integritate asupra respectivelor proiecte de hotărâri.

Presa este recunoscută ca un factor-cheie de diseminare a informației publice și, în consecință, de implicare a cetățenilor în treburile publice. În cele mai multe municipii există un contact constant între autorități și presă, iar relația este una pozitivă. Au fost însă semnalate și disfuncționalități, cum ar fi transmiterea unor informații solicitate de un anumit

ziar și altor organe de presă concurente. Pe de altă parte, a fost uneori amintită lipsa de imparțialitate și partizanatul politic în presa locală.

## **C. INTEGRITATE PUBLICĂ**

### **C.1. Rezultatele obținute pe baza solicitărilor de informații de interes public**

În privința integrității personalului, o problemă constatată în majoritatea orașelor de desfășurare a proiectului a fost existența unei migrații politice intense, neînsoțită de sancțiuni. Astfel, în perioada 2004-2006 numărul de consilieri locali care și-au schimbat apartenența politică a fost: nouă la Craiova, patru la Focșani, trei la Lupeni și unul la Baia Mare. Singurul oraș unde nu s-a înregistrat acest fenomen este Oradea; pentru Brăila nu au existat date oficiale concludente pentru a estima amplitudinea migrației politice.

În plus, s-a constatat lipsa transparenței în declararea cadourilor primite de aleșii locali și funcționarii publici în exercițiul funcției publice. Deși legea prevede obligativitatea declarării acestor obiecte, după un anumit prag valoric, niciuna din primăriile monitorizate nu a instituit o procedură de raportare (spre exemplu, un registru pentru declararea cadourilor).

Un alt aspect relevat de monitorizarea noastră este lipsa sesizărilor și verificărilor cu privire la declarații de avere incomplete sau neconforme cu realitatea, în ciuda faptului că, așa cum au arătat sesiunile de focus grup, îmbogățirea ilicită a oficialilor este percepută ca fiind o problemă importantă în planul integrității administrației publice locale. Situația este similară în ceea ce privește conflictele de interese și incompatibilitățile. Singurele două excepții în acest sens sunt reprezentate de Baia Mare unde, în perioada iunie 2004 - august 2006, un consilier local și-a pierdut mandatul ca urmare a unei situații de incompatibilitate, și Oradea, unde au fost semnalate trei posibile cazuri de incompatibilități.

### **C.2. Concluziile sesiunilor de focus grup**

Sesiunile de focus grup au dezvăluit existența unei percepții preponderent negative asupra integrității funcționarilor publici și a angajaților contractuali. Deși în unele locații s-a raportat o îmbunătățire a situației, în sensul evoluției spre un comportament deschis și amabil în relația cu cetățenii, de cele mai multe ori participanții au semnalat lipsa de politețe, serviabilitate și înțelegere față de problemele cetățenilor. Pe de altă parte, remarcăm existența unor probleme în ceea ce privește conduita cetățenilor la ghișeu – impolitețe și lipsa de reacție în fața abuzurilor. În majoritatea municipiilor a fost confirmată persistența practicilor de oferire / cerere de „mici atenții” pentru rezolvarea preferențială a unor cereri administrative.

În privința integrității aleșilor locali, în mai multe municipii participanții au exprimat suspiciuni cu privire la îmbogățirea ilicită a acestora în timpul mandatului și au reclamat nevoia unui mecanism eficient de control al averilor. Alte probleme semnalate au fost: lipsa de profesionalism, oportunismul, precum și întrepătrunderea nepotrivită a intereselor economice și politice ale consilierilor locali. În câteva orașe participanții au indicat

existența presiunilor politice asupra corpului de funcționari publici din primărie, fapt ce conduce uneori la solidarizarea acestora cu aleșii locali, făcând dificilă aprecierea distinctă a integrității celor două categorii de personal.

Sesiunile de focus grup au indicat următoarele zone ca având o sensibilitate crescută la corupție: cheltuirea banilor publici / achizițiile publice, repartizarea și utilizarea locuințelor sociale, respectul dreptului la proprietate (realizarea de construcții fără autorizație, retrocedări, împrumuturi și concesionări de terenuri, percepute ca abuzive), serviciile sociale (expuse la fenomenul corupției în special în comunitățile care se confruntă cu probleme economice majore).

## **D. FOLOSIREA BANILOR PUBLICI**

### **D.1. Rezultatele obținute pe baza solicitărilor de informații de interes public**

Informațiile obținute din partea autorităților la cererile de informații care au vizat acest indicator au fost, din păcate, insuficiente pentru a permite o analiză comparativă comprehensivă.

Putem însă face aprecieri pe marginea procedurilor planificate a fi utilizate pentru realizarea achizițiilor publice, pe baza analizei Planurilor Anuale de Achiziții Publice aferente anului 2005. Deși alegerea unei anumite proceduri de achiziție publică nu este o decizie arbitrară a administrației, fiind condiționată de numeroase aspecte prezentate în legislația specifică (printre care și pragul valoric estimat al contractului), ea are o importanță de netăgăduit în planul integrității publice, din perspectiva modelării transparenței în cheltuirea banului public. Astfel, am considerat licitația deschisă și cea restrânsă ca fiind proceduri transparente, negocierea competitivă și concursul de soluții ca fiind proceduri relativ transparente, iar cererea de ofertă, negocierea cu o singură sursă și cumpărarea directă ca fiind proceduri netransparente. Pentru orașele unde au existat date suficiente, s-a observat utilizarea cu preponderență a procedurilor cu grad redus de transparență (cererea de ofertă și negocierea cu o singură sursă); acolo unde au existat mai multe fonduri previzionate a fi cheltuite prin proceduri transparente, acestea acopereau doar câteva licitații.

Un aspect pozitiv este existența, în majoritatea orașelor monitorizate, a unor planuri de dezvoltare pentru diverse sectoare de activitate ale administrației publice locale (planuri strategice de dezvoltare a orașelor, planuri de investiții, planuri de urbanism, planuri de mediu, locuințe etc.), creându-se astfel premise pentru angajarea unei cheltuiuri oportune a banilor publici.

### **D.2. Concluziile sesiunilor de focus grup**

Zona cheltuirii banului public, cea mai opacă din punctul de vedere al accesului la informație, concentrează și cele mai multe suspiciuni și îngrijorări pe marginea integrității publice. Au fost semnalate o serie de probleme, de la lipsa de transparență în realizarea



achizițiilor publice, la utilizarea caietelor de sarcini „cu adresă”, plățirea unor prețuri nejustificat de mari, percepția unor conflicte de interese și realizarea unor proiecte de investiții „personalizate” în funcție de ocupantul fotoliului de primar.

Un aspect ce merită reținut este lipsa de reacție a oamenilor de afaceri față de neregulile observate / percepute în achizițiile publice, situație semnalată în câteva orașe, și motivată de teama unor repercusiuni negative (pierderea șanselor de a câștiga contracte publice pe viitor, posibilitatea unor controale abuzive etc.).

În privința participării publice în procesul de elaborare bugetară, participanții au arătat că aceasta ia, de cele mai multe ori, forma consultărilor pe marginea proiectelor de buget, consultări inițiate preponderent de autorități. Totuși, din cauza lipsei de competență a cetățenilor în chestiuni de ordin bugetar, a utilizării unui limbaj tehnic și astfel inaccesibil, a excesivei preocupări a participanților față de probleme personale sau ale cartierului propriu, dar și datorită lipsei generale de interes, de cele mai multe ori procesul de consultare nu își atinge finalitatea. Ca o practică pozitivă s-a observat utilizarea, în câteva orașe, a sondajelor de opinie pentru stabilirea priorităților de cheltuire a banului public în viziunea comunității.

## Capitolul III

### Ghid privind posibile probleme de integritate la nivelul administrației publice locale și demersuri practice de soluționare a acestora

În cadrul acestei secțiuni sunt prezentate, sintetic, o serie de demersuri practice pentru îmbunătățirea integrității la nivelul administrației publice locale. Ca punct de pornire în realizarea acestei sinteze am utilizat *strategiile privind îmbunătățirea integrității în administrația publică locală*, formulate de către Grupurile de Integritate Locală (GIL) în fiecare dintre cele 7 orașe de desfășurare a proiectului. Pentru un plus de claritate, prezentarea problemelor și a soluțiilor tehnice include scurte pasaje relevante din legislația aplicabilă în domeniu.

#### A. Integritatea publică și limitarea accesului cetățeanului la informația de interes public

##### **A.1. Capacitatea administrativă scăzută în aplicarea Legii 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public.**

(inexistența personalului, inaccesibilitatea fizică a biroului, slaba informatizare a circuitului documentelor în cadrul instituției)

Aplicarea defectuoasă a legii restrânge exercitarea dreptului cetățenilor de a fi informați cu privire la activitatea autorităților și a dreptului de a participa activ la luarea deciziei publice.

##### *Art. 4 Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public*

*(1) Pentru asigurarea accesului oricărei persoane la informațiile de interes public autoritățile și instituțiile publice au obligația de a organiza compartimente specializate de informare și relații publice sau de a desemna persoane cu atribuții în acest domeniu.*

*(2) Atribuțiile, organizarea și funcționarea compartimentelor de relații publice se stabilesc, pe baza dispozițiilor prezentei legi, prin regulamentul de organizare și funcționare al autorității sau instituției publice respective.*

Aceste aspecte influențează negativ rata apelării cetățenilor la exercitarea drepturilor specifice de informare și participare publică prevăzute de cele două legi, și, în unele cazuri, chiar aplicarea defectuoasă a textelor de lege.

Din punct de vedere funcțional, nivelul scăzut de informatizare a instituției conduce la un circuit greoi al documentelor în interiorul acesteia, aspect care se răsfrânge negativ asupra calității actului de administrație și accesului la informația de interes public.

#### ► Demersuri ce trebuie realizate pentru ameliorarea situației:

- reflectarea, în organigrama instituției, a unei importanțe sporite acordate acestui departament (structură de personal lărgită);
- amenajarea departamentului într-un spațiu destinat exclusiv activităților specifice acestuia și ușor accesibil cetățenilor;
- înființarea unui Centru de Informare pentru cetățeni (CIC). În acest sens, recomandăm apelarea la resursele pe care le poate oferi Asociația Națională a Centrelor de Informare pentru cetățeni;

- crearea unei strategii de informare a instituției;
- diversificarea canalelor de transmitere a informației către comunitate: website, buletin informativ (tipărit lunar și electronic săptămânal), tipărituri punctuale (afise, pliante), call-center;
- instituționalizarea transmiterii de informații importante către structurile reprezentative ale societății civile în plan local (ONG-uri, sindicate, organizații ale oamenilor de afaceri etc.), în ideea fructificării capacității acestora de a acționa pe post de rețea multiplicatoare a informației publice în comunitate;
- diferențierea canalelor de transmitere a informației pe grupuri țintă specifice.

► Alte demersuri posibile:

Inființarea de centre de informare pentru cetățeni în afara clădirii Primăriei, în zonele îndepărtate față de sediul acesteia. Un astfel de centru, amenajat într-o unitate mobilă sau permanentă, ar putea îndeplini următoarele funcții:

- distribuire de materiale informative pentru cetățeni, create de primărie sau alte instituții publice locale sau de nivel național;
- oferirea unor răspunsuri la întrebări adresate verbal de către cetățeni și acordarea de asistență în redactarea de petiții și solicitări de informații în baza legii liberului acces la informațiile de interes public;
- spațiu pentru căsuțele poștale ale consilierilor locali în care să primească scrisori cu propunerile și doleanțele cetățenilor;
- spațiu de audiențe pentru consilierii locali – care să asigure, prin rotație, existența unui program regulat permanent.

**A.2. Costul de copiere a documentelor ce conțin informații de interes public oferite la cerere, în baza legii 544/2001 este foarte mare, peste nivelul pieței**

Acest fapt îi descurajează pe cetățeni să solicite informații de interes public.

*Art. 9. Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public:  
(1) în cazul în care solicitarea de informații implică realizarea de copii de pe documentele deținute de autoritatea sau instituția publică, costul serviciilor de copiere este suportat de solicitant, în condițiile legii.*

Notă: oferirea propriu-zisă a informației nu se taxează. Taxarea serviciilor de copiere a documentelor care conțin informații de interes public nu trebuie să slujească obiective comerciale (prețul ar trebui fixat astfel încât să acopere strict cheltuielile reale) și, în niciun caz, să nu descurajeze, printr-un nivel ridicat, exercitarea de către cetățeni a dreptului de a accesa informații de interes public (prețul ar trebui stabilit având ca punct de reper nivelul pieței pentru acest serviciu).

► Situația poate fi ameliorată prin adoptarea unei hotărâri prin care să se stabilească costuri de fotocopiare pentru cetățenii care solicită informații de interes public la cel mult nivelul maxim al prețurilor practicate de operatorii economici pe piața liberă.

**A.3. Pagina de Internet a instituției nu este utilizată în raport cu cerințele legislației în domeniu**

Nerespectarea prevederilor legilor care fac referire la obligativitatea publicării pe site-ul instituției a unor informații de interes pentru cetățeni poate aduce atingere exercitării dreptului cetățenilor de a se informa cu privire la activitatea administrației publice locale și, implicit, a capacității acestora de a exercita control asupra instituției.

► Această problemă poate fi ușor rezolvată dacă există voință politică din partea liderilor politici în a transparentiza activitatea instituției prin publicarea documentelor acesteia și în a direcționa resursele financiare și umane necesare către administrarea paginii de internet.

Pentru identificarea unor variante de lucru a caror valabilitate a fost deja verificată în practică, factorii decizionali își pot îndrepta atenția către soluțiile tehnice adoptate de alte instituții din țară sau străinătate în ceea ce privește administrarea propriului website.

## B. Integritatea publică și transparența decizională

### **B.1. Anunțurile cu privire la desfășurarea ședințelor Consiliului Local nu conțin toate informațiile referitoare la proiectele de hotărâri, așa cum prevede legea 52/2003**

Această stare de fapt privează cetățenii și organizațiile interesate de informațiile necesare formulării unor propuneri de îmbunătățire - cu valoare de recomandare - a actelor normative locale. Lipsa de expunere publică a proiectelor de hotărâri crește riscul ca, printre viitoarele hotărâri adoptate, să apară decizii care urmăresc obiective neintegre.

*Art. 2 din Legea 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică  
Principiile care stau la baza prezentei legi sunt următoarele:*

*a) informarea, în prealabil, din oficiu, a persoanelor asupra problemelor de interes public care urmează să fie dezbătute de autoritățile administrației publice centrale și locale, precum și asupra proiectelor de acte normative;*

► Îmbunătățirea practicii în domeniu se poate realiza prin operaționalizarea cerințelor Legii 52/2003 la nivel instituțional, adaptându-se în acest sens procedurile de lucru și regulamentele interne. Anunțurile privind adoptarea de acte normative trebuie să conțină următoarele informații:

- textele proiectelor de hotărâre de pe ordinea de zi;
- note de fundamentare, expunere de motive sau referat de aprobare privind necesitatea adoptării fiecărui proiect de act normativ;
- termenul limită, locul și modalitatea prin care cei interesați pot trimite, în scris, propuneri, sugestii, opinii cu valoare de recomandare privind proiectul de act normativ.

*Art. 6 din Legea 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică:  
(1) În cadrul procedurilor de elaborare a proiectelor de acte normative, autoritatea administrației publice are obligația să publice un anunț referitor la această acțiune pe website-ul propriu, să-l afișeze la sediul propriu, într-un spațiu accesibil publicului, și să-l transmită către mass-media centrală sau locală, după caz. Autoritatea administrației publice va transmite proiectele de acte normative tuturor persoanelor care au depus o cerere pentru primirea acestor informații.*

*(2) Anunțul referitor la elaborarea unui proiect de act normativ va fi adus la cunoștința publicului, în condițiile alin. (1), cu cel puțin 30 de zile înainte de supunerea spre analiză, avizare și adoptare de către autoritățile publice. Anunțul va cuprinde o notă de fundamentare, o expunere de motive sau, după caz, un referat de aprobare privind necesitatea adoptării actului normativ propus, textul complet al proiectului actului respectiv, precum și termenul limită, locul și modalitatea în care cei interesați pot trimite, în*

*scris, propuneri, sugestii, opinii cu valoare de recomandare privind proiectul de act normativ.*

*(3) Anunțul referitor la elaborarea unui proiect de act normativ cu relevanță asupra mediului de afaceri se transmite de către inițiator asociațiilor de afaceri și altor asociații legal constituite, pe domenii specifice de activitate, în termenul prevăzut la alin. (2).*

*(4) La publicarea anunțului, autoritatea administrației publice va stabili o perioadă de cel puțin 10 zile pentru a primi, în scris, propuneri, sugestii sau opinii cu privire la proiectul de act normativ supus dezbaterii publice.*

*(5) Conducătorul autorității publice va desemna o persoană din cadrul instituției, responsabilă pentru relația cu societatea civilă care să primească propunerile, sugestiile și opiniile persoanelor interesate cu privire la proiectul de act normativ propus.*

## **B.2. Introducerea, pe ordinea de zi a Consiliul Local, a unor proiecte de hotărâri, cu puțin timp înainte de desfășurarea ședințelor, sub pretextul urgenței și abuzarea de ședințele extraordinare și a ședințelor „de îndată”**

Acest fapt este contrar principiului „informării prealabile”, cu efecte negative asupra posibilității cetățenilor de a interveni cu propuneri de optimizare înainte de luarea unei decizii în plen de către Consiliul Local; de asemenea, această practică împiedică analizarea atentă a respectivelor proiecte de hotărâri de către consilierii locali.

Practica introducerii, în regim de urgență, pe ordinea de zi, a unor proiecte de hotărâre poate naște suspiciunea că inițiatorul le ferește, în mod voit, de ochiul publicului, tocmai pentru a ascunde scopuri lipsite de integritate pe care aceste proiecte le-ar urmări.

*Art. 2 din Legea 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică:  
Principiile care stau la baza prezentei legi sunt următoarele:*

*a) informarea în prealabil, din oficiu, a persoanelor asupra problemelor de interes public care urmează să fie dezbătute de autoritățile administrației publice centrale și locale, precum și asupra proiectelor de acte normative;*

*Art. 42 din Legea 393/2004 privind Statutul aleșilor locali:*

*(1) Dreptul aleșilor locali de a avea acces la orice informație de interes public nu poate fi îngrădit.*

*(2) autoritățile administrației publice centrale și locale, instituțiile, serviciile publice, precum și persoanele juridice de drept privat sunt obligate să asigure informarea corectă a aleșilor locali, potrivit competențelor ce le revin, asupra treburilor publice și asupra problemelor de interes local.*

*Art. 39 al Legii 215/2001 a administrației publice locale (republicată)*

*(4) În caz de forță majoră și de maximă urgență pentru rezolvarea intereselor locuitorilor comunei, orașului sau municipiului sau în alte situații stabilite de regulament de organizare și funcționare a consiliului local, convocarea consiliului local se poate face de îndată.*

► Pentru combaterea acestei situații, se pot adopta următoarele măsuri de îmbunătățire a practicii în domeniu:

- O mai bună planificare a calendarului legislativ în plan local, precum și îmbunătățirea comunicării între Primărie, Consiliul Local și alte părți interesate, pentru a evita apariția unor situații de „urgență”, care să conducă la practici netransparente;
- Proiectele de hotărâre introduse în regim de urgență, prin modificarea ordinii de zi anunțate inițial, să fie însoțite de argumentarea urgenței. Această obligativitate să fie

introdusă în regulamentul intern de funcționare al Consiliului Local, similar cu obligația Guvernului de a motiva urgența Ordonanțelor de Urgență pe care le emite, conform Constituției României (articolul 115, alineatul 4).

De asemenea, este indicată publicarea motivației în procesul verbal / minuta ședinței respective. Astfel, se va oferi posibilitatea oricărei persoane interesate de a verifica dacă motivațiile sunt într-adevar susținute de prevederile Regulamentului de Organizare și Funcționare a Consiliului Local respectiv.

*Art. 44 din Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale:*

*Ordinea de zi a ședințelor se aprobă de către consiliul local, la propunerea celui care, în condițiile Art. 40, a cerut întrunirea consiliului. Modificarea ordinii de zi se poate face numai pentru probleme urgente și numai cu votul majorității consilierilor prezenți.*

▪ Reflectarea, prin soluții tehnice adecvate, a votului nominal în cadrul Consiliului Local, urmată de publicarea imediată a situației centralizate (oferirea în formă imprimată a rezultatelor votului către reprezentanții mass-media prezenți la ședința Consiliului). Prin acest plus de transparență, cerută deja de legile în vigoare, se poate contracara suspiciunea că acele proiecte de acte normative introduse pe ordinea de zi în regim de urgență pot ascunde scopuri lipsite de integritate.

*Legea 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică:*

*Art. 10. - Minuta ședinței publice, incluzând și votul fiecărui membru, cu excepția cazurilor în care s-a hotărât vot secret, va fi afișată la sediul autorității publice în cauza și publicată în site-ul propriu.*

*Art. 11. - (1) Autoritățile publice prevăzute la art. 4 sunt obligate să elaboreze și să arhiveze minutele ședințelor publice. Atunci când se consideră necesar, ședințele publice pot fi înregistrate.*

*Legea 215/2001 a administrației publice locale (republicată):*

*Art. 42. - (1) Ședințele consiliului local sunt publice.*

*(3) Dezbaterile din ședințele consiliului local, precum și modul în care și-a exercitat votul fiecare consilier local se consemnează într-un proces-verbal, semnat de președintele de ședință și de secretarul unității administrativ-teritoriale.*

*(4) Președintele de ședință, împreună cu secretarul unității administrativ-teritoriale își asumă, prin semnătură, responsabilitatea veridicității celor consemnate.*

*(5) La începutul fiecărei ședințe, secretarul supune spre aprobare procesul-verbal al ședinței anterioare. Consilierii locali au dreptul ca, în cadrul ședinței, să conteste conținutul procesului-verbal și să ceară menționarea exactă a opiniilor exprimate în ședința anterioară.*

*(6) Procesul-verbal și documentele care au fost dezbătute în ședință se depun într-un dosar special al ședinței respective, care va fi numerotat, semnat și sigilat de președintele de ședință și de secretar, după aprobarea procesului-verbal.*

*(7) În termen de 3 zile de la terminarea ședinței, secretarul unității administrativ-teritoriale afișează la sediul primăriei și, după caz, pe pagina de internet a unității administrativ-teritoriale o copie a procesului-verbal al ședinței.*

## **C. Integritatea aleșilor în relația cu alegătorii și cu mandatul primit**

### **C.1. Inițiativa legislativă redusă a consilierilor locali**

Lipsa de proiecte de hotărâri inițiate de consilierii locali poate reflecta o reprezentare redusă de către aceștia a intereselor comunității.

*Legea 215/2001 a administrației publice locale (republicată):*

*Art. 36. - (1) Consiliul local are inițiativa și hotărăște, în condițiile legii, în toate problemele de interes local, cu excepția celor care sunt date prin lege în competența altor autorități ale administrației publice locale sau centrale.*

*Legea 393/2004 privind Statutul aleșilor locali*

*Art. 50. - (1) Aleșii locali au obligația de a aduce la cunoștința cetățenilor toate faptele și actele administrative ce interesează colectivitatea locală.*

*(2) Aleșii locali sunt obligați ca, în exercitarea mandatului, să organizeze periodic, cel puțin o dată pe trimestru, întâlniri cu cetățenii, să acorde audiențe și să prezinte în consiliul local o informare privind problemele ridicate la întâlnirea cu cetățenii.*

► Pentru stimularea activității de inițiativă legislativă a consilierilor locali se pot aplica metode directe de favorizare a activității consilierilor în ceea ce privește relația lor cu cetățenii:

- crearea de adrese de e-mail publice, accesibile cetățenilor, pentru consilierii locali;
- realizarea de cutii de scrisori și sesizări către consilieri și amplasarea lor în locații accesibile;
- publicarea și promovarea programului de audiențe a consilierilor;
- instituționalizarea organizării de întâlniri publice cu cetățenii, pentru a crește șansele preluării de către consilieri a problemelor aflate pe agenda publică a comunității. Este indicată formarea de coaliții ale societății civile în plan local, care să își asume inițiativa organizării acestor evenimente;
- monitorizarea realizării și publicării de către consilierii locali a rapoartelor anuale individuale de activitate, insistând asupra capitolului conținând inițiativa legislative;

## **C.2. Lipsa, elaborarea superficială și nepublicarea sau publicarea parțială a rapoartelor de activitate ale consilierilor locali;**

Acest fapt diminuează capacitatea cetățenilor de a trage la răspundere aleșii locali.

*Legea 215/2001 a administrației publice locale (republicată)*

*Art. 51 (1) în exercitarea mandatului consilierii locali sunt în serviciul colectivității locale.*

*(4) Fiecare consilier, precum și viceprimarul sunt obligați să prezinte un raport anual de activitate, care va fi făcut public prin grija secretarului.*

► Pentru crearea premiselor de creștere a gradului de responsabilizare a aleșilor locali față de cetățeni, se pot lua următoarele măsuri:

- publicarea coordonatelor de contact ale consilierilor locali pe website-ul Primăriei (minim adrese oficiale de e-mail);
- menționarea, în rapoartele de activitate ale consilierilor locali, a proiectelor de hotărâri inițiate de către aceștia, precum și a consultărilor avute cu actori din comunitate;
- adoptarea, prin hotărâre de Consiliu Local, a unui model de raport, care să conțină, minimal, următoarele puncte:
  - prezența în plen și pe comisii a consilierilor locali;
  - inventarul de proiecte inițiate și soarta lor privind transformarea în hotărâri de Consiliu;
  - activitățile de consultare cu cetățenii pe care le-a desfășurat consilierul;
  - statistici privind audiențele realizate;

- cursuri de formare relevante pentru calitatea de consilier local la care a participat;
- delegații și vizite de schimb de experiență la care a luat parte;
- prezențe la evenimente de interes public organizate de primărie și organizații ale societății civile.

Această hotărâre poate să prevadă și sancțiuni pentru nedeplinirea raportului.

### **C.3. Nedeplinirea, completarea defectuoasă, nepublicarea declarațiilor de avere ale consilierilor locali și ale funcționarilor publici**

Acest fapt privează comunitatea locală de informațiile necesare identificării unor situații/practici lipsite de integritate.

*Art. 10 din Legea nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate*

*Atribuțiile persoanelor desemnate potrivit art. 9 sunt următoarele:*

- e) asigura publicarea și menținerea declarațiilor de avere și a declarațiilor de interese, pe pagina de Internet a instituției, dacă aceasta există, sau la avizierul propriu, în termen de cel mult 30 de zile de la primire. Declarațiile de avere și de interese se păstrează pe pagina de internet cel puțin 5 ani de la publicare, după care se arhivează potrivit legii;*
- f) trimite Agenției, în termen de cel mult 10 zile de la primire, copii certificate ale declarațiilor de avere și ale declarațiilor de interese primite, pe care Agenția le publică pe pagina proprie de Internet, în termen de 30 de zile de la primirea acestora, și le menține publicate pe durata prevăzută de dispozițiile lit. e);*
- g) publică pe pagina de Internet a instituției, dacă aceasta există, sau la avizierul propriu, numele și funcția persoanelor care nu depun declarația de avere sau declarația de interese în termen de cel mult 15 zile de la expirarea termenului legal de depunere, date pe care le comunică Agenției.*

► Pentru a permite publicului să se implice în identificarea unor situații de conflict de interese sau incompatibilități la nivelul municipalității, și pentru a reduce suspiciunile, se impune respectarea standardelor de transparență prevăzute de lege:

- publicarea declarațiilor de avere a tuturor celor obligați conform legii;
- publicarea declarațiilor de interese ale aleșilor și ale funcționarilor publici din cadrul instituției;
- actualizarea permanentă a acestor documente.

### **C.4. Nedecararea cadourilor primite de aleșii locali în exercițiul funcțiunii publice**

Situația duce, în practică, la nerespectarea obligației legale de declarare a cadourilor.

*Art. 4. Legea nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție*

*(1) Persoanele prevăzute la art. 1 lit. a) și c) au obligația să declare, în termen de 30 de zile de la primire, orice donație directă ori indirectă sau daruri manuale primite în legătură cu exercitarea funcțiilor sau atribuțiilor lor, cu excepția celor care au o valoare simbolică.*

*Art. 76. Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali*

*În declarația privind interesele personale, aleșii locali vor specifica:*

*j) cadourile și orice beneficii materiale sau avantaje făcute de orice persoană fizică ori*



*juridică, legate sau decurgând din funcția deținută în cadrul autorității administrației publice locale; orice cadou sau donație primită de aleșii locali într-o ocazie publică sau festivă devin proprietatea acelei instituții ori autorități;*

*LEGE nr.251/2004 privind unele măsuri referitoare la bunurile primite cu titlu gratuit cu prilejul unor acțiuni de protocol în exercitarea mandatului sau a funcției*

*Art. 1. - (1) Persoanele care au calitatea de demnitar public și cele care dețin funcții de demnitate publică, magistrații și cei asimilați acestora, persoanele cu funcții de conducere și de control, funcționarii publici din cadrul autorităților și instituțiilor publice sau de interes public, precum și celelalte persoane care au obligația să-și declare averea, potrivit legii, au obligația de a declara și prezenta la conducătorul instituției, în termen de 30 de zile de la primire, bunurile pe care le-au primit cu titlu gratuit în cadrul unor activități de protocol în exercitarea mandatului sau a funcției.*

*Art. 3. - La sfârșitul fiecărui an, autoritățile, instituțiile publice sau persoanele juridice publică lista cuprinzând bunurile depuse potrivit prezentei legi și destinația acestora, pe pagina de Internet a persoanei juridice respective ori în Monitorul Oficial al României, Partea a III-a.*

► Soluție: constituirea unui „Registru al cadourilor”, instrument cu ajutorul căruia aleșii locali și funcționarii publici să își exercite obligația legală de declarare a cadourilor în termen de 30 de zile de la primire. La finalul fiecărui an acest registru poate fi utilizat pentru întocmirea listei cu bunurile primite, menționată de Art. 3 al Legii 251/2004.

#### **C.5. Opacitatea activității comisiilor de specialitate ale Consiliului local.**

(lipsa proceselor verbale, desfășurarea sedințelor „cu ușile închise”)

Lipsa de transparență în această direcție face imposibilă evaluarea activității comisiilor și a prestației consilierilor locali în cadrul acestora, diminuând, în ultima instanță, capacitatea cetățenilor de a responsabiliza aleșii locali. Opacitatea acuzată poate reflecta nerespectarea prevederilor legale cu privire la organizarea acestor ședințe, fapt care se răsfrânge negativ asupra calității și legitimității avizelor emise de acestea către plenum Consiliului Local.

În plus, lipsa proceselor verbale în cauză poate reflecta apelarea la practici ilegale de organizare a acestor ședințe (fără anunț prealabil, telefonic, formal chiar în cadrul ședinței de Consiliu, luarea deciziei direct de către președintele comisiei fără consultarea cu ceilalți membri etc.). Și acest aspect se răsfrânge negativ asupra calității și legitimității avizelor emise de acestea către plenum Consiliului Local.

► În vederea transparentizării activității comisiilor de specialitate ale Consiliului se poate interveni prin următoarele demersuri:

- realizarea unui program de activitate al comisiilor și publicarea acestuia;
- publicarea proceselor verbale și a avizelor produse și emise în cadrul ședințelor;

- realizarea unei baze de date cu organizațiile societății civile locale, punând accent pe domeniul de activitate, astfel încât reprezentanții acestora să poată fi ușor identificați și invitați la discutarea proiectelor de hotărâre din aria lor de expertiză.

### **C.6. Ineficiența deplasărilor în străinătate a consilierilor locali în cadrul unor delegații oficiale în interes de serviciu**

Deplasările în cadrul unor delegații oficiale având ca scop schimbul de experiență, fără producerea de rezultate benefice la nivelul comunității, se transformă în cheltuirea nejustificată a banului public.

#### *Legea 393/2004 privind Statutul aleșilor locali*

*Art. 44. - (1) În urma îndeplinirii unor misiuni oficiale, aleșii locali sunt obligați să prezinte, la prima ședință ordinară de consiliu, un raport privind deplasările efectuate. În cazul primarului, viceprimarului și consilierilor locali, termenul maxim de depunere a raportului este de 30 de zile, iar în cazul consilierilor județeni este de 45 de zile de la data încheierii misiunii.*

*(2) În cazul nerespectării prevederilor alin. (1), aleșii locali vor suporta cheltuielile deplasării.*

► Pentru a maximiza șansele de fructificare a acestor deplasări în interesul comunității, deplasarea consilierilor locali în străinătate se poate reglementa după cum urmează:

- realizarea unui inventar de subiecte prioritare bazat pe necesitățile concrete ale comunității;
- conexarea fiecărei deplasări cu unul sau mai multe astfel de subiecte prioritare;
- includerea deplasărilor în cadrul proiectelor în derulare, care să asigure activități ulterioare orientate spre obținerea de beneficii la nivelul comunității;
- selectarea consilierilor participanți la delegație în baza unui proces de selecție transparent și obiectiv (ex: subiectul delegației corelat cu expertiza consilierului / comisia din care face parte).

### **C.7. Migrația politică**

Așa-numita „migrație politică” reprezintă nerespectarea opțiunii electorale a comunității locale și poate fi interpretată ca o manifestare a oportunismului politic.

► În lipsa unei reglementări legale la nivel național în domeniul migrației politice, se propune adoptarea unei practici de asumare de către candidații la un loc în cadrul Consiliului Local a unor „Angajamente împotriva migrației politice” cu următorul conținut:

*„Eu (nume candidat) candidat la poziția de consilier în cadrul Consiliului Local (nume localitate) din partea partidului (nume partid) ma angajez față de cetățenii municipiului (nume localitate) ca în cazul în care voi renunța la calitatea de membru al partidului pe lista căruia am fost ales, să îmi dau demisia și din funcția de consilier al Consiliului Local (nume localitate)”.*

## D. Integritatea în utilizarea banului public

### D.1. Lipsa de transparență privind utilizarea banului public

Lipsa de transparență în probleme de administrare a banului public poate ascunde practici neintegre și împiedica participarea comunității la luarea deciziei publice în acest domeniu.

► Pentru facilitarea accesului presei, a comunității de afaceri locale, și a tuturor cetățenilor interesați, în sensul asigurării exercitării controlului societății civile asupra administrării banului public, instituția în cauză, în baza prevederilor Legii 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public, poate să publice în fiecare an și să păstreze în arhiva sa electronică și pe pagina proprie de Internet a următoarelor documente:

- proiectul de buget pe anul viitor;
- bugetul pe anul în curs;
- execuția bugetară a anilor precedenți;
- planurile anuale de achiziții publice;
- rapoartele trimestriale privind achizițiile publice.

Recomandăm, de asemenea, maximă transparență în procesele de achiziție publică

### D.2. Inițierea de proiecte de investiții care nu sunt în concordanță cu prioritățile comunității

Nerespectarea opțiunilor comunității, ca un rezultat al nerespectării principiului consultării cetățenești conduce, în timp, la separarea agendei aleșilor de cea a alegătorilor și, în consecință, irosirea resurselor publice în direcții ce nu constituie priorități.

*Lege nr. 273/2006 privind finanțele publice locale*

Art. 5 (3) Fundamentarea, dimensionarea și repartizarea cheltuielilor bugetelor locale pe ordonatori de credite, pe destinații, respectiv pe acțiuni, activități, programe, proiecte, obiective, se efectuează în concordanță cu atribuțiile ce revin autorităților administrației publice locale, cu prioritățile stabilite de acestea, în vederea funcționării lor și în interesul colectivităților locale respective.

Art. 8. - Procesul bugetar este deschis și transparent, acesta realizându-se prin:

- a) publicarea în presa locală, pe pagina de internet a instituției publice, sau afișarea la sediul autorității administrației publice locale respective a proiectului de buget local și a contului anual de execuție a acestuia;
- b) dezbaterea publică a proiectului de buget local, cu prilejul aprobării acestuia;
- c) prezentarea contului anual de execuție a bugetului local în ședință publică.

► Pentru o cât mai bună corelare între agenda autorităților și cea a comunității locale, se poate apela la următoarele demersuri:

- organizarea unui proces de consultare complex pe marginea proiectului de buget local, structurat pe mai multe etape, care să includă toate părțile interesate și care să conducă astfel la creșterea calității și a impactul dezbaterii publice asupra proiectului de buget local, obligatorie prin lege;
- instituționalizarea practicii de organizare a dezbaterilor publice pentru planurile de investiții majore;
- utilizarea sondajelor de opinie pentru a surprinde opțiunile cetățenilor cu privire la planurile de investiții ale municipității;

- eficientizarea și transparentizarea procesului de preluare, centralizare și rezolvare a problemelor sesizate de cetățeni.

### **D.3. Ineficiența dezbaterilor publice privind bugetul local datorită utilizării unui limbaj prea tehnic în proiectul supus dezbaterii**

Acest fapt pune în imposibilitate cetățenii de a participa, în cunoștință de cauză, la dezbaterile pe marginea bugetului local.

► Proiectul de buget supus dezbaterii publice să fie însoțit de un document narativ pe înțelesul cetățenilor care să conțină: grafice explicative, analize pe domenii și justificări conform notelor de fundamentare.

### **D.4. Lipsa de transparență a finanțării de la bugetul local a unor proiecte de interes public derulate de organizațiile neguvernamentale**

Parteneriatul dintre societatea civilă și administrația publică locală este un semn de sănătate a vieții publice, fiind benefic atât pentru administrație, cât și pentru sectorul ONG, dar mai ales pentru comunitatea locală.

În lipsa unei politici publice de finanțare a ONG-urilor se ridică întrebări majore privind integritatea procesului de aplicare a Legii 350/2005 și privind eficiența alocării acestor fonduri.

În absența organizării unor concursuri de proiecte bazate pe proceduri transparente apare posibilitatea ca banii de la bugetul local, acordați în procesul de finanțare a asociațiilor și fundațiilor, să fie distribuiți discreționar, având la bază relații interpersonale, încălcând astfel principiul accesului egal la resursele publice.

*Legea privind regimul finanțărilor nerambursabile din fonduri publice alocate pentru activități nonprofit de interes general*

*Secțiunea a 4-a*

*Principii de atribuire a contractelor de finanțare nerambursabilă*

*Art. 4. – Principiile care stau la baza atribuirii contractelor de finanțare nerambursabilă sunt:*

*a) libera concurență, respectiv asigurarea condițiilor pentru ca persoana fizică sau juridică ce desfășoară activități nonprofit să aibă dreptul de a deveni, în condițiile legii, beneficiar;*

*b) eficacitatea utilizării fondurilor publice, respectiv folosirea sistemului concurențial și a criteriilor care să facă posibilă evaluarea propunerilor și a specificațiilor tehnice și financiare pentru atribuirea contractului de finanțare nerambursabilă;*

*c) transparența, respectiv punerea la dispoziția tuturor celor interesați a informațiilor referitoare la aplicarea procedurii pentru atribuirea contractului de finanțare nerambursabilă;*

*d) tratamentul egal, respectiv aplicarea în mod nediscriminatoriu a criteriilor de selecție și a criteriilor pentru atribuirea contractului de finanțare nerambursabilă, astfel încât orice persoană fizică sau juridică ce desfășoară activități nonprofit să aibă șanse egale de a i se atribui contractul respectiv;*

*e) excluderea cumulului, în sensul că aceeași activitate urmărind realizarea unui interes general, regional sau local nu poate beneficia de atribuirea mai multor contracte de finanțare nerambursabilă de la aceeași autoritate finanțatoare;*

*f) neretroactivitatea, respectiv excluderea posibilității destinării fondurilor nerambursabile unei activități a cărei executare a fost deja începută sau finalizată la data încheierii*

*contractului de finanțare;*

*g) cofinanțarea, în sensul că finanțările nerambursabile trebuie însoțite de o contribuție de minimum 10% din valoarea totală a finanțării din partea beneficiarului.*

► În vederea optimizării procesului de finanțare de la bugetul local și a îndepărtării suspiciunilor legate de selectarea beneficiarilor finanțării, se pot adopta următoarele măsuri:

- Publicarea listei proiectelor care au beneficiat de finanțare de la bugetul local în trecut;
- Realizarea unei proceduri transparente de promovare a concursului de proiecte pentru anul următor, a selectării și finanțării proiectelor de la bugetul local (procedura sa cuprindă, minimal: anunțarea publică a concursului de proiecte și a condițiilor de finanțare, existența unui termen limită de depunere a solicitărilor, existența unei grile de evaluare, publicarea rezultatelor evaluării, publicarea listei proiectelor câștigătoare și a sumelor acordate);

## E. Integritatea publică și activitatea avertizorilor de integritate

### E.1. Existența unui mediu care descurajează avertizarea în interes public

Promovarea conceptului de „avertizor de integritate” în rândul personalului angajat al instituțiilor publice este foarte slabă. Acest aspect poate fi considerat ca negativ în condițiile în care avertizarea în interes public acționează ca un puternic instrument de descurajare a practicilor corupte și a abuzurilor în interiorul unei instituții publice.

► Adaptarea regulamentului de organizare internă a autorităților și instituțiilor publice locale în vederea armonizării cu prevederile Legii 571/2004;

► Inițierea unor acțiuni de informare și popularizare a prevederilor legii în rândul angajaților, care să se concentreze asupra următoarelor aspecte:

I. **Definiții** (terminologie / noțiuni utilizate);

II. **Procedura de raportare** (mecanismul, cine sunt actorii implicați, condițiile în care se desfășoară);

III. **Responsabilitățile actorilor implicați în procesul de sesizare** (conducătorii sesizați și angajații care își asumă rolul de avertizori în interes public);

IV. **În ce constă protecția oferită avertizorilor de integritate și garanții instituționale.**

► Conceperea și adoptarea unei „Declarații privind avertizarea de integritate”, ca act de susținere și încurajare a unei atitudini pro-avertizare din partea conducerii instituțiilor și autorităților publice.

## Capitolul IV

### Avertizarea în interes public

#### Funcționarul – Avertizor de Integritate

Un rol important în ceea ce privește integritatea instituțiilor publice este acordat de către stat spiritului deontologic al funcționarului. Atenția acordată acestui aspect este semnificativă atât în lupta anticorupție, cât și în promovarea eticii în administrație, prin protejarea celor care contribuie la acest efort.

*Legea 571/2004 privind protecția personalului din autoritățile publice, instituțiile publice și din alte unități care semnalează încălcări ale legii* definește instituția “avertizorului în interes public”. Cunoașterea și implementarea acestui act normativ ar trebui să aducă un plus de integritate și calitate guvernării și administrației publice.

Legea are ca obiect reglementarea unor măsuri pentru “protecția persoanelor care au reclamat sau au sesizat încălcări ale legii în cadrul autorităților publice, instituțiilor publice și al altor unități, săvârșite de către persoane cu funcții de conducere sau de execuție din autoritățile, instituțiile publice și din celelalte unități bugetare” (Art. 1 al Legii 571/2004)

Ca sferă de aplicabilitate, Legea prevede că aceasta se adresează “autorităților și instituțiilor publice din cadrul administrației publice centrale, administrației publice locale, aparatului Parlamentului, aparatului de lucru al Administrației Prezidențiale, aparatului de lucru al Guvernului, autorităților administrative autonome, instituțiilor publice de cultură, educație, sănătate și asistență socială, companiilor naționale, regiilor autonome de interes național și local, precum și societăților naționale cu capital de stat.” Legea se aplică, de asemenea, și persoanelor numite în consilii științifice și consultative, comisii de specialitate și alte organe colegiale organizate în structura sau pe lângă autoritățile și instituțiile publice. (conform Art. 2 al Legii 571/2004)

Drept terminologie specifică este de reținut faptul că avertizarea în interes public înseamnă sesizarea făcută cu bună-credință cu privire la orice faptă care presupune o încălcare a legii, a deontologiei profesionale sau a principiilor bunei administrări, eficienței, eficacității, economicității și transparenței. “Avertizor” înseamnă persoana care face o astfel de sesizare și care este încadrată în una din autoritățile publice, instituțiile publice sau celelalte unități prevăzute de lege. Comisia de disciplină înseamnă orice organ însărcinat cu atribuții de cercetare disciplinară, prevăzut de lege sau de regulamentele de organizare și funcționare ale unităților bugetare.

Dintre principiile care guvernează protecția avertizării în interes public sunt de amintit: principiul legalității, conform căruia autoritățile publice, instituțiile publice și celelalte unități au obligația de a respecta drepturile și libertățile cetățenilor, normele procedurale, libera concurență și tratamentul egal acordat beneficiarilor serviciilor publice, potrivit legii. Principiul supremației interesului public, conform căruia primează ordinea de drept, integritatea, imparțialitatea și eficiența unităților bugetare ar trebui să guverneze aplicarea acestei legi. Conform principiului responsabilității, persoana care semnalează încălcări ale legii este dator să susțină reclamația cu date sau indicii privind fapta săvârșită. Conform

principiului nesancționării abuzive nu pot fi sancționate persoanele care reclamă încălcări ale legii, direct sau indirect, prin aplicarea unei sancțiuni inechitabile și mai severe pentru alte abateri disciplinare. Conform principiului buneii credințe, avertizorul face sesizări convins fiind de realitatea stării de fapt și de încălcarea legii.

## **Declarație comună a consilierilor locali și a primarului de susținere a avertizării de integritate**

- propunere -

### **I. Introducere**

*Dumneavoastră, angajații, sunteți deseori primii care descoperiți informații cu privire la problemele din cadrul Municipality, fie că este vorba de Consiliul Local sau de Primăria (nume primărie). Cu toate acestea, este posibil ca dumneavoastră să nu vă exprimați liber sesizările privind încălcări ale legii, considerând că acest lucru ar fi neloial față de colegi sau față de instituție. De asemenea, s-ar putea să vă temeți de hărțuire și represalii ulterioare actului de avertizare.*

*Prin intermediul acestei declarații încurajăm angajații și alte persoane cu care lucrăm ca, în momentul în care au suspiciuni cu privire la corectitudinea oricărui aspect al funcționării Consiliului sau a Primăriei, să exprime neîngrădit aceste temeri.*

*Încurajăm avertizarea în interes public ca o variantă preferabilă tăcerii și trecerii cu vederea a problemelor.*

### **Context**

*Nevoia de promovare și operaționalizare a prevederilor și a spiritului Legii nr. 571/2004 privind protecția personalului din autoritățile publice, instituțiile publice și din alte unități care semnalează încălcări ale legii, publicată în Monitorul Oficial nr. 1214 din 17 decembrie 2004.*

### **Scopul prezentei declarații**

*Crearea și menținerea unui mediu de muncă unde angajații Municipality să fie în măsură să avertizeze cu privire la practici abuzive sau de proastă administrare, cu certitudinea că semnalul de alarmă tras va fi tratat cu seriozitate.*

*Această declarație este concepută cu intenția de:*

- *a vă face să vă simțiți în siguranță în momentul în care semnalați încălcări ale legii la nivelul Primăriei;*
- *a crea oportunități pentru exprimarea acestor încălcări ale legii;*
- *a vă oferi garanția că veți fi protejat de posibile represalii în situația în care îngrijorările dumneavoastră sunt întemeiate și exprimate cu bună credință.*

### **Declarație de angajament**

*Consiliul Local al municipiului (nume municipiu) acordă o atenție deosebită standardelor etice și morale și se angajează să ia măsurile necesare și potrivite acolo unde se identifică situații de abuz sau proastă administrare.*

Consiliul este conștient de nevoia respectării principiilor de bună administrare, recunoaște nevoia de raportare la standarde ridicate de integritate și calitate a serviciilor oferite și dorește să vină în întâmpinarea demersurilor propriilor angajați.

Este recunoscut faptul că este dificilă luarea unei decizii cu privire la exprimarea unei încălcări a legii, dar dacă raportarea ei se face cu bună credință atunci nu aveți de ce vă teme. Trebuie să înțelegeți că, acționând în acest fel, vă veți face datoria față de angajator și față de cei cărora le oferiți serviciile, adică față de cetățeni. Consiliul nu va tolera hărțuirea dumneavoastră, inclusiv exercitarea de presiune informală.

## II. Aplicabilitate

### Definiții

- Avertizare în interes public:

„sesizarea făcută cu buna-credință cu privire la orice faptă care presupune o încălcare a legii, a deontologiei profesionale sau a principiilor buneii administrări, eficienței, eficacității, economicității și transparenței” (conform Legii nr. 571/2004, Art. 3, lit. (a));

- Avertizor:

persoana care face o sesizare potrivit definiției de mai sus;

- Comisie de disciplină:

orice organ însărcinat cu atribuții de cercetare disciplinară, prevăzut de lege sau de regulamentul de organizare și funcționare (conform Legii nr. 571/2004, Art. 3, lit. (c)).

### Pe cine privește această declarație

- Toți angajații, funcționari publici sau personal contractual ai Primăriei și Consiliului Local și, în limitele pe care le oferă legea în cazul fiecăreia dintre următoarele categorii:
- Consilierii locali;

### Ce poate face obiectul sesizării în înțelesul prezentei declarații

- infracțiuni de corupție, infracțiuni asimilate infracțiunilor de corupție, infracțiuni în legătura directă cu infracțiunile de corupție;
- infracțiunile de fals și infracțiunile de serviciu sau în legătură cu serviciul;
- infracțiuni împotriva intereselor financiare ale Comunităților Europene;
- practici sau tratamente preferențiale ori discriminatorii;
- încălcarea prevederilor privind incompatibilitățile și conflictele de interese;
- folosirea abuzivă a resurselor materiale sau umane;
- partizanatul politic în exercitarea prerogativelor postului, cu excepția persoanelor alese sau numite politic;
- încălcări ale legii în privința accesului la informații și a transparenței decizionale;
- încălcarea prevederilor legale privind achizițiile publice și finanțările nerambursabile;
- incompetența sau neglijența în serviciu;



- *evaluări neobiective ale personalului în procesul de recrutare, selectare, promovare, retrogradare și eliberare din funcție;*
- *încălcări ale procedurilor administrative sau stabilirea unor proceduri interne cu nerespectarea legii;*
- *emiterea de acte administrative sau de altă natură care servesc interese de grup sau clientelare;*
- *administrarea defectuoasă sau frauduloasă a patrimoniului public și privat;*
- *încălcarea altor dispoziții legale, care impun respectarea principiului buneii administrări și cel al ocrotirii interesului public.*

*Consiliul încurajează raportarea oricărei încălcări a legii, fie că este vorba despre infracțiuni, contravenții sau abateri disciplinare.*

### **Confidențialitate**

*Toate referirile exprimate de dumneavoastră față de potențiale încălcări ale legii vor fi tratate în regim de confidențialitate și se vor lua toate măsurile necesare pentru a păstra discreția asupra identității dumneavoastră.*

### **III. Raportare**

*Sesizarea privind încălcarea legii sau a normelor deontologice și profesionale, conform art.4 lit. h) din legea 571/2004, poate fi făcută, alternativ sau cumulativ:*

- a) șefului ierarhic al persoanei care a încălcat prevederile legale;*
- b) primarului, ca șef al executivului Consiliului Local (nume municipiu);*
- c) comisiei de disciplină;*
- d) organelor judiciare;*
- e) organelor însărcinate cu constatarea și cercetarea conflictelor de interese și a incompatibilităților (Prefectul, Agenția Națională pentru Integritate);*
- f) comisiilor parlamentare;*
- g) mass-media;*
- h) organizațiilor profesionale, sindicale sau patronale;*
- i) organizațiilor neguvernamentale.*

### **IV. Protecția oferită avertizorilor de integritate conform Legii 571/2004**

*În fața comisiei de disciplină sau a altor organe similare, avertizorii beneficiază de protecție după cum urmează:*

- avertizorii în interes public beneficiază de prezumția de bună credință, până la proba contrară;*

#### **Atenție!**

*În cazul în care se începe procedura disciplinară, avertizorul trebuie să își declare calitatea pentru că legea nu impune drepturi pe care persoana nu le invocă și pentru că dreptul trebuie opus autorității pentru ca legea să poată acționa.*

*În cazul în care comisia de disciplină persistă, considerând că este folosirea fără drept a unor privilegii, atunci legea impune procedura deschisă și transparentă, și răstoarnă sarcina probei prin prezumția dată avertizorului de a fi de bună credință.*

*Sarcina probei privind reaua credință rămâne a instituției și nu a avertizorului.*

*În cazul în care se constată că avertizorul a fost sancționat pentru actul de avertizare*

instanța va constata nulitatea absolută a sancțiunii numai pe baza constatării calității de avertizor, fără a intra pe fondul faptei sesizate, care poate face obiectul unui alt litigiu. În cazul în care instanța constată că persoana sancționată este avertizor de integritate, va verifica din oficiu practica sancționatorie în cazul în care persoana a fost sancționată pentru altă faptă ulterioară avertizării pentru a se asigura că nu este cazul unei sancționări indirecte și disproporționate.<sup>2</sup>

- *la cererea avertizorului cercetat disciplinar ca urmare a unui act de avertizare, comisia de disciplină are obligația de a invita presa și un reprezentant al sindicatului sau al asociației profesionale. Anunțul se face prin comunicat pe pagina de Internet a autorității, instituției publice sau a unității bugetare cu cel puțin 3 zile lucrătoare înaintea ședinței, sub sancțiunea nulității raportului și a sancțiunii disciplinare aplicate;*
- *în situația în care cel reclamat prin avertizarea în interes public este șef ierarhic, direct sau indirect, ori are atribuții de control, inspecție și evaluare a avertizorului, comisia de disciplină sau alt organism similar va asigura protecția avertizorului, ascunzându-i identitatea;*
- *în cazul avertizărilor în interes public, prevăzute la art.5 lit. a) și b) din cadrul legii 571/2004, se vor aplica din oficiu prevederile art.12 alin.(2) lit. a) din Legea nr. 682/2002 privind protecția martorilor;*
- *în litigiile de muncă sau cele privitoare la raporturile de serviciu, instanța poate dispune anularea sancțiunii disciplinare sau administrative aplicate unui avertizor, dacă sancțiunea a fost aplicată ca urmare a unei avertizări în interes public, făcută cu bună credință;*
- *instanța verifică proporționalitatea sancțiunii aplicate avertizorului pentru o abatere disciplinară, prin compararea cu practica sancționării sau cu alte cazuri similare din cadrul aceleiași autorități, instituții publice sau unități bugetare, pentru a înlătura posibilitatea sancționării ulterioare și indirecte a actelor de avertizare în interes public, protejate prin legea 571/2004.*

Această schiță reprezintă doar un punct de pornire în conceperea unei declarații privind avertizarea în interes public în cadrul consiliilor locale, și va putea servi drept ajutor, în măsura în care reprezentanții acestora vor considera oportună inițierea unui demers de asumare a unei astfel de declarații.

Fragmente din acest model pot fi utilizate în scopul creării unor documente interne similare care să servească și altor categorii de instituții ale administrației publice.

Această declarație nu este suficientă pentru realizarea protecției avertizorilor de integritate și poate fi însoțită de diferite documente de strategie, planuri de acțiune, măsuri concrete.

<sup>2</sup> Extras din „Ghid privind protecția avertizorilor de Integritate” – Transparency International - Romania”). Vă încurajăm să consultați ghidul complet, disponibil la adresa: [www.transparency.org.ro/files/File/Ghid\\_avertizori.pdf](http://www.transparency.org.ro/files/File/Ghid_avertizori.pdf)

## Capitolul V

### Advocacy pentru integritate locală

#### Avem o propunere. Cum procedăm?

Toate Grupurile pentru Integritate Locală (GIL) formate în cadrul proiectului *Îmbunătățirea integrității la nivelul administrației publice locale* au conturat câte un “plan de măsuri” (unele, chiar strategii) pentru creșterea standardelor de integritate la nivelul administrației publice locale din comunitățile respective. Acestea au fost prezentate Primarului și/sau Consiliului Local, în funcție de natura măsurilor propuse. Acest scurt capitol analizează planurile de advocacy pe care GIL le-au gândit, planuri care au venit să răspundă tocmai întrebării care face titlul acestuia: “Avem o propunere. Cum procedăm?”

Acest capitol nu se dorește un mini-manual de advocacy, ci își propune să fructifice experiența acumulată în cadrul acestui proiect. Există foarte multe modele de a dezvolta un plan de advocacy, iar noi ne-am oprit asupra unuia dintre acestea.

#### Context

Acest proiect a fost gândit ca o modalitate participativă de a rezolva o problemă locală: standardele scăzute de integritate la nivelul administrației publice locale din comunitățile implicate în proiect. Pentru că inițiatorii proiectului au propus o metodă participativă de acțiune, în formarea grupurilor locale pentru integritate s-a ținut cont de implicarea cât mai multor factori interesați. Astfel, pe lângă alții, au fost invitați să facă parte din grupuri și reprezentanți ai autorităților publice locale – deci primii aflați în contact cu problematica integrității publice. Prezența acestei categorii în grupurile locale a făcut ca strategiile de advocacy aplicate să nu fie unele bazate pe confruntare, ci mai degrabă unele bazate pe cooperare. Membrii GIL au încercat să folosească prezența membrilor autorităților locale și au pus problemele într-o manieră foarte constructivă: „Primăria/Consiliul Local are o problemă, noi (GIL) suntem aici să participăm și să contribuim la rezolvarea problemei”. În linii mari, acesta a fost mesajul pe care toate GIL au ales să-l promoveze.

Un alt aspect care trebuie luat în considerare în discuția despre campaniile de advocacy este etapa de cercetare care, deși a fost lungă - lucru care a mai redus din energia inițială a grupurilor - a oferit GIL avantajul de a avea și prezenta public informații obiective despre stadiul problemei, legitimate de două organizații care se bucură de încredere publică: Asociația Pro Democrația și Transparency International Romania.

Prezentarea publică a Rapoartelor privind Integritatea la nivel local a fost un foarte bun prilej de a aduce problema integrității pe agenda publică locală – moment foarte important pentru orice campanie. Aceste prezentări au creat un spațiu important pentru discuția inițială despre nevoia de a crește standardele de integritate și au dat prilejul GIL să provoace primele promisiuni publice legate de creșterea standardelor de integritate din partea autorităților.

## Pasul 1

### Analiza problemei – definirea cauzei campaniei de advocacy

În organizarea unei campanii de advocacy, există o diferență între o problemă și o soluție. O *problemă* reprezintă o arie extinsă de preocupări. De exemplu, serviciile medicale pe care oamenii nu și le pot permite sau poluarea, rasismul și șomajul, toate acestea sunt probleme. O *soluție* este un mod de a rezolva, total sau parțial, o problemă: serviciul național de îngrijire medicală, energia verde, acțiunea afirmativă etc., toate acestea sunt soluții. Cauza sau subiectul unei campanii este întotdeauna soluția și nu problema.

Chiar dacă o campanie este axată pe soluție și nu pe problemă, desigur că totul începe cu identificarea, înțelegerea și definirea problemei.

Primul pas constă din analiza problemei, înțelegerea cauzelor și decizia asupra tipului de soluție aleasă. Pot exista multe abordări pentru a soluționa orice problemă și implicațiile fiecăreia trebuie analizate cu grijă.

Planul campaniei trebuie să țină cont de mediul exterior, de evoluția problemei pe care o abordează sau a mediului, precum și de capacitatea organizației/grupului.

Odată ce organizația a clarificat ce vrea să obțină prin intermediul campaniei pe care o desfășoară, trebuie să evalueze corect situația în care se găsește. Acest pas presupune colectarea de informații despre punctele tari și punctele slabe ale organizației, despre oportunitățile și amenințările de care va trebui să țină cont, despre mediul legislativ/decizional, despre parteneri, despre nevoile beneficiarilor etc.

Pentru a construi o campanie eficientă este necesar să se înțeleagă modul în care se iau deciziile legate de subiectul care vă interesează, care sunt principalele politici în domeniu, care sunt convențiile internaționale la care România este parte sau urmează să fie parte, cum se întâmplă lucrurile în alte țări etc. O bună înțelegere a politicilor include cunoștințe despre procesul de luare a deciziilor la nivel național și local, instituțiile cheie, legislația existentă, problemele la ordinea zilei.

În fond, scopul final al unei campanii de advocacy se referă la influențarea/îmbunătățirea politicilor publice. Trebuie să cunoști foarte bine ceea ce vrei să modifice.

Statisticile, rapoartele, analizele joacă și ele un rol important în faza de analiză. Datele precise și actuale privind grupurile țintă sunt esențiale pentru crearea unei imagini reale a situației de fapt.

De exemplu, dacă organizația dumneavoastră urmează să se lanseze într-o campanie care are legătură cu cheltuirea banilor de la bugetul public, e foarte important să aveți date statistice cu privire la metodele (transparente sau mai puțin transparente) de contractare a achizițiilor publice.

Plecând de la rezultatele rapoartelor, GIL le-a fost ușor să înțeleagă natura problemelor existente la nivel local și cauzele acestora.

În linii mari, o analiză sumară a rapoartelor a identificat următoarele tipuri de probleme:

- probleme care proveneau din slaba reglementare la nivel local și/sau insuficienta aplicare a reglementărilor naționale;
- probleme care proveneau din atitudine neglijentă, lipsă de interes, slaba capacitate, lipsa de organizare a aparatului tehnic;
- probleme care aveau ca sursă rea intenție.

Subiectele campaniilor de advocacy s-au conturat în funcție de natura respectivelor probleme. Astfel, GIL și-au propus următoarele tipuri de soluții:

- reglementare locală prin îmbunătățirea regulamentelor de funcționare și organizare, anexe ale acestora sau hotărâri de consiliu local prin care se propunea reglementarea unor aspecte (instituirea de registru de cadouri, modificări în organigramă etc.);
- soluții menite să crească capacitatea autorității de a răspunde rigorilor unora dintre legile vizate;
- oferirea de asistență autorității locale.

Pentru a identifica cele mai bune soluții de a răspunde problemelor identificate în rapoartele de evaluare a integrității locale, GIL au primit asistență din partea APD și TI-Ro. Discuția despre probleme/soluții/cauze a fost reluată și în faza de elaborare a planurilor de advocacy.

## Pasul 2

### Identificarea și analiza țintelor

Persoana care are puterea de a da ceea ce organizația dorește – de obicei un factor de decizie - este adesea numita „ținta” campaniei. Această persoană este punctul central al campaniei. Factorul de decizie este întotdeauna o persoană. Chiar dacă puterea de a vă da ceea ce vă doriți este deținută, de fapt, de o instituție cum ar fi Consiliu Local, un comitet de conducere, legislativul, Poliția sau Agenția de protecție a mediului, ținta trebuie întotdeauna personalizată.

De obicei, acolo unde puterea este împărțită, există mai multe puncte slabe și ocazii. Este, deci, recomandabil ca în planificarea unei campanii de advocacy, organizația să-și identifice mai multe ținte. Enumerați motivele pe care le are fiecare țintă pentru a vi se opune ca și pe cele pentru a fi de acord cu voi. Precizați puterea pe care o aveți asupra fiecărei ținte.

Ceea ce organizația cere are un cost pentru țintă: costuri financiare, diminuarea susținerii de care se bucură din partea unora, pierderea credibilității etc. Astfel, ținta se află în situația de a pune în balanță două tipuri de costuri: costul de a vă satisface cerințele *versus* costul de nu face asta. Strategia dumneavoastră va fi de a crește costurile țintei în cazul în care nu vă acordă ceea ce solicitați, astfel încât beneficiul factorului de decizie de a vă satisface solicitările este mai mare decât costul a ceea ce voi cereți.

#### *Ținte secundare*

O țintă secundară este o persoană care are mai multă putere asupra factorului de decizie primar decât aveți voi, dar asupra căreia voi aveți mai multă putere, decât aveți asupra factorului de decizie primar.

În funcție de natura propunerilor, majoritatea GIL și-au identificat țintele în persoana primarului, a viceprimarilor, a unor membri ai Consiliului Local. Unele

GIL au văzut în Secretarul Consiliului local o persoană care are putere – deci o altă țintă.

Reacția autorităților în cadrul dezbaterilor asupra raportului de evaluare a integrității la nivel local a ajutat membrii GIL să înțeleagă care este atitudinea țintelor (cel puțin la nivel de discurs public) față de subiectul integritate și disponibilitatea acestora de a participa la rezolvarea problemei. Reacțiile au fost diverse: de la asumarea criticii și promisiunea de a rezolva problemele, până la contestarea raportului. Înțelegerea acestor reacții a ajutat foarte mult GIL să-și aleagă strategia de advocacy și mesajele ulterioare.

În funcție de cât de potrivnice păreau a fi țintele primare, unele GIL au încercat să identifice și ținte secundare. Acestea au fost identificate în persoana unor deputați sau senatori, șefi de partide.

### Pasul 3

#### Aliați / susținători / oponenți

##### *Aliați și susținători*

Cui îi pasă de această cauză, ce doresc să câștige sau ce sunt gata să piardă, ce putere au și cum sunt organizați?

Grupul de susținători și membri reprezintă un grup de oameni pe care îi puteți contacta și implica în campanie. Atunci când identificați aceste persoane, fiți expansivi, chiar exagerați. Ideea este să veniți cu o listă lungă de potențiali susținători: “cine sunt cei cărora le pasă de cauza noastră?”, “cine sunt cei care ar face ceva pentru a ne susține?”, “cine sunt cei de care le pasă țintelor noastre?”.

Pe parcursul campaniei poate că nu îi veți contacta pe toți, dar puteți reveni mai târziu la listă, dacă evenimentele nu progresează și aveți nevoie de sprijin suplimentar.

##### *Oponenți*

Enumerați toate grupurile, indivizii și instituțiile care ar pierde sau ar fi foarte supărate dacă câștigați. Ce îi va costa victoria voastră? Încercați să evaluați, cât de activ vi se va opune fiecare dintre ei și ce vor face sau cât vor cheltui ca să vă înfrângă. În câteva cazuri poate că veți găsi metode pentru a-i neutraliza, dar chiar dacă nu puteți face nimic, cel mai bine este să aveți o oarecare idee la ce să vă așteptați pe măsură ce se desfășoară campania. Notați-vă puterea fiecărui adversar. Cum se va compara forța susținătorilor cu cea a adversarilor voștri în ochii oamenilor care vă pot da ceea ce vă doriți? În general, evitați angajarea într-o acțiune a adversarilor în timpul campaniei. Ei nu pot să vă dea ceea ce vă doriți și oricum nu aveți influență asupra lor. Asta nu înseamnă că adversarii nu contează sau că nu ar trebui să fim preocupați de forța pe care o au, ci doar că provocarea lor directă poate fi o abatere.

Deși nu se previzionau campanii de mare vizibilitate care să aibă nevoie de susținere majoră din partea comunității, GIL au simțit nevoia de a căuta susținere și aliați din partea altor structuri. Majoritatea au hotărât să încerce să atragă susținerea unor figuri publice de genul parlamentarilor, jurnaliștilor, profesorilor, liderilor locali sau a altor structuri de genul organizațiilor neguvernamentale și chiar sindicatelor. Cele mai multe GIL au hotărât să

apeleze inclusiv la susținerea organizațiilor Asociația Pro Democrația și Transparency International Romania, pentru puterea lor recunoscută la nivel național.

GIL s-au gândit și la cei care s-ar fi putut opune propunerilor. Reacțiile din cadrul dezbaterilor asupra rapoartelor de evaluare a integrității la nivel local au ajutat GIL să-și identifice nu numai țintele dar și pe unii dintre posibili oponenti și să analizeze potențiala opoziție pe care ar putea-o întâmpina.

#### **Pasul 4**

#### **Analiza capacității GIL - Puterea GIL de a-și impune propunerile**

O campanie de advocacy este un „joc de putere” care duce, printre altele, și la modificarea relațiilor de putere din comunitate. La modul simplist, lucrurile pot fi explicate în felul următor: puterea formală este deținută de cei care au dreptul să ia decizii pentru comunitate. Dacă o organizație / coalitie sau un grup încearcă să-i determine pe cei care au puterea să ia o anumită decizie, înseamnă că încearcă să preia o parte din puterea respectivilor – deci să modifice relațiile de putere din comunitate.

Înainte de a începe o campanie, organizația trebuie să-și evalueze cât mai corect puterea: în ce sta puterea noastră de a-l convinge pe primar să ia decizia respectivă? Cel mai adesea, în campaniile de advocacy, organizațiile se bazează pe oameni – trebuie să avem suficient de mulți susținători – primarul poate să piardă multe voturi; mass media – poate să preia mesajul și astfel primarul poate să-și strice imaginea în fața alegătorilor; partid – șefii partidului din care provine Primarul; lege – legea este de partea noastră și putem să deschidem și să câștigăm procese etc.

Spre deosebire de foarte multe campanii de advocacy derulate de organizații neguvernamentale, cele realizate în cadrul acestui proiect nu au fost planificate pornind de la premisa că puterea grupului este dată de susținerea publică pe care o poate mobiliza.

Majoritatea GIL au decis să folosească, în sprijinul lor, argumente legate mai degrabă de contextul în care s-a derulat proiectul:

- relativa apropiere a momentului electoral și nevoia Primarilor și a Consilierilor Locali de a avea o imagine pozitivă;
- relația bună cu presa, preferința presei pentru subiectul corupție și posibilitatea de “a manipula” aviditatea oficialilor pentru imagine bună;
- faptul că a fost un proiect național, în care au fost implicate mai multe comunități;
- asocierea demersurilor GIL cu Asociația Pro Democrația și Transparency International Romania;
- existența rapoartelor de evaluare a integrității la nivel local.

În linii mari, majoritatea GIL și-au evaluat puterea ca fiind dată de posibilitatea de a oferi autorității, ca monedă de schimb, apariția publică a acesteia în ipostaza celui care dorește să rezolve problema corupției la nivel local.

Un alt element important pentru aproape toate GIL a constat și în prezenta unor funcționari și chiar aleși locali în cadrul acestora.

## Pasul 5 Stabilirea tacticilor

Tacticile sunt acțiunile sau activitățile concrete pe care organizația trebuie să le pună în aplicare pentru a-și atinge scopul. În logica unei campanii de advocacy, tacticile sunt date de felul în care organizația își folosește puterea și susținătorii pentru a convinge țintele.

Toate tacticile trebuie privite prin prisma unei strategii generale. Mai jos se găsește o listă de verificare pentru a vă asigura că fiecare tactică are rost în raport cu strategia organizației:

- Chiar puteți să faceți asta? Aveți oamenii, timpul și resursele necesare?
- Este concentrată pe țintele principale sau secundare?
- Solicitățile specifice sunt susținute de o putere reală?
- Vine în întâmpinarea scopurilor organizației și ale campaniei?
- Este în afara ariei de control a țintei?
- Este în aria de control a propriilor voștri membri și ei se simt confortabil cu această tactică?
- Aveți lideri suficient de experimentați pentru a face asta?
- Oamenii vor munci și vor participa cu plăcere?
- Va avea reflectare pozitivă în mass-media?

Evaluându-și puterea, aliații și atitudinea țintelor față de cauza campaniilor, GIL au ales să planifice tactici “lucrative”, puțin agresive, menite să transmită mesajul “rolul nostru este să vă ajutăm să rezolvați problema, faceți ceea ce cerem și o să aveți numai de câștigat”. GIL nu au ezitat, însă, să folosească tactici de manipulare prin care să arate, cu subtilitate, care sunt pericolele dacă autoritatea vizată nu răspunde pe măsura așteptărilor.

Pentru că nu au valoare odată ce sunt rupte din contextul în care au fost planificate, nu trecem decât foarte scurt în revista tacticile pe care GIL și-au propus să le folosească:

- întâlniri de lucru;
- identificarea unor consilieri care să preia proiecte de hotărâri cuprinzând propunerile GIL;
- obținerea de promisiuni publice și folosirea acestora în diferite contexte;
- scrisori/petiții semnate de membrii GIL, alte organizații, senatori și deputați adresate consilierilor locali (membrii ai unei comisii vizate sau tuturor);
- conferințe de presă, comunicate, emisiuni radio sau TV, articole de presă;
- participarea membrilor GIL la ședințele de comisie și/sau plen în care se discută propunerile înaintate;
- întâlniri cu membri ai Consiliului Local, primar, viceprimari, secretarul Consiliului Local, diverși funcționari etc.;
- scrisori de susținere semnate de lideri ai Asociației Pro Democrația și ai Transparency International Romania transmise primarilor și/sau membrilor Consiliului Local.

Multe dintre GIL au dorit să se gândească și la “planul B”: ce facem dacă nu vom găsi susținerea pe care o anticipăm? Acestea au luat în calcul și susținerea publică pe care ar putea-o avea de la cetățeni și au considerat: campanii de scrisori, dezbateri publice, petiții semnate de un număr mare de cetățeni etc.



## **Anexa 1: Centralizator de date**

### **A. PARTICIPARE CETĂȚENEASCĂ**

1. număr ședințe ordinare ale Consiliului Local (CL) în perioada ianuarie - iunie 2006
2. număr ședințe extraordinare ale CL în perioada ianuarie - iunie 2006
3. număr total al consilierilor locali în CL
4. număr consilieri participanți la fiecare ședință desfășurată în perioada ianuarie - iunie 2006
5. număr consilieri care aparțin partidelor ce dețin majoritatea în CL
6. număr consilieri care aparțin partidelor aflate în opoziție în CL
7. număr proiecte de hotărâri inițiate de către primar în perioada ianuarie - iunie 2006
8. număr proiecte de hotărâri inițiate de către consilierii majoritari în CL în perioada ianuarie - iunie 2006
9. număr proiecte de hotărâri inițiate de către consilierii de opoziție în CL în perioada ianuarie - iunie 2006
10. număr consilieri membri ai Comisiei pentru studii și prognoze economico-sociale, buget, finanțe, agricultură, domeniul public și privat
11. număr ședințe comisie CL în perioada ianuarie - iunie 2006
12. număr consilieri prezenți la fiecare ședință în perioada ianuarie - iunie 2006
13. număr proiecte hotărâri discutate în ședințele comisiei<sup>3</sup> în perioada ianuarie - iunie 2006
14. număr probleme avizate de comisie\* în ședințele din perioada ianuarie - iunie 2006
15. număr persoane din afara comisiei\* invitate să participe în perioada ianuarie - iunie 2006
16. număr persoane din afara comisiei\*, din aparatul Primăriei, invitate să participe, în calitate de cetățeni, în perioada ianuarie - iunie 2006
17. număr ședințe publice ale CL în perioada ianuarie - iunie 2006
18. număr ședințe închise ale CL în perioada ianuarie - iunie 2006 (cu justificare)
19. număr reprezentanți mass-media prezenți la ședințele publice din perioada ianuarie - iunie 2006

---

<sup>3</sup> Comisia a cărei activitate este monitorizată/evaluată.

20. număr femei primar
21. număr femei viceprimar
22. număr femei consilier local
23. număr femei angajate (în baza contractului de serviciu sau de muncă) de către Primărie în mai 2004
24. număr femei cu funcții de conducere în cadrul Primăriei în mai 2004
25. număr femei participante la ședințele CL sau ale comisiilor (în calitate de cetățeni) din perioada ianuarie - iunie 2006
26. număr ONG-uri finanțate de la bugetul local în anul 2005: prezentare criterii, valoarea totală lei
27. număr ONG-uri sprijinite logistic în anul 2005
28. număr ONG-uri care au solicitat informații de interes public în anul 2005
29. număr ONG-uri consultate pentru acte normative în anul 2005
30. număr ONG-uri active
31. număr ONG-uri partenerere sau colaboratoare în anul 2005
32. rapoartele anuale de activitate ale consilierilor locali (pentru anul 2005) sunt publicate pe site sau disponibile la Primărie
33. rapoartele anuale de activitate ale consilierilor locali (pentru anul 2005) menționează proiectele de hotărâri
34. rapoartele anuale de activitate ale consilierilor locali (pentru anul 2005) menționează consultările consilierilor cu actori din comunitate

## **B. ACCES LA INFORMAȚIE ȘI TRANSPARENȚĂ DECIZIONALĂ**

1. există departamente și persoane responsabile pentru aplicarea Legilor 544/2001 și 52/2003
2. număr beneficiari ai serviciilor Departamentului pentru Acces la Informații de Interes Public în anul 2005
3. număr beneficiari ai serviciilor Departamentului Transparența Decizională în anul 2005
4. număr cereri la informație soluționate favorabil sau nefavorabil (conform Legii 544/2001) în anul 2005

5. număr ședințe publice solicitate și/sau organizate (conform Legii 52/2003) în anul 2005
6. Departamentul pentru Acces la Informații de Interes Public este echipat și amplasat adecvat (comentarii ale operatorului)
7. număr total ședințe ale CL în perioada ianuarie - iunie 2006
8. număr total anunțuri despre ședințele CL în perioada ianuarie - iunie 2006
9. număr anunțuri privind ședințe și proiecte de hotărâri făcute prin intermediul website-ului în perioada ianuarie - iunie 2006
10. număr anunțuri privind ședințe și proiecte de hotărâri făcute prin afișare la sediu în perioada ianuarie - iunie 2006
11. număr anunțuri privind ședințe și proiecte de hotărâri făcute prin intermediul unor publicații proprii ale Primăriei în perioada ianuarie - iunie 2006
12. număr anunțuri privind ședințe și proiecte de hotărâri trimise presei în perioada ianuarie - iunie 2006
13. anunțurile privind ședințele CL conțin:
  - ordinea de zi
  - data desfășurării ședinței
  - locul desfășurării ședinței
14. anunțurile privind adoptarea de acte normative (hotărâri locale) cuprind:
  - proiectul de act normativ
  - nota de fundamentare
  - expunerea de motive
  - referat de aprobare privind necesitatea proiectului
  - termenul limită până la care cetățenii pot trimite propuneri, sugestii, opinii cu valoare de recomandare
15. intervalul mediu de timp între anunțul privitor la ședințe și desfășurarea ședințelor CL din perioada ianuarie - iunie 2006
16. intervalul mediu de timp între anunțul privitor la acte normative și desfășurarea ședințelor de adoptare a actelor în CL din perioada ianuarie - iunie 2006
17. pe website sau prin afișaj în cadrul departamentului Acces la Informații de Interes Public sunt disponibile la cerere următoarele informații:
  - actele normative care reglementează organizarea și funcționarea autorității sau instituției publice
  - structura organizatorică, atribuțiile departamentelor, programul de funcționare, programul de audiențe al autorității sau instituției publice
  - numele și prenumele persoanelor din conducerea autorității sau a instituției publice și ale funcționarului responsabil cu difuzarea informațiilor publice
  - coordonatele de contact ale autorității sau instituției publice, respectiv: denumire, sediu, numere de telefon, fax, adresă de e-mail și adresă pagină de Internet
  - sursele financiare, bugetul și bilanțul contabil
  - programele și strategiile proprii

- lista cuprinzând categoriile de documente produse și/sau gestionate, potrivit legii
  - modalitățile de contestare a deciziei autorității sau a instituției publice în situația în care persoana se consideră vătămată în privința dreptului de acces la informațiile de interes public solicitate
18. autoritatea publică poate identifica cheltuielile pentru furnizarea de informații publice pentru anul 2005
  19. există o procedură de actualizare a informației din oficiu
  20. există o procedură de prelucrare a informației din oficiu pentru a asigura accesibilitatea informației
  21. promptitudine și \_\_\_ număr răspunsuri primite la \_\_\_ număr cereri adresate:
    - număr răspunsuri înainte de termenul legal
    - număr răspunsuri după termenul legal
  22. costul copierii este la nivelul pieței
  23. răspunsurile primite sunt complete
  24. răspunsurile primite sunt la obiect/concrete
  25. veniturile la bugetul local rezultate din furnizarea informațiilor de interes pentru anul 2005 sunt identificate: DA/NU, cuantumul lor se cifrează la \_\_\_ RON
  26. solicitanților de informații de interes public li se cere să-și precizeze motivele interesului
  27. informația privitoare la costurile de personal ale Primăriei și Consiliului Local este publicată
  28. media venitului lunar de la buget al unui consilier este de \_ RON
  29. media venitului lunar de la buget al unui funcționar public este de \_ RON
  30. media venitului lunar al angajaților cu carte de muncă ai Primăriei este de \_ RON
  31. informația despre cheltuielile de deplasare ale aleșilor locali este publicată din oficiu
  32. cuantum cheltuieli de deplasare ale aleșilor în anul 2005: \_ RON
  33. cuantum cheltuieli de reprezentare ale aleșilor în anul 2005: \_ RON
  34. număr jurnaliști acreditați la instituția/autoritatea administrației publice locale în anul 2005 (din partea căror publicații locale)
  35. număr jurnaliști care au solicitat informații de interes public autorității administrației publice în anul 2005 (din partea căror publicații locale)
  36. număr jurnaliști care au participat la dezbateri publice organizate în temeiul Legii 52/2003 în anul 2005 (din partea căror publicații locale)

37. există jurnaliști cărora Primăria le-a retras acreditarea li s-a retras acreditarea de către Primărie în anul 2005 (din partea căror publicații locale)
38. număr mediu al aparițiilor lunare în presa locală, conform monitorizării de presă a Departamentului FOIA
39. număr acte normative supuse de către CL dezbaterii publice
40. număr ședințe organizate în temeiul Legii 52/2003
41. număr participanți la activitatea de consultare în elaborarea actelor normative
42. număr total al participanților la ședințele publice

### **C. INTEGRITATE PUBLICĂ**

1. număr funcționari publici în mai 2004
2. număr funcționari publici în mai 2006
3. număr funcționari publici promovați în perioada mai 2004 - mai 2006
4. număr funcționari publici promovați prin concurs în perioada mai 2004 - mai 2006
5. număr total funcționari în mai 2004
6. număr total funcționari în mai 2006
7. număr funcționari publici care ocupă aceleași funcții în 2000 și în 2004
8. număr aleși locali cu privire la faptele cărora au fost sesizate sau s-au autosesizat organele de cercetare și urmărire penală în perioada iunie 2005 - august 2006
9. număr funcționari publici cu privire la faptele cărora au fost sesizate sau s-au autosesizat organele de cercetare și urmărire penală în perioada iunie 2005 - august 2006
10. număr aleși locali ale căror fapte au fost cercetate de către organele de cercetare și urmărire penală în perioada iunie 2005 - august 2006
11. număr funcționari publici locali ale căror fapte au fost cercetate de către organele de cercetare și urmărire penală în perioada iunie 2005 - august 2006
12. număr reprezentanți ai partidelor politice sau independenți între aleșii locali după alegerile din 2004
13. număr aleși locali care au migrat politic în perioada iunie 2005 - august 2006
14. declarațiile de avere sunt publicate pe site

15. declarațiile de avere sunt semnate
16. toate rubricile declarațiilor de avere sunt complete
17. număr declarații de avere modificate ale aleșilor locali și ale funcționarilor publici
18. număr sesizări cu privire la declarații de avere incomplete sau neconforme cu realitatea, depuse de către aleșii și funcționarii publici locali
19. număr verificări întreprinse în 2005 ale declarațiilor de avere depuse de aleșii și funcționarii publici locali
20. declarațiile de interese sunt publicate pe website
21. număr total aleși și funcționari publici locali
22. număr și listă aleși și funcționari care nu au depus declarația de avere
23. număr de situații de conflict de interese semnalate de către funcționari publici cu privire la activitatea proprie sau la activitatea altor funcționari
24. număr de situații de conflict de interese semnalate de către aleși locali cu privire la activitatea proprie sau la activitatea altor aleși
25. număr situații de conflict de interese la nivelul funcționarilor publici sau aleșilor locali semnalate de către cetățeni
26. număr de funcționari demși pentru incompatibilitate în perioada iunie 2004 - august 2006
27. număr de aleși locali al căror mandat a încetat ca urmare a incompatibilității în perioada iunie 2004 - august 2006
28. existența unei proceduri de raportare a darurilor pentru aleșii și funcționarii publici locali în anul 2006
29. numărul și valoarea cumulată a intrărilor evidențiate în registru în anul 2006

#### **D. EFICIENȚA CHELTUIRII BANILOR PUBLICI**

1. fonduri alocate pentru contracte privitoare la bunuri, servicii, lucrări ale Primăriei în anul 2005
2. fonduri cheltuite pentru contracte privitoare la bunuri, servicii, lucrări ale Primăriei în anul 2005
3. fonduri alocate pentru contracte privitoare la bunuri, servicii, lucrări prin achiziții publice din total fonduri pentru contracte în anul 2005
4. fonduri cheltuite pentru contracte privitoare la bunuri, servicii, lucrări ale Primăriei prin proceduri de achiziții publice în anul 2005

5. fonduri alocate pentru contracte conform procedurii de achiziții publice alese:

- \* licitație restrânsă \_\_\_\_\_ RON
- \* licitație deschisă \_\_\_\_\_ RON
- \*\* negociere competitivă \_\_\_\_\_ RON
- \*\* concurs de soluții \_\_\_\_\_ RON
- \*\*\* cerere de ofertă \_\_\_\_\_ RON
- \*\*\* negociere cu o singură sursă \_\_\_\_\_ RON
- \*\*\*\* cumpărare directă \_\_\_\_\_ RON

6. fonduri cheltuite pentru contracte conform procedurii de achiziții publice utilizate:

- \* licitație restrânsă \_\_\_\_\_ RON
- \* licitație deschisă \_\_\_\_\_ RON
- \*\* negociere competitivă \_\_\_\_\_ RON
- \*\* concurs de soluții \_\_\_\_\_ RON
- \*\*\* cerere de ofertă \_\_\_\_\_ RON
- \*\*\* negociere cu o singură sursă \_\_\_\_\_ RON
- \*\*\*\* cumpărare directă \_\_\_\_\_ RON.

unde \*\*\* și \*\*\*\* sunt proceduri netransparente, \*\* proceduri relativ transparente și \* proceduri transparente.

7. există un Plan de Dezvoltare sau un Plan Strategic de Dezvoltare

8. există un Plan de Investiții și Procentul reprezentat de investiții în bugetul local pentru anul 2006

9. există un Plan de Urbanism

10. există planuri în alte domenii (protecția mediului, situații de urgență, locuințe)

11. procentul sumelor cheltuite pentru lucrări publice contractate prin proceduri de maximă transparență

12. număr sesizări administrative formulate de către cetățeni și/sau firme privind

a) serviciile de interes local:

- servicii sociale
- protecția și refacerea mediului înconjurător
- dezvoltare urbană
- evidența persoanelor
- locuințe sociale și alte unități locative în proprietatea administrației

b) activitatea Comisiilor de aplicare a legislației fondului funciar

13. număr acte administrative modificate în instanță ca urmare a plângerilor formulate de către cetățeni și firme cu privire la serviciile publice:

a) serviciile de interes local:

- servicii sociale
- protecția și refacerea mediului înconjurător
- dezvoltare urbană
- evidența persoanelor
- locuințe sociale și alte unități locative în proprietatea administrației

b) activitatea Comisiilor de aplicare a legislației fondului funciar

14. număr condamnări la plată daune suportate de către Primărie în perioada iunie 2004 - august 2006
15. număr autorizații emise prin procedura aprobării tacite în perioada iunie 2004 - august 2006

## **Anexa 2 : Ghid de focus grup**

### **Întrebare introductivă:**

"Dacă ați putea elimina corupția cu o baghetă magică, care ar fi principalele trei probleme pe care le-ați rezolva în administrația publică locală din orașul dumneavoastră?"

### **Secțiunea 1: Starea de fapt – percepție și experiențe**

#### ***Indicator A: Accesul la informație și transparența decizională***

- aprecieri generale asupra nivelului de informare a cetățenilor cu privire la activitățile desfășurate de către administrația publică locală;
- mijloace de informare utilizate de către autorități și cetățeni;
- zone opace ale informației publice în plan local;
- obstacole în calea unei mai bune informări a cetățenilor privind activitatea administrației publice a orașului;

#### ***Indicator B: Participare publică***

- modalități folosite de către cetățeni pentru a se implica în procesul de luare a deciziei la nivel local;
- obstacole în calea unei mai active participări cetățenești în luarea deciziilor la nivelul administrației publice locale;

#### ***Indicator C: Integritatea personalului din administrația publică locală***

- aprecieri generale asupra nivelului de profesionalism și integritate al personalului din administrația publică locală (atât aleși locali, cât și funcționari publici);
- principalele tipuri de probleme care aduc cetățenii în contact cu reprezentanți ai administrației publice locale;
- practici discutabile din perspectiva integrității în funcționarea administrației publice locale;

#### ***Indicator D: Folosirea banului public***

- aprecieri generale asupra gradului de oportunitate, transparență și integritate în cheltuirea banilor publici de către administrația publică locală;
- implicarea cetățenilor în procesul bugetar la nivel local;
- nivelul de integritate în realizarea achizițiilor publice;
- nivel de competență cetățenească în problema bugetului local;

### **Secțiunea 2 : Zone vulnerabile la corupție și practici de îndreptat**

- domeniile de activitate cel mai vulnerabile la corupție în administrația publică locală;



- sugestii pentru intervenții care pot diminua vulnerabilitatea acestor domenii;

### **Concluzii și completări**

- observații, completări și concluzii.



1200 de membri și voluntari.

**Asociația Pro Democrația (APD)** este o organizație neguvernamentală, non-profit și neafiliată politic, cu caracter civic, înființată în 1990. În prezent, Asociația Pro Democrația are 30 de cluburi în România și peste

**Misiunea** Asociației Pro Democrația este de a întări democrația la nivel național și internațional prin stimularea participării civice.

Pentru a-și atinge misiunea, o parte importantă a eforturilor Asociației Pro Democrația este concentrată în direcția promovării integrității publice. Astfel, APD înțelege să dezvolte programe, proiecte și activități prin care să contribuie la consolidarea standardelor de calitate, de transparență și de integritate ale administrațiilor publice centrale și locale, precum și la dezvoltarea capacității acestora de a gestiona, în mod corect, problemele de interes public.



**Transparency International Romania / Asociația Romană pentru Transparență** este o organizație neguvernamentală, fondată în 1999 de către un grup de cetățeni și organizații preocupate de problema

corupției din România. Tot în același an, Asociația Română pentru Transparență a fost acreditată drept filială națională a rețelei internaționale Transparency International, coaliția globală de luptă împotriva corupției.

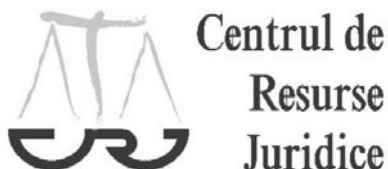
**Misiunea** TI-Romania este să promoveze în spirit solidar sistemul românesc de integritate pentru diminuarea corupției. În particular, în perioada 2003 - 2007, promovarea sistemului național de integritate s-a axat, mai ales, pe îndeplinirea condițiilor de aderare a României la Uniunea Europeană, în funcție de deficiențele deja identificate de către UE. Acestea sunt: lipsa reformei în justiție, slaba capacitate administrativă și lipsa unei economii funcționale de piață.



**Centrul de Resurse pentru participare publică – CeRe** are ca misiune sprijinirea organizațiilor neguvernamentale și a instituțiilor publice în însușirea principiilor și aplicarea metodelor de participare publică.

Pentru a îndeplini această misiune, CeRe oferă asistență organizațiilor neguvernamentale și instituțiilor publice, astfel încât:

- organizațiile neguvernamentale și cetățenii să se implice în elaborarea și implementarea politicilor publice, să monitorizeze activitatea instituțiilor publice, să promoveze interesele comunității;
- instituțiile publice să consulte ONG-urile și comunitatea în elaborarea, implementarea și monitorizarea politicilor publice, să fie transparente și deschise la inițiativele de participare ale organizațiilor neguvernamentale și ale cetățenilor, să fie responsabile și să dea socoteală pentru activitatea lor în fața cetățenilor.



**Centrul de Resurse Juridice – CRJ** acționează pentru crearea și funcționarea unui cadru legal și instituțional, care să asigure respectarea drepturilor omului și a egalității de șanse, pentru accesul liber la un act de justiție echitabil, și contribuie la punerea în valoare a

expertizei juridice în interesul tuturor persoanelor. Programele centrului sunt acum concentrate pe două direcții strategice principale, respectiv protejarea drepturilor omului și promovarea statului de drept.

Printre obiectivele CRJ, membră a rețelei SON, se numără:

- Să contribuie la schimbarea cadrului legal din România astfel încât drepturile persoanelor cu dizabilități mintale să fie garantate și respectate în totalitate;
- Să asigure punerea în aplicare în mod corect a legislației antidiscriminare existente;
- Să promoveze reforma în justiție;
- Să monitorizeze modul aplicării legislației anticorupție de către autoritățile publice;
- Să folosească litigiile strategice ca instrument de conștientizare și îmbunătățire a mediului legislativ și social.

*Acest material a fost tipărit cu sprijinul oferit de misiunea din România a Agenției de Dezvoltare Internațională a Statelor Unite ale Americii (USAID), prin intermediul “Programului de consolidare a societății civile din România”. Opiniile și informațiile prezentate în aceste pagini sunt cele ale autorilor și nu reprezintă neapărat punctul de vedere al USAID.*

Tipărit la București, 2007  
ISBN 978-973-0-05239-8



**Asociația Pro Democrația**  
Bd. Mareșal Al. Averescu nr. 17  
Pavilion F, et. 3  
Sector 1, București

Tel/Fax: +4021/222.82.45, 222.82.54  
Mobil: 0723-152.493; 0744-688.163; 0788-251.048  
E-mail: [apd@apd.ro](mailto:apd@apd.ro)  
Web: [www.apd.ro](http://www.apd.ro)



**Transparency International Romania**  
B-dul Nicolae Balcescu nr. 21, et. 2,  
Sector 1, București

Tel: +4021/317.71.70  
Fax: +4021/317.71.72  
Web: [www.transparency.org.ro](http://www.transparency.org.ro)