

Coruptia în administratia publica locala

*Cadrul legal existent. Masuri întreprinse pentru combaterea coruptiei.
Observatii si recomandari*

Autori:

*Anca Daniela Giurgiu
Adrian Baboi-Stroe
Simona Luca*

Studiu realizat de Fundatia pentru Dezvoltarea Societatii Civile

Copyright 2002, Editura Fundației pentru Dezvoltarea Societății Civile – FDSC
Toate drepturile sunt rezervate FDSC

Orice reproducere, integrală sau parțială, indiferent de mijloacele tehnice utilizate, fără
consimțământul scris al FDSC, este interzisă.

Această lucrare a fost realizată în cadrul unui proiect finanțat de Open Society Institute
(Budapesta) în cadrul programului Local Government and Public
Service Reform Initiative.

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României
GIURGIU, ANCA DANIELA
Corupția în administrația publică locală : cadru
legal existent : măsuri întreprinse pentru combaterea
corupției : observații și recomandări / Anca Daniela
Giurgiu, Adrian Baboi Stroe, Simona Luca. -București :
Editura Fundației pentru Dezvoltarea Societății Civile, 2002.
p. ; cm.
ISBN 973-99906-4-9

I. Baboi-Stroe, Adrian
II. Luca, Simona

35.083.94

Introducere

Studiul de fata reprezinta rezultatul final al unui proiect mai amplu realizat cu finantare Open Society Institute prin programul Local Government and Public Service Reform Initiative.

Proiectul a debutat cu o cercetare de teren care a urmarit masurarea modului în care populatia municipiului Bucuresti percepe amploarea, frecventa, cauzele si caile de limitare a coruptiei. În acest scop a fost realizat un sondaj de opinie la nivelul orasului Bucuresti, în perioada 18 mai -12 iunie 2000.

Motivul pentru care a fost ales Bucurestiul a fost legat de importanta pe care o are acesta fiind cel mai mare oras al tarii, locul unde se concentraza resursele economice, unde exista un mare aparat al administratiei publice locale si, de asemenea, o interactiune complexa între sectorul privat si cel public atât la nivel central cât si la nivel local.

În paralel s-a realizat monitorizarea presei pe urmatoarele ziare: *Adevarul*, *Evenimentul Zilei*, *România Libera*, *Ziua*, *Academia Catavencu* în perioada noiembrie 1999 – februarie 2001 pentru a avea o imagine asupra reflectarii coruptiei si criminalitatii economico-financiare în presa scrisa.

Tot în cadrul proiectului a avut loc si seminarul “Solutii pentru combaterea coruptiei în administratia publica locala. Cazul Municipiului Bucuresti”, seminar organizat în colaborare cu Asociatia Româna pentru Transparenta, pe data de 17 mai 2001.

Datele obtinute în aceste trei etape premergatoare au constituit, alaturi de analiza cadrului legislativ, materia prima pentru studiu, a observatiilor si recomandarilor din finalul acestuia.

Realizarea lucrarii a fost posibila si datorita colegilor nostri Oana Tigianescu, Oana Iacob, Ramona Lupu carora le multumim. De asemenea, multumirile noastre se îndreapta în mod special catre: Mihaela Lambriu, Adelina Vestemian, Adrian Badila, Puiu Latea si organizatiile neguvernamentale: Asociatia Româna pentru Transparenta si IRIS Centre România.

Autorii

1. Coruptia – notiune si istoric

Definita ca fiind o stare de abatere de la normalitate, de la datorie, coruptia înseamna folosirea abuziva de catre o persoana a functiei de intermediar sau de decizie pe care o îndeplineste, pentru a acorda celui care corupe sau comunitatii de interese pe care acesta o reprezinta, un avantaj economic sau administrativ, în schimbul unei sume de bani, a unor cadouri, a unor deplasari, excursii, concedii sau distractii sau a primirii unor proprietati. Tot coruptie înseamna si folosirea de catre o persoana a functiei sau pozitiei sale publice, pentru a eluda sau evita îndeplinirea unor norme, baremuri sau proceduri legale, la obtinerea în folosul ei a unor avantaje materiale sau a unor functii profesionale sau administrative.

Coruptia constituie o amenintare pentru democratie, pentru suprematia dreptului, echitatii sociale si a justitiei, erodeaza principiile unei administratii eficiente, submineaza economia de piata si pune în pericol stabilitatea institutiilor statale¹.

Desi exista nenumarate studii pe marginea acestei teme nu s-a ajuns pâna acum la o definitie universal valabila si unanim acceptata, care sa acopere toate actele si faptele posibile si care sa constituie în orice jurisdictie acte de coruptie.

Cu o istorie de mii de ani, începând înca din antichitate, coruptia reprezinta unul dintre modelele comportamentale dintre cele mai rele dar, în acelasi timp, extrem de raspândite în cadrul functionarilor oficiali sau reprezentantilor alesi ai comunitatii. În ultimul secol, ea priveste si comportamentul celor din domeniul privat. Interesul si îngrijorarea fata de acest fenomen au crescut si au avut loc reactii pe plan national si international.

Pentru prima oara în 1975 prin rezolutia 3514 Adunarea generala a Natiunilor Unite a abordat chestiunea practicilor corupte în tranzactiile comerciale internationale si ca urmare au fost adoptate o serie de alte masuri de catre organisme internationale în legatura cu acest subiect.

Un exemplu în acest sens este Programul de actiune împotriva coruptiei realizat în 1995 de catre Grupul multidisciplinar de studiu al coruptiei si supus aprobarii Comitetului Ministrilor Consiliului Europei în 1996, program care contine 4 capitole, primele trei ocupându-se de aspectele de drept civil, penal, administrativ si constitutional iar cel de-al patrulea tratând o serie de subiecte care, desi s-ar integra cu usurinta într-unul din capitolele anterioare au un specific aparte si ca urmare sunt tratate separat: finantarea partidelor, activitatea de lobby, mass-media si rolul ei în lupta împotriva coruptiei, activitatile de cercetare, instruire si schimb de experienta în aceasta directie.

În România, coruptia nu este un produs nou al relatiilor sociale si economice aparute dupa anul 1989. A existat si în timpul regimului totalitar, aspect care îi confera elemente de continuitate în evolutia sa.

Coruptia este parte a unei categorii mai mari de infractiuni de natura economica si financiara care reprezinta una din formele de criminalitate cele mai agresive din România. Printre formele de agresiune a criminalitatii economico-financiara se poate mentiona cresterea de peste 6 ori a numarului de infractiuni de natura economica în perioada 1990-1999 (de la 18.618 la 113.036²), cresterea numarului infractiunilor de coruptie si a numarului participantilor si aparitia si incriminarea unor infractiuni noi

(bancruta frauduloasa, evaziunea fiscala, deturnarea de fonduri etc.).

Datele expuse mai sus contureaza o imagine alarmanta a aspectelor practice legate de coruptie. Evident acestia sunt indicatori sintetici care surprind situatia existenta la nivel national, dar ei sunt utili si pentru a sublinia amploarea si expansiunea fenomenului coruptiei la toate nivelurile societatii romanesti, vazuta fie la nivel local fie la nivel central³.

Conform Barometrului opiniei publice⁴, la nivelul perceptiei publice, perioada de tranzitie a jucat rol de stimulator pentru fenomenul de coruptie. Coruptia „înainte de 1989” este evaluata drept mare sau foarte mare de doar 40% dintre respondenti, în timp ce coruptiei de „dupa 2000” i se atribuie etichetele de „mare” sau „foarte mare” de catre 94% dintre respondenti. În plus, cetatenii intervievati au apreciat ca fenomenul de coruptie a evoluat diferentiat si au distins urmatoarele intervale de timp: 1990–1992, primii doi ani ai tranzitiei, în care nivelul coruptiei percepute aproape s-a dublat; 1992–1996, în interiorul careia coruptia perceputa creste, pastrându-se totusi relativ constanta ponderea celor care o apreciaza drept „foarte mare”; 1996–1999, în care atributul „foarte mare” devine dominant, probabil si în relatie cu campania anti-coruptie puternic mediatizata, cele câteva cazuri de coruptie de tip Tigareta II care implica persoane din primul esalon al puterii si afirmatiile de tipul „nu mai este nimic de furat”.

În perioada 1996 – 2000 începe sa fie abordata puternic de catre guvernanti problema coruptiei. Astfel, analistii politici apreciaza ca una din temele centrale ale primelor zile ale guvernarii CDR (decembrie 1996 – iunie 1997) a fost cea a luptei anticoruptie.

Aceasta lupta poate fi privita pe doua planuri: al declaratiilor politice si al actiunilor efectiv întreprinse de catre stat.

Declaratii si luari de pozitie împotriva coruptiei au fost luate si înainte venirii la putere a presedintelui Emil Constantinescu, dar lipsite de mediatizarea si spectaculozitatea caracteristica declaratiilor si actiunilor din perioada mandatului sau.

Exista în acest sens hotarârile Parlamentului României din 14 octombrie 1993 si 5 octombrie 1994 care au fost luate ca urmare a dezbaterii raportului Comisiei parlamentare de ancheta privind actele de coruptie. Ambele hotarâri afirma necesitatea adoptarii de acte normative referitoare la prevenirea si combaterea coruptiei si a fenomenului infractional. În plus, în 1994, Parlamentul își afirma hotarârea de a adopta si alte proiecte de legi necesare în vederea completarii cadrului legislativ de combatere a actelor de coruptie si în acest sens cere Guvernului sa elaboreze si sa înainteze, iar comisiilor parlamentare sa analizeze si sa elaboreze, în cel mai scurt timp posibil, rapoartele în vederea dezbaterii în cele doua Camere a urmatoarelor proiecte de legi:

- proiectul de lege privind statutul deputatului si senatorului;
- proiectul de lege privind raspunderea ministeriala;
- proiectul de lege privind statutul functionarului public;
- proiectul de lege privind declararea averilor si veniturilor realizate din activitatea economica de catre demnitari si alti functionari publici;
- proiectul de lege privind prevenirea si combaterea actelor de coruptie;
- proiectul de lege privind statutul politistului.

Guvernul era chemat sa prezinte si proiectele de legi de modificare sau completare a Codului de procedura civila, Codului de procedura penala si altor legi, în vederea îmbunatatirii si asigurarii celeritatii actului de justitie.

Parlamentul României considera ca Guvernul, în realizarea rolului si a functiilor sale, trebuie sa actioneze cu mai multa fermitate, angajare si operativitate pentru combaterea fenomenelor de coruptie, urmarind aplicarea cu consecventa a legilor tarii în toate cazurile, indiferent de functia si de pozitia sociala a persoanelor implicate în acte de coruptie. De asemenea, Curtea de Conturi, Garda Financiara, Politia, Ministerul Public si celelalte organe abilitate prin lege cu exercitarea functiilor de control si urmarire penala erau chemate sa-si faca pe deplin datoria, în spiritul si litera Constitutiei si legilor tarii, sa-si sporeasca operativitatea în depistarea si cercetarea cazurilor de coruptie, în elucidarea, pâna la capat, a acelor dintre ele care au avut o mare rezonanta în opinia publica, sa aplice sanctiunile legale ce se impun.

În perioada 1992-1996 însa nu s-au vazut progrese vizibile pe calea stoparii si combaterii coruptiei.

Abia din 1996 începe sa se vada interesul guvernantilor pentru aceasta chestiune. Emil Constantinescu si-a început mandatul cu o propunere spectaculoasa de combatere, eficienta si rapida a coruptiei. Astfel, în data de 8 ianuarie 1997, presedintele Emil Constantinescu adreseaza un mesaj cu privire la campania anticoruptie al carei obiectiv declarat este “refacerea autoritatii institutiilor statului”.

În paralel, pe planul actiunilor concrete, cu o zi înainte de mesajul Presedintelui, a fost înfiintat Consiliul National de Actiune Împotriva Coruptiei si Crimei Organizate (CNAICCO) ca structura informala destinata sa faciliteze cooperarea institutiilor implicate în urmarirea penala si pregatirea mai rapida si mai temeinica a cazurilor de coruptie în vederea trimiterii în judecata.

Campania Presedintelui nu s-a bucurat însa de sustinerea necesara, venind într-un moment în care preocuparile principale ale populatiei erau cu totul altele. Conform Barometrului opiniei publice publicat în anii 1995, 1996 si 1997 preturile, un posibil conflict si somajul erau cele mai importante probleme care îi preocupau pe români, nu nivelul alarmant al coruptiei.

CNAICCO a fost contestat înca de la început, pe motiv ca încalca principiul separarii puterilor în stat, reprezinta o imixtiune a politicului în zona juridicului etc.

Activitatea acestui Consiliu, per ansamblu, consta în “înregistrarea situatiei reale” dupa cum s-a exprimat chiar presedintele Emil Constantinescu.

CNAICCO si-a propus la înfiintare sa lupte în principal pe trei flancuri. Astfel, au fost luate în discutie cazuri de coruptie ce vizau devalizarea sistemului bancar – BANCOREX, Dacia Felix, BANCOOP, Credit Bank, Columna, ilegalitatile din domeniul flotei maritime, petrolului si industriei chimice, precum si traficul de tutun si cafea – cazul lui Zaher Iskandarani. Datorita rolului acestui organism care presupunea cooperarea cu celelalte institutii ale statutului, în special cu Justitia, multi au caracterizat activitatea lui ca fiind “un esec total”, deoarece prea putine din dosarele analizate de CNAICCO au fost finalizate. De fapt, Consiliul era un organism consultativ, fiind reprezentat în teritoriu de comisii judetene anticoruptie. Semnificativ pentru activitatea acestor comisii judetene este cazul celei de la Brasov, care a fost înfiintata la începutul anului 1997 si a functionat circa sase luni. Înfiintarea ei s-a produs în urma unei simple circulare trimise de presedintele Emil Constantinescu. Timp de sase luni s-a asteptat aparitia unui act normativ care sa dea temei legal acestei comisii. Pentru ca acest act nu a mai aparut, dupa o jumatate de an

comisia s-a desfiintat. Cât timp a functionat, activitatea comisiei s-a rezumat la primirea si înregistrarea de plângeri de la cetateni. Hotarârile comisiei nu au fost luate în seama de institutiile abilitate sa cerceteze actele de coruptie din acelasi motiv: lipsa unui temei legal pentru functionarea comisiei⁵.

În octombrie 1998 Emil Constantinescu a anuntat desfiintarea Consiliului si marea victorie în lupta împotriva coruptiei dupa ce declarase în iulie ca lupta a luat sfârșit si ca fenomenul a fost eradicat.

La 2 ani de la aceasta declaratie, în discursul prin care si-a anuntat retragerea din cursa prezidentiala, acelasi presedinte se scuza poporului, prin intermediul televizorului: “În urma cu patru ani am promis cetatenilor români ca voi lupta împotriva coruptiei si a hotiei. Când am început aceasta campanie am descoperit ca în România se crease un sistem mafiot, în care caracatita firmelor-paravan era beneficiara unui sprijin de înalt nivel din institutiile de stat. Asa au fost posibile devalizarea bancilor, distrugerea flotei, pagubele imense produse de mafia petrolului, a îngrasamintelor chimice, cresterea neîngradita a coruptiei, (...) îmbogatirea nemasurata a unora prin actiuni ilegale pe seama populatiei furate si mintite. Neangajându-ma în campania electorala, voi putea continua impartial si ferm lupta cu cei care fura sau însala, pâna în ultima zi a mandatului de presedinte al României. Indiferent ca printre vinovati sunt fosti sau actuali parlamentari, participanti la guvernare, magistrati sau reprezentanti ai unor alte institutii publice.”

Coruptia a fost favorizata, pe lângă gresita abordare a problemei prin initierea de catre institutia presedintiei a unor masuri care erau mai degraba la îndemâna Executivului întrucât prin Constitutie presedintele are atributii limitate în conducerea administratiei, si de lipsa de unitate interna a coalitiei guvernamentale, de tendinta fiecarui partid de a-si realiza interesele specifice fara sa tina cont de interesul comun. Caile coruptiei au fost astfel institutionalizate si presedintele s-a regasit izolat între grupari de interese divergente, pe care nu le-a putut armoniza.

La începutul anului 1998, pentru a spori eficienta preocuparii pentru combaterea coruptiei, o parte din eforturile de ansamblu ale CNAICCO au fost preluate si continuate de catre Grupul consultativ pentru prevenirea si combaterea criminalitatii, organizat sub coordonarea Ministerului Justitiei. Reunind reprezentantii tuturor institutiilor implicate (mai putin cei ai puterii judecatoresti) grupul de lucru a analizat, în cadrul unor sesiuni bilunare, aspecte legate de coruptie, preocupându-se atât de deficientele legislatiei românești în vigoare si posibilitatile de perfectionare a acesteia, cât si de dificultatile întâmpinate în practica în tratamentul juridic al unor cazuri importante.

În 1998 a fost creat si Departamentul de Control al Guvernului, care a avut ca atributii constatarea oricarei încălcari a dispozitiilor legale în cadrul aparatului de lucru al Guvernului, al ministerelor si al institutiilor subordonate Guvernului, de natura sa afecteze realizarea Programului de guvernare, legea⁶ precizând în mod expres ca aceste dispozitii vizeaza si activitatile si actiunile care pot avea legatura cu crima organizata si cu coruptia. Departamentul de Control a reprezentat una din institutiile cele mai vizibile în lupta anticoruptie.

Pe plan institutional, preocuparile de sporire a eficientei luptei împotriva coruptiei s-au reflectat în 1998 si în:

- reorganizarea, la începutul lunii iulie 1998, a Parchetului de pe lângă Curtea Suprema de Justitie. Unul din rezultatele principale l-a reprezentat înfiintarea Sectiei anticoruptie, urmarire penala si criminalistica si, în cadrul acesteia, a

Serviciului anticoruptie si combaterea criminalitatii organizate, având doua birouri (Anchete speciale si de combatere a criminalitatii economico-financiare), fiecare cu câte 18 procurori. Obiectivele urmarite au fost, pe lânga întarirea capacitatii Ministerului Public de a face fata cazurilor de coruptie pe întreg teritoriul tarii, iar pe de alta parte, solutionarea cu prioritate a marilor dosare de coruptie.

- Reorganizarea activitatii de expertizare criminalistica, largirea posibilitatilor sale materiale si simplificarea ei, prin crearea Institutului National deExpertize Criminalistice (Hotarârea Guvernului nr. 368 din 3 iulie 1998)
- Reorganizarea cu începere de la 1 septembrie 1998 a Ministerului Justitiei printre altele prin crearea Directiei pentru coordonarea strategiilor de prevenire si combatere a coruptiei si criminalitatii (HG nr. 487/1998)
- Încheierea în noiembrie 1998 a unui protocol de colaborare între Ministerul Justitiei, Ministerul Public, Ministerul de Interne, Ministerul Finantelor (prin Directia Generala a Vamilor si Garda Financiara), Serviciul Român de Informatii si Serviciul de Informatii Externe, conform caruia la nivel national si judetean se vor înfiinta grupuri de lucru coordonate de catre procurori pentru accelerarea urmaririi penale si coordonarea activitatii institutiilor implicate pentru mai buna instrumentare a cauzelor de coruptie, crima organizata, spalare a banilor etc.
- Crearea în 1999 a Oficiului National de Prevenire si Combatere a Spalarii Banilor, format din reprezentanti ai Ministerelor Finantelor, Justitiei, de Interne, Parchetului de pe lânga Curtea Suprema de Justitie, Bancii Nationale, Asociatiei Române a Bancilor si Curtii de Conturi prin intrarea în vigoare, la 21 aprilie 1999 a Legii nr. 21/1999. Oficiul a fost înfiintat ca organ de specialitate al guvernului ce are ca obiect de activitate prevenirea si combaterea spalarii banilor în care scop primeste, analizeaza si prelucreaza informatii si sesizeaza autoritatile competente⁷.

În toata aceasta perioada s-a încercat si crearea unei comisii nationale anticoruptie, ca structura centrala, proiect respins însa în aprilie 1999 de catre Senat.

În iunie 2000, raportul guvernului Isarescu enumera printre masurile anticoruptie adoptate: înfiintarea unei sectii anticoruptie pe lânga Curtea Suprema de Justitie si servicii de combatere a coruptiei si criminalitatii organizate în cadrul parchetelor de pe lânga tribunale. Obiectivul acestora era sa efectueze urmarirea penala în cazul infractiunilor de coruptie prevazute de Legea 78/2000. Eficienta sectiei anticoruptie a fost pusa la îndoiala înca de la început prin faptul ca nu s-a reusit ocuparea posturilor scoase la concurs.

De asemenea, în cadrul Ministerului de Interne a fost instituit Grupul Operativ Central de Combatere a Criminalitatii Organizate si a Coruptiei.

Programul de Guvernare al cabinetului Nastase pune un accent special pe masurile concrete de combatere a coruptiei. În programul de guvernare al PSD-ului, printre prioritatile stabilite se numara si refacerea autoritatii statului, reducerea birocratiei si combaterea coruptiei si a criminalitatii.

De altfel, în primul an de guvernare a fost realizat si aprobat Programul national si planul de actiune împotriva coruptiei. Astfel, în noiembrie 2001 guvernul Nastase lanseaza Programul National de Prevenire a Coruptiei si Planul National de Actiune împotriva Coruptiei. Asa cum se declara “ nu este un CNAICCO, organism care s-a

implicat în aspectele punitiv judiciare ale combaterii coruptiei, interferând cu activitatea organelor judiciare si provocând imixtiuni”.

De asemenea, Departamentul de Control al Guvernului se reorganizeaza în Departamentul de Control si Anticoruptie⁸. Aceasta schimbare a reprezentat unul din punctele din aquis-ul comunitar care trebuia îndeplinit de România în vederea integrării în structurile europene.

Pe 27 decembrie 2001 Adrian Nastase lanseaza lupta împotriva coruptiei prin scrisori adresate lui Ion Iliescu, liderilor politici si societatii civile, cerând acestora sa ajute cu informatii privind actele de coruptie.

În ianuarie 2002 una din actiunile spectaculoase ale Guvernului pe planul luptei împotriva coruptiei este hotarârea de a dizolva Consiliul General al Municipiului Bucuresti în urma raportului Corpului de control al primului-ministru efectuat la finele anului 2001.

Corpul de control al primului-ministru , face parte din aparatul de lucru al primului-ministru⁹ si este coordonat de un secretar de stat numit prin decizie a primului-ministru. În urma declaratiilor facute de primarul Traian Basescu în toamna anului 2001, premierul a ordonat declansarea unui control în cadrul Primariei, control ale carui rezultate au fost cuprinse în raportul mentionat mai sus si care a relevat ca:

- un mare numar de consilieri figurau în calitate de actionari sau asociati la societati comerciale, dintre care multe aveau contracte directe cu Primaria;
- activitati importante au fost concesionate catre diverse firme care nu-si îndeplinesc obligatiile prejudiciind si primaria si, mai ales, populatia Capitalei (exemplele din raport au vizat firme ca APA NOVA, 3D, REBU, LUXTEN);
- politizarea aparatului propriu al Consiliului General;
- pastrarea unui numar important de directori care au deja condamnari sau sunt cercetati penal;
- nerespectarea de catre Consiliul General al Capitalei si de catre Primarul General a legislatiei în vigoare, fapt care a condus la anularea sau suspendarea prin hotarâri judecatoresti a hotarârilor acestora.

Toate aceste rezultate au fost ulterior contestate, s-a afirmat ca rezultatele au fost în mod voit prezentate mai negre decât erau, ca nu se confirma chiar în totalitate etc. Esenta însa ramâne: necesitatea existentei unei reglementari clare a conflictului de interese, necesitatea existentei unui aparat juridic propriu la nivelul Primariei, a unui cod deontologic pentru alesii locali.

Un prim pas în directia buna a fost Ordonanta de Urgenta a Guvernului nr. 5/2002 care instituie unele interdictii pentru alesii locali si functionarii publici. Sunt reglementate exact situatiile în care alesii locali sunt manageri, actionari semnificativi, asociati, administratori, cenzori, membri în consiliul de administratie sau detin alte functii de conducere în cadrul unor societati comerciale, caz în care acestea nu pot încheia contracte comerciale de prestari servicii, executare de lucrari sau furnizare de bunuri cu autoritatile administratiei publice din care acestia fac parte.

Pe planul participarii internationale la lupta împotriva coruptiei, prin Ordonanta de Guvern 46/1999 s-a aprobat participarea României la Grupul de State împotriva Coruptiei (GRECO) instituit prin Rezolutia Consiliului Europei nr. 99 din 1 mai 1999.

Constituit din initiativa reprezentantilor Comitetului Ministrilor ai Belgiei, Bulgariei, Ciprului, Estoniei, Finlandei, Frantei, Germaniei, Greciei, Islandei, Irlandei, Lituaniiei,

Luxemburgului, României, Slovaciei, Sloveniei, Spaniei și Suediei, GRECO a fost considerat ca fiind în măsură să vegheze într-o manieră flexibilă și eficientă la respectarea Principiilor directe și la punerea în practică a instrumentelor juridice internaționale adoptate în cadrul Consiliului Europei pentru a lupta împotriva corupției. Acest organism a fost stabilit pe o perioadă inițială de 3 ani cu posibilitatea prelungirii funcționării sale la sfârșitul acestei perioade, în urma unui proces de revizuire a acesteia.

În februarie 2000, România a luat parte la Inițiativa de Combatere a Corupției din Sud Estul Europei, din cadrul Pactului de Stabilitate (SPAI). Obiectivul precis al acesteia este să ajute și să susțină efortul țărilor din regiune să adopte în timp de 2 ani o legislație eficientă, să creeze instituții și să dezvolte practici adecvate în societatea civilă pentru a combate corupția.

Inițiativa se desfășoară pe 5 direcții care presupun:

- luarea de măsuri eficiente pe baza instrumentelor internaționale relevante existente, în special acelea ale Consiliului Europei, Uniunii Europene, Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OECD), Organizației Națiunilor Unite și Grupului de Lucru pentru acțiune financiară în problema spălării banilor;
- promovarea unei bune guvernări, prin reforme legislative, structurale și de management, pentru o mai bună transparență și responsabilitate a administrației publice, prin dezvoltarea capacităților instituționale și prin stabilirea de standarde superioare ale eticii pentru funcționarii publici;
- întărirea legislației și promovarea statului de drept prin asigurarea separării efective a puterilor executive, legislative și judiciare și independenței corpurilor investigative și judiciare și prin mărirea capacității de investigație;
- promovarea transparenței și integrității în cadrul afacerilor, prin adoptarea și aplicarea de legi referitoare la luarea și darea de mită, asigurarea de condiții transparente pentru investițiile interne și externe, stabilirea responsabilității corporative (a persoanelor juridice) și a standardelor contabile internaționale;
- promovarea unei societăți active prin împuternicirea societății civile și mass-media independente de a galvaniza acțiunile comunității, de a genera angajarea politică și crearea unui model de onestitate în tranzacții și un climat de legalitate în cadrul societății.

Ca urmare a participării la această inițiativa, Guvernul României și-a asumat o serie de angajamente privind:

- 1. Adoptarea și implementarea instrumentelor europene și a altor instrumente internaționale**
- 2. Promovarea unei bune guvernări și a unei administrații publice demne de încredere**
- 3. Întărirea legislației și promovarea statului de drept**
- 4. Promovarea transparenței și a integrității în cadrul afacerilor**
- 5. Promovarea unei societăți civile active**

Prima categorie de obligații implică:

- semnarea, ratificarea și implementarea Convenției penale privind corupția a Consiliului Europei, Convenției civile privind corupția și Convenției referitoare la spălarea banilor și confiscarea veniturilor provenite din activități infracționale;

- aplicarea celor 20 de principii directe pentru lupta împotriva coruptiei adoptate de Comitetul de Ministri al Consiliului Europei si participarea activa în cadrul Grupului de state ale Europei care actioneaza împotriva coruptiei – GRECO;
- implementarea celor 40 de recomandari ale Grupului Operativ de Actiune Financiara împotriva Spalarii Banilor (FATF) si participarea activa în cadrul Comitetului de Selectare al Consiliului Europei pentru evaluarea masurilor de lupta împotriva spalarii banilor (PCREV);
- luarea în consideratie a instrumentelor, legislatiei, standardelor si practicii Uniunii Europene;
- luarea de masuri pentru aplicarea principiilor propuse în Conventia OECD pentru Combaterea Mituirii Demnitarilor Publici în cadrul Tranzactiilor Internationale si a altor recomandari ale OECD;
- luarea în consideratie a Principiilor Directoare pentru Combaterea Coruptiei si Mentinerea Integritatii în Rândul Demnitarilor din Sistemul Justitiei si Sigurantei Nationale, semnate la Forumul Global din 1999 pentru Lupta Împotriva Coruptiei, tinut în S.U.A.;
- aprobarea încheierii negocierii Conventiei ONU referitoare la Crima Transfrontaliera Organizata si acordarea unei permanente atentii initiativelor globale anti-coruptie ale ONU.

Promovarea bunei guvernari si a unei administratii publice demne de încredere presupune:

- întarirea legislatiei nationale referitoare la achizitii si proceduri, pentru a promova un proces eficient, deschis si transparent de achizitii care sa se alinieze cu standardele europene si internationale;
- îmbunatatirea eficientei, transparente si responsabilitatii în pregatirea, punerea în executie si controlul bugetului pentru conformarea cu practicile internationale stabilite de Comunitatea Europeana;
- înfiintarea de servicii publice profesioniste si stabile, cu personal selectat pe baza de merit si mentinerea legalitatii, integritatii si transparente prin cadre legale eficiente, precum si prin revizuirea juridica a deciziilor administrative în conformitate cu practicile internationale si promovarea implementarii recomandarilor asupra eticii în serviciul public si codurilor de conduita;
- înfiintarea de institutii externe de audit eficiente si de practici la nivelul practicilor internationale si cu standarde create în comun de catre Curtea Europeana de conturi si Statele Membre ale UE;
- întarirea supravegherii parlamentare prin institutii ca Avocatul Poporului si înzestrarea organelor investigatoare cu suficiente resurse umane si financiare si asigurarea transparente în ceea ce priveste sponsorizarea partidelor politice si a campaniilor electorale

Întarirea legislatiei si promovarea statului de drept nu poate avea loc fara:

- luarea de masuri astfel încât coruptia si spalarea banilor sa fie incriminate în conformitate cu standardele europene. Legislatia trebuie sa pedepseasca coruptia din cadrul organelor alese, administratiei publice si în general, din cadrul societatii;
- garantarea de despagubiri pentru victimele coruptiei si aplicarea eficienta a legislatiei anti-coruptie;
- înfiintarea de unitati specializate anti-coruptie, înzestrarea lor cu personal bine instruit si cu mijloace legale si bugetare pentru a investiga si a trimite în instanta

cazurile de coruptie. Membrii acestor unitati trebuie sa se bucure de independenta, autonomie si de protectie în exercitarea atributiilor lor, sa nu fie sub nici o influenta nepotrivita si sa aiba mijloace eficiente pentru strângerea de dovezi si pentru protejarea acelor persoane care ajuta autoritatile la combaterea coruptiei;

- întarirea capacitatilor investigative ale institutiilor justitiei penale prin promovarea cooperarii inter-agentii si a investigatiilor comune, cu accent pe investigatiile financiare, luând în considerare legaturile cu fraudă, evaziunea fiscala si infractiunea economica, asigurând conditiile pentru folosirea de metode speciale de investigatie, cu respectarea drepturilor si libertatilor fundamentale ale omului si prin asigurarea instituirii adecvate si a resurselor.

Promovarea transparentei si a integritatii în cadrul afacerilor necesita:

- luarea de masuri eficiente pentru combaterea dării si luării de mita, inclusiv coruperea demnitarilor publici, prin adoptarea si aplicarea de legi referitoare la luarea si darea de mita, luând în considerare instrumentele OECD, UE si ale Consiliului Europei;
- stabilirea unor conditii transparente pentru investitiile interne si externe, cu respectarea principiilor prevazute în Planul Compact de Investitii al Pactului de Stabilitate;
- promovarea responsabilitatii corporative pe baza standardelor si principiilor internationale, inclusiv dezvoltarea si implementarea standardelor moderne de contabilitate, adoptarea de coduri de conduita si stabilirea de canale de comunicatie, ca si asigurarea protectiei angajatilor care raporteaza cazuri de coruptie;
- încurajarea parteneriatului dintre sectorul public si cel privat si sustinerea masurilor de reforma.

Promovarea unei societati civile active se poate realiza prin:

- initierea unor actiuni anti-coruptie adecvate, la nivel regional, national si local, cu participarea demnitarilor publici, reprezentantilor societatii civile si ai sectorului privat pentru a împartasi din experienta lor;
- organizarea, împreuna cu ONG-uri si mass-media, de campanii pentru a ridica nivelul constiintei publice în legatura cu daunele economice si sociale pe care le produce coruptia;
- dezvoltarea de masuri menite sa încurajeze demnitarii publici, victime ale coruptiei si membri ai publicului sa coopereze cu autoritatile în scopul prevenirii practicilor de coruptie si extorcare de fonduri;
- implementarea de programe educative menite sa promoveze o cultura anti-coruptie în societate;
- întarirea rolului mass-media prin legi care sa garanteze libertatea de informare, sa îmbunatateasca standardele etice si profesionale în domeniul jurnalismului;
- sa promoveze pregatirea profesionala în jurnalismul investigativ si sa ofere informatii opiniei publice;

România este parte a programului OCTOPUS, derulat în comun de catre Consiliul Europei si Comisia Europeana.

De asemenea, la Bucuresti a fost stabilit un Centru regional pentru combaterea coruptiei, crimei organizate si criminalitatii transfrontaliere în cadrul Initiativei de Cooperare Sud-Est Europeana (SECI). Semnatare ale protocolului de cooperare pentru prevenirea si lupta împotriva criminalitatii transfrontaliere sunt 6 tari din zona

si anume: Moldova, Turcia, Bulgaria, Macedonia, Albania si România. Centrul regional este responsabil cu realizarea de studii, elaborarea de strategii si proiecte pentru prevenirea si combaterea criminalitatii si totodata asista tarile participante în rezolvarea unor cazuri concrete de coruptie si crima organizata.

Planurile de actiune ale României în vederea aderarii la Uniunea Europeana prevad si ele o serie de masuri împotriva coruptiei pentru ca aderarea depinde în mare masura de eficienta actiunilor întreprinse în acest sens.

Pâna în 2001, principala remarca de ordin critic pe care expertii Uniunii o aveau la adresa României era aceea ca, desi exista eforturi ale guvernantilor de a combate coruptia, acestea nu sunt circumscrise unei strategii bine definite la nivel national si pe termen lung, stiut fiind faptul ca nu se poate pune capat acestei lupte împotriva fenomenului coruptiei de pe o zi pe alta.

În prima luna a anului 2002 a fost ratificata Conventia penala privind coruptia¹⁰, adoptata la Strasbourg la 27 ianuarie 1999, conventie care survine si ca urmare a adoptarii Rezolutiei¹¹ Comitetului Ministrilor Consiliului Europei privind cele 20 de principii directe pentru lupta împotriva coruptiei.

2. Perceptia populatiei asupra coruptiei în administratia publica si în rândul functionarilor în general

Rezultatele studiului privind Indicele de perceptie a coruptiei (IPC) pe anul 2001 realizat de Organizatia mondiala anticoruptie *Transparency International* si facute publice prin Asociatia Româna pentru Transparenta (sectiunea româna a acesteia) plaseaza România pe locul 69, înregistrând din nou o deteriorare pe scara IPC, de la 2,9 la 2,8 (pe o grila regresiva de la 10 la 0), fiind singura tara care negociaza aderarea la Uniunea Europeana si care se plaseaza la acest nivel.

Conform clasamentului virtual întocmit în cazul a 91 de tari, România se plaseaza la egalitate de puncte, în domeniul coruptiei, cu Venezuela, fiind devansata de tari ca Ghana, Thailanda, Filipine, Zimbabwe si Republica Moldova.

Conform unui studiu recent realizat de Alina Mungiu-Pippidi, în tarile din Europa post-comunista, supravietuirea organizatiilor din perioada comunista si cultura mostenita în administratie a facut posibila înflorirea coruptiei si nu reaparitia sectorului de afaceri, fapt confirmat de altfel si de Barometrele de opinie publica realizate în aceasta zona¹².

Ca si în celelalte tari supuse regimurilor totalitare, administratiile locale din România se aflau în 1990 la acelasi nivel sau la niveluri apropiate de dezvoltare. Centralismul si egalitarismul au fost însa valori apreciate ani îndelungati chiar si dupa caderea comunismului. În numele acestor valori, institutiile locale prost conduse si organizate au fost sprijinite prin devalizarea acelor care dovedeau randament, suplete si adaptare.

Desi a fost un obiectiv prioritar declarat al tuturor guvernelor post-decembriste, modernizarea administratiei publice s-a facut pâna acum cu pasi mici, rapoartele Uniunii Europene si Bancii Mondiale aratând frecvent ca România a întreprins cele mai putine masuri în vederea apropierei administratiei de cetateni si a cresterii gradului de competenta, responsabilitate si transparenta a actiunilor întreprinse.

În vederea reducerii acestui handicap, autoritatile centrale au adoptat în ultimii ani o serie de legi, decrete, hotarâri si ordonante în numele unor valori pentru care s-au

purtat serioase batalii politice: descentralizare, autonomie, privatizare, transparenta etc.

Aplicarea acestor legi nu a avut efectul scontat.

Unul dintre motive si poate cel mai important este acela ca modernizarea administratiei publice trebuie privita pe doua componente: institutionala si cultural-valorica.

Pasii întreprinsi pâna acum pentru reformarea administratiei din România au vizat în principal prima componenta. S-au adoptat legi noi, s-au înfiintat noi structuri si departamente, s-au introdus noi programe de dezvoltare – toate copiind modele occidentale de succes. Cea de-a doua componenta, care presupune adoptarea unor noi mentalitati, unor seturi de valori, unor principii si norme care sa orienteze comportamentele în administratie, a fost de multe ori ignorata, considerându-se ca oamenii vor reactiona favorabil la schimbarile structurale si își vor modela atitudinile cu relativa usurinta¹³.

Obiectul studiului de fata îl reprezinta amploarea fenomenului coruptiei în cadrul administratiei publice locale cu privire speciala asupra Municipiului Bucuresti.

Un motiv pentru care a fost ales Bucurestiul a fost legat de pozitia pe care o are acesta fiind cel mai mare oras al tarii, locul unde se concentreaza resursele economice, unde exista un mare aparat al administratiei publice locale si, de asemenea, o interactiune complexa între sectorul privat si cel public atât la nivel central cât si la nivel local.

La nivelul anului 2000 a fost realizat un sondaj de opinie între locuitorii Capitalei, menit sa determine modul în care populatia percepe amploarea, frecventa, cauzele si caile de limitare a coruptiei.

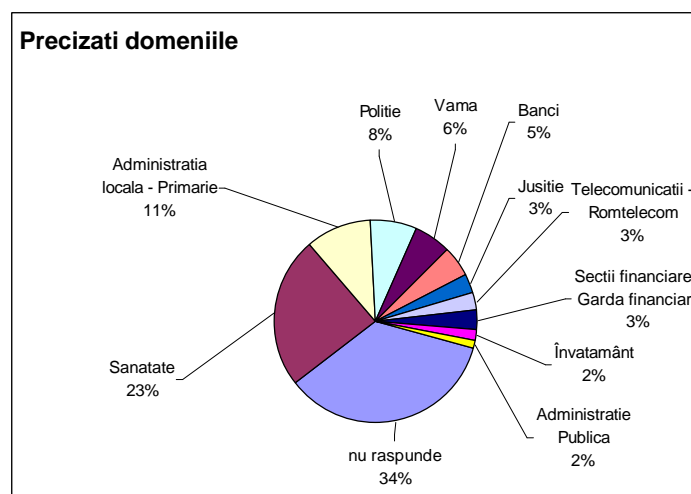
Este important de precizat ca sondajul nu masoara nivelul real al coruptiei, ci determina modul în care populatia Capitalei percepe acest fenomen. Esantionul fiind unul reprezentativ pentru populatia “normala” a Bucurestiului, sondajul este relevant în primul rând pentru asa-numita “coruptie mica” sau “de supravietuire”. Dat fiind ca exista anumite categorii de institutii cu ai caror functionari cetateanul mediu intra rar în contact (judecatori, procurori, functionari vamali, functionari guvernamentali sau ai Garzii Financiare etc), nivelul coruptiei este, într-o oarecare masura, subreprezentat în sondaj.

Am facut precizarea ca sondajul realizat este relevant pentru “coruptia mica” sau “de supravietuire” pentru ca studiile care au avut ca obiect acest fenomen al coruptiei au evidentiat existenta mai multor tipuri de coruptie. Exista aceasta “coruptie de supravietuire”, apoi “coruptia administrativa” si – forma cea mai grava – “state capture”(capturarea statului de catre grupuri de interese private). Sintagma “state capture” se refera la actiunile unor persoane, grupuri sau firme – atât din sectorul public cât si din cel privat – ce sunt realizate cu scopul de a influenta în folos propriu continutul unor legi, reglementari si al altor tipuri de acte guvernamentale, prin acordarea de avantaje personale unor persoane publice, pe cai ilicite sau alte mecanisme netransparente. Institutiile de stat apte de a fi “capturate” prin mecanismele coruptiei pot apartine unor domenii foarte variate – cel legislativ, executiv, judiciar, sau unor agentii de reglementare. La rândul lor, “actorii” implicati în procesul de capturare pot fi firme private, importanti oameni politici, sau diverse grupuri cu interese bine definite. Numitorul comun al celor doua aspecte amintite – institutiile “prada” si “actorii” – îl constituie obtinerea de avantaje din partea statului pentru un numar restrâns de persoane, firme sau sectoare de activitate, prin

distorsionarea cadrului legislativ si normativ, cu costuri potential mari pentru societate în ansamblul ei.

În timp ce “state capture” se materializeaza prin avantaje pentru anumite persoane sau grupuri din domeniul legislativului sau de reglementare, “coruptia administrativa” se refera la distorsionarea intentionata a aplicarii legilor, normelor si reglementarilor existente pentru a crea avantaje unor actori – de stat sau nu, prin acordarea de câstiguri personale unor oficialitati, pe cai ilicite sau alte mecanisme netransparente. Exemplul clasic al coruptiei administrative îl constituie bietul posesor de magazin care trebuie sa plateasca mita unui sir aproape nesfârșit de inspectori oficiali pentru ca acestia sa treaca cu vederea mici (sau mari) încălcari ale reglementarilor în vigoare. Dincolo de aceste forme, coruptia administrativa mai cuprinde si deja familiara “ungere”, mita platita în schimbul câstigarii unor licente, usurarii procedurilor vamale, câstigarii contractelor de achizitii publice, sau pentru acordarea prioritatii la prestarea unei întregi varietati de alte servicii guvernamentale. În sfârșit, persoane oficiale de rang înalt pot de-a dreptul redirectiona fondurile publice aflate sub controlul lor în folos financiar propriu sau pentru membrii familiilor lor. La radacina acestui tip de coruptie sta puterea pe care o au aceste persoane publice de a acorda scutiri preferentiale, de a stabili ordinea prioritatilor în furnizarea serviciilor publice, sau de a aplica în mod discriminatoriu norme si alte reglementari¹⁴.

Pentru determinarea modului în care populatia Capitalei percepe amploarea fenomenului coruptiei, respondentilor li s-a cerut sa raspunda la întrebarea: “ În ce masura considerati ca luarea de mita este raspândita în România?” Opinia dominanta (84,4%) este aceea ca toti sau cei mai multi functionari primesc mita (fig. 1). Peste 7% dintre respondenti au preferat o varianta de raspuns mai nuanzata (“doar functionarii din anumite domenii iau mita”) si au precizat urmatoarele domenii principale în care se manifesta luarea de mita:



Administratia si sistemul de îngrijire medicala au fost indicate de cetateni ca fiind domeniile unde ponderea coruptiei este cea mai ridicata.

Buna functionare a administratiei publice este conditionata si de prevederile legale în domeniu. Cu cât acestea sunt mai clare si mai eficiente, cu atât arbitrariul si nelegalitatea vor fi mai putin prezente în actiunile acesteia.

Pe planul actelor normative, în privinta administratiei publice locale, ultima reglementare în domeniu este cea din primavara anului 2001 când a fost adoptata legea administratiei publice locale¹⁵, care vine sa înlocuiasca vechea reglementare din

1991¹⁶ dat fiind ca legislatia existenta nu mai raspunea necesitatilor existente determinate de schimbarile intervenite în societate în ultimii ani.

3. Autoritatile administratiei publice locale

a. Atributii

Administratia publica din unitatile administrativ-teritoriale se întemeiaza pe principiul autonomiei locale si pe cel al descentralizarii serviciilor publice.

Legea administratiei publice locale stabileste ca autoritati publice prin care se realizeaza autonomia locala în comune si orase consiliile locale, comunale si orasenesti, ca *autoritati deliberative* si primarii, ca *autoritati executive*. De asemenea, în fiecare judet se constituie un consiliu judetean, ca autoritate a administratiei publice locale, pentru coordonarea activitatii consiliilor comunale si orasenesti, în vederea realizarii serviciilor publice de interes judetean.

În fiecare judet si în municipiul Bucuresti Guvernul numeste câte un prefect care este reprezentantul Guvernului pe plan local si conduce serviciile publice ale ministerelor si ale celorlalte organe centrale organizate în unitatile administrativ – teritoriale.

În activitatea sa, prefectul este ajutat de un subprefect, a carui numire si eliberare din functie se face prin decizie a primului-ministru, la propunerea prefectului si a Ministerului Administratiei Publice.

Datorita caracteristicilor aparte pe care le are Municipiul Bucuresti, organele administratiei publice din Capitala sunt reglementate într-un capitol special. Astfel, Bucurestiul este organizat în 6 subdiviziuni administrativ-teritoriale, numite sectoare care au fiecare câte un consiliu local, un primar si un viceprimar, iar municipiul în sine are un primar general si 2 viceprimari si un consiliu general al municipiului. În plus, prefectul municipiului este ajutat de 2 subprefecti si nu de unul ca în cazul judetelor.

Legea stabileste detaliat atributiile fiecarei categorii de autoritati, acordând, asa cum e si normal, o atentie deosebita celor din municipiul Bucuresti care beneficiaza si de reglementari specifice în ceea ce priveste atributiile.

Consiliul local are initiativa si hotaraste, în conditiile legii, în toate problemele de interes local, cu exceptia celor care sunt date prin lege în competenta altor autoritati publice, locale sau centrale.

Primarul participa la sedintele consiliului local si are dreptul sa își exprime punctul de vedere asupra tuturor problemelor supuse dezbaterii. Primarul îndeplineste o functie de autoritate publica. Este seful administratiei publice locale si al aparatului propriu de specialitate al autoritatilor administratiei publice locale, pe care îl conduce si îl controleaza. El este cel care raspunde de buna functionare a administratiei publice locale, în conditiile legii.

Prefectul, ca reprezentant al Guvernului, vegheaza ca activitatea consiliilor locale si a primarilor, a consiliilor judetene si a presedintilor consiliilor judetene sa se desfasoare în conformitate cu prevederile legii. Legea stipuleaza expres faptul ca între prefecti, pe de o parte, consiliile locale si primari, precum si consiliile judetene si presedintii consiliilor judetene, pe de alta parte, nu exista raporturi de subordonare.

b. Interdictii si incompatibilitati care vizeaza autoritatile administratiei publice

În legea administrației publice locale există dispoziții care au ca scop limitarea cumulului de funcții și totodată stabilirea unor incompatibilități cu funcția de consilier, iar rațiunea existenței acestor dispoziții este aceea că în exercitarea atribuțiilor lor autoritățile locale trebuie să respecte unele principii de bază dintre care cel care interesează în cadrul prezentului studiu este acela al integrității, respectiv **evitarea conflictului de interese**. Această noțiune nu apare ca atare în textul legii, ci din prevederile referitoare la incompatibilități și modul de luare a deciziilor de către aleșii locali se poate deduce că finalitatea urmărită de legiuitor a fost aceea de a preveni conflictul de interese.

Una din ideile vehiculate ca soluție pentru prevenirea și limitarea efectelor corupției este aceea că **autoritățile locale precum și asociațiile care le reprezintă** să promoveze integritatea și onestitatea prin adoptarea unor coduri de conduită, bazate pe modelul celor europene, în scopul de a servi ca ghid în exercitarea atribuțiilor și stabilirea unui climat etic. Până în prezent nu există un astfel de cod de conduită pentru autoritățile locale din țara noastră.

Pe plan internațional, Organizația Națiunilor Unite a adoptat un Cod de Conduită pentru Oficialitățile Publice. Pe plan european, în 1999 a fost adoptat de către Congresul autorităților locale și regionale din Europa un Cod de conduită al aleșilor locali și regionali, cu ocazia celei de-a 6-a Sesiuni a Congresului (Strasbourg, 15-17 iunie 1999)¹⁷. Prin Rezoluția 79/1999, Congresul invită autoritățile locale și regionale să adopte Codul de conduită, pentru a crește încrederea electoratului în cei pe care i-a ales.

Codul, deși stabilește principiile etice ce trebuie să fie respectate de către toți reprezentanții aleși locali și regionali din Europa, lasă totuși o marjă largă pentru autoritățile locale în a le extinde și aplica. Acestea trebuie să țină seama, printre altele, de problemele specifice și situațiile noi care pot apărea în procesul de dezvoltare și, în consecință, pot iniția extinderea principiilor expuse în cod.

Conform acestui ultim document care a fost adoptat și din convingerea că scopul său este și acela de a ajuta la combaterea și reducerea apariției riscului corupției prin instituirea unui set de reguli de îndeplinire a atribuțiilor zilnice ale aleșilor locali în concordanță cu regulile eticii, reprezentantul ales nu trebuie să își exercite funcțiile sau să utilizeze prerogativele care derivă din funcția sa în interesul particular al unor persoane sau grupuri de persoane cu scopul de a obține un interes personal direct sau indirect. De asemenea, reprezentantul ales nu trebuie să își exercite funcțiile sau să utilizeze prerogativele legate de funcția sa în scopul interesului personal direct sau indirect.

Atunci când reprezentantul ales are un interes personal direct sau indirect în problemele examinate de consiliile locale sau regionale, sau de un organ executiv (local sau regional) acesta trebuie să-și declare interesele înainte de deliberare și votare și nu trebuie să ia parte la nici o discuție, deliberare sau votare a unei probleme în care acesta are un interes personal direct sau indirect.

Legea română stipulează expres că la deliberare și la adoptarea hotărârilor consiliului local nu poate lua parte consilierul care fie personal, fie prin sot, soție, afini sau rude până la gradul al patrulea inclusiv are un interes patrimonial în problema supusă dezbaterilor consiliului local¹⁸.

În plus, legea conturează regimul incompatibilităților în cazul aleșilor locali. Astfel, funcția de consilier este incompatibilă cu:

- a) functia de prefect si de subprefect;
- b) calitatea de functionar public în aparatul propriu de specialitate al autoritatilor administratiei publice centrale si locale; calitatea de functionar public în aparatul propriu de specialitate al consiliului judetean, al prefectului, al serviciilor publice de interes local sau judetean, al serviciilor publice descentralizate ale ministerelor si ale celorlalte autoritati ale administratiei publice centrale; calitatea de angajat în cadrul autoritatilor administratiei publice locale respective sau în cadrul aparatului propriu al prefectului din judetul respectiv;
- c) functia de manager sau membru în consiliul de administratie al regiilor autonome ori de conducator al societatilor comerciale înfiintate de consiliile locale sau de consiliile judetene;
- d) calitatea de primar;
- e) calitatea de senator, deputat, ministru, secretar de stat, subsecretar de stat si cele asimilate acestora;

Alte incompatibilitati se pot stabili prin lege.

O alta incompatibilitate care exista în Legea nr. 69/1991 si care în actuala reglementare nu se regaseste se referea la interdictia ca din acelasi consiliu local sa faca parte sotii, ascendenti si descendentii, fratii si surorile. Consideram ca era utila o astfel de reglementare si în legea noua.

Pe durata exercitarii mandatului de primar, respectiv de viceprimar, se suspenda de drept contractul de munca al acestora, în caz ca exista, la institutii publice, regii autonome, societati nationale, societati comerciale cu capital majoritar de stat sau la societati comerciale de sub autoritatea consiliilor locale sau judetene.

Pe toata durata mandatului, calitatea de primar si de viceprimar este incompatibila cu:

- a) functiile si calitatile prevazute ca incompatibilitati pentru consilieri;
- b) orice functie de conducere din cadrul societatilor comerciale la care statul sau o unitate administrativ-teritoriala este actionar majoritar ori din cadrul societatilor nationale, companiilor nationale sau regiilor autonome;
- c) orice alte activitati sau functii publice, cu exceptia functiilor didactice si a functiilor din cadrul unor fundatii ori organizatii neguvernamentale.

Viceprimarii nu pot fi în acelasi timp si consilieri si aceeași regula este valabila si în cazul primarilor, întrucât calitatea de consilier este incompatibila cu calitatea de primar.

Având în vedere necesitatea evitarii conflictului de interese, legea specifica expres si incompatibilitatile în cazul exercitarii functiei de prefect sau de subprefect, când contractul de munca al acestuia la institutiile publice, regiile autonome, companiile nationale, societatile nationale si societatile comerciale cu capital de stat sau majoritar de stat se suspenda.

De asemenea, legea stabileste în art. 131 incompatibilitatile în exercitarea demnitatii de prefect sau subprefect. Astfel, prefectul si subprefectul nu pot fi deputati sau senatori, primari, consilieri locali sau consilieri judeteni si nu pot îndeplini o functie de reprezentare profesionala, o alta functie publica sau o functie ori o activitate profesionala remunerata în cadrul regiilor autonome, societatilor comerciale cu capital de stat sau privat.

În februarie 2002 Guvernul a adoptat Ordonanta de urgenta privind instituirea unor interdictii pentru alesii locali si functionarii publici¹⁹ care stipuleaza expres ca „societatile comerciale la care alesii locali sunt manageri, actionari semnificativi, asociati, administratori, cenzori, membri în consiliul de conducere nu pot încheia

contracte comerciale de prestari servicii, de executare de lucrari sau de furnizare de bunuri cu autoritatile administratiei publice locale din care fac parte alesii locali mentionati, cu regiile autonome de interes local aflate sub autoritatea consiliului respectiv sau cu societatile comerciale înfiintate de consiliile locale ori de consiliile judetene”²⁰. Aceasta interdictie se aplica si în cazul sotului/sotiei si rudelor pâna la gradul al doilea inclusiv ale alesului local în cauza. În cazul în care aceste dispozitii legale sunt încalcate intervine încetarea de drept a mandatului de ales local, cu exceptia cazurilor în care cel în cauza demisioneaza din functia detinuta în cadrul societatii comerciale în termen de 5 zile de la intrarea în vigoare a ordonantei sau, dupa caz, a contractului.

Referitor la interdictiile stabilite de lege în îndeplinirea atributiilor de consilier sau primar, legea alegerilor locale nr.70/1991, art. 5 din aceasta stipula în mod expres ca nu pot fi alesi:

- a) militarii activi, judecatorii sau procurorii;
- b) alienatii sau debilizii mintali pusi sub interdictie si persoanele lipsite de drepturile electorale pe durata stabilita prin hotarâre judecatoreasca;
- c) cei condamnati prin hotarâre judecatoreasca definitiva pentru abuzuri în functii politice, juridice sau administrative, pentru încalcare drepturilor fundamentale ale omului, pentru alte infractiuni intentionate, daca nu au fost reabilitati;
- d) cei care au contracte încheiate pentru executare de lucrari, prestari de servicii ori de furnizare cu administratia respectiva, fie direct, fie prin intermediari.

Acest articol a fost modificat prin Legea nr.25/1996 care a eliminat din cadrul conditiilor de eligibilitate pe cele prevazute la literele a), c) si d). Rezulta deci ca în prezent cei care au contracte încheiate pentru executare de lucrari, prestari de servicii ori de furnizare cu administratia respectiva, fie direct, fie prin intermediari si cei condamnati prin hotarâre judecatoreasca definitiva pentru abuzuri în functii politice, juridice sau administrative, pentru încalcare drepturilor fundamentale ale omului, pentru alte infractiuni intentionate, daca nu au fost reabilitati pot candida linistiti pentru un mandat de consilier local.

Ramânând tot în domeniul alegerilor, trebuie tinut cont ca obligatiile specifice ale alesilor locali încep înca din perioada campaniei electorale. Campania electorala a reprezentantului ales trebuie sa vizeze difuzarea si explicarea programului politic al acestuia. El nu trebuie sa obtina voturi prin alte mijloace decât persuasiunea sau convingerea si, mai ales, el nu trebuie sa încerce sa obtina voturi prin denigrarea celorlalti candidati, prin folosirea violentei si/sau a amenintarilor, prin manipularea listelor electorale si/sau a rezultatelor votului sau prin oferirea sau promiterea unor favoruri. Campania electorala este un moment important care da directia actiunilor viitoare ale alesului. Finantarea partidelor politice este de aceea si ea un subiect de interes aparte în lupta împotriva coruptiei, existând în acest sens preocupari pe plan international dar si intern în a reglementa corespunzator aceasta problema.

c. Transparenta si participare publica

Una din cerintele necesare în lupta pentru combaterea coruptiei este transparenta care deriva din dreptul constitutional al cetateanului la informatie. În articolul 31 din Constitutia României se precizeaza ca “dreptul persoanei de a avea acces la orice informatie de interes public nu poate fi îngradit”. În acest sens “autoritatile publice, potrivit competentelor ce le revin, sunt obligate sa asigure informarea corecta a

cetatenilor asupra treburilor publice si asupra problemelor de interes personal”. Cu atât mai mult aceasta regula se aplica atunci când este vorba de lucrarile consiliului local deoarece consilierii, în exercitarea mandatului ce le-a fost dat sunt în serviciul colectivitatii locale. Legea administratiei publice locale specifica obligativitatea aducerii la cunostinta locuitorilor din unitatea administrativ-teritoriala respectiva a ordinii de zi a sedintei consiliului local prin mass media sau prin orice alt mijloc de publicitate. În comunele sau orasele în care cetatenii aparținând unei minoritati nationale au o pondere de peste 20% din numarul locuitorilor, ordinea de zi se aduce la cunostinta publica si în limba materna a cetatenilor aparținând minoritatii respective.

Pe lângă obligativitatea aducerii la cunostinta a ordinii de zi a sedintei consiliului local exista si regula conform careia sedintele consiliului local sunt publice, cu exceptia cazurilor când consilierii decid cu majoritatea voturilor ca ele sa se desfasoare cu usile închise. Cu toate acestea, exista anumite probleme a caror dezbateri nu se poate face cu usile închise. Este vorba despre problemele privind bugetul local, administrarea domeniului public si privat al comunei sau orasului, participarea la programe de dezvoltare judeteana, regionala, zonala sau de cooperare transfrontaliera, organizarea si dezvoltarea urbanistica a localitatilor si amenajarea teritoriului, precum si cele privind asocierea sau cooperarea cu alte autoritati publice, organizatii neguvernamentale, persoane juridice române sau straine. Mai mult chiar, în legatura cu aceste probleme legea stipuleaza ca primarul poate propune consultarea cetatenilor prin referendum, în conditiile legii.

Conform legii administratiei publice locale consilierii sunt obligati sa organizeze periodic întâlniri cu cetatenii si sa acorde audiente. De asemenea, fiecare consilier, precum si viceprimarul sunt obligati sa prezinte un raport anual de activitate, care va fi facut public prin grija secretarului.

În plus, locuitorii satelor care nu au consilieri alesi în consiliile locale vor fi reprezentati la sedintele de consiliu de un delegat satesc. Acesta este ales pe perioada mandatului consiliului local de catre o adunare sateasca, constituita din câte un reprezentant al fiecărei familii, convocata si organizata de primar si desfasurata în prezenta primarului sau viceprimarului.

La discutarea problemelor privind satele respective delegatii satesti vor fi invitati în mod obligatoriu. Delegatul satesc va fi ascultat asupra problemei discutate si va vota, votul sau având caracter consultativ²¹.

d. Control si responsabilitate

Administratia publica locala este guvernata de principiul autonomiei locale. Pentru existenta autonomiei locale este necesar ca problemele specifice ale colectivitatilor locale sa fie rezolvate de aceste colectivitati. Existenta nevoilor si intereselor locale presupune si existenta unor mijloace materiale de rezolvare a acestora, cum ar fi patrimoniu propriu, un corp de functionari care sa gestioneze treburile publice, o anumita autonomie financiara care se bazeaza pe existenta unui buget propriu²².

Colectivitatilor locale li se recunoaste astfel personalitatea juridica, asigurându-li-se posibilitatea de a participa la circuitul juridic în nume propriu. Personalitatea juridica implica si raspunderea pentru faptele proprii.

În cazul autoritatilor administratiei publice locale care sunt alese prin votul cetatenilor din unitatea administrativ teritoriala respectiva exista în primul rând raspunderea

politica fata de electorat care are posibilitatea de a sanctiona pe cei aleși prin neacordarea votului la alegerile urmatoare sau chiar prin retragerea sustinerii acestuia și încetarea mandatului înainte de termen.

Astfel, mandatul primarului este de 4 ani dar el poate înceta înainte de termen ca urmare a rezultatului unui referendum local, organizat în condițiile legii. Referendumul se organizează pe baza cererii adresate în acest sens prefectului de locuitorii comunei sau orasului, ca urmare a nesocotirii de către acesta a intereselor generale ale colectivității locale sau neexercitării atribuțiilor ce îi revin potrivit legii, inclusiv a celor pe care le exercită ca reprezentant al statului. Cererea trebuie să fie semnată de cel puțin 25% din locuitorii cu drept de vot. Acest procent trebuie realizat în fiecare din localitățile componente ale comunei sau orasului.

Legea prevede expres răspunderea solidară a consilierilor pentru activitatea consiliului din care fac parte și pentru hotărârile acestuia sau, după caz, răspunderea în nume propriu, pentru activitatea desfășurată în exercitarea mandatului, precum și pentru hotărârile pe care le-au votat. În procesul-verbal al ședinței consiliului local va fi consemnat în mod obligatoriu, rezultatul votului, iar la cererea consilierilor votul lor va fi consemnat nominal în procesul-verbal al ședinței.

Cum am precizat mai sus, fiecare consilier, precum și viceprimarul este obligat să prezinte un raport anual de activitate, care va fi făcut public prin grija secretarului.

Consiliul local poate fi dizolvat, dacă a adoptat, într-un interval de cel mult 6 luni, cel puțin 3 hotărâri care au fost anulate de către instanța de contencios administrativ prin hotărâre judecătorească rămasă definitivă și irevocabilă.

Dizolvarea consiliului local se face prin hotărâre a Guvernului, la propunerea motivată a prefectului, bazată pe hotărârile judecătorești rămase definitive și irevocabile.

Împotriva hotărârii de dizolvare a consiliului local oricare din consilieri poate promova acțiune în justiție la instanța de contencios administrativ, în termen de 10 zile de la publicarea ei în Monitorul Oficial al României. Introducerea acțiunii suspendă executarea măsurii de dizolvare.

Un alt caz de dizolvare, de data aceasta de dizolvare de drept, este acela în care consiliul local nu se întrunește timp de 3 luni consecutive sau nu a adoptat în 3 ședințe ordinare consecutive nici o hotărâre, precum și în situația în care numărul consilierilor se reduce sub jumătate plus unul și nu se poate completa prin supleanți.

În cazul dizolvării de drept primarul sau viceprimarul (sau, în absența lor, secretarul) comunică prefectului situațiile enumerate mai sus iar prefectul ia act de situația de dizolvare a consiliului local și propune Guvernului organizarea de noi alegeri. Și în situația dizolvării de drept consilierii interesați pot ataca ordinul prefectului prin care se constată aceasta la instanța de contencios administrativ în termen de 10 zile de la comunicare sau de la luarea la cunoștință.

Și în cazul primarului legea stabilește o sancțiune asemănătoare pentru cazul când, în exercitarea atribuțiilor care îi revin prin lege, acesta a emis 3 dispoziții cu caracter normativ într-un interval de 3 luni, care au fost anulate de instanța de contencios administrativ prin hotărâre judecătorească rămasă definitivă și irevocabilă. În această situație intervine încetarea mandatului primarului respectiv înainte de termen.

Pe lângă acest tip de răspundere administrativ-disciplinară, consiliul local și implicit consilierii și primarul poartă și o răspundere administrativ-patrimonială pentru

pagubele cauzate prin actele administrative ilegale. În cazul consilierului si primarului se pune si problema raspunderii civile, contraventionale sau penale, dupa caz.

În virtutea dependentei locale fata de stat, autoritatile publice centrale își rezerva dreptul de a supraveghea activitatea colectivitatilor locale, exercitând asupra lor un anumit tip de control care poarta denumirea de tutela administrativa. Acest tip de control priveste însa numai legalitatea actelor nu si oportunitatea lor.

Legea detaliaza procedura în baza careia **prefectul realizeaza controlul legalitatii actelor** adoptate sau emise de autoritatile administratiei publice locale sau judetene. Astfel, prefectul poate ataca, în fata instantei de contencios administrativ, actele autoritatilor administratiei publice locale sau judetene, cu exceptia celor de gestiune curenta, în cazul în care considera ca acestea sunt ilegale..

Înainte de a initia procedura în fata instantei, prefectul are obligatia de a solicita autoritatilor administratiei publice locale si judetene emitente în termenul prevazut la art. 50 alin. (2), cu motivarea necesara, sa reanalizeze actul pe care îl apreciaza ca ilegal, în vederea modificarii sau, dupa caz, a revocarii acestuia.

Ministerul Administratiei Publice realizeaza, în numele Guvernului, controlul ierarhic de specialitate asupra activitatii prefectilor si aparatului prefecturilor, conform dispozitiilor art. 4 alin. (1) pct. 3 din Hotarârea Guvernului nr. 8/2001 privind înfiintarea, organizarea si functionarea Ministerului Administratiei Publice si dispozitiilor corespunzatoare din Legea administratiei publice locale.

e. Administrarea bunurilor din patrimoniul unitatii administrativ teritoriale

Patrimoniul unitatii administrativ-teritoriale este constituit din bunurile mobile si imobile care apartin domeniului public de interes local, domeniului privat al acesteia, precum si din drepturile si obligatiile cu caracter patrimonial.

Toate bunurile care, potrivit legii sau prin natura lor, sunt de uz sau interes public si nu au fost declarate de interes national apartin domeniului public de interes local sau judetean.

Legea nr. 213/1998 privind proprietatea publica si regimul juridic al acesteia²³ stabileste ca statul sau unitatile administrativ-teritoriale exercita posesia, folosinta si dispozitia asupra bunurilor care alcatuiesc domeniul public, în limitele si în conditiile legii. Tot legea realizeaza o distinctie clara între bunurile publice si ele proprietate privata ale statului si unitatilor administrativ-teritoriale, introducând notiunea de domenialitate. Astfel, domeniul public este alcatuit din bunurile prevazute în art. 135 alin. (4) din Constitutie, din cele stabilite în anexa care face parte integranta din lege si din orice alte bunuri care, potrivit legii sau prin natura lor, sunt de uz sau interes public si sunt dobândite de stat sau de unitatile administrativ-teritoriale prin modurile prevazute de lege.

Domeniul privat al statului sau al unitatilor administrativ-teritoriale este alcatuit din bunuri aflate în proprietatea lor si care nu fac parte din domeniul public.

Legea stabileste modalitatile de dobândire a proprietatii publice, acestea fiind:

- a) pe cale naturala;
- b) prin achizitii publice efectuate în conditiile legii;

- c) prin expropriere pentru cauza de utilitate publica;
- d) prin acte de donatie sau legate acceptate de Guvern, de consiliul judetean sau de consiliul local, dupa caz, daca bunul în cauza intra în domeniul public;
- e) prin trecerea unor bunuri din domeniul privat al statului sau unitatilor administrativ-teritoriale în domeniul public al acestora, pentru cauza de utilitate publica;
- f) prin alte moduri prevazute de lege.

Bunurile ce fac parte din domeniul public sunt inalienabile, imprescriptibile si insesizabile.

Toate bunurile aparținând unitatilor administrativ-teritoriale sunt supuse inventarierii anuale.

Consiliilor locale si judetene li se prezinta anual de catre primar, respectiv de presedintele consiliului judetean, un raport asupra situatiei gestionarii bunurilor.

Consiliile locale si cele judetene hotarasc ca bunurile ce apartin domeniului public sau privat, de interes local sau judetean, dupa caz, sa fie date în administrarea regiilor autonome si institutiilor publice, sa fie concesionate ori sa fie închiriate. De asemenea, ele hotarasc cu privire la cumpararea unor bunuri ori la vânzarea bunurilor ce fac parte din domeniul privat, de interes local sau judetean, în conditiile legii.

Vânzarea, concesionarea si închirierea se fac prin licitatie publica, organizata în conditiile legii.

Consiliile locale si consiliile judetene pot da în folosinta gratuita, pe termen limitat, bunuri mobile si imobile proprietate publica sau privata locala ori judeteana, dupa caz, persoanelor juridice fara scop lucrativ, care desfasoara activitate de binefacere sau de utilitate publica ori serviciilor publice.

4. Regimul achizitiilor publice

Dat fiind sumele mari de bani care sunt implicate si avantajele complementare, domeniul achizitiilor publice este unul de interes deosebit în lupta împotriva coruptiei.

Regimul achizitiilor publice este conturat în prezent de Ordonanta de urgenta a guvernului nr. 60/2001 privind achizitiile publice²⁴. Anterior acestei reglementari a existat Ordonanta Guvernului nr. 118/1999 a carei aplicare însa a fost amânata de catre Guvern în mod repetat pâna când, în cele din urma, la presiunea organismelor internationale, a fost adoptata noua reglementare.

Achizitia publica reprezinta dobândirea, definitiva sau temporara, de catre o persoana juridica, definita ca autoritate contractanta, a unor produse, lucrari sau servicii, prin atribuirea unui contract de achizitie publica.

Ordonanta are drept scop stabilirea principiilor, cadrului general si a procedurilor pentru atribuirea contractului de achizitie publica, precum si a cailor de atac al actului sau deciziei autoritatii contractante care aplica una dintre procedurile de atribuire a contractului de achizitie publica. Atribuirea achizitiilor publice trebuie sa se desfasoare în conformitate cu urmatoarele principii:

- a) libera concurenta, respectiv asigurarea conditiilor pentru ca orice furnizor de produse, executant de lucrari sau prestator de servicii, indiferent de nationalitate, sa aiba dreptul de a deveni, în conditiile legii, contractant;
- b) eficienta utilizarii fondurilor publice, respectiv folosirea sistemului concurential si

- a criteriilor economice pentru atribuirea contractului de achizitie publica;
- c) transparenta, respectiv punerea la dispozitia tuturor celor interesati a informatiilor referitoare la aplicarea procedurii pentru atribuirea contractului de achizitie publica;
 - d) tratamentul egal, respectiv aplicarea în mod nediscriminatoriu a criteriilor de selectie si a criteriilor pentru atribuirea contractului de achizitie publica, astfel încât orice furnizor de produse, executant de lucrari sau prestator de servicii sa aiba sanse egale de a i se atribui contractul respectiv;
 - e) confidentialitatea, respectiv garantarea protejarii secretului comercial si a proprietatii intelectuale a ofertantului.

Ordonanta cuprinde reglementari referitoare la transparenta si publicitate; documentatia pentru elaborarea si prezentarea ofertei; elaborarea, prezentarea si evaluarea ofertei; încheierea, îndeplinirea si finalizarea contractului de achizitie publica cu o sectiune speciala rezervata modalitatilor de evitare a concurentei neloiale; cai de atac si contraventii si sanctiuni ce pot fi aplicate.

În vederea asigurarii transparente si publicitatii, autoritatea contractanta are obligatia de a face cunoscuta în mod public intentia de a efectua achizitii publice, scop în care trebuie sa transmita spre publicare în Monitorul Oficial al României, partea a VI-a, un anunt de intentie.

Tot astfel, autoritatea contractanta are obligatia sa transmita spre publicare în Monitorul Oficial al României, partea a VI-a un anunt de participare, în toate cazurile în care aplica una dintre procedurile de achizitie prin licitatie deschisa, restrânsa sau prin negociere competitiva, precum si în cazul în care intentioneaza sa organizeze un concurs de solutii.

În scopul evitarii concurentei neloiale legea stabileste ca persoanele fizice sau juridice care au participat în orice fel la întocmirea documentatiei pentru elaborarea sau prezentarea ofertei sau care fac parte din comisia de evaluare nu au dreptul sa fie ofertant, ofertant asociat sau subcontractant, sub sanctiunea nulitatii contractului în cauza.

De asemenea, contractorului îi este interzis, timp de 6 luni din momentul încheierii contractului, sa angajeze cu carte de munca sau prin conventie civila, în scopul îndeplinirii contractului de achizitie publica, persoane fizice sau juridice care au participat la întocmirea documentatiei pentru elaborarea sau prezentarea ofertei sau care au facut parte din comisia de evaluare, sub sanctiunea rezilierii contractului.

Ordonanta nr. 118/1999 forta politica bugetara sa revina la normal, pe când ordonanta nr. 60/2001 readapteaza licitatiile la politica bugetara, respectiv la conceperea, aprobarea si executia bugetara. În cadrul Ordonantei nr. 118/1999, anuntul de intentie se facea dupa maxim 30 de zile de la începerea anului financiar bugetar. Noua Ordonanta prevede ca anuntul de intentie sa fie eliberat la 30 de zile dupa aprobarea bugetului entitatii achizitoare.

Ordonanta 60/2001 ofera posibilitatea de a contracta achizitii cu persoane juridice care au datorii, pe când vechea reglementare avea conditii restrictive de participare la o licitatie: putea fi exclusa de la o licitatie persoana care nu si-a îndeplinit obligatiile de plata a impozitelor, taxelor si a contributiei pentru asigurarile sociale de stat. În plus chiar, vechea reglementare excludea de la o licitatie pe acela care a facut obiectul unei condamnari pentru un delict în legatura cu conduita sa profesionala, dispozitie care nu se mai regaseste în prezent în Ordonanta nr. 60/2001.

În cadrul seminarului "Solutii pentru combaterea coruptiei în Administratia Publica

Locala. Cazul Municipiului Bucuresti” participantii la atelierul de lucru *Relatia administratie publica locala – sectorul privat: licitatii pentru achizitii si lucrari*, participanti provenind atât din cadrul administratiei publice cât si din cadrul societatii civile si a mediului de afaceri, au împartasit din experienta lor în legatura cu achizitiile publice si legislatia aferenta acestora. Din expunerile facute de acestia a reiesit ca un foarte mare procent din achizitiile publice au fost aranjate (unii participanti au avansat chiar cifre de 80 sau 90% din totalul achizitiilor).

Apoi, în ceea ce priveste legislatia din domeniu, schimbarile intervenite de curând prin adoptarea Ordonantei de urgenta nr. 60/2001 care abroga ordonanta nr. 118/1999, opiniile participantilor au fost extrem de critice.

Astfel, desi noua Ordonanta de urgenta își propunea doar sa “fluidizeze” textul reglementarii anterioare, în fapt au rezultat modificari de substanta. Ideea de fluidizare era raspunsul la problemele aparute în urma adoptarii Ordonantei anterioare referitoare la achizitii publice, ordonanta care fusese pusa la punct cu ajutorul expertilor SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries)²⁵. Dat fiind sprijinul acordat de expertii straini în realizarea vechii reglementari au rezultat o serie de probleme de exprimare. Ca urmare s-a avansat ideea ca expertii români trebuie sa “fluidizeze” aceasta reglementare pentru a fi usor de înțeles de catre toti subiectii interesati. În mod logic aceasta fluidizare nu ar fi trebuit sa aduca modificari de esenta, dar acest lucru s-a întâmplat totusi.

În legatura cu noua reglementare privind achizitiile, au fost exprimate opinii defavorabile si în ceea ce priveste scoaterea de sub incidenta acesteia a concesiunilor, care sunt considerate independente, în conditiile în care actul normativ care le reglementeaza este unul care lasa loc la destule îmbunatatiri.

5. Regimul concesiunilor

Am precizat mai sus ca Legea administratiei publice locale da în competenta consiliilor locale si celor judetene decizia asupra concesiunii sau închirierii bunurilor ce apartin domeniului public sau privat, de interes local sau judetean.

Concesionarea se face în baza unui contract prin care o persoana, numita concedent, transmite pentru o perioada determinata, de cel mult 49 de ani, unei alte persoane, numita concesionar, care actioneaza pe riscul si pe raspunderea sa, dreptul si obligatia de exploatare a unui bun, a unei activitati sau a unui serviciu public, în schimbul unei redevente.

Este o modalitate de atragere de fonduri bugetare, deoarece redeventa obtinuta prin concesionare se face venit la bugetele locale.

Concesionarea unui bun, activitati sau a unui serviciu public se realizeaza prin licitatie publica sau prin negociere directa, conform prevederilor legii.

Initierea concesiunii are la baza un studiu de oportunitate, efectuat, în prealabil, de catre concedent.

Interesant de subliniat este faptul ca nici legea, nici hotarârea de guvern nu fac diferenta necesara între regimul juridic aplicabil bunurilor proprietate publica si cel aplicabil bunurilor proprietate privata a statului, judetului sau comunei.

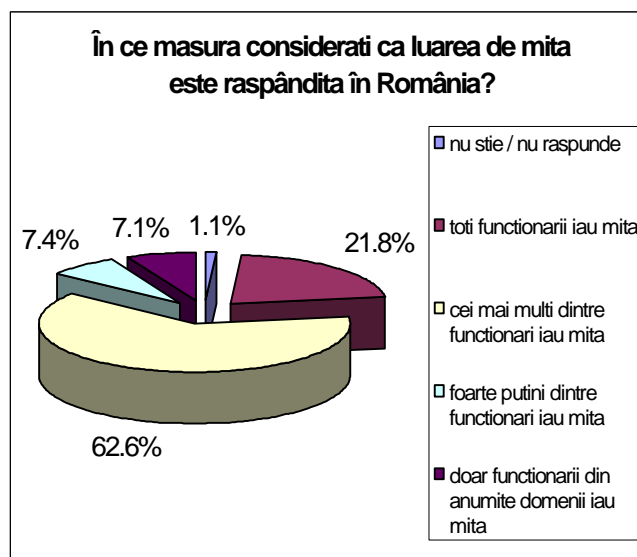
Tot astfel, nivelul redeventelor este stabilit de catre aceleasi autoritati care participa la încheierea contractelor, iar legea nu instituie plafoane minimale decât prin hotarâri ale autoritatilor care hotarasc asupra încheierii contractelor.

Bunurile, activitatile sau serviciile publice care pot reprezenta obiectul unui contract de concesiune sunt:

- a) transporturi publice;
- b) autostrazi, poduri si tuneluri rutiere cu taxa de trecere;
- c) infrastructuri rutiere, feroviare, portuare si aeroportuare civile;
- d) constructia de hidrocentrale noi si exploatarea acestora, inclusiv a celor aflate în conservare;
- e) serviciile postale;
- f) spectrul de frecvente si retelele de transport si de distributie pentru telecomunicatii;
- g) activitatile economice legate de cursurile de ape naturale si artificiale, lucrarile de gospodarire a apelor aferente acestora, statiile si instalatiile de masuratori hidrologice, meteorologice si de calitate a apelor si amenajarile piscicole;
- h) terenuri proprietate publica, plaje, cheiuri si zone libere;
- i) retele de transport si de distributie a energiei electrice si termice;
- j) retele de transport prin conducte si de distributie a petrolului si gazelor combustibile;
- k) retele de transport si de distributie publica a apei potabile;
- l) exploatarea zacamintelor minerale si a substantelor solide si fluide;
- m) exploatarea surselor termale;
- n) resurse naturale ale zonei economice maritime si ale platoului continental;
- o) baze sportive, locurile de recreere, institutiile profesioniste de spectacole;
- p) unitati medico-sanitare, sectii sau laboratoare din structura acestora, precum si servicii medicale auxiliare;
- r) activitati economice legate de punerea în valoare a monumentelor si siturilor istorice;
- s) colectare, depozitare si valorificare a deseurilor;
- t) orice alte bunuri, activitati sau servicii publice care nu sunt interzise prin legi organice speciale

6. Functionarii publici

Sondajul de opinie realizat în rândul cetatenilor Bucurestiului a evidenciat perceptia acestora asupra coruptiei si generalizarii fenomenului în rândul functionarilor publici (fig. 2).



Functionarii publici reprezinta resursele umane ale administratiei publice, care, alaturi de cele materiale si banesti, asigura conditiile de functionare a acesteia²⁶.

Administratia publica se legitimeaza numai prin scopul sau de satisfacere a intereselor publice, generale, astfel ca orice încercare de utilizare în scopuri personale a functiei publice este inadmisibila.

Funcția publică reprezintă situația juridică a persoanei fizice investite legal cu atribuții în realizarea competenței unei autorități sau instituții publice. Situația juridică respectivă constă în ansamblul drepturilor și obligațiilor care formează conținutul raportului juridic complex dintre persoana fizică respectivă și organul care a investit-o în funcția publică.

Din sfera funcționarilor publici sunt eliminate persoanele care fac parte din personalul de lucru al autorităților și instituțiilor publice, care efectuează activități de secretariat-administrative, protocol, gospodărire, întreținere-reparații și de deservire cărora li se aplică legislația muncii.

Pentru respectarea principiului legalității administrației publice nu este suficient ca atribuțiile care formează diferitele funcții publice în cadrul structurilor administrației să aibă caracter legal, ci este necesar să fie deținute în mod legal de către cei care le exercită, deci aceștia să fie abilitați, investiti legal.

Cu excepția funcțiilor alese, funcționarii publici sunt investiți în funcție printr-un act administrativ de numire, unilateral.

Este important de subliniat însă că funcționarul public este investit cu atribuțiile care îi alcatuiesc competența, nu de către cei care l-au numit, ci de către lege, care organizează funcțiunea în vederea satisfacerii unui interes general. Legea organizează funcția cu atribuțiile stabilite pentru aceasta și oricare persoană, care întrunește condițiile legii, poate aspira la exercitarea funcției respective.

Conform legii nr. 188/1999 privind statutul funcționarilor publici²⁷, pentru a ocupa o funcție publică, o persoană trebuie să îndeplinească următoarele condiții:

- a) are numai cetățenia română și domiciliul în România;
- b) cunoaște limba română, scris și vorbit;
- c) are vârsta de 18 ani împliniți;

- d) are capacitate deplină de exercitiu;
- e) are o stare de sănătate corespunzătoare funcției pentru care candidează, atestată pe baza de examen medical de specialitate;
- f) îndeplinește condițiile de studii prevăzute de lege pentru funcția publică;
- g) nu a fost condamnată pentru săvârșirea unei infracțiuni care ar face-o incompatibilă cu exercitarea funcției publice;
- h) a câștigat concursul sau a promovat examenul organizat pentru ocuparea funcției publice.

Prin numirea în funcția publică, funcționarul este investit cu un statut legal în care sunt prevăzute drepturile și obligațiile acestuia.

Fiecare funcționar public are un drept personal la avansare în funcție, la inamovibilitate sau stabilitate, la salariu etc.

În acest sens, fiecărui funcționar public i se întocmește un dosar profesional care cuprinde:

- a) documentul de numire în funcție, documentul de atestare a studiilor și cel privind depunerea jurământului;
- b) documentele privind evaluarea anuală a activității acestuia, avansările în funcții, trepte, clase, grade sau categorii, precum și sancțiunile disciplinare ce i-au fost aplicate, ordonate cronologic și fără discontinuități.

În dosarul profesional al funcționarului public nu vor fi introduse documente care fac referire la activitățile sau la opiniile sale politice, sindicale, religioase sau de orice altă natură. Dosarele profesionale ale funcționarilor publici vor fi ținute în evidență Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, organism înființat în vederea creării și dezvoltării unui corp profesionist de funcționari publici.

Legea privind statutul funcționarilor publici recunoaște acestora următoarele drepturi:

- a) dreptul la opinie, interzicând totodată orice discriminare între funcționarii politici pe criterii politice, sindicale, religioase, etnice, de sex, stare materială, origine socială sau de orice altă natură;
- b) dreptul de asociere sindicală;
- c) dreptul la grevă, în condițiile legii;
- d) dreptul la salariu;
- e) dreptul la uniformă gratuită;
- f) dreptul la odihnă;
- g) dreptul la pensie și la celelalte drepturi de asigurări sociale de stat, potrivit legii;
- h) dreptul la protecție – care implică dreptul la condiții normale de muncă și igienă, de natură a le ocroti sănătatea și integritatea fizică, dreptul la asistență medicală, proteze și medicamente, dreptul la schimbarea compartimentului sau a autorității ori institutiei publice în care își desfășoară activitatea pentru motive de sănătate;
- i) dreptul la protecția legii;
- j) dreptul la despăgubire în cazul în care a suferit din culpa autorității sau a institutiei publice, un prejudiciu material în timpul îndeplinirii atribuțiilor de serviciu.

Totodată legea reglementează și îndatoririle funcționarilor:

- a) îndeplinirea cu profesionalism, loialitate, corectitudine și în mod conștiincios a atribuțiilor de serviciu;
- b) îndatorirea de a se abține de la exprimarea sau manifestarea convingerilor politice;

- c) îndatorirea de subordonare ierarhica;
- d) îndatorirea de a pastra secretul de stat si secretul de serviciu;
- e) îndatorirea de a pastra confidentialitatea în legatura cu faptele, informatiile sau documentele de care iau cunostinta în exercitarea functiei;
- f) îndatorirea de a se arata demni de consideratia si încrederea pe care o impune pozitia lor oficiala si sa se abtina de la orice acte de natura sa compromita prestigiul functiei pe care o detin (cum ar fi solicitarea sau acceptarea, direct sau indirect, pentru el sau pentru altii, în considerarea functiei lor publice, daruri sau alte avantaje);
- g) îndatorirea de a prezenta declaratia de avere conducatorului autoritatii sau institutiei publice, la numirea si la eliberarea din functie;
- h) îndatorirea de a rezolva lucrarile repartizate de conducatorul compartimentului în care lucreaza;
- i) îndatorirea de respectare a competentei functiei care implica interzicerea functionarului public de executie de a primi direct cereri a caror rezolvare intra în competenta sa sau de a interveni pentru solutionarea acestora;
- j) îndatorirea de a-si perfectiona pregatirea profesionala.

Legea instituie si o serie de norme de incompatibilitate. Astfel, calitatea de functionar public este incompatibila cu orice alta functie publica, cu exceptia calitatii de cadru didactic.

Functionarii publici nu pot detine functii în regiile autonome, societatile comerciale ori în alte unitati cu scop lucrativ si nu pot exercita la societati comerciale cu capital privat activitati cu scop lucrativ care au legatura cu atributiile ce le revin din functiile publice pe care le detin si nu pot fi mandatarai ai unor persoane în ceea ce priveste efectuarea unor acte în legatura cu functia pe care o îndeplinesc.

În concluzie legea nr.188/1999 stabileste câteva principii pentru buna functionare a unui corp de functionari publici independent de imixtiunile politicianilor abuzivi. În preajma alegerilor generale din 2000, au fost frecvent exprimate opinii în legatura cu necesitatea elaborarii unui statut al functionarilor publici, care, asa cum am specificat mai sus, trebuia sa fie adoptat înca din 1994, la cererea Parlamentului. În lipsa acestui statut functionarii publici sunt “tinta politicianismului abuziv”, aceasta însemnând ca managerii din administratia publica sunt numiti pe baza alocarii posturilor din fiecare institutie potrivit cu structura coalitiei politice la putere si a negocierilor dintre partidele politice²⁸.

Conform Programului national de actiune împotriva coruptiei²⁹ una din problemele abordate este aceea a alimentarii coruptiei de catre punctele slabe din adminstratia publica.

Solutia adoptata prin Programul national de prevenire a coruptiei este aceea a reformarii managementului în sectorul public si a instituirii unui sistem de selectare, promovare si evaluare periodica a functionarilor publici, bazat exclusiv pe recunoasterea obiectiva a meritelor si performantelor profesionale ale acestora.

Prevenirea coruptiei in administratia publica, se arata în Program, trebuie fundamentata pe reformarea managementului sectorului public prin instituirea si dezvoltarea unui sistem obiectiv de selectie, promovare si evaluare a functionarilor

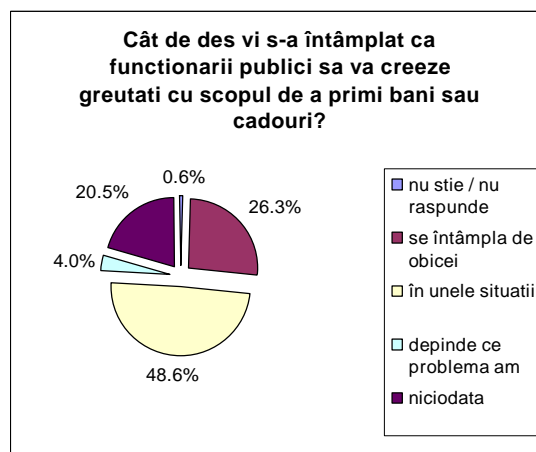
publici, prin îmbunătățirea calitatii serviciilor publice, reconsiderarea relației cetățean-funcționar public, stoparea birocratiei și, nu în ultimul rând, prin eliminarea surselor de corupție din administrația fiscală și vamală. Aplicarea strategiei și a programului de guvernare în domeniul managementului funcției publice și a funcționarilor publici este asigurată începând cu anul 2001 de către Agenția Națională a Funcționarilor Publici, organ de specialitate al administrației publice centrale, organizată în subordinea Ministerului Administrației Publice (fig. 3).

În ultimele luni ale anului 2001 au fost adoptate o serie de acte normative care se înscriu în direcția arată de strategia guvernamentală de acțiune împotriva corupției și care stabilesc metodologia de evaluare a performanțelor profesionale individuale ale funcționarilor publici³⁰, reglementează organizarea perioadei de stagiu, condițiile de evaluare și regulile specifice aplicabile funcționarilor publici³¹, organizarea și desfășurarea concursurilor și examenelor pentru ocuparea funcțiilor publice³².

Statutul funcționarilor publici conține dispoziții și în legătură cu răspunderea acestora. Astfel, încălcarea, cu vinovăție, a îndatoririlor de serviciu atrage răspunderea disciplinară, contravențională, civilă sau penală, după caz.

Referitor la răspunderea penală a funcționarilor publici aceasta intervine atunci când săvârșesc fapte care îndeplinesc condițiile legale pentru a fi catalogate ca fiind infracțiuni. Dintre infracțiuni, cele care interesează în studiul de față sunt legate de corupție. Infracțiunile ce se pot circumscrie acestei noțiuni sunt cuprinse în Codul Penal, în titlul VI, Capitolul I, intitulat "Infracțiuni de serviciu sau în legătură cu serviciul". Cea mai răspândită este cea de luare de mită, definită de lege ca fiind "fapta funcționarului care, direct sau indirect, pretinde ori primește bani sau alte foloase care nu i se cuvin, ori accepta promisiunea unor astfel de foloase sau nu o respinge, în scopul de a îndeplini, a nu îndeplini, ori a întârzi îndeplinirea unui act privitor la îndatoririle sale de serviciu sau în scopul de a face un act contrar acestor îndatoriri". Legea pedepsește și traficul de influență și primirea de foloase necuvenite, aceasta din urmă fiind "primirea de către un funcționar, direct sau indirect, de bani ori de alte foloase, după ce a îndeplinit un act în virtutea funcției sale și la care era obligat în temeiul acesteia".

Legea privind prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție³³ lărgeste sfera infracțiunilor de corupție adăugând celor prevăzute de Codul penal unele infracțiuni noi: cele asimilate infracțiunilor de corupție și cele în legătură directă cu infracțiunile de corupție.



Cu toate acestea, sondajele de opinie din ultimii ani reflecta o realitate în care coruptia face parte din viata de zi cu zi a cetatenilor. În cadrul sondajului de opinie publica realizat la nivelul municipiului Bucuresti, la întrebarea « Cât de des vi s-a întâmplat ca functionarii publici sa va creeze greutati cu scopul de a primi bani sau cadouri? », raspunsurile au fost în proportie de aproape 80% ca acest lucru se întâmpla mai mult sau mai putin frecvent.

Conform Barometrului de opinie publica din noiembrie 2001, în situatia ipotetica în care o persoana ar avea nevoie de un act sau aprobare oficiala iar functionarul public i-ar cere sa astepte si ar amâna-o, 55% dintre respondenti considera ca persoana în cauza ar trebui sa ceara functionarului sa-si faca datoria, iar 24% s-ar plânge la seful functionarului. Nota aparte fac persoanele trecute prin experienta oferirii de cadouri catre diversi reprezentanti institutionali. Acest grup transmit persoanei aflate în situatia ipotetica expusa lectia învatata din propria experienta – în rezolvarea unei probleme oarecare pe canale institutionale, doar doua metode garanteaza reusita: “sa oferi functionarului un cadou” (9%) si “sa gasesti un prieten cu relatii” (9%)

7. Procedura de control a averii demnitarilor, magistratilor, functionarilor publici si a unor persoane cu functii de conducere

Functia publica nu trebuie sa fie o ocazie sau un mijloc de a deveni mai bogat. Aceasta este si ratiunea pentru care detinatorii de functii publice trebuie sa-si declare averile înainte de a fi alesi si la parasirea functiei respective.

Prin Legea nr.115/1996 s-a instituit obligatia ca demnitarii, magistratii, functionarii publici, precum si unele persoane cu functii de conducere din cadrul regiilor autonome, Fondului Proprietatii de Stat, Bancii Nationale a României si a bancilor cu capital total sau majoritar de stat sa își declare averea. În egala masura legea permite si declansarea unei proceduri de control în cazul în care exista dovezi certe ca unele bunuri sau valori nu au fost dobândite în mod licit.

Presedintele României, deputatii, senatorii, membrii Guvernului, secretarii si subsecretarii de stat, precum si cei asimilati acestora, magistratii, consilierii judeteni si locali, primarii, functionarii publici care își desfășoara activitatea în cadrul autoritatilor publice centrale ori locale, membrii consiliilor de administratie si persoanele care detin functii de conducere, de la directori, inclusiv, în sus, în cadrul regiilor autonome de interes national sau local, societatiilor comerciale cu capital

majoritar de stat, Fondului Proprietatii de Stat, Bancii Nationale a României, bancilor cu capital de stat, total sau majoritar, au obligatia sa-si declare averea, în conditiile prevazute de Legea nr.115/1996.

Declaratia de avere se face în scris, pe propria raspundere, si cuprinde bunurile proprii, bunurile comune si cele detinute în indiviziune, precum si cele ale copiilor aflati în întretinere, potrivit modelului prevazut în anexa la lege. Declaratia de avere se depune în termen de 15 zile de la data numirii sau alegerii în functie. În situatia functiilor eligibile, care presupun validarea, depunerea declaratiei se face înaintea acesteia. Persoanele ce intra sub incidenta acestei legi au obligatia ca, la încheierea mandatului sau la încetarea activitatii, sa depuna o noua declaratie cu privire la averea pe care o detin la acea data.

Functionarii publici si persoanele cu functii de conducere depun declaratia de avere la autoritatea publica sau, dupa caz, la persoana care, potrivit Constitutiei sau legii, a emis actul de numire în functie. Ei au obligatia sa actualizeze declaratia din 4 în 4 ani.

Consilierii judeteni si locali, precum si primarii depun declaratia de avere la prefecti. Autoritatea publica sau persoana îndreptatita sa primeasca si sa pastreze declaratia de avere va elibera depunatorului o dovada de primire.

Conform legii, declaratia de avere reprezinta un act personal si irevocabil, este **confidentiala** si nu poate fi consultata decât în cazurile si în conditiile prevazute de lege. Ea trebuie sa cuprinda si actele de înstrainare cu titlu oneros sau gratuit, facute în timpul exercitarii mandatului sau al îndeplinirii functiei, a bunurilor de valoare cuprinse în declaratia initiala.

Nedepunerea declaratiei din motive imputabile, în termen de 15 zile de la încetarea activitatii, conduce la declansarea din oficiu a procedurii de control. Aceasta se declanseaza si în cazul în care exista dovezi certe ca unele bunuri ori valori nu puteau fi dobândite din veniturile legale realizate de persoana în cauza sau pe alte cai licite.

Procedura de control cuprinde doua faze: faza de cercetare si faza de judecata.

Cercetarea se desfasoara de catre **comisii constituite în acest scop** pe lângă fiecare curte de apel si formate din doi judecatori si un procuror.

Comisia de cercetare va începe actiunea de control de îndata ce este sesizata cu o cerere de cercetare. Cererea de cercetare poate fi facuta de catre:

- a) primul-procuror al parchetului de pe lângă curtea de apel sau conducatorul autoritatii publice la care a functionat ori functioneaza cel a carui avere este supusa cercetarii;
- b) persoanele care ocupa functiile sau demnitatile publice care fac obiectul controlului si carora li s-au adus imputari publice cu privire la provenienta averii pe care o detin.

Prim-procurorul si conducatorul autoritatii publice pot fi sesizati de catre orice cetatean care are cunostinta si care furnizeaza indicii certe ca o persoana a dobândit bunuri de valoare pe care nu le-ar fi putut dobândi din veniturile legale realizate de persoanele în cauza sau pe alte cai licite.

Daca persoana a carei avere este supusa controlului este casatorita, controlul se extinde si asupra averii si veniturilor dobândite de celalalt sot. Sunt supuse controlului si bunurile de valoare ce fac obiectul declararii, realizate prin persoane interpuse sau transmise cu titlu oneros catre ascendenti, descendenti, frati, surori si afinii de acelasi grad, precum si cele transmise cu titlu gratuit catre orice persoana.

Faza de judecata se desfasoara întotdeauna cu citarea Ministerului Finantelor, în calitate de reprezentant al statului. Participarea procurorului este obligatorie, dar judecatorii si procurorul care au facut parte din comisia de cercetare nu pot participa la judecata.

Daca se constata ca dobândirea unor bunuri anume determinate sau a unei cote-parti dintr-un bun nu este justificata, curtea de apel va hotarâ fie confiscarea bunurilor sau a cotei-parti nejustificate, fie plata unei sume de bani, egala cu valoarea bunului, stabilita de instanta pe baza de expertiza. În cazul obligarii la plata contravalorii bunului, instanta va stabili si termenul de plata.

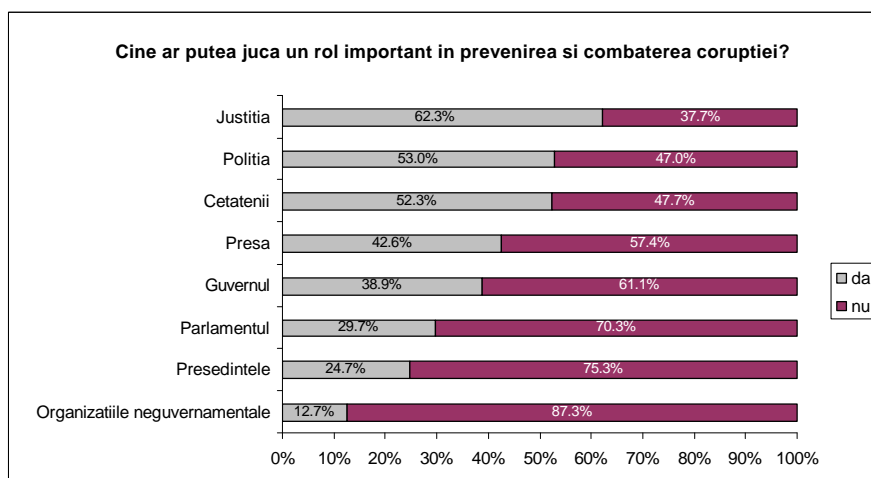
Daca în legatura cu bunurile a caror provenienta este nejustificata rezulta savârsirea unei infractiuni, instanta trimite dosarul la parchetul competent, pentru a analiza daca este cazul sa puna în miscare actiunea penala.

În legatura cu acest act normativ si eficienta lui au fost nenumarate discutii. În primul rând legate de faptul ca prea putini dintre cei vizati au depus la timp aceasta declaratie de avere; apoi Comisia speciala de control a averilor nu a fost instituita pentru ca “nu i-a fost adresata nici o cerere”. Exista si o serie de discutii referitoare la caracterul secret (“confidential”) al declaratiei, când în fond, ea reprezinta o informatie de interes public.

8. Legea privind accesul la informatiile de interes public

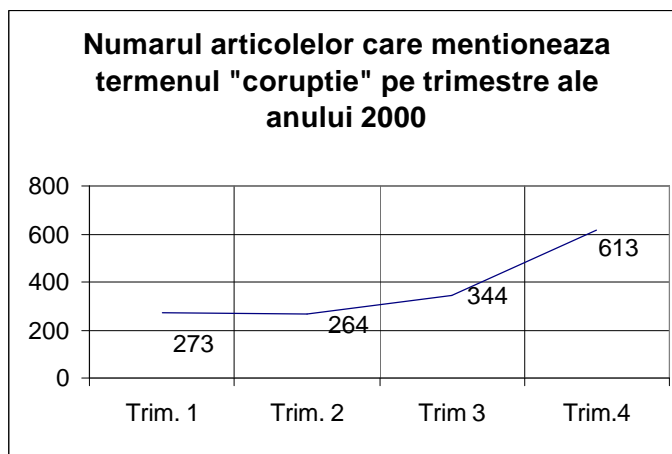
Opinia publica si mass-media joaca un rol deosebit de important în combaterea coruptiei, aspect afirmat si subliniat si de documentele internationale care stabilesc planuri si directii de actiune pentru stoparea acestui flagel dar si de Programul national de prevenire a coruptiei care are o sectiune distincta intitulata “Cooperarea institutiilor statului cu societatea civila” si care instituie ca obiectiv major al politicii de prevenire implicarea societatii civile în actiunile de prevenire a coruptiei si informarea opiniei publice cu privire la costurile, cauzele si consecintele coruptiei.

În sondajul de opinie realizat în rândul cetatenilor Capitalei pentru a surprinde perceptia lor asupra fenomenului coruptiei, la întrebarea “Cine ar putea juca un rol important în prevenirea si combaterea coruptiei?” raspunsul a fost acela ca Justitia, Politia, cetatenii însisi si presa sunt actorii cei mai importanti în efortul de limitare a fenomenului (fig. 4).

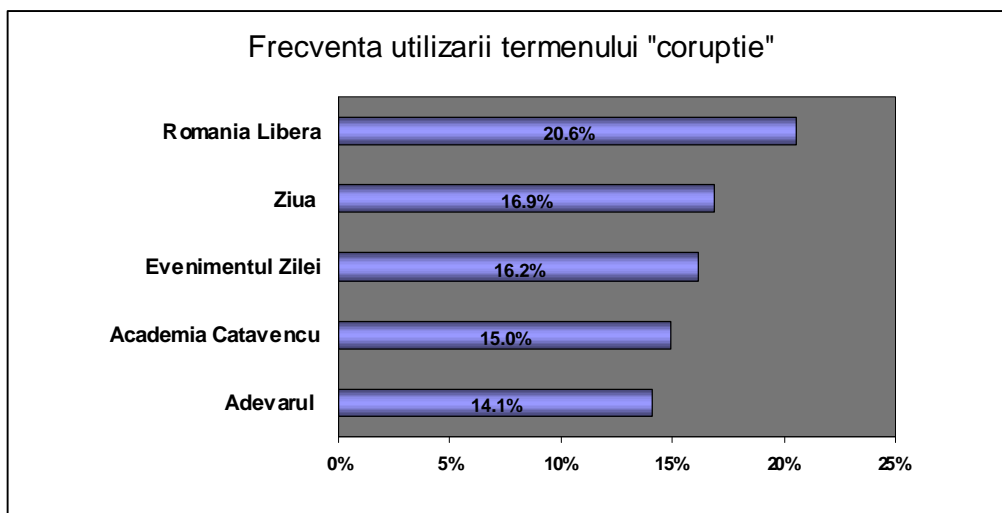


În legatura cu eforturile facute de presa, conform monitorizarii efectuate în perioada noiembrie 1999 – februarie 2001 publicatiilor *Adevarul*, *Evenimentul Zilei*, *România*

Libera, Ziua, Academia Catavencu s-a observat ca numarul articolelor care mentioneaza termenul «coruptie» a crescut semnificativ în ultimele doua trimestre ale anului 2000, (fig. 5) aceasta evolutie fiind legata, cel mai probabil, de utilizarea temei coruptiei în timpul campaniei electorale pentru alegerile parlamentare si prezidentiale din noiembrie 2000.



Utilizarea termenului «coruptie» variaza în functie de publicatie (fig. 6). Termenul este folosit cel mai frecvent de *România Libera* (20,6%) si apare cel mai rar în *Adevarul* si *Academia Catavencu* (14,1%, respectiv 15%). Utilizarea mai putin frecventa a termenului «coruptie» se asociaza cu substituirea sa prin calitative de tipul «hotie», «mafie» etc.



La discutiile si consultarile care au avut loc cu reprezentantii executivului pe marginea Programului national împotriva coruptiei, organizatiile invitate au subliniat ca transparenta este “cel mai bun dezinfectant pentru banii publici” si au pus accentul pe necesitatea unei corelari a strategiei anticoruptie cu initiativele curente dintre care extrem de importanta era cea legata de accesul la informatiile de interes public.

În luna octombrie a anului 2001 a fost votata de catre Parlament Legea accesului la informatiile de interes public³⁴ care are un «potential revolutionar» si prin rolul ei în reformarea administratiei publice si în reducerea coruptiei din acest sector pentru ca, prin Legea accesului, institutiile publice sunt obligate sa elaboreze si sa puna la dispozitia cetatenilor – rapoarte, cel putin anuale, privind gestionarea banului public. Sectiunea speciala privitoare la presa obliga institutiile sa furnizeze ziaristilor, în 24 de ore, toate informatiile neclasificate. Legea 544/2001 contine, de altfel, multe alte

reglementari privind accesul liber al cetatenilor la informatia de interes public.

Astfel, fiecare autoritate sau institutie publica are obligatia sa comunice din oficiu urmatoarele informatii de interes public:

- a) actele normative care reglementeaza organizarea si functionarea autoritatii sau institutiei publice;
- b) structura organizatorica, atributiile departamentelor, programul de functionare, programul de audiente al autoritatii sau institutiei publice;
- c) numele si prenumele persoanelor din conducerea autoritatii sau a institutiei publice si ale functionarului responsabil cu difuzarea informatiilor publice;
- d) coordonatele de contact ale autoritatii sau institutiei publice, respectiv: denumirea, sediul, numerele de telefon, fax, adresa de e-mail si adresa paginii de Internet;
- e) sursele financiare, bugetul si bilantul contabil;
- f) programele si strategiile proprii;
- g) lista cuprinzând documentele de interes public;
- h) lista cuprinzând categoriile de documente produse si/sau gestionate, potrivit legii;
- i) modalitatile de contestare a deciziei autoritatii sau a institutiei publice în situatia în care persoana se considera vatamata în privinta dreptului de acces la informatiile de interes public solicitate³⁵.

De asemenea, orice persoana are dreptul sa solicite si sa obtina de la autoritatile si institutiile publice, în conditiile prezentei legi, informatiile de interes public pe care acestea le vor comunica scris sau verbal³⁶.

9. Observatii si recomandari

Coruptia se regaseste în faptele care implica utilizarea abuziva a puterii publice, în scopul obtinerii, pentru sine sau pentru altul, a unui câstig necuvenit. Sunt astfel de fapte abuzul de putere în exercitarea atributiilor de serviciu, înselaciunea sau prejudicierea unei alte persoane sau entitati, utilizarea fondurilor ilicite în finantarea partidelor politice si a campaniilor electorale, favoritismul/nepotismul, instituirea unui mecanism arbitrar de exercitare a puterii în domeniul privatizarii sau achizitiilor publice, conflictul de interese.

Pentru limitarea sau chiar prevenirea fenomenului coruptiei sunt necesare o serie de masuri atât în plan legislativ cât si institutional. Din prezentarea facuta cadrului normativ în vigoare se desprind o serie de recomandari privind actiunile de întreprins în viitor pentru realizarea acestui deziderat.

- Conflictul de interese nu este definit în mod explicit de catre legislatia româneasca, aceasta utilizând conceptul de “incompatibilitate”, care acopera doar partial notiunea de “conflict de interese”. Exista multiple exemple în acest sens începând chiar cu legea fundamentala, Constitutia României, (art. 104), legea

administratiei publice locale nr. 215/2001 (art. 30 si 62), sau legea nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea si sanctionarea faptelor de coruptie (art. 12). Se impune deci o amendare a legislatiei în vigoare în sensul introducerii acestei notiuni în mod explicit. Un important pas înainte l-a constituit Ordonanta de urgenta a Guvernului privind instituirea unor interdictii pentru alesii locali si functionarii publici³⁷, ordonanta pe care am prezentat-o mai sus. Ramâne de vazut care va fi forma finala a acestui act normativ în urma aprobarii ei de catre Parlament

- Declaratiile de avere ale functionarilor publici continua sa nu fie publice si mai mult, legea descurajeaza pe cei interesati sa formuleze întrebări cu privire la legalitatea averii detinute de cei alesi sau numiti în functii publice, întrucât sarcina probei incumba petitionerului, iar în cazul în care nu vine cu “dovezi clare” în sprijinul cererii sale de investigare sanctiunile sunt dintre cele mai puternice. Propunem deci modificarea actelor normative corespunzatoare în vederea schimbarii caracterului declaratiei de avere din “secrete” în publice.

- Achizitiile publice sunt un domeniu în care în mod constant coruptia își gaseste locul. Una din masurile care se pot lua este aceea de a se institui sistemul prin care companiile care au fost descoperite ca folosind practici corupte sa fie trecute pe “lista neagra” si sa nu mai poata participa la acest proces pe viitor. În privinta achizitiilor publice este importanta si procedura publicitatii care conform legii se realizeaza prin publicarea în Monitorul Oficial partea a VI-a neexistând însa un Buletin al Achizitiilor Publice. Publicarea se face si în presa interna sau/si internationala.

Tot în privinta achizitiilor publice mentionam faptul ca legea nu are prevederi explicite si ferme în privinta evitarii conflictului de interese si nepotismului.

Una din propunerile formulate de catre reprezentantii societatii civile cu ocazia dezbaterilor pe marginea Programului national de prevenire a coruptiei a fost aceea ca achizitiile publice sa fie anuntate în termen legal si în format standard în pagina de internet a institutiei, ca si rezultatele lor, argumentându-se de altfel ca acest lucru este posibil chiar fara o reglementare expresa în acest sens, din moment ce majoritatea institutiilor publice au deja pagini de internet.

Trebuie mentionat ca în privinta dezvoltarii si informatizarii administratiei publice a fost aprobata prin Hotarâre de Guvern³⁸ Strategia privind informatizarea administratiei publice care urmeaza a fi pusa în aplicare în perioada 2001-2004.

- Transparenta constituie una din premisele combaterii coruptiei.

Legislatia româna are câteva reglementari menite sa asigure aceasta conditie. Exista însa si o serie de reglementari incomplete sau defectuos realizate care permit limitarea accesului la informatii. Un exemplu în acest sens este legea nr. 215/2001 a administratiei publice locale care în art. 43 stipuleaza ca sedintele consiliului local sunt publice “cu exceptia cazurilor în care consilierii decid, cu majoritate de voturi, ca acestea sa se desfasoare cu usile închise”. Este lasata deschisa deci calea arbitrariului în stabilirea situatiilor în care sedintele sunt închise pentru public. Legea nu face decât sa stabileasca o serie de cazuri în care sedintele sunt în mod obligatoriu publice.

Consideram ca se impune reanalizarea acestei dispozitii legale.

- Adoptarea unui cod deontologic pentru functionarii publici reprezinta un obiectiv major asa cum am subliniat în cuprinsul acestui studiu. Sistemul de selectare si promovare bazat în mod exclusiv pe merite si performante, fapt ce contribuie la stabilitatea functionarului, la garantarea pozitiei acestuia este alt obiectiv important în lupta împotriva coruptiei prin eliminarea cauzelor favorizatoare ale acesteia. Referitor la administratia publica si la masurile de reforma întreprinse pâna acum trebuie recunoscut ca în decursul anului 2001 si în primele 2 luni ale anului 2002 a fost adoptat un numar important de acte normative care denota interesul real pentru acest domeniu. Pe lângă actele normative specificate în capitolul destinat functionarilor publici, a fost realizata si aprobata Strategia Guvernului privind accelerarea reformei în administratia publica³⁹ si a fost înfiintat Consiliul guvernamental pentru monitorizarea reformei administratiei publice⁴⁰.
- În privinta autoritatilor administratiei publice, legea nr. 35/1997 privind organizarea si functionarea institutiei Avocatului Poporului detaliaza mandatul acestuia de a apara drepturile si libertatile cetatenilor în raporturile acestora cu autoritatile publice. Numit de Senat pe o perioada de 4 ani, Avocatul Poporului este independent fata de orice autoritate publica si prezinta rapoarte anual sau la cerere Parlamentului în plenul celor doua camere.

Autoritatile publice sunt obligate sa comunice sau, dupa caz, sa puna la dispozitia Avocatului Poporului, în conditiile legii, informatiile, documentele sau actele pe care le detin în legatura cu cererile care au fost adresate Avocatului Poporului, acordându-i sprijin pentru exercitarea atributiilor sale. Desi prevederea legala este foarte clara în privinta obligativitatii furnizarii de informatii, exista multiple cazuri de neconformare, drept pentru care chiar Avocatul Poporului în raportul sau pe anul 1998 a sustinut ideea necesitatii introducerii de sanctiuni pentru autoritatile publice care nu dau curs cererii sale.

Note

¹ Programul national de prevenire a coruptiei, aprobat prin Hotarârea Guvernului nr. 1065/2001, publicata în Monitorul Oficial nr. 728 din 15 noiembrie 2001

² Conform Anuarului statistic al României, Institutul National de Statistica, 2000

³ Zamfir, C (coordonator) - Politici sociale în România: 1990-1998, Editura Expert, Bucuresti 1999, p. 528

⁴ Barometrul de opinie publica, noiembrie 2001,

⁵ Catalin Grid – Comisii doar pe hârtie, Supliment Jurnalul National, 2000

⁶ Hotarârea Guvernului nr. 672/1998 publicata în Monitorul Oficial nr. 379 din 5 octombrie 1998

⁷ Programul national de aderare la Uniunea Europeana, varianta 1999

⁸ Hotarârea Guvernului nr. 222/2001 publicata în Monitorul Oficial nr. 71 din 9 februarie 2001

⁹ Conform Legii nr. 90/2001 publicata în Monitorul Oficial nr. 164 din 2 aprilie 2001

¹⁰ Legea nr. 27/2002 pentru ratificarea Conventiei penale privind coruptia, adoptata la Strasbourg la 27 ianuarie 1999, publicata în Monitorul Oficial nr. 65 din 30 ianuarie 2002

¹¹ Rezolutia (97) 24 privind cele 20 de Principii directoare pentru lupta împotriva coruptiei doptata la 6 noiembrie 1997 de comitetul Ministrilor Consiliului Europei cu ocazia celei de-a 101-a Sesiuni a sa

¹² Alina Mungiu-Pippidi – For an institutional approach to post communist corruption. Analisis and policy proposal based on a survey of three central european states, 2000.

- ¹³ Bruno Stefan – Incursiune în sociologia administrației publice locale din România, în volumul *Atitudini și valori în administrația publică locală*, Editura BCS, București, 2001, p. 5 și urm.
- ¹⁴ *** *Anticorupția în tranziție* (raport executiv prezentat de Banca Mondială), 2000
- ¹⁵ Legea nr. 215/2001 publicată în Monitorul Oficial nr. 204 din 23 aprilie 2001
- ¹⁶ Legea nr. 69/1991 a administrației publice locale.
- ¹⁷ Recomandarea 60 (1999) privind integritatea reprezentanților locali și regionali
- ¹⁸ art. 47 al legii nr. 215/2001 a administrației publice locale, publicată în Monitorul Oficial nr. 204 din 23 aprilie 2001
- ¹⁹ Ordonanța de urgență nr. 5/2002 publicată în Monitorul Oficial nr. 90 din 2 februarie 2002
- ²⁰ Art. 1 din OUG nr. 5/2002
- ²¹ art. 37 al Regulamentului de organizare și funcționare a consiliilor locale aprobat prin Ordonanța Guvernului nr. 35/2001 publicată în Monitorul Oficial nr. 90 din 2 februarie 2002
- ²² L. Matei, A. Matei - *Aquis comunitar și administrație publică*, Editura Economica, București, 2000, p. 58
- ²³ Publicată în Monitorul Oficial nr. 448 din 24 noiembrie 1998
- ²⁴ Publicată în Monitorul Oficial nr. 241 din 11 mai 2001
- ²⁵ SIGMA este o inițiativă comună a Centrului OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) pentru Cooperarea cu Economii în Tranziție și a Programului Phare al Uniunii Europene și activează în cadrul Serviciului de Management Public al OECD, care oferă informații și analize ale experților în domeniul managementului public factorilor de decizie politică și facilitează contactul și schimbul de experiență între managerii din sectorul public.
- ²⁶ Op. cit. p. 201
- ²⁷ Publicată în Monitorul Oficial nr. 600 din 8 decembrie 1999
- ²⁸ Theodor Stolojan – *Elaborarea, coordonarea și aplicarea politicilor guvernamentale în România*, lucrare realizată în octombrie 1999 pentru CRPE
- ²⁹ Aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1025/2001, publicată în Monitorul Oficial nr. 728 din 15 noiembrie 2001
- ³⁰ Hotărârea Guvernului nr. 1084/2001 publicată în Monitorul Oficial nr. 707 din 7 noiembrie 2001
- ³¹ Hotărârea Guvernului nr. 1085/2001 publicată în Monitorul Oficial nr. 710 din 7 noiembrie 2001
- ³² Hotărârea Guvernului nr. 1087/2001 publicată în Monitorul Oficial nr. 710 din 7 noiembrie 2001
- ³³ Legea nr. 78/2000 publicată în Monitorul Oficial nr. 219 din 18 mai 2000
- ³⁴ Legea nr. 544/2001 publicată în Monitorul Oficial nr. 663 din 23 octombrie 2001
- ³⁵ articolul 5 din legea nr. 544/2001
- ³⁶ articolul 6 din legea nr. 544/2001
- ³⁷ Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 5/2001 publicată în Monitorul Oficial nr. 90 din 2 februarie 2002
- ³⁸ Hotărârea Guvernului nr. 1007/2001 publicată în Monitorul Oficial nr. 705 din 6 noiembrie 2001
- ³⁹ Hotărârea Guvernului nr. 1006/2001 publicată în Monitorul Oficial nr. 660 din 19 octombrie 2001
- ⁴⁰ Hotărârea Guvernului nr. 951/2001 publicată în Monitorul Oficial nr. 640 din 12 octombrie 2001