

Pavel Troșin



www.viitorul.org

Nr. 3, 2011

Politici
Publice

PERSPECTIVA REGLEMENTĂRII ACTIVITĂȚII DE LOBBY ÎN REPUBLICA MOLDOVA





www.viitorul.org

Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul”

Politici Publice

NR. 3, 2011

PERSPECTIVA REGLEMENTĂRII ACTIVITĂȚII DE LOBBY ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Pavel Troșin



Seria Politici Publice reprezintă o colecție de studii, lansată de către Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul”, cu începere din iarna anului 2002, cu sprijinul Open Society Institute (LGI/OSI).

Studiile de Politici Publice apar cu regularitate în Biblioteca IDIS „Viitorul”, alături de alte cercetări în probleme considerate a fi importante pentru interesul public.

Opiniile exprimate aparțin autorilor. Nici Administrația IDIS „Viitorul”, și nici Consiliul Administrativ al Institutului pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale „Viitorul” nu poartă răspundere pentru estimările și opiniile prezentate în cadrul acestei publicații.

Pentru mai multe informații asupra acestei publicații ori asupra abonamentului de recepționare a publicațiilor editate de către IDIS, vă rugăm să contactați direct Serviciul de Presă și Comunicare Publică al IDIS „Viitorul”. Persoana de contact: Laura Bohanțov - laura.bohantov@viitorul.org.

Adresa de contact:

Chișinău, Iacob Hîncu 10/1, 2004, Republica Moldova

Telefon: (373-22) 21 09 32

Fax: (373-22) 24 57 14

www.viitorul.org

Orice utilizare a unor extrase ori opinii ale autorului acestui Studiu trebuie să conțină o referință la seria de Politici Publice și IDIS „Viitorul”.

Troșin, Pavel

Perspectiva reglementării activității de lobby în Republica Moldova / Pavel Troșin. – Ch. : IDIS “Viitorul”, 2011 (Tipogr. “MS Logo” SRL). – 48 p. – (Politici Publice, Nr 3, 2011, ISBN 978-9975-4007-6-3).

Bibliogr.: p. 46-47. – 50 ex.

ISBN 978-9975-4193-4-5.

342.5

T 87



CUPRINS

INTRODUCERE	6
I. DESCRIEREA SITUAȚIEI ACTUALE	7
1. EXEMPLE DE LOBBY POZITIV ÎN REPUBLICA MOLDOVA	8
2. EXEMPLE DE LOBBY NEGATIV ÎN REPUBLICA MOLDOVA.....	9
3. OPINII ASUPRA MECANISMULUI DE REGLEMENTARE A ACTIVITĂȚILOR DE LOBBY	9
II. CONEXIUNEA ACTIVITĂȚILOR DE LOBBY ȘI ADVOCACY	11
CAZURI PRACTICE DE ADVOCACY FINAZLIZATE ÎN LOBBY	12
III. ANALIZA CADRULUI DE REGLEMENTARE A TRANSPARENȚEI ÎN PROCESUL DECIZIONAL	14
1. LEGEA NR. 239 DIN 13 NOIEMBRIE 2008 PRIVIND TRANSPARENȚA ÎN PROCESUL DECIZIONAL.....	15
2. HOTĂRÎREA GUVERNULUI NR. 96 DIN 16.02.2010 CU PRIVIRE LA ACȚIUNILE DE IMPLEMENTARE A LEGII NR.239-XVI DIN 13 NOIEMBRIE 2008 PRIVIND TRANSPARENȚA ÎN PROCESUL DECIZIONAL.....	16
IV. COMPATIBILITATEA PRACTICII DE LOBBY ȘI CONCEPTUL DEMOCRAȚIEI.....	18
V. DEFINIREA PROBLEMELOR ȘI NECESITĂȚILOR	20
VI. IDENTIFICAREA ȘI STABILIREA OBIECTIVELOR.....	23
VII. FORMULAREA OPȚIUNILOR	25
1. OPȚIUNEA STATUS-QUO.....	25
2. REGLEMENTAREA SPECIFICĂ (EX. LEGEA PRIVIND ACTIVITATEA DE LOBBY).....	28
3. AUTOREGLEMENTAREA.....	35
VIII. ANALIZA, COMPARAREA ȘI PROPUNEREA OPȚIUNII POTRIVITE PENTRU REPUBLICA MOLDOVA	41
CONCLUZII	44
RECOMANDĂRI ȘI SOLUȚII PRACTICE	45
BIBLIOGRAFIE	46
ANEXA 1: ARBORELE PROBLEMEI.....	48

INTRODUCERE

Ideea elaborării acestui studiu a apărut în principiu de la o premisă paradoxal extrem de simplă: ***de ce cunoaștem atât de puține despre fenomenul de lobby, în pofida faptului că este o practică extrem de răspândită?***

Acest deziderat a început să atragă atenția cercetătorilor în domeniul politicilor publice din ce în ce mai mult în ultimele decenii, în special din spațiul democrațiilor occidentale.

În principiu, lobby poate face și face în activitatea zilnică oricine și fiecare dintre noi. Atunci când pledăm pentru un interes personal, când încercăm să convingem pe cineva într-o discuție că punctul nostru de vedere asupra chestiunii deliberate este cel mai potrivit și corect, putem spune că facem lobby. Practic orice acțiune sau inacțiune, care ține de o dorință sau interes particular și, care are drept scop final obținerea unui avantaj sau satisfacerea unei nevoi de interes personal, se numește „a face lobby”.

Conform opiniei celor mai mulți militanți și experți ai lobby-ului, acesta reprezintă una dintre cele mai timpurii practici sau îndeletniciri. Trebuie să ne dăm seama însă că lobby-ul poate fi utilizat și interpretat în diferite contexte atunci când încercăm să găsim o definiție și explicație a acestuia, cu atât mai mult cât n-o să găsim deocamdată în nici un dicționar explicativ noțiunea de lobby prezentată drept o practică, profesie și business.

Analizând variile discuții și contexte de utilizare a termenului de lobby, putem spune că de cele mai multe ori acesta se referea la acțiunea unei persoane fizice. A face lobby = a promova

un interes propriu. De aici și interpretarea negativă a acestui termen, deoarece percepția generală este că un interes personal vine întotdeauna în contradicție cu interesul comun/universal. Prin urmare, prevalarea preferinței unei minorități asupra celei a unei majorități, automat devine un lucru negativ.

Lobby-ul nu înseamnă însă numai atât. În cele mai mari democrații ale lumii occidentale, și nu numai, acesta a fost instituționalizat și reglementat drept un mecanism sofisticat, o profesie, o activitate, un domeniu de studiu.....cu alte cuvinte, un element indispensabil și un indicator al echilibrului și bune funcționări a unui sistem politic. Așa cum spune unul dintre cei mai remarcabili cunoscători ai lobby-ului drept fenomen de studiu, profesorul Rinus van Schendelen: „*un singur lobby-ist înseamnă o ofensă pentru bunul public, în timp ce o sută de lobby-iști reprezintă garanția unei bune guvernări*”.

Trebuie să mai ținem cont de faptul că, odată cu apropierea și aprofundarea negocierilor cu UE privind integrarea economică și ulterior politică a Republicii Moldova, una dintre cerințele de bază ale instituțiilor UE va fi aceea de a ști să facem lobby. Or, nu trebuie să uităm faptul că Bruxelles-ul este a doua capitală mondială a practicii lobby-ului, cedând doar Washington-ului. Prin urmare, nu va fi suficient doar să pomenim vag termenul de lobby în discuții superficiale, nici măcar să-l practicăm pur și simplu, ci va trebui să știm deja să o facem în spiritul european, care este sofisticat, detaliat și pe alocuri foarte delicat.

I. DESCRIEREA SITUAȚIEI ACTUALE

În Republica Moldova activitatea de lobby se desfășoară cu o frecvență zilnică și de către majoritatea actorilor economici, ONG-uri, asociații patronale etc. Paradoxul constă în faptul că majoritatea dintre acestea nici nu știu că exercită de fapt un lobby. Prin urmare, această activitate rămâne a fi una necunoscută pentru majoritatea părților interesate în a beneficia și a utiliza acest instrumentar. Pentru a clarifica și înțelege corect lucrurile, trebuie conștientizat faptul că acest scenariu se întâmplă în orice stat și nu este o caracteristică negativă ce trebuie evitată sau eliminată. Este, foarte simplu, un element indispensabil al democrației.

Se poate auzi pe alocuri utilizarea termenului de „lobby”, în medii academice, instituții publice în cadrul unor discuții ale funcționarilor publici, sensul acestui termen însă este unul denaturat sau în cel mai bun caz, superficial. Prin elaborarea acestui studiu, încercăm să relevăm faptul că a face lobby nu înseamnă doar o pledoarie pentru un interes anume, ci implică un sistem de acțiuni și gândire extrem de vast, complex și tehnic.

Într-un stat mic, în curs de dezvoltare precum este Republica Moldova, unde interesul constituie elementul de bază în construcția relațiilor politico-socio-economice, elucidarea sau transparentizarea lobby-ului este cu atât mai necesară și o să explicăm și de ce.

Iarăși cu riscul de a ne repeta, fenomenul interesului drept element constitutiv al relației politico-socio-economice, nu este

caracteristic doar Republicii Moldova. Este un aspect absolut normal și prezent în orice stat sau comunitate de pe planetă. Acest aspect devine problematic doar atunci când manifestarea sau exercitarea interesului duce la ingerința sau afectarea libertăților celor din jur. Iar intensitatea sau sesizarea acestui impact, variază în funcție de mărimea statului, societății, sistemului birocratic etc. Într-un stat cu o economie puternică, organizată și bine fundamentată, dar în primul rând cu un spațiu geografic mare, influențarea unei decizii de către un interes particular are un impact mai puțin dramatic. Pe când, aceiași situație într-un stat cu dimensiunile Republicii Moldova, acest scenariu poate căpăta proporții și consecințe impunătoare. Cel mai important lucru însă rămâne de spus – scenariile de mai sus nu înseamnă nicidecum activitatea de lobby. Există o terminologie radical opusă, specifică, care se numește *trafic de influență*, *acțiuni de corupție etc.* Aici intrăm însă cu totul într-o altă jurisdicție, unde finalitatea stă în mâinile unor organe de forță abilitate.

Revenind asupra situației actuale din perspectiva lobby-ului în Republica Moldova, activitatea de lobby este exercitată foarte frecvent. În lipsa unei monitorizări sau reglementări a acesteia însă, de cele mai multe ori aceasta degradează în trafic de influență. De aici și confuzia între aceste două elemente.

Vom încerca să aducem mai jos un exemplu, unde o acțiune de lobby constructiv/ pozitiv a dus la reperierea unei economii pro-

fund industrializate la standardele și cerințele societății.

Până acum câteva decenii, problemele de mediu la nivelul instituțiilor și decidenților politici europeni ocupau un segment extrem de îngust din punct de vedere al importanței și relevanței la formularea politicilor europene. Privind astăzi însă, vedem că anume acele state europene și decidenți politici despre care am vorbit puțin mai sus, au devenit cei mai înverșunați și exemplari promotori ai politicilor și principiilor ecologice. Germania zilelor de astăzi este unul dintre fruntașii UE în ceea ce privește utilizarea energiilor alternative și implementarea celor mai bune practici de protecție a mediului. Cu toate acestea, doar 50 de ani în urmă acest stat era unul dintre cele mai industrializate din zona europeană, care aducea practic cel mai mare prejudiciu asupra mediului.

Ideea este că tot acest rezultat a putut fi obținut doar datorită manifestării unui extrem de intens și constructiv lobby din partea ONG-urilor și actorilor interesați în implementarea celor mai bune politici de mediu.

1. Exemple de lobby pozitiv în Republica Moldova

Reieșind din practica legislativă din Republica Moldova, *per ansamblu* este destul de dificil să discutăm despre practici pozitive sau negative de lobby, odată ce nu avem deocamdată un reper legal în acest sens, o definiție clară a ceea ce este lobby, pentru a ști în oglindă ce poate constitui un lobby negativ. Cu toate acestea, reieșind din experiența vecinilor occidentali, putem ferm susține că cele mai relevante practici de lobby constructiv, au loc în acele segmente ale sectorului public, unde

printr-o reglementare specifică, impactul asupra societății civile devine imediat și dramatic în cazul în care reprezentanții acesteia nu sunt consultați și implicați în mod direct.

Putem vorbi astfel despre:

- participarea societății civile la procesul de luare a deciziilor. Legea Nr. 239 din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional este un produs al implicării active a reprezentanților societății civile. Astfel, la insistența și inițiativa acestora, în urma unor ample campanii de advocacy și ulterior, activități de lobby, a fost posibilă adoptarea unei astfel de legi. Mai mult decât atât, în sprijinul acestei aserțiuni putem menționa faptul că Republica Moldova este una din puținele țări care are o reglementare specifică la acest capitol. Acest lucru denotă faptul că adoptarea unei asemenea legislații nu ține de procesul birocratic natural de elaborare a actelor legislative într-un stat. Este mai degrabă produsul unei ingerințe noi și creatoare în cadrul acestui mecanism;
- asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați. Este un alt domeniu, unde nu s-ar fi reușit asigurarea reprezentativității și interesului părții feminine în cadrul actului decizional. Astfel, drept rezultat al implicării extrem de active a mișcărilor societății civile din Moldova în vederea asigurării egalității șanselor de gen, avem elaborată și adoptată în data de 9 februarie 2006 Legea Nr. 5 cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați. În aceeași ordine de idei, putem menționa faptul că drept rezultat al promovării extrem de intense a intereselor egalității gen de către organizațiile societății civile din acest sector, s-a reușit impunerea exercitării unei expertize și filtrării a procesului de elaborare a documentelor de politici, inclusiv prin prisma asigurării respectării principiului egalității de gen.

2. Exemple de lobby negativ în Republica Moldova

După cum am mai spus-o în repetate rânduri, este destul de greu să calificăm anumite activități de lobby drept pozitive sau negative, în lipsa unui cadru de reglementare care să stipuleze clar ce înseamnă activități de lobby, limitele acestora etc. Cu toate acestea, reieșind din logica și practica țărilor europene, putem hașura o siluetă a unor practici similare și în Republica Moldova.

În mod special, aș vrea să menționez în acest sens acele practici negative care au, sau au avut, totuși la bază anumite justificări de ordin legal. Fiindcă, reieșind din logica prezentată în studiu, odată ce ieșim din sfera legalității nu mai putem vorbi despre activități de lobby, ci cu totul alt gen de fenomene.

Unul din exemplele ce poate fi oferit în acest sens, este situația creată pe piața medicamentelor din Republica Moldova. Este un caz specific, asupra căruia s-au autosesizat toate structurile și instituțiile guvernamentale, inclusiv cea a prim-ministrului. Principala problemă la acest capitol, consta în faptul că mecanismul de stabilire a prețurilor la medicamentele importate pe piață era unul extrem de defectuos. Extrem de defectuos însă nu doar din cauza furnizorilor/agenților economici, ci și a organelor competente de reglementare a acestui sector.

Putem spune astfel că vorbim în acest caz despre un lobby negativ, deoarece la influența și insistența jucătorilor interesați în perpetuarea nereglementării corecte, prin pîrghii oficiale de stat, s-a ajuns la favorizarea anumitor operatori în defavoarea beneficiarului larg, consumatorului, societății publice *per ansamblu*.

Un alt exemplu recent în acest sens, îl putem oferi în domeniul reglementării prețului la produsele petroliere. Este un subiect destul de mediatizat în presa din Republica Moldova din ultima vreme. Astfel, aspectul-cheie la acest capitol constă în faptul că, în ciuda existenței unei concurențe în ceea ce ține de diversitatea operatorilor și furnizorilor produselor petroliere pe piață (ceea ce în mod normal duce imediat la existența unui preț optim al produselor și oferte avantajoase consumatorului final), asistăm la un fenomen destul de interesant pe piața din Moldova. În urma creării unui consorțiu și parteneriat strâns (s-au cum a fost calificat în presă, cartelul petroliștilor) între toți agenții economici de profil pe de-o parte și, funcționarii publici responsabili de reglementarea sectorului de cealaltă parte, a fost posibilă imitarea unei structuri de monopol. În acest fel, în pofda diversității surselor și furnizorilor, prețul produsului final era negociat și agreat de către toți factorii implicați, în afara regulilor naturale ale pieței libere, fiind astfel intimidată principiile fundamentale ale democrației.

Considerăm suficiente exemplele de mai sus în vederea creării unei imagini asupra ideii transmise, deși cu siguranță exemple de acest gen pot fi aduse în continuare.

3. Opinii asupra mecanismului de reglementare a activităților de lobby

În Republica Moldova au fost întreprinse două tentative de adoptare a unui proiect de lege asupra activității de lobby. Ambele proiecte au fost înaintate la inițiativa deputatului Mihai Petrache, pe timpul președinției lui Pe-

tru Lucinschi. Ambele proiecte au fost respinse și scoase de pe ordinea de zi a ședințelor Parlamentului în care urmau a fi discutate.

Acest lucru denotă un singur lucru, dezinteresul clasei politice din Moldova asupra reglementării acestei practici. Astăzi lucrurile nu s-au schimbat prea mult. După 10 ani clasa politică nu a manifestat niciun interes în vederea promovării acestei abordări. Nici măcar primii inițiatori nu au mai manifestat presiuni și încercări de a convinge clasa politică asupra necesității și avantajelor pe care le poate oferi această practică.

Asistăm astăzi la o popularizare treptată a cuvântului de lobby, doar atât însă. Practica și mai puțin reglementarea acestei activități, nu interesează pe nimeni. La o simplă căutare a cuvântului lobby/Republica Moldova pe Internet, rezultatele nu sunt numeroase. Apar câteva articole în presă, câteva interviuri răzlețe în care a fost scăpat cuvântul lobby, utilizat probabil chiar întâmplător de către interviuat. Ne-a atras însă atenția un articol de pe portalul Jurnal.md intitulat “Ghimpu: Societatea civilă să fie mai incisivă în relația cu guvernarea”.

„Societatea civilă nu trebuie să aștepte să fie invitată oficial să coopereze cu guvernarea. Trebuie să fiți mai incisivi, să ne căutăm unii pe alții, pentru a rezolva problemele societății”, sau „Dacă Ghimpu va refuza să colaboreze cu societatea civilă, atunci să fie taxat”. Acestea sunt declarațiile Dlui Ghimpu aflat în poziția de președinte al Parlamentului Republicii Moldova. După cum observăm, este o chemare a societății civile de a aborda factorii de decizie, o chemare spre a face lobby mai intens și cu curaj.

Cu toate acestea, este incertă procedura de abordare propusă. Ca și un actor cu

adevărat interesat în a contacta și a discuta cu un factor de decizie, pentru noi este incertă formula în care am putea face acest lucru. Chemarea Dlui Ghimpu pare a fi una prietenoasă și bine intenționată, nu sunt vizibile însă limitele raportului, cum ar putea fi influențat sau convins un factor de decizie asupra unei problematice. Mai mult decât atât, acest soi de chemare nu relevă și obligativitatea sau asigurarea că acele reflecții, recomandări sau interese vor fi oarecum luate în considerație. În lipsa unui mecanism clar, este incertă situația cum acestea pot deveni utile sub o formă sau alta.

În continuarea aceluiași articol, găsim unele reflecții pe marginea aceleiași tematici, ce aparțin Dlui Ioniță, deputat al Parlamentului Republicii Moldova din partea fracțiunii Partidului Liberal Democrat din Moldova (PLDM). Dlui a menționat că societatea civilă are posibilitatea de a exercita și practica un lobby pe lângă factorii de decizie, cu toate acestea, consideră că aceste relații nu necesită a fi oficializate - „Fiind președintele Comisiei parlamentare pentru buget și finanțe am primit mai multe solicitări și e foarte bine acest lucru. Cei din business încearcă să facă lobby și același lucru ar putea fi făcut și în celelalte domenii”.

Cu alte cuvinte, putem susține că așa cum acum 10 ani nu exista un interes în vederea reglementării specifice a acestei activități, nici astăzi nu suntem martorii unei evoluții la acest capitol. Motivele pot fi diverse, pe care doar factorii de decizie le pot cunoaște. Noi putem însă intui și presupune, reieșind din frânturi și fraze scăpate prin diverse articole și interviuri.

II. CONEXIUNEA ACTIVITĂȚILOR DE LOBBY ȘI ADVOCACY

Lobby-ul are o definiție mai specifică, care în general, „include doar activități care cer decidenților politici să ia o poziție fixă pe un segment specific al legislației, sau care cere altora să solicite același lucru. Prin contrast, în limbajul comun definiția lobby-ului include, de obicei, orice discuție a problemelor cu factorii de decizie”.¹

Advocacy „se referă la orice activitate pe care o persoană sau organizație o întreprinde în vederea influențării politicilor. Există o marjă de interpretare destul de mare în această definiție, unii oameni considerând a fi advocacy orice activitate care nu ține în mod special de lobby, cum ar fi demonstrațiile publice spre exemplu”.²

În aceeași ordine de idei, conform dicționarului Oxford, advocacy înseamnă „srijinul public sau recomandarea unei cauze sau politici specifice”.³

Să vedem ce putem deduce din cele spuse mai sus.

În linii generale, lobby-ul ține mai mult de promovarea unor interese, fie ele individuale, de grup sau ale unei organizații, prin influențarea în mod direct asupra politicilor publice, instituțiilor publice și chiar a factorilor de decizie.

Prin advocacy, înțelegem mai degrabă promovarea sau susținerea unei cauze/idei în

¹ Lobbying Versus Advocacy: Legal Definitions, Non Profit Action, 1742 Connecticut Avenue, NW Washington, DC 20009, disponibil pe pagina web: <http://www.npaction.org/article/articleview/76/1/248>, accesat în august 2010.

² Ibidem.

³ Dicționarul Oxford on-line, valabil la adresa web: http://oxforddictionaries.com/view/entry/m_en_gb0010410#m_en_gb0010410, accesat în august 2010.

fața unei instituții publice sau factor de decizie.

După cum observăm, diferența apare la nivelul de abordare, care este doar unul principal. Advocacy cuprinde un spectru mai larg de activitate, în acest sens lobby-ul devenind un segment integrat al activității de advocacy. Prin urmare, putem spune că activitatea de lobby implică întotdeauna advocacy, în timp ce advocacy nu necesită utilizarea lobby-ului de fiecare dată. De aici putem conchide de unde vine confuzia destul de evidentă între aceste noțiuni.

Advocacy are avantajul de a lua caracterul unei activități deschise, de susținere și promovare a unor cauze de interes public general. Advocacy poate presupune:

- Promovarea unor principii precum: drepturile omului și egalitatea gen, promovarea femeilor în procesul decizional, principiul non-discriminării etc.;
- Campanii educaționale și sociale: Dăruiește o poveste, Salvați copiii etc.;
- Educarea opiniei publice privind anumite inițiative legislative;
- Organizarea de întruniri și dezbateri în cadrul unor emisiuni televizate...

După cum vedem, toate aceste activități poartă un caracter general, o abordare și promovare largă, publică destinată atenției întregului panteon al factorilor de decizie.

Ori, diferența la acest capitol, între advocacy și lobby, este că lobby-ul se vrea a fi mai specific. Lobby-iștii încearcă să influențeze

în mod direct promovarea, abrogarea sau modificarea unor acte legislative, în numele unui interes privat, al unor organizații, asociații, sindicate etc.

Bineînțeles că și lobby-ul are componenta sau caracteristica de a promova anumite interese prin metode publice, campanii informaționale în masă. Astfel, putem spune că aceste două activități merg într-un tandem perfect. Atunci când lobby-ul merge pe filiera de promovare a unor interese prin metode generale (publicitate, campanii, știri, emisiuni televizate etc.), intrăm în sfera advocacy și invers, atunci când în advocacy se ajunge la influențarea într-un mod direct a unor factori de decizie în persoană, sau acte legislative, intrăm în sfera lobby-ului.

Atît timp cît prin practica lobby-ului nu se încalcă nici o normă sau reglementare legală, atît timp cît activitatea de advocacy este una indispensabilă și absolut legală, lobby-ul fiind un instrument al acesteia, este eronat să categorisim într-un mod negativ lobby-ul.

Este adevărat că de multe ori sub practica de lobby sunt ascunse anumite activități negative, limita sau granița între acestea fiind una foarte subțire, este totuși incorect să aplicăm marcaje de orice gen, încă de la această etapă.

Cazuri practice de advocacy finalizate în lobby

O să încercăm în rîndurile de mai jos să identificăm anumite practici sau activități de advocacy în spațiul politic din Republica Moldova care, conform definițiilor de mai sus, vor suferi în procesul de realizare o transhumanță sub forma activităților de lobby.

Este o caracteristică universal acceptată, aceea că activitățile de advocacy în tandem

cu cele de lobby, sunt utilizate drept metode-cheie de reglementare în acele sectoare mai sensibile, unde fără implicarea beneficiarilor finali, cetățenilor vizați, instituțiile publice nu ar reuși să acopere întreg cadru de reglementare. Cauza fiind una simplă și logică, este un domeniu destul de intim care vizează în mod direct modul de viață a unei pături concrete a societății. Astfel, fără implicarea acesteia în procesul de luare a deciziilor, s-ar produce o reacție imediată și acută în lanț, cu prejudicii și rezonanță negativă semnificativă.

Orientîndu-ne asupra cîmpului decizional din Republica Moldova, putem identifica mai multe activități de advocacy care s-au materializat prin activități de lobby și, într-un final prin adoptarea, abrogarea sau modificarea unor acte legislative/normative specifice.

Făcînd o radiografie generală, putem menționa următorul set de asemenea cazuri:

- Legea nr. 26-XVI din 22 februarie 2008 privind întrunirile, adoptată drept inițiativă a societății civile, reprezentată de organizațiile: PromoLex, CREDO, Amnesty International, Institutul pentru Drepturile Omului (IDOM);
- Crearea Mecanismului Național de Prevenire a Torturii - CREDO, Amnesty International, Institutul pentru Drepturile Omului (IDOM);
- Legea voluntariatului Nr. 121 din 18 iunie 2010 - Centrul Tineri și Liberi, CREDO, CONTACT, etc.;
- Crearea Agenției de Plăți în Agricultură - Uniagroprotect, IDIS „Viitorul” etc.;
- Mecanismul național de asistență juridică garantată de stat - SOROS, etc.;
- Legislația cu privire la organizațiile necomerciale.

Spre exemplu, pentru a releva de o manieră mai detaliată cum se întâmplă acest proces de advocacy, informația de mai jos constituie un anunț referitor la un proiect specific promovat de PromoLex:

“Libertatea întrunirilor ca mijloc de exercitare a dreptului la opinie și libera exprimare

Decembrie 2007 - Ianuarie 2009

Scopul acestui proiect este de a promova dreptul la întrunire în Moldova. Proiectul este implementat în parteneriat cu Centrul de Resurse al Organizațiilor Neguvernamentale pentru Drepturile Omului din Moldova (CReDO) și Centrul de Promovare a Libertății de Exprimare și a Accesului la Informație “Acces-info”.

Obiectivele proiectului: ajustarea cadrului legislativ în conformitate cu standardele internaționale în vederea asigurării dreptului de întrunire în Moldova; atenționarea factorilor de decizie relevanți în legătură cu abuzurile și încălcările existente în ceea ce privește exercitarea dreptului la întrunire în Moldova; promovarea și formarea practicilor pozitive în ceea ce privește procedurile de organizare și desfășurare ale întrunirilor în Moldova; promovarea exercitării dreptului la întrunire în rândurile societății civile din Moldova.

Proiectul **prevede elaborarea și promovarea noii Legi cu privire la întruniri în Moldova**; 5 traininguri pentru circa 100 de judecători și procurori privind libertatea de întrunire în Moldova; 5 traininguri pentru circa 100 reprezentanți ai autorităților publice locale, forțelor de ordine și ONG privind libertatea de întrunire în Moldova; publicarea Ghidului Organizarea și Desfășurarea Întrunirilor / Aspecte Legislative; publicarea Studiului privind Dreptul la Libertatea de Întrunire în Moldova / Retrospectiva anilor 2007-2008; reprezentare în fața instanțelor naționale și internaționale (CtEDO) în cauzele care se referă la încălcarea dreptului la libertatea de întrunire.

Proiect realizat cu sprijinul financiar oferit de Agenția Suedeză de Dezvoltare și Cooperare Internațională (Sida) și Fundația Soros-Moldova (FSM).⁴

Este un caz tipic, prin care se inițiază un proiect specific, care are drept scop elaborarea unei legi. Este prevăzut de asemenea și termenul de realizare a proiectului de advocacy – Decembrie 2007 – Ianuarie 2009. Drept rezultat, Legea nr. 26-XVI privind întrunirile a fost adoptată în data de 22 februarie 2008.

4 <http://www.promolex.md/index.php?module=projects&cat=1&item=112>

III. ANALIZA CADRULUI DE REGLEMENTARE A TRANSPARENȚEI ÎN PROCESUL DECIZIONAL

Prezența principiului transparenței actului decizional, este un element primordial al mecanismului democratic. Ce îl face însă pe acesta atât de indispensabil?

Este un lucru bine cunoscut faptul că, elaborarea proiectelor de acte legislative și normative, în marea lor majoritate, este efectuată la inițiativa și de către instituțiile și autoritățile publice ale statului, Guvernului, Președintelui sau deputaților, care au drept de inițiativă legislativă. Or, în aceste condiții, pentru ca aceste proiecte să-și aibă justificarea, ele trebuie să fie identificate și asimilate cu nevoile societății civile, sau mai corect spus, ideea elaborării acestora trebuie să rezulte din înseși necesitățile societății civile largi.

Lucrul enunțat mai sus nu poate fi realizat însă, dacă nu este asigurată anume această transparență a procesului de luare a deciziilor. În lipsa acesteia, precum și a posibilității de a influența procesul de elaborare a cadrului legislativ-normativ, duce de cele mai multe ori la înstrăinarea și îndepărtarea societății civile de autoritățile publice, iar în cazul unor probleme extrem de sensibile pentru societatea largă, pot apărea chiar nemulțumiri și manifestații publice în masă.

Asigurarea transparenței actului decizional nu este însă benefică doar societății civile, ci și autorităților publice care inițiază

și elaborează cadrul de reglementare normativ-legislativ.

În cazul în care un proiect normativ sau legislativ este elaborat doar la decizia organelor centrale, fără implicarea opiniei publice, procesul de implementare a acestuia va deveni unul anevoios, foarte îndelungat și exagerat de costisitor. Or, în caz contrar, dacă se va asigura încă de la primele etape, coordonarea acestuia cu opinia publică și societatea civilă, atunci procesul de implementare va fi unul relativ scurt și fără impedimente sau costuri exagerate.

Acest lucru a fost realizat și înțeles de clasa politică din Republica Moldova, fapt care a dus la inițierea unui proces de reglementare a transparenței actului de luare a deciziilor. Realizarea acestui proces a decurs însă de o manieră graduală. Dacă primele inițiative în vederea emiterii unui act specific, care să reglementeze acest raport între societatea civilă și autoritățile publice au avut loc destul de timpuriu (1998-1999), atunci abia în 2005 Parlamentul a adoptat Conceptul de cooperare între Parlament și societatea civilă. În anul 2008, a fost adoptată Legea cu privire la transparența procesului decizional. Astăzi, Republica Moldova este una din puținele țări care au în legislația națională o normă legală specifică privind transparența actului decizional.

1. Legea Nr. 239 din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional

Pornind de la o abordare principial-generală asupra conținutului legii Nr. 239 din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional, ținem să menționăm că problemele majore nu țin neapărat de prevederile tehnice ale acesteia, ci mai degrabă de modul de implementare și aplicare a normelor legale.

O dată ce ne-am propus o analiză a contextului legal, specificăm în mod prioritar două aspecte care prezintă deficiențe vădite. Primul aspect care atrage atenția, ține de *informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei*, iar al doilea de *punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia*.

- *Informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei*

La acest capitol există o problemă vădită ce ține de fixarea termenilor pentru recepționarea recomandărilor. Art. 12, alin. (2) al Legii Nr. 239, stipulează faptul că “Termenul de prezentare a recomandărilor asupra proiectelor de decizie va constitui **cel mult 15 zile lucrătoare** din data mediatizării anunțului referitor la inițierea elaborării deciziei, cu posibilitatea extinderii acestui termen, după caz”.

Ținem să atenționăm asupra faptului că termenul respectiv este insuficient pentru realizarea dezideratului pe care și-l propune inițial legiuitorul. Mai mult decât atât, sintagma *cel mult*, instituie un spațiu extrem de larg pentru interpretări. Astfel autoritățile publice, pot decide unanim, nestingherit și fără justificare, asupra oferirii unor termene chiar mai mici

decît 15 zile pentru examinare și prezentarea recomandărilor.

- *Punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia*

În această privință, art. 10 din lege stipulează următorul lucru: „autoritatea publică asigură accesul la proiectele de decizie și la materialele aferente acestora în modul stabilit de lege”. Nu este prevăzută însă expres obligativitatea de a plasa pe site proiectele de decizie cu materialele aferente acestora, concomitent cu anunțul despre inițierea elaborării.

În aceste condiții, chiar dacă factorii interesați vor putea beneficia de textul și materialele necesare în vederea elaborării unor recomandări, în baza Legii nr. 982-XIV din 11 mai 2000 privind accesul la informație, acest lucru va duce la tergiversarea procedurii și expirarea nejustificată a termenului deja insuficient de 15 zile pentru consultare și examinare. Luînd în considerație timpul necesar pentru întocmirea unei cereri de eliberare a proiectului unei decizii și materialelor aferente, serviciile de logistică, întocmirea răspunsului de către autorități, termenul de 15 zile poate fi adesea epuizat în totalitate.

Este un aspect inadmisibil, o lacună prin care norma legală, care are scopul prin esență de a facilita accesul societății civile la actul decizional, privează de fapt orice actor interesat de acest drept democratic.

Un alt set de lacune pe care considerăm absolut necesar să le menționăm, sunt:

- *Legea nu stipulează condițiile de penalizare, și formele penalizărilor.*

Cu alte cuvinte, atunci cînd o autoritate publică nu respectă norma legală privind publicarea unei informații, respectarea unor termene etc., acest lucru nu este nici monitorizat și nici evaluat. De aici provin practic și datele statistice referitor la implementarea și executarea legii, care ne spun că rata de succes este extrem de descurajatoare⁵.

- *Principiul transparenței instituit prin Lege, trebuie să fie aplicat la orice nivel și etapă al procesului de luare a deciziilor.*

În vederea asigurării unei continuități principiului de transparență, precum și obținerii beneficiilor maxime intuite de legiuitor, consultarea, participarea și implicarea reprezentanților societății civile trebuie să fie realizată încă de la cele mai timpurii etape.

Or, de cele mai multe ori, conform rapoartelor statistice independente, autoritățile publice centrale inițiatoare a unei politici, implică societatea civilă doar la o fază destul de înaintată a procesului, cînd documentul este elaborat și aproape definitivat. Mai mult decît atît, contrar prevederilor legii, reprezentanții societății civile care remit anumite recomandări pe marginea unei politici, nu cunosc finalitatea acestor recomandări și considerații. Acest lucru se întîmplă deoarece sintezele consultărilor de cele mai multe ori nu se întocmesc și nu se fac publice.

- *Legea este extrem de slab aplicată la nivelul administrației publice locale.*

Conform art. 3, domeniul de aplicare al Legii se răsfrînge și asupra autorităților “administrației publice locale: consiliile locale (sătești, comunale, orașenești, municipale, ra-

⁵ Asociația pentru Democrație Participativă (ADEPT), Raport de monitorizare a respectării transparenței decizionale, Chișinău, aprilie – iunie 2010.

ionale), primarii satelor (comunelor), orașelor (municipiilor), președinții raioanelor, serviciile publice descentralizate și instituțiile de interes local”. Cu toate acestea, unii funcționari publici și mai cu seamă societatea civilă, nu cunosc cu desăvîrșire prevederile acestei legi. În acest fel, societatea nu cunoaște dreptul său de participare la actul de guvernare, garantat prin lege, iar datorită lipsei de capacitate instituțională și administrativă la nivelul administrației publice locale, acest principiu este ocolit, de multe ori fără intenție.⁶

- *Incompatibilități la nivelul prevederilor Legii și Regulamentului de aplicare a acesteia*

Un lucru deloc de neglijat, este acela că există o serie de disonanțe și incompatibilități între unele prevederi ale Legii și cele ale Regulamentului de aplicare. Acest lucru duce implicit la crearea unui spațiu de interpretare a normei legale destul de considerabil. Astfel, considerăm necesară procedura de ajustare și rectificare, deoarece în anumite cazuri, aceste neconcordanțe pot permite unei părți sau alteia interesate, să aplice norma care este mai favorabilă, fără a putea fi vizat sau penalizat.

2. Hotărîrea Guvernului nr. 96 din 16.02.2010 cu privire la acțiunile de implementare a Legii nr.239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional

- *Plasarea proiectelor de decizii pe pagina web*

⁶ Angela Danilescu, Adelina Carabulea, Elena Vacarciuc, Diana Darie, Matei Nicolaev, Elena Antohi, Raport de monitorizare – “Accesul la informație și transparența în procesul decizional: atitudini, percepții, tendințe”, Asociația Obștească Centrul de Promovare a Libertății de Exprimare și a Accesului la Informație “Acces-info”, Chișinău.

Este o primă incompatibilitate, care deși pare ne semnificativă, ea poate duce la aplicarea distorsionată a normei legale. Spre deosebire de Lege, Regulamentul de aplicare prevede expres faptul că, proiectul de decizie împreună cu tot pachetul de materiale aferent, trebuie să fie postat pe pagina web a autorității autor, odată cu plasarea anunțului despre inițierea elaborării deciziei.

În vederea eliminării acestei lacune, considerăm absolut necesară înserarea aceleiași prevederi și în textul Legii.

- *„Solicitarea opiniei cetățenilor”*

Așa sună o nouă metodă de consultări publice, introdusă prin pct. 33 al Regulamentului. Este o normă nouă, în plus față de cele prevăzute de Lege, care în principiu se identifică cu o metodă deja existentă, etapa informării despre inițierea elaborării proiectului de decizie.

Deși nu este o eroare de principiu, constituie totuși o lacună în plus ce va duce la îngreunarea procesului de implementare și aplicare a normei legale.

- *„proiect adoptat în lipsa consultărilor publice” vs. „proiect consultat public fără recomandări”*

Următoarea lacună pe care dorim a o interpreta, ține de schimbarea abordării sau calificării statutului unui proiect de decizie. Astfel, atunci când la finalizarea perioadei ofe-

rite recepționării opiniilor și recomandărilor publice pe marginea unui proiect, numărul acestora este nul, Legea prevede că statutul de adoptare a aceluși proiect va fi „proiect adoptat în lipsa consultărilor publice”, dacă autoritatea autor va considera optimă această formulă.

În același timp, Regulamentul stipulează în cazul aceleiași situații descrise mai sus, că în cazul în care nu vor fi recepționate recomandări din partea societății civile pe marginea unui proiect înaintat spre dezbateri, acesta va fi adoptat cu statutul de „proiect consultat public fără recomandări”.

Or, această interpretare poate fi destul de defectuoasă. Luând în considerație faptul că majoritatea paginilor web ale autorităților publice centrale, sunt extrem de evazive, lacunare și pe alocuri complicat de navigat din perspectiva transparenței, motivele lipsei recomandărilor poate fi unul al autorității autor și nu obligatoriu al lipsei de interes din partea societății civile.

- *Lipsa formelor de penalizare*

Un aspect sesizat chiar de la prima lecturare a Legii și Regulamentului, este lipsa prevederilor privind formele de penalizare în cazurile în care normele legale nu vor fi respectate în totalitate. Este o scăpare semnificativă, care lipsește cadrul de reglementare în cauză de greutatea căreia i se cuvine pentru a putea fi respectată și citată.

IV. COMPATIBILITATEA PRACTICII DE LOBBY ȘI CONCEPTUL DEMOCRAȚIEI

Compatibilitatea lobby-ului cu principiul democrației este un subiect destul de delicat și interpretabil. Se are în vedere faptul că este posibilă atât interpretarea pozitivă (utilitatea și aportul pozitiv al lobby-ului în construcția Democrației), cât și cea negativă (subminarea și împiedicarea reprezentativității Democrati-ce). Vom lua și descrie pe rând fiecare dintre aceste scenarii.

Instituțiile europene identifică, spre exemplu, lobby-iștii drept „*persoanele care doresc să intre frecvent în incintele Parlamentelor cu intenția de a furniza informații Membrilor în interesul lor propriu sau al unor terți*”.⁷ De aici reiese faptul că practica de lobby are o misiune benefică asupra factorilor și instituțiilor de decizie, și anume aceea de informare și documentare a structurilor politico-birocratice. Relevant aici este cazul structurilor Europene, care datorită statutului de puteri suprapuse sistemelor politice și instituțiilor de stat naționale ale statelor membre, generează un deficit democratic la nivelul Uniunii Europene (deși nu toți specialiștii în domeniu sunt de aceeași părere, spre exemplu Moravcsik⁸). Cu atât mai mult în cazul dat, orice aport informațional din partea unor actori competenți pe domeniul specific cum sunt lobby-iștii, nu poate fi decât apreciat și binevenit. Un adept al acestei poziții este Van Schendelen, care susține că

rolul și perspectiva lobby-ului în cadrul ‚Concertului European’ este aceea de integrare, de luare a deciziilor eficiente în cadrul UE, precum și perspectiva majorării bunăstării cetățenilor.⁹

Vorbind despre ‚deficitul democratic’ la nivelul UE, Greenwood vine să întărească aceiași poziție susținând că sistemele politice, pentru a-și putea exercita tot spectrul de atribuții decizionale, are nevoie în primul și în primul rând de legitimitate din partea subiecților și adepților săi. Din această perspectivă, autorul vine să completeze ideea cu mențiunea că în această situație, grupurile de interes sunt din ce în ce mai îndreptățite de a-și aduce plusul de valoare, aducând UE mai aproape de cetățenii săi: „*Ei aduc resursele atât de necesare pentru elaborarea politicilor, implementarea, și în oarecare măsură monitorizarea dezvoltării integrării Europene, ajut UE să achiziționeze mai multe competențe politice prin înaintarea către statele membre a unor propuneri irezistibile, asistându-le ulterior în procesul de identificare cu Uniunea Europeană*”.¹⁰

De cealaltă parte a baricadei, autori precum Abromeit, Heinelt și Wendler susțin ideea că lobby-ul grupurilor de interes nu este instrumentul cel mai potrivit pentru eliminarea ‚deficitului democratic’ European. Ei aduc drept argument faptul că scopurile grupurilor

7 Wilhelm LEHMANN, „*Lobbying in the European Union: current rules and practices*”, European Parliament, Luxembourg, 2003, p. iii.

8 A. MORAVCSIK, „*In Defence of the ‚Democratic Deficit’: Re-assessing Legitimacy in the European Union.*” in *Journal of common market studies* 40(4), 2002, p. 603 – 634.

9 R. VAN SCHENDELEN, „*Machiavelli in Brussels: the Art of Lobbying the EU.*”, Amsterdam Universitz Press, Amsterdam, 2002, p. 100.

10 J. GREENWOOD, „*The search for input legitimacy through organised civil society in the EU*” in: *Transnational Associations* (N. 2): p. 145 – 156, 2004, p. 145 – 146.

de interes nu sunt atât de transparente și prin urmare, duc la complicarea factorului democratic. Prin organizarea intereselor s-ar fi putut reduce cu succes acest ‘deficit democratic’ atât de intens vehiculat. Tot aici se mai adaugă și precizările Documentului Alb al UE privind Guvernarea („*The EU White Paper on Governance*”), care a punctat anumite deficiențe și lacune legate de transparența caracterului reprezentativ al grupurilor de interes Europene.¹¹

¹¹ H. ABROMEIT, „*Democracy in Europe: Legitimizing Politics in a Non – State Polity.*”, New York, 1998.

Altfel stau lucrurile în cazul scenariului American. Activitatea de lobby este extrem de bine și în detaliu reglementată, încât atât societatea civilă, cât și actorii politici manifestă un interes și încredere pe alocuri absolută față de grupurile de interese și lobby-iștii clientelari. La toate acestea se mai adaugă și faptul că practica de lobby își poartă originile destul de aproape de începuturile sistemului birocratic american în sine. Prin urmare, în acest fel lobby-ul a devenit un element component al factorului politic în SUA, cu un caracter aproape identic în viziunea opiniei publice. Acestea fiind spuse, în cazul dat nu există nici o problemă sau confuzie legată de identitatea practicii de lobby și compatibilității acesteia cu principiile democrației.

V. DEFINIREA PROBLEMELOR ȘI NECESITĂȚILOR

Este important de spus și de remarcat faptul că activitatea de lobby, este prin esența sa o practică sensibilă, ce necesită și cere de la cei ce o practică o moralitate și verticalitate principială la cele mai înalte standarde. Un lobby-ist adevărat, în afară de capacitățile și abilitățile unui profesionist și strateg desăvârșit în domeniul politicilor publice, trebuie să mai fie un individ responsabil, capabil de a-și asuma responsabilități, să posede o facultate morală și etică și nu în ultimul rînd, să nu treacă peste normele legale ale statului în care activează.

Ori, toate aceste caracteristici înșiruite mai sus sunt atît de sensibile și subiective, încît este foarte greu să garantăm respectarea lor, iar depășirea acestora poate fi ușor scăpată cu vederea și greu de contestat. De aceea, vom încerca să prezentăm mai jos un set de modele adoptate de anumite sisteme politice, în vederea coordonării activității de lobby și exercitarea avantajelor acestuia la cote maxime.

Dar mai întîi de toate, vom încerca să identificăm potențialele probleme legate de necesitatea reglementării fenomenului de lobby.

1. Insuficiența transparentizării procesului decizional.

Atunci cînd vorbim aici despre transparența actului/procesului decizional, nu ne referim la cadrul legal existent, dreptul societății publice de a lua cunoștință și act de orice decizie. Deoarece la capitolul de legislație stau destul de bine în Republica Moldova. Problemele apar la etapa de implementare, monitorizare și evaluare.

Atunci cînd vorbim despre transparentizarea sistemului politic, ne referim la modul de colaborare a celor două mari sectoare în cadrul unei societăți: public și privat. Întrebările cheie care apar în acest context sunt: Este oare compatibil business-ul cu sfera publică? Poate un businessman deveni peste noapte un om politic? Dacă da, cum este asigurată imparțialitatea acestuia față de afacerile private? Cum și pînă unde poate fi acceptată ingerința business-ului în sfera publică și invers? etc.

Toate aceste forme de întrebare apar din cauza unui singur aspect: *Interesul*. Ori, așa cum am mai subliniat și mai sus, interesul privat și modul de manifestare a acestuia, constituie, sau ar trebui să constituie, preocuparea cheie într-o societate transparentă și democratică. Este însă nevoie de o abordare imparțială și obiectivă, deoarece de multe ori manifestarea unui interes personal în cadrul procesului decizional, de elaborare a politicilor, poate scoate la iveală și duce la concluzii extrem de constructive în beneficiul societății *per ansamblu*.

Nu putem opera cu abordări subiecti-

viste. Este un domeniu foarte delicat și prin urmare, trebuie perceput ca atare.

2. Sistemul de monitorizare și evaluare a ingerinței intereselor de business în sistemul politic, extrem de slab.

Atunci când spunem sistemul de monitorizare și evaluare, ne referim cu precădere la cadrul de reglementare existent. Nu există o normă legală care să specifice în mod cert și distinct modul în care pot interacționa activitățile sectorului privat cu cel public. Nu există norme de implementare, monitorizare și sancționare a acestor situații de ingerință.

Suntem martori cu toții la situația în care reprezentanți notorii ai business-ului din Republica Moldova, au acces la funcții politice foarte înalte în stat. În acest context, este aproape imposibilă monitorizarea și asigurarea faptului că anumite domenii de afaceri nu vor beneficia de tratări preferențiale de ordin politic. Instrumentarul legislativ existent este unul extrem de lacunar la acest capitol.

Iar aici ținem să insistăm încă o dată asupra necesității unei abordări imparțiale. Nu trebuie să pornim de la premisa că acele sectoare de business despre care am vorbit în rândurile anterioare, nu trebuie să beneficieze de exprimare și manifestare a intereselor în sfera politicilor publice. Acest lucru însă trebuie exercitat într-un mod echitabil, deschis și non-preferențial pentru toți. Este nevoie de setarea unei palete largi de reguli ale jocului, criteriile de funcționare și limite de acțiune.

3. Cadrul legislativ lacunar, la capitolul conflictelor de interes și codul etic în cadrul sistemului public.

În 2008 a fost adoptată Legea nr. 16-XVI cu privire la conflictul de interese. Aceasta însă setează doar niște prevederi generale, care lasă un spațiu extrem de larg pentru interpretări. Mai mult ca atât, aceasta nu prevede și normele de penalizare în cazul încălcărilor prevederilor legale.

Extrem de important este și faptul că legea respectivă, se aplică doar asupra acțiunilor funcționarilor publici. Este și aceasta o soluție. Dacă reușim să asigurăm un cadru legislativ care să fie implementat, monitorizat și respectat în totalitate de către funcționarii publici, putem pune la dezbatere necesitatea unei reglementări specifice a activității de lobby (vezi cazul Regatului Unit al Marii Britanii).

Cred însă că suntem departe de acel moment. În plus, dacă nu este reglementată și activitatea de influențare a sectorului privat asupra celui public, dacă nu sunt stipulate și indicate cu linie verde și roșie limitele de aplicare a unei influențe, atunci oportunitățile de a evita și ocoli prevederile legale devin din ce în ce mai numeroase.

Am spus-o în mai multe rânduri, limita între activitatea de lobby și practicile defectuoase (ex. traficul de influență, acte de corupție etc.), este extrem de subțire și opacă. De aceea, este important să identificăm, stabilim și să știm exact toate detaliile, limitele și restricțiile. Reguli clare și fixe pentru toți jucătorii, astfel încât prin

simplică aplicare a unei grile de întrebări cu variante de răspunsuri, să fie posibilă etichetarea unei acțiuni sau inacțiuni drept *lobby* sau invers, *trafic de influență*.

4. Metodele de manifestare a influenței grupurilor de interes slab reglementat, sau chiar nereglementat.

Având în vedere că însăși cadrul normativ privind comportamentul factorilor de decizie și funcționarilor publici *per ansamblu* este superficial și insuficient, atunci ceea ce ține de reglementarea influenței grupurilor de interes, acesta lipsește cu desăvârșire. La acest capitol se pot aduce o serie de argumente atât pro, cât și contra.

Mai în detaliu despre aceasta vom vorbi puțin mai jos.

Un lucru important însă, este acela că nu trebuie să ne deplasăm spre extreme. Și anume, o reglementare superficială nu își va face efectul, imitând doar o procedură care în realitate ar perpetua status quo-ul. În același timp, o reglementare excesivă și prea în detaliu va genera iarăși riscuri de coruptibilitate, confuzii și haos.

Concluzia este că trebuie găsită o cale de mijloc, un lucru evident și aparent banal. Important este însă că nu există reguli și soluții perfecte pentru această cale de mijloc. Ea trebuie adaptată și fixată în funcție de afinitățile, caracteristicile și principiile fiecărui sistem politic în parte. Prin urmare, niciodată lobby-ul american nu va funcționa la Bruxelles, iar cel de la Bruxelles la Chișinău.

VI. IDENTIFICAREA ȘI STABILIREA OBIECTIVELOR

Avînd în vedere complexitatea și specificitatea subiectului, obiectivul general al acestui studiu este următorul:

Înțelegerea și perceperea corectă a noțiunii de lobby atît de către factorii de decizie, cît și de societatea civilă, inclusiv necesitatea reglementării acestei practici.

Obiectivele specifice ale studiului.

1. Înțelegerea necesității de a crea și asigura un plus de transparență instituțională actului de guvernare.

Sporirea transparentizării actului/procesului decizional, este unul din avantajele pe care le poate oferi procedura de reglementare a activității de lobby. În acest fel se poate asigura o deschidere mai constructivă a factorilor decizionali față de opinia publică de orice fel, mai ales la nivelul elaborării politicilor și luării deciziilor.

Actul/procesul decizional presupune implicit, elaborarea de politici în baza nevoilor, necesităților și intereselor societății civile. Vorbind mai punctual, este absolut democratică situația în care, un factor de decizie, în numele electoratului său, celor care i-au oferit votul, să promoveze interesele legitime ale acestora. Putem spune chiar mai mult, aceasta este misiunea cheie a unui decident politic.

Ori, elaborarea și implementarea unui act legislativ prin care să garantezi dreptul la participare, exprimarea opiniei la elaborarea politicilor, nu este su-

ficient. Pentru a influența, a participa la actul/procesul decizional, este nevoie de o paletă considerabilă de cunoștințe specifice. Datorită complexității procesului de guvernare, pe alocuri extrem de birocratizat, membrii societății civile, cu sau fără drept de opinie și participare, sunt practic limitați în a-și exercita acest drept. De aceea, este nevoie fie de a elabora un mecanism de învățare/training a societății privind actul/procesul decizional (ceea ce este aproape imposibil), sau mai rațional, facilitarea creării unui segment de profesioniști care să o facă în numele acestora – *lobby-știi*.

2. Nevoia dezvoltării unui sistem viabil de monitorizare și evaluare a procesului de interrelaționare a sectorului public cu cel privat.

Monitorizarea și evaluarea sunt două procese absolut interdependente și conexe. Atunci cînd vorbim despre monitorizarea procesului de interrelaționare a sectorului public cu cel privat, trebuie să ne axăm în primul rînd pe colectarea datelor privind problemele ce apar de-a lungul acestui proces, obiectivele acestuia, metodele de atingere a obiectivelor.

În același timp, evaluarea are drept scop analiza tuturor datelor colectate în procesul de monitorizare și furnizarea explicațiilor atunci cînd apar anumite consecvențe.

Ca și monitorizarea și evaluarea, într-un sistem politic democratic sectorul public și cel privat trebuie să devină două elemente interdependente și indispensabile procesului de guvernare și luare a deciziilor. Fe-

nomenele și modificările din sectorul privat, nevoile acestuia, trebuie să genereze interes în sectorul public. Și la rândul său, activitățile din sectorul public vor avea tot timpul impact direct asupra proceselor din sectorul privat.

Scopul principal însă, este acela ca aceste modificări și reacții, să aibă drept finalitate doar acțiuni constructive și benefice. De aceea, este indispensabilă acestui mecanism procedura de comunicare pozitivă. Ori, misiunea specialiștilor din domeniul afacerilor publice, lobby-iști, grupurilor de interese este tocmai aceasta, de a aduce la cunoștința factorilor de decizie acea informație necesară procesului de guvernare, de la nivelul sectorului privat.

3. Necesitatea îmbunătățirii cadrului legal existent, ce reglementează conduita factorilor de decizie și funcționarilor publici în procesul de elaborare a politicilor.

Privind din perspectiva normelor de conduită în cadrul sistemului public, cadrul legislativ existent este unul foarte general și cu un impact prea nesemnificativ. Deși există legea cu privire la conflictul de interese, procedura de asigurare a implementării acesteia este una extrem de defectuoasă. Important este însă și caracterul acestei legi, care prin esență nu poate asigura funcționalitatea sistemului/sectorului public conform unor norme etice de imparțialitate față de sectorul privat.

Principala acțiune ce necesită a fi întreprinsă la această fază, în vederea inițierii procesului de ameliorare, este modificarea cadrului legal. Acesta trebuie să fie unul detaliat, să prevadă sancțiuni relevante, proceduri de implementare și monitorizare.

Următorul pas, după asigurarea cadrului legisla-

tiv, este nevoia de elaborare a unui mecanism ramificat de aplicare a legislației. Eliminarea aplicărilor preferențiale este un concept fundamental ce trebuie depășit. Asistăm de ceva vreme și la discuții privind necesitatea chiar a unei legi a lustrației, idee care s-a tot perindat prin birourile factorilor de decizie.

4. Conștientizarea avantajelor reglementării procesului de influențare asupra sectorului public de către grupurile de interes și lobby-iști.

Ce se poate întâmpla atunci când nu există un cadru legal, în baza căruia o activitate să fie reglementată și să poată fi practică într-o formă legală. Următorul pas este doar acela de autoreglementare. O soluție aparent acceptabilă, dar în același timp lacunară.

În primul și în primul rând, autoreglementarea poate fi interpretată drept o încercare de ocolire sau evitare a unor norme legale de transparentizare. Astfel, în lipsa unei legi, prin autoreglementare se poate crea doar o impresie a voinței de transparentizare a procesului de activitate. Cu toate acestea, în situația când tu singur decizi asupra normelor și limitelor transparenței, tot tu poți decide și în ce măsură și cât de mult vei oferi acea transparență. Se creează un paravan, în spatele căruia nimeni nu va putea verifica veridicitatea informației oferite de către companiile și practicienii lobby-ului, sau dacă acea informație este completă.

În situația opusă, când avem o lege a lobby-ului, avem de asemenea prevăzute sancțiuni, în cazurile în care lobby-iștii nu se conformează acestora sau nu oferă informația cerută în totalitate. Se pot aplica amenzi, în cazuri extreme ajungându-se pînă la retragerea licenței de activitate în domeniu. Ori, în lipsa unui cadru legal, controlul asupra aspectelor de mai sus este redus la limită.

VII. FORMULAREA OPȚIUNILOR

1. Opțiunea *Status-quo*.

Opțiunea în cauză prevede neintervenția statului asupra situației existente. Astfel, activitatea de lobby nu va fi recunoscută ca atare, ceea ce va duce în continuare la:

- perpetuarea percepției denaturate a acestei noțiuni, definiții sau chiar concept dacă doriți;
- facilitarea transparentizării procesului decizional nu va mai fi posibilă;
- accesul opiniei publice și impactul pozitiv a acesteia asupra procesului de elaborare a politicilor, nu va fi îmbunătățit;
- tratamentul preferențial față de anumite segmente de business va continua să beneficieze de un paravan solid;
- iar cel mai important, modalitățile de influențare asupra procesului de elaborare a politicilor, de luare a deciziilor va rămâne în continuare un mister pentru opinia publică și beneficiarii reali.

Beneficii/Avantaje

Din punctul nostru de vedere, beneficiile nereglementării lobby-ului sunt inexistente, sau în cel mai bun caz prea minore pentru a fi luate în calcul. Cu toate acestea, avantajul cheie care poate fi totuși menționat, este acela că statul, Guvernul nu va fi nevoit să depună nici un efort în vederea instituționalizării acestei practici, ceea ce poate implica anumite cheltuieli administrative, financiare, etc.

Vor continua însă să beneficieze acei

actori, interesați în perpetuarea situației actuale. Cei ce nu doresc transparentizarea acestui segment, anume pentru a beneficia de acea cortină pe care o asigură acest gen de influență, atâta timp cât regulile de joc sunt cunoscute doar de un cerc restrâns de subiecți.

Impactul fiscal

Pozitiv:

Impactul fiscal pozitiv pe care îl putem intui la această etapă, privind nereglementarea activității de lobby, este acela că se vor evita anumite costuri administrative legate de elaborarea cadrului legislativ. De asemenea, având în vedere că domeniul de lobby nu a mai fost reglementat și instituit drept practică, poate apărea necesitatea creării unor instituții, comisii sau departamente de stat, cu scopul de a gestiona, implementa, monitoriza și evalua respectarea cadrului legislativ. Astfel, în cazul nereglementării, cheltuielile aferente acestor mecanisme pot fi evitate.

Negativ:

Impactul negativ din punct de vedere fiscal, ține în mod prioritar de periclitatea procesului de acumulare a surselor financiare la bugetul de stat. Important aici de menționat însă, că acest impact negativ nu se observă în mod direct. Este un proces camuflat, ceea ce îl face greu de perceput și considerat de către atenția opiniei publice și, chiar a unor factori de decizie.

În primul și în primul rând, defectul che-

ie este acela că se limitează procesul de transparentizare și participare la actul decizional și de elaborare a politicilor. Acest lucru, implicit, duce la apariția tentației de a sustrage anumite avantaje și tratări preferențiale. În acest fel, este încălcat chiar și principiul tratamentului echitabil față de toți potențialii beneficiari de pe piață. De asemenea, avînd în vedere faptul că în actualul context, doar anumiți jucători de pe piață pot beneficia de *know how*-ul procesului decizional, acest scenariu poate servi drept o modalitate pentru aceștia din urmă de a genera cazuri de coruptibilitate. Cel mai grav aici este, însă, faptul că datorită cunoașterilor regulilor de joc, aceste cazuri pot fi ușor manipulate și sustrate din vizorul atenției organelor competente.

Reieșind din cele expuse mai sus, este cert faptul că prin tratamentul discriminatoriu al beneficiarilor, are de suferit extrem de mult sectorul Întreprinderilor mici și mijlocii (IMM). Ori, într-o societate democratică, tocmai acest sector este acela care poate asigura dezvoltarea și menținerea unei economii de piață puternice și stabile.

Impactul administrativ

În cazul în care situația rămîne neschimbată, activitatea de lobby continuînd a fi nereglementată, impactul administrativ rămîne și el a fi minim. Nu va exista nevoia utilizării resurselor pentru elaborarea unui proiect de lege, înființare a unor instituții, direcții, comisii de etică, care să urmărească implementarea, monitorizarea și evaluarea cadrului legislativ.

Impactul economic

Atunci cînd încercăm să estimăm impactul economic al unei politici, trebuie să considerăm în primul rînd modul în care acesta se

va manifesta asupra competitivității, productivității și mediului concurențial.

De asemenea, un alt aspect ce trebuie luat în considerație la această etapă, este impactul asupra categoriilor de antreprenori – întreprinderi mici, mijlocii și mari.

Pozitiv:

Impactul economic pozitiv al nereglementării activității de lobby, constă implicit în perpetuarea situației actuale a sectorului economic din Republica Moldova.

Acest lucru înseamnă, predominarea companiilor și întreprinderilor mari pe piață, dezvoltarea unor modele de business, întreprinderi puține la număr dar impunătoare ca și mărime, sume importante la buget sub forma taxelor și impozitelor, creșterea atractivității pentru investiții similare (companii industriale multinaționale) din exterior.

Un aspect pozitiv mai poate fi considerat și faptul că, colaborarea organelor de control, serviciilor fiscale și altele, cu aceste întreprinderi va fi unul mai ușor. Va exista un set redus dar fix de modele, care odată asimilate, se vor schimba rar sau vor putea fi aplicate în rînduri repetate.

Negativ:

Reieșind din cele constatate și prezentate mai sus în acest studiu, activitatea de lobby în Republica Moldova constituie o practică cunoscută unui cerc restrîns de beneficiari. Aceștia sunt în mare parte fie actori politici, fie reprezentanții cei mai notorii ai mediilor de afaceri. Ori, așa cum spune practica mondială a dezvoltării valorilor de piață, întreprinderile mici și mijlocii sunt adevăratul motor al progresului economic și nicidecum, întreprinderile mari, de monopol/oligopol.

Contrar acestei afirmații, interesele reprezentanților sectorului economic de mijloc și mic, sunt subreprezentate în Moldova. Acest lucru duce implicit la împiedicarea dezvoltării fenomenului de creștere a productivității și calității serviciilor.

Odată ce interesele companiilor mici și mijlocii nu sunt reprezentate și promovate ca atare, aceasta duce la descurajarea dezvoltării acestei nișe de piață. Ulterior, scenariul respectiv va genera: o situație de monopol, servicii necalitative și necompetitive pe alte piețe externe, venituri bugetare limitate. De asemenea, fenomenul coruptibilității are o priza mult mai facilitată în cazul actorilor mari și puțini, decât a celor mulți și mici.

Impactul social

Pozitiv:

O interpretare pozitivă din punct de vedere social asupra opțiunii *status-quo*, pe care o putem invoca este aceea că datorită faptului că activitatea de lobby nu va fi reglementată în continuare, iar opinia publică, categoriile vulnerabile ale societății nu vor cunoaște beneficiile practicării acestei activități, vor putea să se orienteze și să aprofundeze în continuare mai mult metodele actuale de exprimare a intereselor sale și de influențare a actului decizional din Republica Moldova.

Aici am dori să mai adăugăm următoarea ipoteză: anumiți autori și experți în domeniul lobby-ului au cochetat la un moment dat cu posibilitatea unui eventual risc prin descurajarea dreptului de petiționare al cetățenilor.

Cum se poate întâmpla acest lucru? Prin instituționalizarea și recunoașterea unor instituții, organizații profesionale în dialogarea cu factorii de decizie, politici, poate apărea

percepția în rândul societății că actul de petiționare nu va mai avea greutate sau, pur și simplu nu va mai fi luat în serios. Lobby-iștii ca reprezentanți sau mediatori între societatea civilă și factorii de decizie, vor fi cei cu adevărat ascultați și nu direct populația.

Negativ:

Din câte ne spun instituțiile specializate de pe piață, ONG-urile și organizațiile Societății Civile care se ocupă de promovarea intereselor și valorilor categoriilor vulnerabile ale populației, în pofda reglementărilor legislative existente în materie de transparență și participare la actul decizional, acest mecanism și drept este totuși greu de utilizat de către beneficiarii finali. Din această perspectivă, aspectul negativ al nereglementării activității de lobby, este acela că această stare de fapt va rămâne în continuare aceeași. Implicarea societății civile în actul decizional va rămâne la același statut de formalitate.

Ori, ce face activitatea și practicienii lobby-ului (care pot fi atât companii, corporații, cât și ONG-uri, Societatea Civilă)? Aceștia sunt cei care știu să studieze și să abordeze anumite aspecte dureroase într-o manieră profesionistă și analitică, aducând problematica în fața actorilor politici într-o manieră explicită și gata de a fi inserată în procesul de luare a deciziilor.

Impactul de gen

Pozitiv:

Având în vedere că aspectul egalității de gen și non-discriminării în Republica Moldova la momentul actual este unul destul de sensibil, care atrage atenția organismelor internaționale de profil din ce în ce mai mult, putem

presupune că în cazul opțiunii *status-quo*, situația pe acest segment va rămâne aceeași. Unica soluție în această perspectivă va rămâne doar utilizarea metodelor tradiționale de îmbunătățire a acestui fenomen.

Negativ:

Activitatea de lobby, prin definiția și esența sa, înseamnă promovarea unor interese în cadrul actului decizional. Doar de aici putem deduce faptul că, prin practicarea, recunoașterea și reglementarea lobby-ului, poate fi generată o paletă extrem de importantă și vastă de instrumente pentru promovarea inclusiv a reprezentativității feminine la orice nivel de luare a deciziilor și de elaborare a politicilor. Vor putea fi instituite organisme profesioniste de profil care vor exercita în mod legal și eficient principiul egalității gen și nondiscriminării. Mai mult decât atât, practicarea activității de lobby la rîndul său nu instituie un principiu de discriminare, aceasta putînd fi practică inclusiv de partea feminină a societății.

Din această perspectivă, putem spune că prin reglementarea activității de lobby și din prisma impactului de gen, vor fi aduse la lumină o serie de aspecte sensibile din societate, care poate astăzi nici nu sunt deocamdată conștientizate.

2. Reglementarea specifică (ex. Legea privind activitatea de lobby).

Un prim efect al reglementării activității de lobby ar fi acela de ieșire din ilegalitate, din latura opacă și întunecată a business-ului. În acest fel, beneficiile activității de lobby, care nu sunt deloc ne semnificative și de ignorat, ar putea fi scoase la lumină și utilizate în circuitul

socio-economic normal al statului.

Trebuie menționat de asemenea faptul că activitatea de lobby este garantată de constituție prin oferirea dreptului la libera exprimare. Iar odată ce acest drept de liberă exprimare devine sau poate deveni treptat o activitate generatoare de profituri, aceasta trebuie reglementată și controlată ca și orice altă activitate economică.

Dezideratul cheie al actului/procesului de guvernare trebuie să fie acela de guvernare cu și pentru cetățeni. Într-o societate democratică, acest lucru se poate obține prin onestitate și transparență manifestate din partea funcționarilor publici și prin oportunitatea oferită cetățenilor, societății civile de a juca un rol important în cadrul actului/procesului de guvernare, chiar la nivelul activităților și planificărilor de zi cu zi.

Este important de menționat faptul că impactul fenomenului Globalizării poate fi identificat și aici. Dezvoltarea acestuia a dus treptat la stabilirea unor modalități similare de practicare a lobby-ului în mai multe state, creînd practic aceleași probleme și întrebări în cadrul unor societăți, care, paradoxal, dintotdeauna au fost diferite prin esență.

Cu toate acestea, suntem de părerea că atunci cînd vorbim despre reglementarea acestei activități, în pofida similitudinilor, cadrul legislativ trebuie să fie elaborat separat, în funcție de particularitățile și specificul fiecărei societăți în parte. Acest cadru de reglementare al lobby-ului nu trebuie să fie elaborat doar în funcție de experiența internațională a altor state, ci în funcție de specificul constituțional al țării și cultura politică a acesteia.

În acest context, apelînd inclusiv la practica internațională, vom încerca să stabilim un set de întrebări cheie, răspunsul cărora generează elementul primordial atunci cînd încercăm să reglementăm activitatea de lobby:

- În primul rând, cine trebuie să fie grupul țintă al reglementării?
- Ce anume, ce tip de informație trebuie să fie obligați în a furniza cei ce vor practica activitatea de lobby?
- Care este modalitatea prin care lobby-ul să fie reglementat? (printr-o lege; un set de norme și proceduri incluse în regulamentele de funcționare a Parlamentului; un Cod de Conduită și Bune Practici).
- Cum poate fi asigurată integritatea reglementării activității de lobby?

Avînd în vedere că opțiunea pe care o avem în considerație aici, este reglementarea activității printr-o normă legală (fie specifică, fie de cadru), vom descrie mai jos un model, un sistem politic cu un profil cît mai similar cu cel existent în Republica Moldova astăzi, în care reglementarea activității de lobby a fost deja implementată cu succes.

Prin urmare, vom vorbi de cazul specific al Poloniei, deoarece fenomenele premergătoare etapei de reglementare a lobby-ului erau mai mult sau mai puțin similare.

Reglementarea activității de lobby în Polonia.

Necesitatea de reglementare a activității de lobby în Polonia, a fost generată aparent de preocuparea și interesul public sporit manifestat față de existența unei practici a lobby-ului necorespunzătoare și incorecte. Aspectele cheie ale noii legislații Poloneze în domeniul lobby-ului, asupra cărora ne vom concentra atenția și analiza, sunt următoarele:

- Scopul acesteia: definiția activităților de lobby și profilurile lobby-iștilor asupra cărora se aplică prevederile legislației;

- Procedurile de înregistrare și divulgare;
- Sancțiunile prevăzute, în cazuri de încălcare a prevederilor legale.

Ca și în Republica Moldova, și nu numai (această percepție este valabilă întregului spațiu balcanic și Europei de sud-est), datorită particularităților socio-politice ale tranziției politice din Polonia, de la un regim socialist la cel democratic, percepția opiniei publice asupra activității de lobby era una absolut negativistă. Investigațiile și studiile efectuate asupra acestui aspect, arătau aproape în totalitate că activitatea de lobby în Polonia, de cele mai multe ori consta în stabilirea unei rețele de contacte informale, prin intermediul cărora interesele unor actori privați erau promovate sub paravanul colaborării mediului de afaceri cu factorii de decizie din sectorul public. Principiul de bază care apărea a fi stat la baza acestei relații, era cel de furnizare reciprocă a serviciilor.

Sunt o sumedenie de metode prin care se pot stabili niște dialoguri și contacte cu factorii de decizie. Totuși, de cele mai multe ori, societatea civilă din Polonia interpreta realizarea acestui dialog între mediul de afaceri și sectorul public, pe baza unor criterii lipsite de etică. Cea mai bună metodă pentru soluționarea oricărui tip de probleme, fiind cea de oferire a unor comisioane ilegale.

Conform unui studiu realizat de Camera Națională de Comerț în anul 1998, în opinia consilierilor locali, unul din trei politicieni reprezenta interesele unei companii private sau cluster de companii, acționînd drept un reprezentant al acestora în cadrul sistemului politic decizional, ca parte a activităților și responsabilităților publice oficiale. Conform aceluiași studiu, Membrii Parlamentului polonez, considerau că aproximativ unul din patru politicieni reprezentau interesele private drept parte

integrantă a responsabilităților oficiale conferite acestora. Un sprijin argumentativ în acest sens este adus și de către un raport asupra corupției efectuat de Banca Mondială în anul 1999, care spune că situațiile în care membrii *Sejm*-ului (Camerei de Jos a Parlamentului) blocau sau favorizau introducerea unor modificări legislative sau chiar pachete legislative *per se*, în schimbul unor remunerări sau beneficii financiare, căpătau forma unei maladii cronice.

Conform altor date ale Institutului de Filosofie și Sociologie, aproximativ 28% din membrii *Sejm*-ului care se aflau în cel de-al treilea mandat, declarau că cel mai des metodele de influențare a Membrilor Parlamentului în exercitarea unor decizii, se exercitau prin acte de corupție sau acțiuni provocatoare de corupție. Astfel, cele mai populare metode erau următoarele:

- Trafic de influență (ex. propunerea pozițiilor de membri în cadrul unor board-uri de supraveghere a unor companii, etc.);
- Mită;
- Donații ilegale;
- Oferirea unor cadouri exagerat de scumpe;
- Beneficii personale (ex. oferire de călătorii, servicii gratuite, studii, etc.);
- Contribuții financiare în timpul campaniilor electorale și finanțarea bugetelor partidelor politice.

Percepția generală, atât a societății civile cât și cea a factorilor de decizie, era aceea că mita (ca și fenomen) avea destulă forță pentru a revoca un act legislativ sau pentru a introduce anumite modificări, sau dimpotrivă, pentru a adopta un set întreg de legislații.

Un alt fenomen important de menționat, este acela că foarte puține persoane care lucrau

în strânsă colaborare cu Parlamentul, declarau că acestea reprezentau interesele unor terți, sau mai mult, că făceau în esență lobby. De cele mai multe ori, statutul acestor figuri era acela de consilieri ai politicienilor, experți pe anumite domenii specifice, niciodată însă ca și reprezentanți ai unor părți terțe la actul/procesul decizional. Aceștea erau prezentați drept corpul legislator *per ansamblu*. Acest lucru nu făcea altceva decât să fundamenteze și mai mult senzația de ingerință suspectă sau dubioasă, nelegitimă asupra actului/procesului decizional.

Trebuie totuși să menționăm însă că, toate aspectele enunțate mai sus, nu ar fi fost suficiente pentru a declanșa procesul de legiferare a activității de lobby în Polonia. Astfel, momentul crucial, motivul fundamental al acestei întorsături, este cu totul altul și anume, așa numita afacere **Rywin**. Aceasta este denumită după numele businessman-ului Lew Rywin și este cea mai cunoscută afacere de corupție din Polonia, care a provocat o anchetă generală din partea unei comisii Parlamentare speciale. Afaceristul Lew Rywin și-a oferit contribuția în vederea modificării Legii asupra mass-media, în schimbul unei sume bănești extrem de mari. Acesta din urmă a declarat deschis faptul că el are acces și poate influența decizia unor factori de decizie extrem de importanți din cadrul Parlamentului. Ceea ce, evident, a dus la demararea unei explozii în lanț în materie de corectitudine și imparțialitate a actului/procesului decizional.

De aici putem deduce faptul că, practic anume acest caz a dus la demascarea și conștientizarea cu adevărat, și de mediul politic și de societatea civilă, a faptului că această activitate trebuie recunoscută și reglementată în așa fel, încât să permită evitarea și redresarea moralității actului de guvernare *per ansamblu*.

Drumul parcurs de Legea lobby-ului

În data de 28 octombrie 2003, *Sejm*-ul a primit proiectul legii asupra activităților de lobby elaborat de către Guvernul polonez. În data de 12 noiembrie 2003, în cadrul sesiunii *Sejm*-ului, o moțiune de respingere sau eliminare de pe agendă a legii lobby-ului a fost respinsă prin majoritatea voturilor, proiectul legii fiind transmis unui Comitet Extraordinar. După mai multe dezbateri, amendamente și ajustări în ședințele Comitetului, proiectul legii a fost remis *Sejm*-ului cu recomandarea de a fi adoptat. În data de 7 iulie 2005, *Sejm*-ul a adoptat legea cu 399 voturi pentru, 4 abțineri și nici un vot împotriva. Camera de sus a Parlamentului a adoptat legea transmisă de *Sejm* fără obiecții. Iar pe 15 august 2005, Președintele Poloniei a semnat actul final asupra activității de lobby în cadrul procesului decizional, care a fost denumit „*Actul asupra lobby-ului*”.

Prevederile cheie ale Actului

După cum am spus și mai sus, unul din aspectele cheie asupra căruia se insistă în cadrul Actului, este definirea activităților de lobby. Astfel, legea spune că activitățile de lobby constau în acele acțiuni manifestate prin metode legale, care încearcă să influențeze autoritățile publice în cadrul procesului de luare a deciziilor. Cu alte cuvinte, rolul cheie al activităților de lobby trebuie să fie acela de a asigura faptul ca interesele și argumentele societății civile și a grupurilor profesionale să fie auzite și luate în considerație de către factorii de decizie în cadrul actului/procesului decizional.

În același timp, activitățile de lobby pot fi exercitate și de către organizațiile sau asociațiile care doresc să promoveze interesele membrilor săi.

Legea mai stipulează și definiția lobby-ului profesionist, care constă în promovarea unor interese în numele unor terți, în schimbul unei remunerații. Important este de menționat faptul că legea mai stipulează un detaliu, și anume că aceste activități de reprezentare sau promovare a intereselor unor terți, să aibă impact asupra procesului de luare a deciziilor. Referindu-ne la forma legală de prestare a activităților de lobby, aceasta poate fi sub forma unui contract de drept civil, atât de către o persoană juridică, cât și de una fizică.

Totodată, în vederea transparentizării activității, a fost înființat un Registru al lobby-iștilor, funcționalitatea căruia este prevăzută și reglementată în cadrul Actului asupra lobby-ului. Registrul respectiv este elaborat, implementat și monitorizat de către Ministerul Internelor și Administrației din Polonia, iar toți prestatorii unor servicii de lobby (avem în vedere aici absolut toate entitățile care desfășoară activități de lobby sub orice formă și orice statut juridic), sunt obligați în a se înregistra în acest Registru de fiecare dată când încearcă să intre în contact cu reprezentanții sectorului public.

Tot legea stabilește și un set de sancțiuni, atunci când sunt încălcate limitele prestabilite de norma legală. Astfel, orice entitate care a prestat activități de lobby fără a se înregistra în Registru și fără a furniza informația necesară, urmează a fi penalizată cu o sumă variind de la 3,000 la 50,000 PLN (aproximativ 750 – 12,500 EUR). Limita de penalizare destul de consistentă, este aplicată în funcție de mai multe criterii: gradul de influență a lobby-iștilor asupra factorilor de decizie, precum și scopul și natura activităților întreprinse. Astfel, în funcție de gravitatea încălcărilor conform criteriilor prestabilite, Ministerul Internelor și Administrației este în

puterea de a aplica sancțiuni sub forma unor decizii administrative.

O prevedere separată în cadrul Legii este cea asupra metodei de transparentizare, acces la informație și participare la actul/procesul de guvernare a societății civile. Astfel, Actul menționează faptul că toate proiectele de acte legislative, normative, precum și a ordonanțelor, trebuie să fie publicate pe pagina web a Buletinului de Informare Publică. Mai mult decât atât, după publicarea acestora în Buletinul de Informare Publică, orice parte interesată în unul din proiecte, ar trebui să poată fără restricții participa la procesul de lucru asupra aceluși proiect. Metoda tehnică prevăzută de Legea lobby-ului în Polonia, prin care se poate realiza acest lucru, este prin completarea și transmiterea unui formular tip de exprimare a interesului față de un proiect legislativ, către instituția responsabilă de inițierea aceluși document. Acel formular de notifiere fiind și el, la rândul său, publicat pe pagina web a Buletinului de Informare Publică.

Un alt aspect de o importanță majoră prevăzut de noul Act, constă în obligația de a furniza informații despre staff-ul actorilor politici: asistenți, voluntari ai parlamentarilor și miniștrilor, angajații birourilor politice ale miniștrilor, personalul grupurilor parlamentare. Astfel, factorii de decizie (liderii grupurilor parlamentare, deputații și senatorii, miniștrii) din Polonia sunt obligați conform noului Act, să publice următorul tip de informații despre colaboratorii săi (menționați mai sus):

- Numele exacte și depline;
- Data nașterii;
- Locurile de muncă precedente funcției prezente de colaborator, pe o perioadă de 3 ani;
- Sursele de venit ale colaboratorilor pe o perioadă de 3 ani anterior funcției actuale;

- Informații referitor la tipurile de activități exercitate de acești colaboratori, de asemenea pe o perioadă anterioară de 3 ani.

Impactul fiscal

Pozitiv:

Impactul fiscal pozitiv al reglementării lobby-ului este unul destul de consistent. În primul și în primul rând, prin recunoașterea și reglementarea acestuia, se generează o practică, profesie nouă. Acest lucru înseamnă companii noi înființate, locuri noi de muncă, venituri la bugetul statului sub formă de taxe și impozite.

Avînd în vedere faptul că este o practică ce poate fi exercitată nu doar de companii private, ci și de departamente, întreprinderi, birouri de stat, camere de comerț, sindicate etc., va duce cu siguranță la îmbunătățirea serviciilor furnizate de aceste instituții, la creșterea eficienței și eficacității acestora. Veniturile proprii ale instituțiilor ce vor practica lobby vor crește considerabil, ceea ce va permite motivarea și atragerea celor mai buni funcționari și specialiști. După cum vedem, este o reacție în lanț, care va trezi și genera procese fiscale și economice proaspete pe piața Republicii Moldova.

Negativ:

Impactul fiscal negativ al reglementării lobby-ului, poate fi în primul și în primul rând, cheltuielile suplimentare care vor apărea cu siguranță, începînd de la etapa de elaborare a cadrului legal, pînă la crearea instituțiilor responsabile de monitorizare, exercitare, control, evaluare a acestei activități.

De asemenea, este important și aspectul divizărilor de responsabilități, care vor duce

la nevoia de reorganizare a unor instituții, ceea ce generează din nou costuri suplimentare. Dar mai important este faptul că, atâta timp cât nu știm încă modelul de reglementare, implicațiile acestuia, este foarte greu să estimăm costurile exacte care pot apărea și, impactul fiscal real asupra bugetului. Ori, regula de aur de care trebuie să ținem cont în acest context, spune că elaborarea unui cadru legislativ, nu trebuie să implice cheltuieli mai mari decât veniturile pe care le poate genera acesta.

Impactul administrativ

Putem spune ferm că anume acest tip de impact este cel ce generează cele mai mari implicații financiare, economice, umane etc. Așa cum am spus în repetate rânduri, gestionarea, reglementarea și monitorizarea activității de lobby va crea necesitatea iminentă de a crea structuri și instituții noi, cu roluri specifice și foarte clar partajate.

Modul în care un stat va ști să găsească formula optimă de gestionare a impactului administrativ, va defini și gradul de succes în vederea profitării și acumulării celor mai mari beneficii ce le poate genera această practică.

Mai concret, așa cum am văzut și în cazul Poloniei, responsabilitatea gestionării și controlului acestei activități, va trebui să fie alocată fie unei instituții existente din cadrul administrației publice centrale, fie unei noi structuri create. Lucrul respectiv implică angajarea de personal suplimentar.

De asemenea, ca parte integrantă a reglementării, va trebui prevăzută înființarea unui registru electronic de înregistrare și declarare a informației de către lobby-iști. Iar gestionarea acestui registru la rândul său, implică anumite responsabilități specifice și suplimentare.

Totodată, există și partea de sancțiuni, care

va trebui alocată unui organ distinct, împuternicit în a le examina și aplica.

Impactul economic

Pozitiv:

Pe lângă beneficiile economice despre care am pomenit și mai sus, prin generarea unor locuri noi de muncă și contribuții semnificative la bugetul de stat sub formă de taxe și impozite, ar mai exista și alte aspecte pozitive ale acestei activități, din punct de vedere economic.

După cum știm deja (sau ar trebui să știm), lobby-iștii sunt cei ce reprezintă interesele unor actori privați, corporații, companii, asociații, fundații etc., comunicându-le pe acestea decidenților politici, sub forma unor argumentări tehnice profesionale, ca acestea să poată servi drept argumente și fundament la realizarea actului/procesului decizional. Prin urmare, rodul acestei comunicări, sau mai bine zis facilitării acestei comunicări între mediul de afaceri și factorii de decizie, poate genera beneficii economice destul de importante, atât pentru bugetul de stat cât și pentru actorii privați. Spre exemplu, prin instituirea unor facilități fiscale pe un anumit sector al pieței, pe termen scurt poate genera pierderi bugetare datorită reducerii flow-ului de cash, pe termen mediu și lung însă, atractivitatea acelui sector de piață pentru investiții noi va crește, ceea ce va aduce un plus economic semnificativ mai mare.

Negativ:

Impactul economic negativ al reglementării activității de lobby poate apărea doar în cazurile de abuz, de influențare neloyală, de favorizare și facilitare a unui tratament preferențial și discriminatoriu, în defavoarea interesului economic general. Aici însă, așa cum

am punctat încă de la începutul studiului, vorbim despre cu totul alte fenomene (acte de corupție, trafic de influență etc.). Putem vorbi despre lobby atîta timp cît acțiunile în acest sens nu depășesc cadrul legal admisibil dintr-un stat.

Putem intui aici însă un alt scenariu, atunci cînd tot prin activități de lobby, la nivel politic s-a influențat și manipulat însăși actul de legiferare a unui anumit domeniu, pentru ca apoi anumite activități, care în mod normal ar fi fost calificate inadmisibile, coruptibile, discriminatorii etc., să poată fi justificate. Iar aici putem aduce un exemplu concret, citîndu-l pe Dl. Filat, actualul prim-ministru al Republicii Moldova.

Este vorba despre cazul introducerii reglementărilor în domeniul stabilirii prețurilor la medicamente. Astfel, de la 1 ianuarie 2011 au fost introduse un set de reglementări care obligă agenții economici să ieftinească prețurile la anumite medicamente. Motivul cheie invocat, este faptul că pînă acum acest sector funcționa pe principii „ilegale” (în ghilimele deoarece conform legislației de atunci acest lucru nu putea fi demonstrat). Mai mult, prețul sau modalitatea de stabilire a prețurilor nu era reglementată corect, agenții economici, intermediarii putînd stabili profituri uriașe din contul beneficiarului final. În cadrul unei emisiuni televizate, la întrebarea dacă aceste cazuri de abuz vor putea fi sancționate, Dl. Prim-ministru a relevat un răspuns negativ, deoarece pur și simplu norma legală anterioară datei de 1 ianuarie 2011, nu prevedea nici un soi de pîrghii pentru acest lucru.¹²

¹² Emisiunea analitică ÎnProfunzime cu Lorena Bogza din data de 17 ianuarie 2011, cu invitatul Vlad Filat, Prim-ministru al Republicii Moldova, <http://www.privesc.eu/Arhiva/3022/in-Profunzime-cu-Lorena-Bogza--Invitatul-emisiunii--prim-ministrul-Republicii-Moldova--Vlad-Filat>.

Impactul social

Pozitiv:

Haideți să ne gîndim puțin doar la lanțul de actori pe care îl implică o activitate de lobby, și vom putea deduce ușor impactul social pozitiv al procesului și nevoii de reglementare.

E simplu, o companie de lobby cu 7 consultanți/lobby-iști, poate reprezenta interesele a cîtorva zeci de companii/clienți. La rîndul lor, aceste companii, corporații, asociații, patronate etc., implică munca a zeci, sute sau chiar mii de angajați care beneficiază în urma prestării activităților de lobby a celor 7 consultanți. Mergînd și mai departe, acele companii, corporații, asociații etc., prestează anumite servicii pe piață, ai căror beneficiari sunt de ordinul miilor, zeci de mii, sute sau chiar milioane.

Prin urmare, urmînd deducția logică din această ecuație de mai sus, putem susține faptul că activitatea de lobby *per ansamblu*, are scopul primordial de a facilita și îmbunătăți serviciile prestate către întreaga societate civilă.

Negativ:

Impactul social negativ, poate fi intuit în situațiile în care, datorită anumitor erori sau omisiuni, facilitarea intereselor unui segment al societății, va duce la defavorizarea unei alte părți considerabile a acesteia. Finalitatea unui lobby sănătos, nu poate duce la prejudicierea unui interes public general. Odată ce acest scenariu se întîmplă, este cert faptul că fie a fost făcut intenționat acest lucru, și aici iarăși ieșim din sfera legitimă, fie au fost efectuate anumite erori.

Referindu-ne la același exemplu de mai sus, dacă prin anumite activități de lobby s-ar fi insistat pe perpetuarea situației existente, fără a provoca scăderea prețurilor la medicamente,

acest lucru genera beneficii considerabile pentru agenții economici de pe circuitul economic, al căror venit depinde în mod direct de acesta. De cealaltă parte, beneficiarii finali ai acestor medicamente ar fi fost defavorizați, prin consolidarea incapacității acestora de a procura medicamente. Ori, ipotetic vorbind, acest lucru ar fi putut duce și la dezavantaje pentru agenții economici, deoarece prin scăderea forței de cumpărare, regulile pieței libere ne spun că, și vânzările acestora ar fi scăzut proporțional.

3. Autoreglementarea.

Ce-a de-a treia opțiune pe care o vom descifra mai jos și propune spre deliberare, este una care vine să propună o soluție de mijloc. Astfel, aceasta este pe undeva un soi de *status-quo*, cu anumite elemente în plus, dar nu este nici o reglementare propriuzisă.

Haideți să vedem caracteristicile care apropie această opțiune de *status-quo*. În primul și în primul rând, prin faptul că în ambele cazuri, nu există o reglementare specifică a activității de lobby, elaborată și implementată de către structurile abilitate și responsabile de conduita actualui/procesului decizional într-un stat.

Pe de altă parte însă, trebuie să specificăm faptul că, deși nu există o lege distinctă în cadrul acestei opțiuni, instituțiile guvernamentale încearcă generarea unui impuls în cadrul societății, în vederea deliberării și recunoașterii, chiar sub o formă mutuală, a existenței și importanței activităților de lobby. Prin varii metode, fie ele o serie de studii inițiate sau subscrise de autorități publice, rapoarte elaborate de anumite comisii guvernamentale, conferințe cu participarea factorilor de decizie, se poate genera un interes din partea societății civile asupra acestui domeniu. Acesta poate fi perceput ca atare, drept o profe-

sie, domeniu de studiu, scos la lumină.

Astfel, chiar dacă nu se va merge pînă la reglementarea directă a lobby-ului, va apărea cel puțin ideea și perceperea corectă a acestei practici, ceea ce va motiva actorii și practicienii lobby-ului să genereze un sistem general și unanim agreeat de autoreglementare. Ca un prim pas în această direcție, va fi asocierea tuturor actorilor, sau a celor mai mari și transparenți, de pe piață sub forma unor asociații, uniuni naționale (și avem suficiente modele în acest sens din lumea occidentală: *Societatea Practicienilor Afacerilor Europene – SEAP*, *Practicienii în Afaceri Publice – PAP*, *Federația Europeană a Lobby-ului și Afacerilor Publice – FELPA*, *Centrul European pentru Politici Publice din Bruxelles – ECPAB*). Acest tip de rețele, în vederea justificării și creșterii autorității sale în domeniul politicilor publice, vor încerca să devină mai transparente, mai profesionale, prin implementarea unor Coduri de conduită, Comitete de supraveghere, sancționare, registre de înregistrare și declarare etc.

Astfel, chiar dacă nu vom avea o reglementare specifică, vor exista anumite pîrghii și instrumente de monitorizare.

Mai jos vom vedea atît avantajele cît și dezavantajele unui asemenea sistem. Dar pînă atunci, vom prezenta un set de state membre ale Uniunii Europene, unde există anume această situație, în care activitățile de lobby nu sunt reglementate de către stat, în același timp acestea sunt practicate și colaborează destul de fructuos cu instituțiile publice. Principiul de funcționare al acestora fiind autoreglementarea.

Austria

În Austria nu există o legiferare distinctă și bine pusă la punct în ceea ce privește activitățile de lobby, nici la nivel național, nici federal.

În pofida acestui lucru însă, influența

grupurilor de interes economic, cu precădere asupra legislației Austriece, este destul de considerabilă. Această influență se realizează prin așa numitele „parteneriate sociale”. La momentul inițierii și proiectării unei legi, guvernul trebuie să consulte camerele (Kammern), care nu sunt altceva decât reprezentanți statutari ai grupurilor de interes. În decursul procesului însă, se atestă faptul că pînă la urmă nu doar camerele au rol de consultare, dar și o sumedenie de alte grupuri de interes.¹³

Este interesant și fenomenul Austriac, conform căruia în trecut aproximativ 50% din membrii parlamentului erau foști reprezentanți ai grupurilor de interes. Prin urmare, influența asupra parlamentului se realiza prin intermediul acestor puncte de contact, ceea ce făcea cu atît mai utilă și ușoară sarcina influențării. Această cotă s-a diminuat însă semnificativ, astăzi situația de mai sus nefiind actuală.

Danemarca

Nici în Danemarca nu există o normă legală adoptată de forțele decidente în stat. Cu toate acestea, existența grupurilor de interes și rolul acestora este recunoscut la nivel decizional. De aceea, au fost instituite o serie de reguli care țin să hașureze limitele confortabile și admisibile de activitate a lobby-iștilor. Spre exemplu grupurile care doresc să-și apere interesele în fața Parlamentului, pot participa la ședințele Comitetelor și numele acestora sunt introduse și păstrate în arhivele Comitetelor. Cu toate acestea, această înregistrare are un rol pur de menținere a evidențelor.¹⁴

Regulile ce țin de accesul delegațiilor în cadrul ședințelor Comitetelor Parlamentare sunt:

- Cei care fac parte dintr-o delegație și reprezintă o entitate, trebuie să aibă o afiliere naturală la acea organizație sau asociație reprezentată (spre exemplu avocatul, un angajat etc.). Cei care nu au nici o legătură directă cu entitatea reprezentată, nu sunt admiși în ședințele Comitetelor;
- O persoană desemnată a grupului are dreptul de a prezenta în fața Comitetului poziția delegației față de problematica în cauză;
- După această prezentare a poziției, Membrii Comitetului au dreptul de a adresa întrebări delegației, la care aceștia din urmă trebuie să le răspundă;
- Membrii delegației însă nu pot face același lucru. Întrebările din partea delegației către Membrii Comitetului sunt interzise;
- Nu sunt permise negocieri sub orice formă. Punctele de vedere expuse de către delegație sunt însă luate în considerație la momentul discuțiilor în cadrul Comitetului;
- Timpul alocat delegațiilor este de aproximativ 10, maxim 15 minute.¹⁵

Irlanda

Irlanda de asemenea face parte din statele cu o legiferare a activității de lobby lipsă. Cu toate acestea însă, semne ale recunoașterii prezenței grupurilor de interes persistă. Spre exemplu, încă din anul 1995 prin Ethics in Public Act, funcționarilor publici li se cerea completarea Declarației pe venit care să includă și veniturile rezultate din activități de lobby, consultanță etc.¹⁶

Există de asemenea exemple de autoreglementare instituțională. Institutul Irlandez de Relații Publice și Asociația Consultanților în

13 Justin GREENWOOD and Clive S. THOMAS, *Introduction: regulating lobbying in the Western world*, Parliamentary Affairs, 1998, Vol. 51.

14 Rene E. RECHTMAN, *Regulation of lobbyists in Scandinavia – a Danish perspective*, Parliamentary Affairs, 1998, Vol. 51.

15 Wilhelm LEHMANN, „Lobbying in the European Union: current rules and practices”, European Parliament, Luxembourg, 2003, p. 45.

16 Liviu MIHĂILEANU, Aurelian-Nicolae HORJA, *Reglementarea activității de lobby: în anticamera influenței*, Editura C. H. Beck, București, 2009, p. 92.

Relații Publice își au propriile coduri de deontologie profesională.

Luxemburg

Guvernul Luxemburgului nu are nici el o legislație adoptată în această privință. Deosebirea aici constă însă în faptul că, un comitet parlamentar, Camera Deputaților sau câțiva deputați în parte, au dreptul de a audia și consulta grupurile de interes fie la inițiativa lor, fie la inițiativa grupurilor însăși.¹⁷

Marea Britanie

Marea Britanie datorită specificului și tradiției sale unice în ceea ce privește sistemul său politic, și în cazul (încercărilor) reglementării activității de lobby abordează o direcție deosebită.

Un set de acte legislative care să reglementeze în mod distinct activitatea de lobby, nu există nici în Marea Britanie deși s-au luat măsuri și încercări concrete în această privință (înființarea Comitetului Nolan). Aceste încercări de reglementare s-au concentrat pînă la urmă mai degrabă asupra Membrilor Parlamentului Britanic, decît însăși asupra lobby-iștilor.¹⁸

Raportul Comitetului Nolan adoptat în mai 1995, nu a propus înființarea unui registru obligatoriu pentru lobby-iști, ci mai degrabă un Cod de Conduită pentru Membrii Parlamentului, care prevedea interzicerea pentru aceștia de a acționa în numele unei organizații sau entități de orice tip, în schimbul unor plăți sau consultări parlamentare, sau care țin de un interes financiar direct și personal al Membrilor. Aceste prevederi au fost cumulate și înserate în cadrul „Ghidului pentru Membrii Parlamentului

Britanic”, aprobat în iulie 1996 și adaptat în mai 2002 prin includerea unui capitol distinct asupra lobby-ului în schimbul unui favor sau remunerații.¹⁹

În lumina faptului că rezultatul Raportului Comitetului Nolan nu a prevăzut instituirea unui cod de conduită pentru lobby-iști, consultanți și alte grupuri sau asociații care fac lobby, două Asociații ale Lobby-iștilor Parlamentari și-au instituit propriile coduri. Asociația Profesională a Consultanților Politici și Institutul de Relații Publice și-au creat propriile registre ale lobby-iștilor. Membrii Comitetului Nolan însă au fost de părerea că prin instituționalizarea unor astfel de registre, se va diminua din transparența decizională. Prin înregistrarea oficială a acestor entități se va crea falsa impresie că doar aceste entități vor avea acces direct la factorii de decizie, ceea ce nu constituie situația de fapt a lucrurilor.²⁰

Olanda

Olanda este și ea într-o situație lacunară la capitolul reglementării activității de lobby. Lobby-iștilor, reprezentanților grupurilor de interes și ai altor organizații li se oferă cîte un permis special care este valabil doar în ziua emiterii acestuia. Doar în cazuri excepționale validitatea acestui card poate fi prelungită pînă la maximum doi ani.²¹ Acest tip de permise le permite posesorilor accesul în clădirile celei de-a doua Camere în vederea contactării membrilor Parlamentului, participării la dezbaterile publice și consultării documentelor.

17 Wilhelm LEHMANN, „Lobbying in the European Union: current rules and practices”, European Parliament, Luxembourg, 2003, p. 49.

18 Jordan GRANT, *Towards regulation in the UK: „General good sense” to „Formalised rules”* in Parliamentary Affairs, 1998, Vol. 51.

19 Select Committee on Standards and Privileges Ninth Report upon the GUIDE TO THE RULES RELATING TO THE CONDUCT OF MEMBERS, 23 aprilie 2002 valabil la adresa de internet <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200102/cmselect/cmstnprv/763/76306.htm>, accesată în ianuarie 2011.

20 Jordan GRANT, *Towards regulation in the UK: „General good sense” to „Formalised rules”* in Parliamentary Affairs, 1998, Vol. 51, p. 536.

21 Justin GREENWOOD and Clive S. THOMAS, *Introduction: regulating lobbyung in the Western world*, Parliamentary Affairs, 1998, Vol. 51, p. 215.

Suedia

Nici în Suedia nu există un pachet legislativ definitiv care să vizeze activitățile de lobby în ansamblul său. O serie de proiecte care încercau să reglementeze lobby-ul au fost respinse de către Parlament. Motivul invocat a fost acela că, în societatea suedeză lobby-ul este un proces natural și un element integru, necesar actului/procesului decizional. Se invocă astfel existența unei tradiții îndelungate și unice a Suediei în această materie, iar pericolele pe care le poate provoca lobby-ul fiind considerate nejustificate datorită caracterului transparent și deschis al societății.

Cu toate acestea, în ultima perioadă a fost sesizată posibilitatea și riscul ca unii parlamentari să fie implicați direct în activitățile și structurile unor grupuri de interes și invers, ingerința grupurilor de interes în sfera de acțiune a autorităților statale. Nici o propunere concretă nu a fost însă formulată în acest sens.

Scenariile descrise mai sus, sunt acele cazuri în care nu există dispute dramatice între cursul activităților de lobby și funcționalitatea democratică a instituțiilor publice, deși în unele cazuri se observă recunoașterea și admiterea unor neconcordanțe.

Există însă state europene în care, deși nu există deocamdată o legiferare specifică, disputa aceasta și încercările de a legifera lobby-ul sunt numeroase. Astfel, cazurile cele mai notorii de acest fel, sunt:

Franta

Nu există nici un cod de conduită sau alt soi de reglementare. Grupurile de interes nu sunt obligate a se înregistra în registre speciale de evidență. Modul în care decurge accesul lobby-iștilor și grupurilor de interes asupra Adunării Naționale și Senatului Francez, este prin

intermediul unor permise speciale care se emit direct de către Președinte sau de Chestori. Anual se emit în jur de 20 asemenea permise celor mai mari și reprezentative organizații cum ar fi: Barreau de Paris, Chambre des notaires, Assemblée permanente des Chambres d'Agriculture, Electricite de France, Gaz de France etc.²²

În practică însă, nu doar aceste organizații au acces la instituțiile decizionale Franceze. Există o sumedenie de alte organizații sau persoane care în mod permanent sau ad hoc, la cererea unor deputați, pot fi chemați în ședințe de lucru pentru a fi consultați în anumite probleme specifice.

La inițiativa deputaților Patrick Beaudouin și Arlette Grosskost, a fost aprobată de către Adunarea Națională propunerea de reglementare a activităților de lobby.²³ Conform acestei propuneri, se înaintează ideea de a crea un registru al lobby-iștilor și a unui cod de conduită supervizat de către o comisie specială a Adunării Naționale, care să aibă dreptul de retragere a permiselor în cazul încălcării prevederilor Codului și a Registrului.

Italia

Nici în Italia nu există o legislație specifică, deși încercările de a reglementa activitatea de lobby datează începând cu anii 80 încoace. În cea de-a noua legislatură (1983 – 1987), patru proiecte de acte legislative au fost înaintate în vederea reglementării activităților în afacerile publice: A.C. 148, 157, 2983 și A.S. 125. Adoptarea acestor proiecte a fost întreruptă de dizolvarea prematură a Parlamentului. După aceasta, au mai existat încercări asemănătoare (A.C. 479 în 1987, A.C. 4144 în 1989 și A.C.

22 Justin GREENWOOD and Clive S. THOMAS, *Introduction: regulating lobbying in the Western world*, Parliamentary Affairs, 1998, Vol. 51.

23 Assemblée Nationale. 13th Legislature, *Proposition de Resolution No. 156*, Assemblée Nationale, Communiqué de Presse, France, 15 janvier 2008.

144 în 1992), care au avut însă aceeași finalitate.²⁴

În septembrie 2001 a fost înaintată în Parlament o propunere (progetto di legge N. 1567), care specifica nevoia creării unor registre în care să se înregistreze grupurile de interes ce vor activa pe lângă instituțiile statului și, obligativitatea acestora de a completa și depune rapoarte anuale privind cheltuielile și acțiunile întreprinse, în vederea asigurării unei transparențe față de activitățile grupurilor de interes. Această propunere însă nu a fost adoptată. Susținătorii acesteia au mers însă mai departe și au obținut instituirea unor reglementări similare propunerii, în două autorități locale: Toscana și Molise.²⁵

În octombrie 2007, Guvernul a mai adoptat o propunere trimițând-o în Parlament pentru dezbateri. Conform acestei propuneri, se propune ca activitatea de lobby să fie reglementată de Consiliul Național pentru Economie și Muncă (CNEL), care va alcătui și un cod de conduită pentru activitatea lobby-iștilor. Un rezultat exact al acestei propuneri nu este deocamdată conturat.

România

Comparînd situația României la capitolul încercări de reglementare a activităților de lobby, cu celelalte state membre UE, istoricul încercărilor este destul de vast și numeros. România cunoaște *per total* șase încercări de reglementare a lobby-ului, care au fost toate clasate și avizate negativ, din cauza lacunelor și omisiunilor pe care le conțineau la capitolul definire, responsabilități, sfera de activitate etc.:²⁶

24 Justin GREENWOOD and Clive S. THOMAS, *Introduction: regulating lobbying in the Western world*, Parliamentary Affairs, 1998, Vol. 51.

25 Regional Law No. 5, Rules for ensuring the politica land administrative transparency of the Regional Council of Toscana, 18 ianuarie 2002.

26 Liviu MIHĂILEANU, Aurelian-Nicolae HORJA, *Reglementarea activității de lobby: în anticamera influenței*, Editura C. H. Beck, București, 2009, pp. 111 - 117.

1. Prima încercare de a reglementa această activitate a fost înființată prin proiectul inițiat de către senatorul din legislatura 1996 - 2000 Ulm Spineanu. Propunerea a fost înregistrată în cadrul Senatului cu nr. L184. Finalitatea acestei Propuneri a fost avizarea negativă din partea Comisie pentru Drepturile Omului, culte și minorități;

2. A doua propunere îi aparține deputaților Petre Naidin și Șerban Constantin Valeca, deputați în legislatura 1996 - 2000, înregistrată la Camera Deputaților cu numărul 323/2000. Această propunere a fost clasată la 1 februarie 2001, în conformitate cu articolul 60 alin. (5) al Constituției României;

3. A treia propunere a fost înaintată de deputatul din legislatura 2000 - 2004 Petre Naidin, înregistrată la Camera Deputaților cu numărul 211/2001. Aceasta a fost respinsă definitiv în data de 17 februarie 2004;

4. Cea de-a patra propunere este rodul muncii domnului Octavian Mitu, deputat în legislatura 2000 - 2004, înregistrată la Senat cu numărul 162/2004. Aceasta a fost retrasă de către autor datorită numeroaselor sesizări și obiecții parvenite de la comisia de specialitate;

5. A cincea propunere a fost înaintată tot de domnul Octavian Mitu, înregistrată de data aceasta la Camera Deputaților cu numărul 638/2004. Și această propunere a fost respinsă definitiv de către Camera Deputaților în data de 7 februarie 2005;

6. Într-un final, a șasea și ultima propunere, datează din 23 septembrie 2009, când a fost afișată pe site-ul Ministerului Întreprinderilor Mici și Mijlocii, Comerțului și Mediului de Afaceri. Această inițiativă aparține domnului Constantin Niță, Ministrul Întreprinderilor Mici și Mijlocii, Comerțului și Mediului de Afaceri, făcînd parte dintr-un pachet de acte

normative, prevăzută a reglementa activitatea mediului de afaceri.²⁷ Deși se remarcă o îmbunătățire vădită a acestui proiect față de cele precedente, și aici există o serie de lacune neconstituționale inadmisibile. Spre exemplu statutul de lobby-ist este condiționat de necesitatea obligatorie de a poseda studii superioare. De asemenea, se menționează termenul și condiția lobby-istului de a avea o *reputație* înaltă. Ori *reputația* este o definiție foarte subiectivă și greu de cuantificat, măsurat și demonstrat. Există lacune și la capitolul definirii activității de lobby.

Impactul fiscal

Pozitiv:

Impactul fiscal pozitiv din perspectiva opțiunii de autoreglementare, este în primul și în primul rând acela că, activitatea de lobby este unanim recunoscută, agreată și acceptată drept o practică și îndeletnicire ca și oricare alta. Astfel, orice companie de lobby, sau oricare altă companie care practică parțial activități de lobby, declară deschis acest lucru, declară veniturile generate de aceste activități, își plătesc contribuțiile aferente în baza veniturilor reale.

Negativ:

Impactul negativ care poate fi intuit, este acela că, pot exista cazuri de rea intenție. Atunci cînd anumiți actori nu doresc transparentizarea unor date despre clienții săi, despre veniturile obținute, datorită faptului că nu există o reglementare și sancționare expresă de către autoritățile publice, aceste intenții sunt mult mai ușor de realizat.

Bineînțeles, că am vorbit de existența unor asociații, care își vor institui niște coduri etice proprii, niște pîrghii de sancțiune etc. Astfel, putem admite și situația în care,

27 Ibidem, p. 115.

pentru a nu prejudicia imaginea celorlalți jucători, să nu fie admise asemenea situații de *mal-practice*. Cu toate acestea, nimeni nu poate garanta că această autosensibilizare se poate întîmpla. În anumite sisteme politice și cultură politică, actorii respectivi pot foarte ușor coopera și crea un sistem comun de acoperire reciprocă în asemenea cazuri.

Impactul administrativ

În cazul opțiunii de autoreglementare, datorită inexistenței unei prevederi legale exprese, lipsește și responsabilitatea de gestionare, monitorizare sau evaluare a acestui domeniu. În acest fel, impactul administrativ este similar cu cel descris la opțiunea *status-quo*.

Impactul economic

În cazul autoreglementării activității de lobby, impactul economic (atît pozitiv, cît și negativ) este aproximativ similar cu cel de la opțiunea de reglementare specifică. Spunem aproximativ însă, deoarece diferența poate apărea la intensitatea și cantitatea valorică atît a beneficiilor cît și pierderilor. Această intensitate depinde în funcție de situația menționată, în care anumiți actori, prin autoreglementare pot ocoli unele procese naturale de piață. Doar în aceste cazuri, impactul economic se apropie mai degrabă de cel de la opțiunea *status-quo*.

Impactul social

Atunci cînd vorbim despre impactul social, este valabil același scenariu. *Per ansamblu*, este aceeași situație ca și în cazul opțiunii de reglementare. Excepție fiind acele cazuri de *mal-practice*.

VIII. ANALIZA, COMPARAREA ȘI PROPUNEREA OPȚIUNII POTRIVITE PENTRU REPUBLICA MOLDOVA

La această etapă, după cum sugerează și titlul capitolului, vom desfășura o analiză a tuturor celor trei opțiuni propuse mai sus, urmînd să o propunem pe cea mai optimă și potrivită din punctul nostru de vedere pentru Republica Moldova. Scopul acestei etape este de a realiza un soi de analiză SWOT, identificînd și relevînd punctele forte și cele slabe ale fiecărei opțiuni în parte, pentru a realiza dezi-deratul enunțat în alineatul precedent.

Există mai multe metode relevante, utile în procesul de comparare și analizare a opțiunilor de politici publice. Printre acestea se numără: analiza cost-beneficiu, multicriterială și cost-efectivitate.

În acest context, analizele cost-beneficiu și cost-efectivitate necesită capacitatea de a evalua costurile financiare exacte ale opțiunilor. Avînd însă în vedere faptul că de cele mai multe ori (inclusiv în cazul nostru), este extrem de greu de estimat costurile exacte în valori numerice ale impacturilor, se utilizează metoda multicriterială.

Metoda multicriterială.

Analiza multicriterială utilizată de noi pentru a compara opțiunile definite din perspectiva impacturilor, este constituită gradual, în trei etape:

1. Fiecare tip de impact urmează a fi evaluat utilizînd o scală de gradare punctuală de la -5 (impact negativ înalt) la +5 (impact pozitiv înalt). Această atribuire și punctare, se execută

în baza următoarelor principii:

- Impactul fiscal

(-5) – Cheltuieli exagerate de la buget;

(+5) – Venituri semnificative la buget.

- Impactul administrativ

(-5) – implicarea unor resurse administrative suplimentare + cheltuieli în acest sens;

(+5) – resurse și cheltuieli administrative minime sau nule.

- Impactul economic

(-5) – prejudicii considerabile asupra activităților agenților economici;

(+5) – avantaje și venituri suplimentare agenților economici.

- Impactul social

(-5) – Defavorizarea anumitor pături sociale, sau chiar întreaga societate;

(+5) – Beneficii cuantificabile aduse societății.

2. Fiecare tip de impact, partajate pe fiecare din cele trei opțiuni, urmează a fi ponderat în funcție de importanța acestuia, valoarea totală fiind 1.

3. Cel de-al treilea pas, presupune calcularea impactului final al fiecărei opțiuni. Valoarea impactului final se calculează prin înmulțirea punctelor acordate fiecărui tip de impact, cu ponderea acestuia. Astfel, va fi aleasă și propusă acea opțiune, a cărei impact va avea valoarea numerică pozitivă cea mai înaltă.

Tabel 1: Analiza multicriterială.

Criterii de evaluare	Puncte (de la -5 la +5)											Pondere (0- 1)	Impact
	-5	-4	-3	-2	-1	0	1	2	3	4	5		
Opțiunea 1: Status quo (Nici o acțiune).													-2.5
Impactul fiscal		✓										0.2	-0.8
Impactul administrativ					✓							0.2	0
Impactul economic		✓										0.3	-0.8
Impactul socila			✓									0.3	-0.9
Opțiunea 2: Reglementarea specifică (ex. Legea privind activitatea de lobby).													2.3
Impactul fiscal								✓				0.2	0.6
Impactul administrativ				✓								0.2	-0.4
Impactul economic									✓			0.3	1.2
Impactul socila								✓				0.3	0.9
Opțiunea 3: Autoreglementarea.													1.5
Impactul fiscal							✓					0.2	0.4
Impactul administrativ				✓								0.2	-0.4
Impactul economic								✓				0.3	0.9
Impactul socila							✓					0.3	0.6

Reieșind din datele analizei multicriteriale efectuate mai sus, opțiunea *status quo* este eliminată din start, pentru simplul motiv că valoarea totală a impactului acestei opțiuni, este negativă. Rămân a fi studiate și evaluate în continuare celelalte două opțiuni: *Opțiunea 2: Reglementarea specifică (ex. Legea privind activitatea de lobby)* și *Opțiunea 3: Autoreglementarea*.

Judecând doar după datele care reies din analiza multicriterială, opțiunea 2 are o valoare detașat mai pozitivă. Prin urmare, pentru a instaura o practică benefică publicului larg, cu majoritatea avantajelor și beneficiilor pe care le oferă în materie de transparentizare și participare a opiniei publice în actul/procesul decizional, **este nevoie de o reglementare specifică a activității de lobby în Republica Moldova.**

Este adevărat că se poate discuta și delibera asupra formei și intensității de reglementare. Aceasta poate fi mai dură, mai detaliată și radicală, sau sub forma unei legi cadru,

care să seteze niște principii de funcționare, cu oportunitatea de a veni cu detalieri pe anumite sectoare care prezintă probleme vădite. Cert este însă că, avem nevoie de o Lege explicită și tranșantă asupra activității de lobby.

Metoda pilotării.

Mai există o metodă efectivă ce poate fi utilizată în vederea estimării impactului pozitiv și/sau negativ a unei sau altei metode asupra grupurilor și ariilor țintă.

Această metodă ține de pilotarea unei opțiuni, sau implementarea acesteia în cadrul unui sector mai restrâns, pentru a vedea modul în care această soluție este percepută de grupul țintă și în ce măsură aceasta duce la îndeplinirea obiectivelor prestabilite.

În cazul tematicii noastre, metoda pilotării ar însemna introducerea unei reglementări mai stricte și punctuale a activităților de lobby, asupra unei instituții decizionale și nu asupra întregului sector public.

Astfel, putem selecta spre exemplu instituția Parlamentului Republicii Moldova, fie o comisie cheie, a cărei activitate are cel mai mare impact regulatoriu asupra mediului de afaceri și atrage cele mai mari interese, unde să instituim un cod sau un regulament al lobby-ului. Putem de asemenea instituționaliza un registru în cadrul acestei comisii, în vederea înregistrării tuturor actorilor care vor încerca să abordeze membrii comisiei în cauză pe subiecte specifice.

În acest fel, vom putea vedea costul exact al reglementării acestei activități în cadrul unui sector, ceea ce va permite ulterior executarea unei estimări aproximativ exacte a costului reglementării în cadrul întregului sistem decizional. În afară de costuri, care fără îndoială este un aspect cheie, vom reuși să vedem și modalitatea de percepere a acestei metode și practici de către toate grupurile țintă. Totodată, se va putea efectua revigorarea, revitalizarea și explicarea conceptului de lobby într-o formă mult mai eficientă și practică.

Din raționamente practice, vom încerca

să stabilim un set de condiții ce trebuie să îndeplinite, înainte de procedura de demarare a metodei pilot:

1. Mai înainte de orice acțiune, trebuie să avem format și gata pentru implementat, un model viabil al politicii. Pe lângă modelul în sine, trebuie să existe: o descriere a metodei sau opțiunii, un set detaliat și accesibil de instrucțiuni pentru implementare, monitorizare și evaluare, setul de indicatori de performanță etc.

2. Viziunea clară asupra instituției țintă, rolul acesteia în actul guvernamental, relevanța rezultatelor pe care ni le va oferi în vederea atingerii obiectivelor noastre, cine vor fi actorii implicați, beneficiarii etc.

3. Tot conceptul în sine trebuie să fie explicat celor ce vor fi responsabili de implementare într-o manieră foarte detaliată și explicită, iar pașii prestabiliți, vor trebui urmați în totalitate.

4. Toate procesele de-a lungul implementării, sugestiile ce vor parveni, să fie notate și păstrate în vederea ajustării și îmbunătățirii conceptului.

CONCLUZII

- I. Doar câteva dintre statele membre ale Uniunii Europene în care identificăm o practică cât de cât ramificată a activității de lobby, dețin un cadru legal, mai mult sau mai puțin funcțional, în ceea ce privește activitatea de lobby. Acestea sunt Germania, Lituania, Polonia și Ungaria.
- II. Cu toate acestea, aproape majoritatea din restul statelor, prevăd tacit în legislația națională anumite elemente care au o influență și asupra acestei practici. Motivele pentru care încă nu există o legiferare concretă asupra activității de lobby, sunt mai mult sau mai puțin subiective.
- III. Asistăm la numeroase încercări nereușite de reglementare a lobby-ului în Marea Britanie, Italia, Franța. În România spre exemplu, au existat 6 proiecte de legi înaintate în Parlament, privind reglementarea lobby-ului. Toate acestea au fost însă respinse din cauza lipse voinței politice.
- IV. În Republica Moldova au existat la rândul său, două proiecte legislative privind legiferarea lobby-ului, ambele fiind respinse de pe agenda legiuitorilor.
- V. Șansele, avantajele și beneficiile pe care le oferă această practică sunt considerabile și necesare. Acest lucru poate fi simplu demonstrat, prin exemplificarea practicilor din cele mai mari democrații occidentale. Aceste beneficii trebuie însă scoase la lumină și direcționate către beneficiarul final, care trebuie să fie societatea civilă *per ansamblu*.
- VI. Ideea de reglementare a acestei practici nu trebuie să sperie pe nimeni. Prin reglementare nu vor apărea dezavantaje și precedente negative. Acest proces vine doar să suporte și să contribuie la instaurarea unui sistem de drept, prin dezvoltarea mecanismului de guvernare legitimă. În suportul acestei aserțiuni, putem da ca și exemplu cazul Poloniei. Legea asupra activității de lobby a fost adoptată după mai multe încercări eșuate, doar în urma celui mai răsunător caz de corupție din sistemul public polonez. Astfel, scopul legiferării este acela de a nu permite repetarea unor asemenea practici și precedente.
- VII. Metodele legiferării sunt diferite. Acestea însă pot și trebuie adaptate în funcție de tradițiile și afinitățile culturii politice din Republica Moldova. Dacă nu se dorește o reglementare extrem de specifică, cu prevederi în cel mai mic detaliu, se poate opta pentru o reglementare cadru. Iar pe anumite sectoare mici, mai problematice să fie prevăzute anumite excepții de ordin tehnic.
- VIII. Dacă va exista în continuare un scepticism exagerat, se poate opta asupra **Metodei pilotării**, descrise mai sus. Chiar și aici însă, trebuie deja să avem viziunea și perspectiva foarte clară asupra modelului de reglementare potrivit Republicii Moldova.

RECOMANDĂRI ȘI SOLUȚII PRACTICE

1. Schimbarea percepției atât a factorilor de decizie, cât și a întregii societăți asupra conceptului de lobby. Manifestarea unei abordări profesionale și constructive pentru interesul publicului larg;
2. Promovarea descifrării corecte a definiției de lobby în rândul funcționarilor publici și factorilor de decizie;
3. Încurajarea organizării unor dezbateri publice largi pe marginea avantajelor și dezavantajelor lobby-ului, practici existente, oportunități și exemple;
4. Identificarea lacunelor cadrului legal existent, în materie de conflicte de interes și codul etic al funcționarilor publici, și perfecționarea acestuia;
5. Instituționalizarea unui sistem eficient de monitorizare și sancționare a funcționarilor publici, atunci când vor fi încălcate prevederile legale;
6. Transparentizarea *de facto* a actului de guvernare, prin setarea unor instrumente realizabile și accesibile de participare a societății civile la procesul de elaborare a politicilor și luare a deciziilor;
7. Stabilirea unor reguli de joc corecte, imparțiale și transparente privind compatibilitatea și ingerința mediului de afaceri în cadrul sistemului public;
8. Organizarea unor mese rotunde cu participarea ONG-urilor, think tank-urilor și organizațiilor societății civile din Republica Moldova, pe marginea oportunității și viziunii acestora asupra nevoii și modalității de practicare a activității de lobby;
9. Dezvoltarea unei strategii și viziuni la nivel național, privind modalitățile și specificul sistemului public din Republica Moldova, în baza căruia va putea fi fundamentat sistemul de reglementare a lobby-ului;
10. Demararea unor studii, chestionare la toate nivelele administrației publice (atât centrale cât și locale), privind modalitățile și impactul unui lobby constructiv, ca agent al facilitării comunicării informaționale între societatea civilă și sistemul public;
11. Scanarea competențelor instituțiilor existente ale administrației publice centrale, care ar putea prelua responsabilitatea asupra implementării și monitorizării în desfășurarea și practicarea activității de lobby. Sau, evaluarea opțiunii de a înființa o structură nouă în subordinea unei autorități de forță/ordine publică, cu scopul și responsabilitatea unică de a gestiona practicarea sănătoasă a lobby-ului.
12. Elaborarea, adoptarea și implementarea unei legi a lobby-ului.
13. Elaborarea, testarea și implementarea unui Registru al lobby-iștilor, în cadrul instituțiilor cheie ale statului (Guvernul, Parlamentul, Ministerele și alte autorități responsabile de elaborarea politicilor), destinat tuturor entităților care vor dori accesul în aceste instituții în vederea promovării unui interes sau proiect.
14. Crearea unui sistem de control unic și securizat, de acces în cadrul instituțiilor publice cheie ale Statului.

BIBLIOGRAFIE

A. CĂRȚI

1. ABROMEIT, H., „*Democracy in Europe: Legitimizing Politics in a Non – State Polity.*”, New York, 1998.
2. GRANT, Jordan, „*Towards regulation in the UK: „General good sense” to „Formalised rules”*” in Parliamentary Affairs, 1998, Vol. 51.
3. GREENWOOD, J., „*The search for input legitimacy through organised civil society in the EU*” în: Transnational Associations (N. 2), 2004.
4. GREENWOOD, Justin and THOMAS, Clive S., „*Introduction: regulating lobbying in the Western world*”, Parliamentary Affairs, 1998, Vol. 51.
5. LEHMANN, Wilhelm, „*Lobbying in the European Union: current rules and practices*”, European Parliament, Luxembourg, 2003.
6. MIHĂILEANU, Liviu, HORJA, Aurelian-Nicolae, „*Reglementarea activității de lobby: în anticamera influenței*”, Editura C. H. Beck, București, 2009.
7. MORAVCSIK, A., „*In Defence of the „Democratic Deficit’: Reassessing Legitimacy in the European Union.*” în Journal of common market studies 40(4), 2002.
8. RECHTMAN, Rene E., „*Regulation of lobbyists in Scandinavia – a Danish perspective*”, Parliamentary Affairs, 1998, Vol. 51.
9. VAN SCHENDELEN, R., „*Machiavelli in*

Brussels: the Art of Lobbying the EU.”, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2002.

B. STUDII, RAPOARTE, ARTICOLE

1. Bertók, János, „*Lobbyists, governments and public trust: building a legislative framework for enhancing transparency and accountability in lobbying*”, OECD August 2008.
2. Assemblée Nationale. 13th Legislature, *Proposition de Resolution No. 156*, Assemblée Nationale, Communiqué de Presse, France, 15 janvier 2008.
2. FENECHIU, Relu, Deputat, Președinte al Comisiei pentru administrație publică, amenajarea teritoriului și echilibru ecologic, Camera Deputaților, Parlamentul României, „*Necesitatea reglementării activității de lobby ca modalitate de participare a cetățenilor la procesul de luare a deciziilor publice*”, 23 februarie 2007, valabil la adresa de internet <http://www.apd.ro/files/proiecte/Depozitie%20Relu%20Fenechiu.pdf>, accesată în ianuarie 2011.
3. Regional Law No. 5, Rules for ensuring the political and administrative transparency of the Regional Council of Tuscany, 18 ianuarie 2002.
4. Emisiunea analitică În Profunzime cu Lorena Bogza din data de 17 ianuarie 2011, cu invitatul Vlad Filat, Prim-ministru al Republicii Moldova, <http://www.privesc.eu/Arhiva/3022/in-Profunzime-cu-Lorena-Bogza--Invitatul-emisiunii--prim-ministrul->

[Republicii-Moldova--Vlad-Filat](#), accesată în ianuarie 2011.

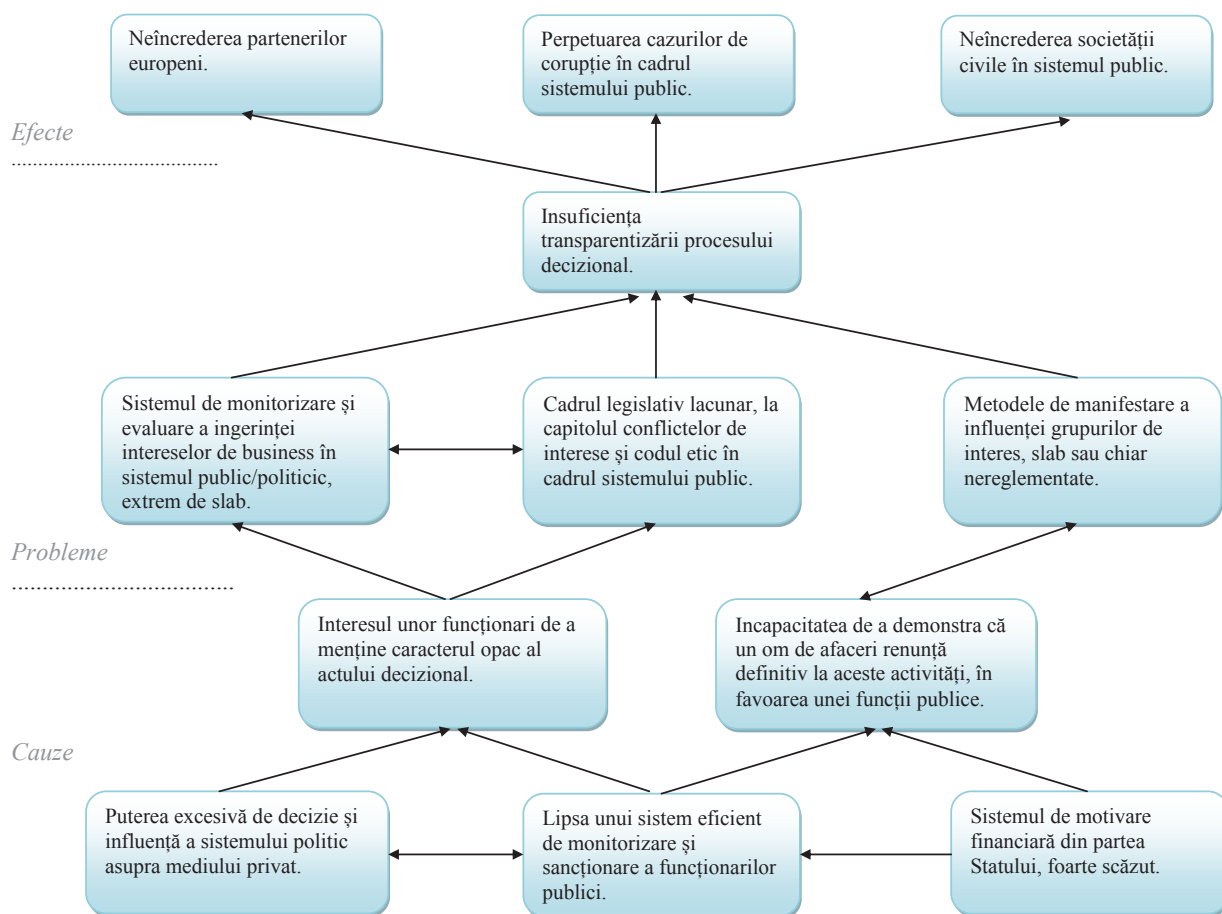
5. Select Committee on Standards and Privileges Ninth Report upon the GUIDE TO THE RULES RELATING TO THE CONDUCT OF MEMBERS, 23 aprilie 2002 valabil la adresa de internet <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200102/cmselect/cmstnprv/763/76306.htm>, accesată în ianuarie 2011.

6. MIHĂILEANU, Liviu, „Legea lobby-ului, mituri și interese: „alba-neagra” cu drepturile

noastre”, PR Romania, 9 mai 2010, valabil la adresa de internet <http://www.prromania.ro/articole/lobby/654-legea-lobby-ului-mituri-si-interese-alba-neagra-cu-drepturile-noastre.html>, accesat]n ianuarie 2011.

7. VASS, Andreea, Institutul de Economie Națională, Academia Română, „ECONOMIA AFACERILOR, Planeta lobbyului, între trafic de influență și etică”, valabil la adresa de internet <http://www.oeconomica.ro/files/pdf/17.pdf>, accesat]n ianuarie 2011.

Anexa 1: Arborele problemei.





NOTE

IDIS „Viitorul” reprezintă o instituție de cercetare, instruire și inițiativă publică, care activează pe o serie de domenii legate de: analiză economică, guvernare, cercetare politică, planificare strategică și management al cunoștințelor. IDIS activează în calitate de platformă comună care reunește tineri intelectuali, preocupați de succesul tranziției spre economia de piață și societatea deschisă în Republica Moldova.

Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul” este succesorul de drept al Fundației Viitorul, și păstrează în linii mari tradițiile, obiectivele și principiile de acțiune ale fundației, printre care se numără: formarea de instituții democratice și dezvoltarea unui spirit de responsabilitate efectivă printre oamenii politici, funcționari publici și cetățenii țării noastre, consolidarea societății civile și spiritului critic, promovarea libertăților și valorilor unei societăți deschise, modernizate și pro-europene.

