

Transparența procesului decizional în cadrul autorităților administrației publice locale. Dificultăți și soluții

2015
IULIE

POLICY BRIEF NR. 3



POLICY BRIEF

Transparența procesului decizional în cadrul autorităților administrației publice locale. Dificultăți și soluții

VIOREL PÎRVAN

2015
IULIE

ACEST RAPORT ESTE UN PRODUS AL AGENDEI NAȚIONALE DE BUSINESS, FACILITAT DE IDIS "VIITORUL", CU SUPTUL CIPE (CENTER FOR INTERNATIONAL PRIVATE ENTERPRISE).



AGENDA NAȚIONALĂ
DE BUSINESS DIN MOLDOVA

Agenda Națională de Business din Moldova (ANB) reprezintă o platformă comună a peste 30 de asociații de business și Camere de Comerț și Industrie, reunite în cadrul rețelei cu scopul de a influența politicile și practicile autorităților publice din domeniul dezvoltării activității de afaceri, prin participarea lor activă și transparentă la toate etapele dialogului public-privat (DPP).



www.viitorul.org

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.



CIPE este una dintre cele patru instituții de bază al National Endowment for Democracy (NED). Din 1983, CIPE a susținut mai mult de 1.000 de inițiative locale în peste 100 de țări în curs de dezvoltare privind politica de advocacy și reforma instituțională. CIPE oferă asistență de management și sprijin financiar la nivel local organizațiilor pentru a-și consolideze capacitatea de implementare a reformelor democratice și economice.

Orice utilizare a unor extrase ori opinii ale publicației trebuie să conțină referințe la ANB și/sau IDIS „Viitorul”.

Pentru mai multe informații asupra acestei publicații ori asupra abonamentului de recepționare a publicațiilor editate de către IDIS, vă rugăm să contactați Coordonatorul Relații Publice al IDIS „Viitorul”.

PERSOANA DE CONTACT:

Diana Lungu – diana.lungu@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.business.viitorul.org

www.viitorul.org

CUPRINS

PREAMBUL	6
1. CADRUL LEGAL NAȚIONAL ȘI STANDARDELE INTERNAȚIONALE	8
I. Cadrul legal național	8
II. Standarde internaționale	9
2. DIFICULTĂȚI ÎN APLICAREA LEGISLAȚIEI PRIVIND TRANSPARENȚA DECIZIONALĂ DE CĂTRE AUTORITĂȚILE PUBLICE LOCALE	11
I. Transparența procesului de elaborare a deciziilor	11
1) Informarea publicului despre inițierea elaborării deciziei	11
2) Punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia	12
3) Consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate	13
4) Examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii	15
II. Transparența procesului de adoptare a deciziilor	16
1) Asigurarea participării persoanelor interesate la ședințele publice	16
2) Informarea publicului referitor la deciziile adoptate	16
3) Întocmirea rapoartelor privind transparența în procesul decizional și asigurarea accesibilității acestora	17
3. MECANISME DE CONTROL ȘI SANȚIONARE PENTRU NERESPECTAREA TRANSPARENȚEI ÎN PROCESUL DECIZIONAL	18
4. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI	20
A. Concluzii	20
B. Recomandări	22
BIBLIOGRAFIE	24

PREAMBUL

În societățile democratice, transparența reprezintă o caracteristică esențială de administrare a chestiunilor publice. În conformitate cu dicționarul explicativ, noțiunea de transparență semnifică ceva „care poate fi ușor înțeles sau ghicit; limpede; clar; deslușit; explicit; precis”¹.

În literatura de specialitate regăsim mai multe dimensiuni ale conceptului de transparență, printre care remarcăm liberul acces la informațiile de interes public și transparența în procesul decizional. Transparența în activitatea administrației publice presupune poziționarea cetățeanului în centrul preocupărilor sectorului public. Acesta nu mai reprezintă un simplu guvern, dar are dreptul să fie informat despre modul de desfășurare a activităților administrative și să participe la administrarea treburilor publice.

Astfel, o administrare pe deplin transparentă, fie la nivel central, fie la nivel local, presupune informarea și participarea cetățenilor la procesul decizional, devenind un principiu indispensabil al statului de drept.

Este necesar de remarcat că dreptul la acces liber la informațiile de interes public și dreptul de participare la procesul decizional le este garantat atât cetățenilor ca persoane fizice, cât și asociațiilor constituite în corespundere cu legea, persoanelor juridice de drept privat, altor părți interesate, care ar putea fi afectate de adoptarea deciziei autorității publice și care pot influența procesul decizional.

Principiul transparenței decizionale poate fi analizat sub aspect dublu: ca normă sau ca instrument, primul fiind tangent cu drepturile fundamentale ale omului de a fi informat și de a cunoaște deciziile de interes public, totodată statuând obligația administrației publice de a asigura respectarea acestui drept, iar al doilea aspect ține de creșterea eficienței și eficacității administrației publice.

Principiile bunei guvernări implică respectarea transparenței în elaborarea și adoptarea actelor normative. Deciziile pregătite și adoptate într-o manieră transparentă și participativă se bucură de susținerea societății și au șanse sporite de a servi interesul public.

În conformitate cu Raportul *Open Government Index 2015*, elaborat de World Justice Project², Republica Moldova, în ce privește deschiderea guvernării, cu un scor de 0.55, se plasează pe locul 46 din 102 de țări din întreaga lume. La fel, potrivit raportului, în Republica Moldova doar 44% din populație cunoaște despre existența legilor ce le garantează accesul la informațiile publice deținute de autoritățile administrației publice.

În contextul administrației publice locale din Republica Moldova, procesul de îmbunătățire a actului de guvernare locală, conform principiilor enunțate în Legea nr. 436 din 28.12.2006, prevede consultarea și implicarea directă a cetățenilor în procesul decizional.

¹ <http://dexonline.ro/definitie/transparența>

² World Justice Project, Open Government Index 2015 Report

Potrivit unui raport de monitorizare a accesului la informație și a transparenței în procesul decizional³, realizat în anul 2010, situația la nivel local denotă un grad slab de cunoaștere și implementare a legislației în domeniu. Astfel, doar 32,1% din autoritățile/instituțiile de nivel municipal/raional/local asigură cetățenilor dreptul de acces la informațiile publice. Totodată, în ce privește nivelul de cunoaștere a legii privind transparența în procesul decizional, 49,7% din autoritățile publice locale și 40,7% din societatea civilă au răspuns că cunosc “puține” și “foarte puține”, iar 36,4% din autoritățile publice locale și 11,8% din societatea civilă “nu știu nimic” sau n-au știut ce să răspundă.

Prin această lucrare ne-am propus să cercetăm în ce măsura autoritățile publice locale aplică prevederile legii privind transparența în procesul decizional nr. 239 din 13.11.2008. Această lege este deosebit de importantă, deoarece reglementează dialogul și colaborarea între sectorul public și destinatarii reglementărilor elaborate de acesta, respectiv, cetățeni, organizații neguvernamentale, asociații de afaceri, etc.

Importanța transparenței decizionale în cadrul administrației publice locale poate fi rezumată la următoarele:

- contribuie la reducerea corupției și a proastei funcționări a administrației publice, prin faptul monitorizării activității administrației publice de către cetățenii interesați, cât și de organizațiile societății civile;
- protejează drepturile individuale, prin informarea cetățenilor afectați de o decizie a autorității publice referitor la conținutul actului, ceea ce-i permitea contestarea acestuia;
- sporește încrederea cetățenilor în actul de guvernare și deciziile adoptate de autorități;
- îmbunătățește procesul de comunicare între cetățeni și administrația publică;
- contribuie la eficiența și responsabilitatea autorităților publice;
- reprezintă o modalitate de reformare a administrației publice;
- duce, în consecință, la edificarea unui stat de drept;

³ Raport de monitorizare AO “Acces-info”: “Accesul la informație și transparența în procesul decizional: atitudini, percepții, tendințe”

1. CADRUL LEGAL NAȚIONAL ȘI STANDARDELE INTERNAȚIONALE

I. Cadrul legal național

Constituția Republicii Moldova⁴ consfințește în art.34 dreptul la informație, care reprezintă fundamentul principiului transparenței în activitatea autorităților publice.

Astfel, **conform prevederilor constituționale, dreptul persoanei de a avea acces la orice informație de interes public nu poate fi îngădit, iar autoritățile publice, potrivit competențelor ce le revin, sunt obligate să asigure informarea corectă a cetățenilor asupra treburilor publice și asupra problemelor de interes personal.**

Această normă constituțională este dezvoltată în legea nr.982 din 11.05.2000 privind accesul la informație⁵, care statuează că autoritățile publice sunt obligate: să asigure un spațiu amenajat pentru documentare accesibil solicitanților; să numească și să instruiască funcționarii responsabili pentru efectuarea procedurilor de furnizare a informațiilor oficiale; să aibă regulamente proprii cu privire la drepturile și obligațiile funcționarilor în procesul de furnizare a informației oficiale; să desfășoare în mod public întrunirile și ședințele în cadrul autorității publice; să editeze, cel puțin o dată pe an, îndrumare ce vor conține liste ale dispozițiilor, hotărârilor, altor documente oficiale, emise de instituția respectivă și domeniile în care poate furniza informații; să pună la dispoziția reprezentanților mijloacelor de informare în masă date oficiale despre propria activitate, inclusiv despre domeniile în care poate furniza informații.

⁴ Constituția Republicii Moldova

⁵ Legea nr.982 din 11.05.2000 privind accesul la informație

Dreptul la informații nu poate fi asigurat decât printr-un nivel adecvat al transparenței procesului de luare a deciziilor de către autoritățile publice. De remarcat că transparența decizională este conexă și dreptului la administrare, statuat prin art.39 din Constituția Republicii Moldova, care garantează cetățenilor dreptul de a participa la administrarea treburilor publice nemijlocit, precum și prin reprezentanții lor.⁶

Republica Moldova a întreprins mai multe măsuri de ordin legislativ-normativ și instituțional, îndreptate spre constituirea unui sistem eficient de transparență decizională, cu asigurarea implicării societății civile în procesul decizional. Cadrul legal național conține mai multe prevederi, ce reglementează participarea societății civile în procesul decizional, cuprinse într-un șir de acte normative, printre care am putea remarca:

- Legea cu privire la Guvern nr.64 din 31.05.90,
- Legea pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului nr.797 din 02.04.1996,
- Legea privind actele legislative nr.780 din 27.12.2001,
- Legea privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale nr.317 din 18.07.2003,
- Legea privind administrația publică locală nr.436 din 28.12.2006,

⁶ Studiu ADEPT/autor MARIANA KALUGHIN „Transparența decizională în activitatea Parlamentului: Prevederi legale, aplicabilitate și aplicare”

- Hotărârea Parlamentului pentru aprobarea Concepției privind cooperarea dintre Parlament și societatea civilă nr.373 din 29.12.2005,
- Hotărârea Guvernului Republicii Moldova privind paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua Internet nr.668 din 19.06.2006,
- Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la crearea Consiliului Național pentru Participare nr.11 din 19.01.2010, etc.

Totodată, **Republica Moldova este una din puținele țări din lume care dispune de un act normativ special în domeniul informării, consultării și participării cetățenești. Este vorba de *Legea privind transparența în procesul decizional nr.239 din 13.11.2008***, care stabilește normele aplicabile pentru asigurarea transparenței în procesul decizional al autorităților administrației publice centrale și locale, altor autorități publice și reglementează raporturile lor cu cetățenii, cu asociațiile constituite în corespundere cu legea, cu alte părți interesate în vederea participării la procesul decizional. Sub incidența prezentei legi cad autoritățile publice centrale – Parlamentul, Președintele Republicii Moldova, Guvernul, autoritățile publice autonome, autoritățile administrației publice centrale de specialitate, precum și autoritățile publice locale – autoritățile unităților teritoriale autonome cu statut juridic special, autoritățile administrației publice locale⁷.

Ulterior, Guvernul Republicii Moldova adoptă *Hotărârea nr.96 din 16.02.2010* cu privire la acțiunile de implementare a Legii privind transparența în procesul decizional, fiind elaborat *Regulamentul cu privire la procedurile de asigurare a transparenței în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor*. Acest Regulament are drept scop asigurarea aplicării uniforme a prevederilor Legii privind transparența în procesul decizional și stabilește procedurile de

asigurare a transparenței în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor în cadrul Cancelariei de Stat, ministerelor, altor autorități administrative centrale, serviciilor publice desconcentrate ale acestora, autorităților administrației publice locale, precum și persoanelor juridice de drept public și privat care gestionează și utilizează mijloace financiare publice.

II. Standarde internaționale

Ținem să menționăm faptul că transparența în procesul decizional este o exigență solicitată prin mai multe standarde internaționale, iar dreptul la informații și dreptul la administrare sunt corespondente prevederilor mai multor acte importante, cum ar fi:

- Declarația Universală a Drepturilor Omului din 10.12.1948 (articolele 19 și 21);
- Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice din 16.12.1966 (articolele 19 și 25);
- Recomandarea Rec (2002) 2 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei către statele membre privind accesul la documentele publice.

În ce privește transparența în procesul decizional la nivel local, menționăm:

- Carta Europeană pentru Autoadministrarea Locală din 15.10.1985;
- Convenția privind participarea străinilor la viața publică la nivel local (1992);
- Carta privind participarea tinerilor la viața municipală și regională (1992);
- Recomandarea Rec (2001)19 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei către statele membre privind participarea cetățenilor în viața publică locală (6.12.2001).

Recomandarea Rec (2001)19 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei către statele membre privind participarea cetățenilor în viața

⁷ Raport de monitorizare AO "Acces-info": Accesul la informație și transparența în procesul decizional: atitudini, percepții, tendințe

publică locală (adoptată de către Comitetul de Miniștri la 6 decembrie 2001), stipulează și detaliază un șir de principii de bază ale politicii de participare democratică locală, printre care am putea menționa⁸:

- garantarea dreptului cetățenilor de a avea acces la informații clare, cuprinzătoare cu privire la diferitele chestiuni de interes pentru comunitatea lor locală și de a-și expune opiniile privind deciziile importante care le afectează viitorul;
- acordarea unei importanțe majore comunicării dintre autoritățile publice și cetățeni;
- aplicarea unor serii largi de instrumente de participare;
- recunoașterea și consolidarea rolului asociațiilor și grupurilor de cetățeni ca parteneri-cheie în dezvoltarea și susținerea unei culturi de participare ca forță motrice în aplicarea participării democratice.

La nivelul Uniunii Europene, acquis-ul comunitar nu cuprinde norme privind consultarea și participarea publică, însă aici există o preocupare permanentă pentru creșterea calității interacțiunii dintre instituțiile publice și cetățeni. Astfel, în vara anului 2001 a fost lansată Carta Albă asupra Guvernării Europene, document elaborat de către Comisia Europeană. Pentru asigurarea unei guvernări cât mai democratice, Carta propune cinci principii de bază, care nu pot fi aplicate de instituțiile publice separat, ci doar împreună⁹:

- *Deschidere* – care implică o comunicare activă asupra activității proprii și asupra deciziilor luate; folosirea unui limbaj accesibil. Aceasta este o componentă de bază pentru creșterea încrederii în autoritatea publică.

⁸ Recomandarea Rec (2001)19 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei către statele membre privind participarea cetățenilor în viața publică locală

⁹ Centrul de Resurse pentru participare publică: "Există participare publică în România? Participarea publică între legislație și eficiență"

- *Participare* – asigurată în toate etapele unei politici publice, de la inițiere până la implementare și evaluare. Este nevoie de o abordare incluzivă.

- *Răspundere* – clarificarea rolurilor diverselor instituții și asumarea responsabilității de către fiecare instituție în parte.

- *Eficiență* – politicile publice au nevoie de obiective clare, de o evaluare a impactului viitor și de folosirea experienței anterioare pentru a furniza ceea ce este necesar la momentul potrivit.

- *Coerență* – politicile publice trebuie să fie coerente, ușor de înțeles și consecvente. Este o nevoie cu atât mai mare cu cât contextul intervențiilor politice este tot mai complex.

În acest context, este necesar de a evidenția și angajamentele Republicii Moldova asumate prin Acordul de Asociere cu Uniunea Europeană. Astfel, în conformitate cu capitolul privind reforma administrației publice se menționează că cooperarea între RM și UE se va axa pe dezvoltarea administrației publice eficiente și responsabile în Republica Moldova (inclusiv administrația locală), în scopul susținerii edificării statului de drept, asigurării faptului ca instituțiile statului să lucreze în beneficiul întregii populații a Republicii Moldova (art.21, art.23). Pentru atingerea acestui scop, conform art.22 lit.a) se va acorda o atenție sporită dezvoltării instituționale și funcționale a autorităților publice pentru a spori eficiența activității lor și asigurarea unui *proces decizional* și de planificare strategică *eficient, participativ și transparent*. Plus la aceasta, reieșind din prevederile art.135 lit.b), Republica Moldova își va îndrepta eforturile spre *sporirea participării societății civile în procesul decizional public*, în particular prin *stabilirea unui dialog deschis, transparent și permanent între instituțiile publice și asociațiile reprezentative și societatea civilă*¹⁰.

¹⁰ Acord de Asociere UE și RM: <http://lex.justice.md/md/353829/>

2. DIFICULTĂȚI ÎN APLICAREA LEGISLAȚIEI PRIVIND TRANSPARENȚA DECIZIONALĂ DE CĂTRE AUTORITĂȚILE PUBLICE LOCALE

Legea privind transparența în procesul decizional nr. 239 din 13.11.2008 și Regulamentul cu privire la procedurile de asigurare a transparenței în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor, adoptat prin Hotărârea Guvernului nr. 96 din 16.02.2010, reprezintă actele normative de bază care reglementează participarea societății civile în procesul decizional. Sub incidența prevederilor acestor acte normative cad și autoritățile administrației publice locale.

Totodată, actul normativ de bază, care stabilește și reglementează modul de organizare și funcționare a autorităților publice în unitățile administrativ-teritoriale, îl constituie legea privind administrația publică locală nr.436 din 28.12.2006. Această lege, la fel, conține norme ce reglementează participarea societății civile în procesul decizional, aplicabile autorităților administrației publice locale.

Prin autorități ale administrației publice locale, conform legii nr. 436/2006, înțelegem consiliile locale și consiliile raionale, ca autorități deliberative, precum și primarii și președinții de raioane, ca autorități executive.

În continuare, vom descrie procesul decizional în cadrul autorităților administrației publice locale, prin prisma actelor normative nominalizate, precum și altele ce reglementează transparența în procesul decizional.

Pornind de la normele juridice cuprinse în legea nr.239/2008 și HG nr.96/2010, putem diviza transparența decizională în două faze, care includ mai multe etape:

I. Transparența procesului de elaborare a deciziilor

1) Informarea publicului despre inițierea elaborării deciziei

Autoritatea publică trebuie să plaseze, în termen de cel mult 15 zile lucrătoare, după inițierea procesului de elaborare a deciziei, anunțul referitor la inițierea elaborării deciziei pe pagina web oficială (care poate fi retras de pe pagina web doar după adoptarea deciziei sau retragerea proiectului de decizie din procesul de elaborare) sau îl va expedia prin intermediul poștei electronice părților interesate, îl va afișa la sediul său într-un spațiu accesibil publicului și/sau îl va difuza în mass-media centrală sau locală, după caz.

Anunțul referitor la inițierea elaborării deciziei va conține, în mod obligatoriu:

- a) argumentarea necesității de a adopta decizia;
- b) termenul-limită, locul și modalitatea în care părțile interesate pot prezenta sau expedia recomandări;
- c) datele de contact ale persoanelor responsabile de recepționarea și examinarea recomandărilor (numele și prenumele, numărul de telefon, adresa electronică).

Dificultăți și gradul de realizare

Legea pune la dispoziția autorităților publice mai multe opțiuni de informare a părților interesate referitor la inițierea elaborării unei decizii, însă, în

practică, acestea se limitează, cel mai des, doar la afișarea informației la sediul autorității publice, într-un spațiu accesibil publicului. Utilizarea celorlalte modalități, precum pagina web și mass-media, spre regret este greu de realizat, întrucât autoritățile administrației publice locale nu dispun de resurse financiare, tehnice, umane necesare în acest sens.

Totodată, se constată că autoritățile publice, chiar și cu opțiunile de care dispun, deseori omit să informeze despre inițierea elaborării unei decizii, rezumându-se doar la plasarea anunțurilor cu referire la consultarea publică asupra proiectelor de decizii deja elaborate. Acest fapt limitează posibilitatea părților interesate să participe la etapa elaborării unui proiect de decizie (ex-ante), unde ar putea să promoveze propriul punct de vedere, vizând soluționarea problemelor cu care se confruntă în practică.

În mod special, la această etapă, autoritățile administrației publice locale trebuie să informeze mediul de afaceri privind inițierea elaborării unei decizii care reglementează activitatea de întreprinzător¹¹, unde antreprenorii ar putea, în cadrul grupului de lucru, să identifice probleme, obiective, opțiuni de soluționare a problemelor și de atingere a obiectivelor, precum și să analizeze efectele sau consecințele acestor opțiuni (analiza ex-ante).

2) Punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia

Autoritatea publică trebuie să asigure accesul la proiectele de decizii și la materialele aferente acestora prin publicarea obligatorie a lor pe pagina web oficială a autorității publice, prin asigurarea accesului la sediul autorității, precum și prin expediere prin poștă sau prin alte mijloace disponibile, la solicitarea persoanei interesate.

Această etapă este reglementată și în legea privind administrația publică locală, în conformitate cu care cetățenii, asociațiile constituite în corespundere cu legea și alte părți interesate au dreptul de a participa, în condițiile legii, la orice etapă a procesului decizional și de a avea acces la proiectele de decizii și la ordinea de zi a ședințelor consiliului local și ale primăriei. Tot în această lege este stipulat că autoritățile publice locale și funcționarii publici ai unităților administrativ-teritoriale respective sunt obligați să întreprindă măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea și a altor părți interesate la procesul decizional, inclusiv prin intermediul informării adecvate și în timp util asupra subiectelor dezbătute de consiliul local¹².

Dificultăți și gradul de realizare

De regulă, autoritățile publice recurg doar la modalitatea de asigurare a accesului la proiectele de decizii și la materialele aferente acestora la sediul autorității publice. Acest fapt presupune deplasarea persoanei interesate la sediul autorității publice, identificarea persoanei responsabile de proiect, fie de transparența decizională, solicitarea proiectelor de decizii de la funcționarii autorităților publice pentru a face cunoștință, fie xerocopiarea acestora, etc. Toate acestea presupun costuri materiale, de timp, de eforturi, ceea ce în final poate descuraja persoana să se mai implice în procesul decizional.

Desigur, cea mai eficientă metodă ar fi plasarea proiectelor de decizii pe paginile web ale autorităților publice. În acest sens, notăm existența Regulamentului cu privire la paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua Internet, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.188 din 03.04.2012. Acest regulament este elaborat în scopul sporirii nivelului de transparență a activității autorităților publice și a accesului la informația de interes public prin intermediul paginii oficiale în rețeaua Internet. Plus la aceasta menționăm Hotărârea Guvernului nr.96/2010, care stabilește

¹¹ art.8, 13 din legea nr.235 din 20.07.2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător

¹² art.17 alin.(3) lit.a) și b), art.17 alin.(4) lit.a) din legea privind administrația publică locală nr.436/2006

În pct.17 necesitatea pentru autoritățile publice, inclusiv cele locale, de a dispune de o pagină web oficială, unde sunt create compartimente dedicate transparenței decizionale și plasate un șir întreg de informații în scopul facilitării accesului părților interesate la procesul de elaborare și adoptare a deciziilor de către autoritatea publică.

În realitate, acest instrument este nefuncțional la nivel local, unde nu toate autoritățile dispun de pagină web, fie dispun dar nu plasează astfel de informații pe web din varii motive (lipsa personalului, lipsa timpului, lipsa tehnicii, probleme de conexiune la internet, etc.). Pe de altă parte este necesar de ținut cont că la nivel local accesul populației la internet este limitat.

În contextul dat, reiterăm importanța paginilor web și a compartimentului dedicat transparenței decizionale, ce trebuie să reprezinte pentru APL un instrument eficient de diseminare a informațiilor publice. Lipsa acestui instrument, fie neutilizarea lui, duce la diminuarea nivelului de transparență în activitatea APL.

3) Consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate

Consultarea se asigură de către autoritatea publică responsabilă de elaborarea proiectului de decizie prin următoarele modalități: dezbateri publice, audieri publice, sondaj de opinie, referendum, solicitarea opiniilor experților în domeniu, crearea grupurilor de lucru permanente sau ad-hoc cu participarea reprezentanților societății civile.

Consultarea urmează să se efectueze:

- a) la inițiativa autorității publice responsabile de elaborarea proiectului de decizie;
- b) la inițiativa unei alte autorități publice, conform competenței;
- c) la propunerea cetățeanului, asociației constituită în corespundere cu legea, altei părți interesate.

Legea privind administrația publică locală, la fel, reglementează această etapă, statuând expres că proiectele de decizii ale consiliului local/raional și proiectele de dispoziții ale primarului/președintelui raionului se consultă public, în conformitate cu legea. Responsabili de consultările publice sunt secretarii consiliilor locale și aparatul președintelui raionului¹³.

Dificultăți și gradul de realizare

Autoritățile publice se rezumă doar la afișarea informației la sediul autorității publice, într-un spațiu accesibil publicului, fie, mai rar, la publicarea anunțului pe paginile lor web referitor la inițierea consultării publice asupra unui proiect de act normativ, considerând eronat că aceasta este unica măsură necesară pentru asigurarea posibilităților de participare a părților interesate la procesul decizional.

Plus la aceasta, APL nu utilizează toate modalitățile de consultare publică precum: audierile publice, sondajul de opinie, solicitarea opiniilor experților în domeniu, crearea grupurilor de lucru permanente sau ad-hoc cu participarea reprezentanților societății civile.

Pentru asigurarea unui proces de consultare publică eficient, autoritățile publice trebuie să întocmească și să actualizeze continuu listele detaliate ale părților interesate, care vor fi anunțate prin toate modalitățile posibile despre examinarea proiectelor de acte normative ce îi vizează. Lista generală și lista părților interesate care vor fi consultate în cazul fiecărui proiect de decizie sunt pregătite, actualizate și aprobate de coordonatorul procesului de consultare publică din APL¹⁴.

Spre regret, autoritățile administrației publice locale nu întocmesc și nici nu utilizează în procesul de consultări publice listele părților interesate de procesul decizional pentru a-i informa despre examinarea proiectelor de acte normative.

¹³ art.8 alin.(3), art.32 alin.(1¹), art.39 alin.(1) lit.h), art.52 alin.(2) lit.b) din legea privind administrația publică locală

¹⁴ pct.8, pct.31 din Hotărârea Guvernului nr.96 din 16.02.2010

Un alt spectru de instrumente prin care părțile interesate pot participa la procesul decizional, reprezintă mecanismele instituționalizate de cooperare și parteneriat între autoritățile publice și societatea civilă.¹⁵ Realizarea acestei obligații, pusă în sarcina autorităților publice, presupune crearea consiliilor consultative, grupurilor de lucru permanente sau grupuri de lucru ad-hoc cu participarea societății civile, semnarea acordurilor sau memorandumurilor de colaborare, etc.¹⁶

În ce privește autoritățile administrației publice locale, notăm inexistența unor mecanisme instituționalizate de cooperare și de parteneriat cu societatea civilă. Însă, importanța acestora este una foarte mare, utilizarea acestor mecanisme în procesul decizional fiind una dintre cele mai eficiente metode de consultare în probleme de politici publice aflate pe agenda instituțională.

În cadrul grupurilor de lucru și consiliilor consultative, formate din reprezentanți ai diverșilor actori interesați și ai administrației publice, vor fi discutate și analizate teme concrete, care fac obiectul unei decizii publice, vor fi dezvoltate mai multe abordări, vor fi definite pozițiile și opiniile factorilor interesați, vor fi identificate soluții. Drept exemplu, în cazul reglementării activității de întreprinzător la nivel local (impozite, taxe locale, tarife, etc.), aceste mecanisme trebuie să constituie acele platforme de dialog dintre mediul de afaceri și autoritățile publice, care vor acorda posibilitate businessului să-și promoveze propriul punct de vedere, vizând soluționarea problemelor identificate, modificând politicile publice în sensul dorit.

Este necesar de subliniat un alt aspect important ce ține de desfășurarea procesului decizional – *obligativitatea autorităților publice de a elabora, aproba și plasa pe web regulile interne de informare, consultare și participare în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor.*¹⁷

¹⁵ art. 7 alin.(1) lit.c) din legea nr.239/2008

¹⁶ pct.6 lit.e) din Hotărârea Guvernului nr.96/2010

¹⁷ pct.3, pct.17 din HG nr.96/2010; art.8 alin.(3) și

În contextul dat, observăm că majoritatea autorităților administrației publice locale nu a elaborat și aprobat reguli interne de informare, consultare și participare în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor. Totodată, notăm că în pofida obligației de a plasa aceste reguli pe paginile web, actualmente nu toate autoritățile au realizat acest lucru.

Fiecare autoritate publică este obligată să își desemneze și să instruiască *coordonatorul procesului de consultare publică*, care este responsabil de asigurarea transparenței procesului decizional din autoritatea respectivă.¹⁸

Spre regret, această obligație nu este realizată de către autoritățile administrației publice locale.

De multe ori, din lipsa oricărei informații despre aceasta, inclusiv pe pagina web a autorităților respective, este foarte dificil de identificat persoana din cadrul unei autorități publice responsabilă de coordonarea procesului de consultare publică.

Plus la aceasta, în majoritatea cazurilor, chiar dacă persoana responsabilă de consultarea publică este identificată, oricum apar dificultăți pentru părțile interesate să obțină informații despre un proiect de act normativ din lipsa unor reglementări clare și a unei interacțiuni dintre coordonatorul de consultare publică și subdiviziunea responsabilă de elaborarea proiectului de decizie.

Dacă analizăm prin prisma legii privind administrația publică locală, în calitate de coordonator al procesului de consultare publică este Secretarul consiliului local.¹⁹ Luând în considerație rolul secretarului consiliului local în cadrul administrației publice locale, opțiunea legiuitorului pare una rezonabilă. Însă, în calitate de coordonator al procesului de consultare publică, APL poate

art.32 alin.(11) din legea privind administrația publică locală nr.436/2006

¹⁸ pct.7 din Hotărârea Guvernului nr.96/2010

¹⁹ art.39 alin.(1) lit.h) din legea nr.436/2006

desemna și o altă persoană din cadrul autorității publice. Indiferent de opțiunea aleasă, informația cu privire la numele și informația de contact ale coordonatorului procesului de consultare publică în procesul decizional trebuie să fie plasate pe pagina web oficială a autorității publice.²⁰

Tot aici, dorim să menționăm că subiectul dat trebuie privit și din alt punct de vedere. La instituirea atribuției suplimentare pentru secretarul consiliului local de a exercita rolul de coordonator al procesului de consultare publică, nu s-a ținut cont de situația reală la nivel local, de capacitatea instituțională a APL, de resursele financiare, etc. Or, în acest mod, este continuată practica de acordare a atribuțiilor și competențelor pentru APL, fără acoperire financiară, fără asigurarea APL cu resurse funcționale și umane, ceea ce duce la nerealizarea adecvată a acestora.²¹

4) Examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii

Autoritățile publice sunt obligate să studieze recomandările verbale și scrise formulate de părțile interesate pe marginea proiectului de decizie, să întocmească o sinteză a recomandărilor și un dosar privind elaborarea proiectului de decizie, accesibil pentru toate părțile interesate.

Reieșind din prevederile legii privind administrația publică locală, cetățenii, asociațiile constituite în corespundere cu legea și alte părți interesate au dreptul de a prezenta autorităților publice locale recomandări, în nume propriu sau în numele unor grupuri de locuitori ai colectivităților respective, privind diverse proiecte de decizie supuse dezbaterilor. Totodată, autoritățile publice locale și funcționarii publici ai unităților administrativ-teritoriale respective sunt obligați să recepționeze și examineze, în timp util, toate recomandările,

²⁰ pct.17 lit.b) din Hotărârea Guvernului nr.96/2010

²¹ art.3 lit.e) din legea privind descentralizarea administrativă nr.435/2006

sesizările, scrisorile, adresate de către cetățeni autorităților reprezentative, la elaborarea proiectelor de decizii sau a programelor de activitate.²²

Dificultăți și gradul de realizare

În pofida obligației autorităților publice de a publica pe pagina web, de a afișa la sediul acesteia într-un spațiu accesibil publicului și/sau de a difuza, mediatiza prin alte modalități sinteza recomandărilor parvenite, acest lucru în realitate nu se efectuează de APL, iar părțile interesate nu pot cunoaște care din recomandări au fost acceptate, care au fost respinse și motivul neacceptării lor.

Totodată, am dori să subliniem necesitatea de majorare a termenului minim de prezentare a recomandărilor asupra proiectelor de decizii de la 10 zile la 15 sau 20 de zile²³, cu posibilitatea extinderii acestui termen în cazul unor proiecte de decizii voluminoase sau care necesită un termen mai mare pentru analiza acestuia, deoarece nu toți componenții societății civile au posibilitatea și resursele necesare de a-și expune punctul de vedere într-un asemenea termen restrâns asupra unei inițiative de elaborare a unui act normativ.

II. Transparența procesului de adoptare a deciziilor

1) Asigurarea participării persoanelor interesate la ședințele publice

Autoritățile publice desfășoară ședințele în mod public și oferă posibilitatea participării la ele a părților interesate (în limita locurilor disponibile în sală, acordând prioritate părților interesate față

²² art.17 alin.(3) lit.d) și alin.(4) lit.b) din legea nr.436/2006

²³ Recomandări și Propuneri la proiectul de lege pentru modificarea și completarea Legii nr.239 din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional: <http://business.viitorul.org/>

de subiectul ședinței publice), care sunt anunțate privind desfășurarea ședinței publice (data, ora, locul, ordinea de zi) cu cel puțin trei zile lucrătoare înainte de data desfășurării ședinței.

Norme similare le regăsim și în legea privind administrația publică locală, care stabilește expres că ședințele consiliului local sunt publice și orice persoană interesată poate asista la ședințele consiliului local. Mai mult ca atât, cetățenii, asociațiile constituite în corespundere cu legea și alte părți interesate au drept de acces la proiectele de decizii și la ordinea de zi a ședințelor consiliului local și ale primăriei, iar autoritățile publice locale și funcționarii publici ai unităților administrativ-teritoriale respective sunt obligați să îi informeze adecvat și în timp util asupra subiectelor dezbătute de consiliul local.²⁴

Dificultăți și gradul de realizare

Autoritățile administrației publice locale utilizează cel mai des afișarea anunțului referitor la ședințele publice la sediul autorității publice într-un spațiu accesibil publicului și mai rar este plasat pe pagina web oficială a autorității publice.

În pofida garantării accesului tuturor părților interesate la aceste ședințe, din motivul lipsei spațiului adecvat (săli de ședințe corespunzătoare), de multe ori această normă este imposibil de realizat. Se impune reglementarea detaliată a modalității de acces în sala unde se desfășoară o ședință publică, conduita obligatorie a părților participante, modalitățile de sancționare a comportamentului neadecvat, etc.

Toate acestea ar trebui să se regăsească în Regulile interne de organizare a procedurilor de consultare publică în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor ce urmează a fi aduse la cunoștință participanților la ședință, care sunt obligați să le respecte. Suplimentar, aceste norme ar putea fi încorporate și în Regulamentul privind

²⁴ art.17 alin.(1), alin.(2), alin.(3) lit.b), alin.(4) din legea nr.436/2006

constituirea și funcționarea consiliilor locale și raionale, aprobate de către consiliile locale și raionale după Regulamentul-cadru în condițiile Legii nr.457 din 14.11.2003.

2) Informarea publicului referitor la deciziile adoptate

Autoritățile publice trebuie să asigure accesul la deciziile adoptate prin publicarea acestora în modul stabilit de lege, prin plasarea acestora pe pagina web oficială, prin afișare la sediul lor într-un spațiu accesibil publicului și/sau prin difuzare în mass-media centrală sau locală, după caz, precum și prin alte modalități stabilite de lege.

Legea privind administrația publică locală prevede că deciziile și dispozițiile cu caracter normativ intră în vigoare la data aducerii la cunoștință publică prin publicare sau prin afișare în locuri publice, iar cele cu caracter individual – la data comunicării persoanelor vizate. Responsabil pentru informarea publicului referitor la deciziile adoptate și la dispozițiile emise, este secretarul consiliului local.²⁵

Dificultăți și gradul de realizare

Publicarea deciziilor adoptate și dispozițiilor emise are un dublu rol, cel de transparență și cel de opozabilitate față de părți, or, acestea intră în vigoare și obțin forță juridică doar după aducerea la cunoștință publică (acte cu caracter normativ), fie comunicarea către persoanele vizate (acte cu caracter individual). În acest context, notăm un grad major de realizare a obligației APL de informare a publicului referitor la deciziile adoptate. Desigur, notăm și existența cazurilor când deciziile adoptate nu sunt publicate sau sunt comunicate cetățenilor de APL în mod selectiv.

Un instrument eficient pentru APL îl poate reprezenta Registrul Actelor Locale²⁶, care este un serviciu electronic public gratuit, ce are ca scop asigurarea transparenței

²⁵ art.20 alin.(5), art.32 alin.(2) și (3), art.39 alin.(1) lit.h), art.54 alin.(2) din legea nr.436/2006

²⁶ <http://www.actelocale.md>

În activitatea autorităților administrației publice locale și reducerea birocrăției, precum și asigurarea accesului liber al reprezentanților mediului de afaceri, ai societății civile și a publicului larg la actele emise de primărie și consiliile locale, precum și la actul guvernării locale în ansamblu.

În prezent, la Guvern se află în proces de elaborare proiectul Hotărârii de Guvern privind Registrul de stat al actelor normative ale autorităților administrației publice locale²⁷, ce urmează să fie o resursă informațională electronică specializată care asigură înregistrarea și evidența centralizată a actelor autorităților administrației publice locale în scopul asigurării accesului persoanelor fizice și juridice la actele emise de autoritățile administrației publice locale.

3) Întocmirea rapoartelor privind transparența în procesul decizional și asigurarea accesibilității acestora – autoritățile publice vor întocmi și vor aduce la cunoștința publicului rapoarte anuale privind transparența în procesul decizional, nu mai târziu de sfârșitul

trimestrului I al anului imediat următor anului de referință, care vor conține:

- a) numărul deciziilor adoptate de autoritatea publică respectivă pe parcursul anului de referință;
- b) numărul total al recomandărilor recepționate în cadrul procesului decizional;
- c) numărul întrunirilor consultative, al dezbaterilor publice și al ședințelor publice organizate;
- d) numărul cazurilor în care acțiunile sau deciziile autorității publice au fost contestate pentru nerespectarea prezentei legi și sancțiunile aplicate pentru încălcarea prezentei legi.

Dificultăți și gradul de realizare

Autoritățile administrației publice locale sunt restanțiere la întocmirea și aducerea la cunoștința publicului a rapoartelor privind transparența în procesul decizional.

²⁷ <http://descentralizare.gov.md>

3. MECANISME DE CONTROL ȘI SANȚIONARE PENTRU NERESPECTAREA TRANSPARENȚEI ÎN PROCESUL DECIZIONAL

Actele normative de bază, care reglementează participarea societății civile în procesul decizional nu conțin norme clare și detaliate privind mecanismele de control și sancționare pentru nerespectarea transparenței decizionale.

Legea nr.239 din 13.11.2008 cuprinde doar un singur articol ce se referă la răspunderea pentru nerespectarea transparenței în procesul decizional (art.16¹), care stipulează că nerespectarea prevederilor prezentei legi constituie abatere disciplinară și se sancționează conform prevederilor Codului muncii sau ale legislației speciale. Totodată, legea nr.436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală menționează în art.17 alin.(5) că împiedicarea accesului liber la ședințele consiliului local sau compromiterea procesului decizional prin acțiuni deliberate de ascundere a informației de interes public se sancționează conform legislației în vigoare.

Referitor la mecanismele de control pentru nerespectarea transparenței decizionale, Cancelaria de stat, în calitate de organ central ce monitorizează respectarea prevederilor legii nr.239/2008, este limitată în posibilitatea de a interveni în administrația locală, întrucât aceasta este guvernată de principiul autonomiei locale.

Rolul Cancelariei de stat se rezumă doar la oferirea suportului consultativ și informațional autorităților administrației publice în vederea respectării regulilor și procedurilor de consultare publică a opiniei cetățenilor și societății civile în procesul decizional²⁸

²⁸ pct.7 lit.e) din Hotărârea Guvernului nr.657 din 06.11.2009 și pct.4 din Hotărârea Guvernului nr.96 din 16.02.2010

În pofida cadrului legal deficitar și lacunar, controlul pentru nerespectarea transparenței decizionale de către autoritățile administrației publice locale trebuie privit prin prisma controlului administrativ al activității autorităților administrației publice locale, efectuat de Cancelaria de Stat, prin intermediul oficiilor sale teritoriale.

În conformitate cu legea privind administrația publică locală, controlul administrativ vizează respectarea de către APL și funcționarii acestora a prevederilor legislației în vigoare. Astfel, în mod obligatoriu sunt supuse acestui control deciziile consiliilor locale de nivelurile întâi și al doilea, actele normative ale primarului și ale președintelui raionului. Aceste acte ale autorităților administrației publice locale se expediază de către secretarul consiliului local obligatoriu oficiului teritorial al Cancelariei de Stat, care, în rezultatul examinării actelor prin prisma respectării legislației în vigoare, poate cere modificarea sau abrogarea lor totală sau parțială, fie poate sesiza instanța de contencios administrativ pentru a solicita anularea acestora.²⁹

Luând în considerație faptul că legea privind transparența în procesul decizional nr.239/2008 este aplicabilă autorităților administrației publice locale, iar legea privind administrația publică locală nr.436/2006 prevede obligativitatea autorităților administrației publice locale de a respecta transparența în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor,

Cancelaria de Stat, prin intermediul oficiilor sale teritoriale, ar putea utiliza instrumentul controlului administrativ

²⁹ art.22 alin.(1), art.61 alin.(2), art.64 alin.(1) lit.a) și b), art.64 alin.(2), art.68 din legea nr.436/2006

pentru a responsabiliza APL care nu respectă obligațiile ce țin de transparența în procesul decizional.

Este important de a sublinia că *orice fel de control* al activității autorităților administrației publice locale trebuie să fie efectuat de către autoritățile publice centrale *în scop de ajutorare, asistare și asigurare a respectării legislației*, așa cum acesta este efectuat în statele democratice dezvoltate, dar *nicidecum să reprezinte un instrument de presiune politică, financiară, fie de altă natură* asupra APL.

În ceea ce privește răspunderea pentru nerespectarea transparenței în procesul decizional, situația rămâne în continuare foarte vagă și lacunară. Legiuitorul a completat abia cu un an în urmă (12.06.2014) legea nr.239/2008 cu norma ce prevede sancționarea nerespectării prevederilor legii conform prevederilor Codului muncii sau ale legislației speciale.

Astfel, nerespectarea transparenței în procesul decizional este calificată ca abatere

disciplinară, ce poate fi pedepsită cu sancțiuni disciplinare de către angajatorul funcționarului responsabil.

În speță, considerăm această normă ca fiind una generală, care nu reglementează detaliat mecanismul responsabilizării individuale a funcționarilor pentru încălcările prevederilor legale și nerespectarea cerințelor de transparență și, în consecință, este o normă ineficientă.

Mai mult ca atât, observăm că legea transparenței nu conține și prevederi referitoare la posibilitatea de a sancționa persoanele alese în funcții de conducere, care nu își îndeplinesc obligațiile ce le revin conform prevederilor acestei legi.

Lipsa acestei categorii de sancțiuni reprezintă o deficiență a legii, ce creează dificultăți în implementarea acesteia, iar primarii, președinții de raion, consilierii locali/raionali nu vor purta răspundere pentru nerespectarea transparenței în procesul decizional.

4. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

A. Concluzii

I. Republica Moldova dispune de cadru legal necesar pentru asigurarea unui proces decizional transparent și participativ, însă acesta nu funcționează eficient la nivel local.

II. Cele mai importante abateri ale autorităților administrației publice locale de la cerințele legale privind transparența în procesul decizional se referă la:

- 1 Deseori APL omit să informeze despre inițierea elaborării unei decizii (etapa ex-ante), astfel fiind limitată posibilitatea părților interesate să participe la etapa elaborării unui proiect de decizie, unde ar putea să promoveze propriul punct de vedere, vizând soluționarea problemelor cu care se confruntă în practică;
- 2 Proiectele de decizii ale autorităților administrației publice locale nu sunt întotdeauna supuse consultărilor publice, fapt ce împiedică părțile interesate să formuleze propuneri și recomandări;
- 3 Nu sunt utilizate toate modalitățile prevăzute de lege de informare a cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate referitor la procesul decizional pentru a asigura posibilitatea participării acestora la orice etapă a acestui proces;
- 4 Nu toate autoritățile dispun de pagină web, fie dispun, dar nu plasează un șir întreg de informații în scopul facilitării accesului părților interesate la procesul de elaborare și adoptare a deciziilor de către autoritatea publică;
- 5 Autoritățile publice sunt restanțiere la întocmirea și actualizarea listei detaliate a părților interesate, care vor fi anunțate prin toate modalitățile posibile referitor la examinarea proiectelor de acte normative ce îi vizează;
- 6 Inexistența unor mecanisme instituționalizate de cooperare și de parteneriat între autoritățile administrației publice locale și societatea civilă, care trebuie să constituie acele platforme de dialog între părțile interesate și autoritățile publice;
- 7 Majoritatea autorităților administrației publice locale nu au elaborat și aprobat reguli interne de informare, consultare și participare în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor;
- 8 Este foarte dificil de identificat persoana din cadrul unei autorități publice responsabilă de coordonarea procesului de consultare publică, din lipsa oricărei informații despre aceasta, inclusiv pe pagina web a autorităților respective;
- 9 Sinteza recomandărilor parvenite în rezultatul consultărilor nu este adusă la cunoștința publică, iar părțile interesate nu pot cunoaște care din recomandări au fost acceptate, care au fost respinse și motivul neacceptării lor;
- 10 Garantarea accesului tuturor părților interesate la ședințele publice ale autorităților de multe ori este imposibil de realizat;
- 11 Nu există reglementări detaliate a modalității de acces a cetățenilor în sala unde se desfășoară

o ședință publică, conduita obligatorie a părților participante, modalitățile de sancționare a comportamentului neadecvat, etc.;

- 12 Notăm existența cazurilor când deciziile adoptate nu sunt publicate sau sunt comunicate cetățenilor de APL în mod selectiv;
- 13 Autoritățile administrației publice locale sunt restanțiere la întocmirea și aducerea la cunoștința publicului a rapoartelor privind transparența în procesul decizional.

III. Cauzele principale care duc la neimplementarea de către autoritățile administrației publice locale a legislației ce se referă la transparența în procesul decizional, le putem rezuma la următoarele:

- 1 Normele legii privind transparența în procesul decizional nu sunt cunoscute de toți reprezentanții autorităților administrației publice locale;
- 2 Autoritățile administrației publice locale nu au resursele/mijloacele financiare, tehnice, umane pentru implementarea cerințelor legale privind transparența în procesul decizional. La stabilirea obligațiilor și responsabilităților ce țin de transparență pentru APL nu s-a prevăzut și asigurat acoperirea financiară necesară îndeplinirii eficiente a acestora;
- 3 În lege nu se face deosebire între procesul decizional la nivel central și cel local, or cel din urmă este specific, întrucât administrația publică locală funcționează într-un anumit mod, cu autorități publice distincte (primar, președinte, consiliul local, raional), care au competențe strict delimitate;
- 4 Legea nr.239/2008 a fost elaborată fără participarea subiecților ce trebuie să aplice acest act normativ. La momentul de conceptualizare a legii trebuiau să fie consultate în mod imperios autoritățile

administrației publice locale, care ar fi venit cu propuneri pentru ca legea să fie funcțională la nivel local;

- 5 Mecanismul de implementare a legii (acte normative de implementare) este inefficient, fapt caracteristic pentru întreg cadrul legal al Republicii Moldova;
- 6 Transparența nu poate fi privită izolat de alte domenii și instituții. Atât la nivel central, cât și local nu funcționează corespunzător sistemul de achiziții publice, sistemul de distribuire a fondurilor, domeniul finanțelor publice locale, instituția proprietății publice, sistemul justiției, etc.;
- 7 Nerespectarea legii pornește de la nivelul central al administrației publice, fapt ce transmite un mesaj negativ și pentru autoritățile administrației publice locale, care preiau acest exemplu de la APC;

IV. Realitățile din teritoriu denotă implicarea scăzută a cetățenilor și altor părți interesate în procesul decizional:

- 1 Cetățenii comunităților locale nu cunosc dreptul lor la informare, consultare, participare în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor locale;
- 2 Lipsește un proces de comunicare continuă și eficient între APL și cetățeni;
- 3 Lipsește încrederea APL în colectarea opiniilor de la cetățeni pentru îmbunătățirea deciziei publice, iar cetățenii nu consideră că merită să se implice în procesul decizional, deoarece nu cred că opinia lor contează.
- 4 Nu toți reprezentanții societății civile au posibilitatea și resursele necesare de a-și expune punctul de vedere în termenul minim de 10 zile, stabilit de legea nr.239/2008, asupra unei inițiative de elaborare a unui act normativ;

V. *Cadrul legal național nu conține norme clare și detaliate privind mecanismele de control pentru nerespectarea transparenței decizionale la nivel local, iar aria de intervenție a Cancelariei de stat este limitată de principiul autonomiei locale, care guvernează întreaga administrație locală în unitățile administrativ teritoriale din țară. La fel, normele existente nu reglementează detaliat mecanismul responsabilizării individuale a funcționarilor pentru nerespectarea cerințelor de transparență și nu conțin prevederi referitoare la posibilitatea de a sancționa persoanele alese în funcții de conducere, ceea ce face din art. 16¹ a legii nr.239/2008 o normă ineficientă. Desigur, trebuie de menționat că mecanismele de control și sancționare nu trebuie să reprezinte un instrument de presiune politică, financiară sau de altă natură asupra APL din partea autorităților publice centrale, ci să constituie un instrument de suport, de îndrumare și de asigurare a respectării legislației.*

B. Recomandări

- I În contextul în care reglementările privind asigurarea transparenței în procesul decizional de către autoritățile administrației publice locale se conțin în mai multe acte normative, se impune completarea Legii privind administrația publică locală cu norme detaliate și sistematizate referitor la transparența în procesul decizional.
- II Autoritățile administrației publice locale trebuie să-și elaboreze și aprobe în mod obligatoriu propriile Reguli interne de informare, consultare și participare la procesul de elaborare și adoptare a deciziilor, în baza prevederilor legale cuprinse în Legea privind transparența în procesul decizional, Regulamentul cu privire la procedurile de asigurare a transparenței în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor, Legii privind administrația publică locală. La elaborarea Regulilor interne urmează să participe și membrii societății civile.

III Fiecare autoritate publică trebuie să își desemneze și instruiască coordonatorul procesului de consultare publică, care este responsabil pentru asigurarea transparenței procesului decizional din autoritatea respectivă. Informația cu privire la numele și datele de contact ale coordonatorului procesului de consultare publică în procesul decizional trebuie să fie plasate pe pagina web oficială a autorității publice.

IV Autoritățile administrației publice locale trebuie să întocmească și să actualizeze lista detaliată a părților interesate, care vor fi anunțate prin toate modalitățile posibile referitor la examinarea proiectelor de acte normative ce îi vizează.

V Autoritățile administrației publice locale trebuie să implementeze și să utilizeze instrumentele electronice și de e-guvernare în vederea realizării cerințelor legale privind transparența în procesul decizional.

VI Informarea publicului trebuie să fie prezentă la toate etapele procesului decizional, inclusiv și după adoptarea deciziei, pentru a arăta în ce măsură au fost luate în calcul propunerile și recomandările cetățenilor, organizațiilor nonguvernamentale, altor factori interesați. Oportun ar fi instituirea de APL a mecanismului legal de nepromovare și neexaminare de către autoritățile administrației publice locale a proiectelor de decizii, care nu au fost supuse transparenței.

VII APL trebuie să instituie și să consolideze platforme de dialog și consultare în procesul decizional, prin intermediul mecanismelor instituționalizate la nivel local de cooperare și parteneriat continuu și eficient între autoritățile administrației publice locale și societatea civilă.

VIII Autoritățile administrației publice locale trebuie să întocmească și să aducă la cunoștința publicului rapoarte anuale privind transparența în procesul decizional.

- IX E nevoie de a crește și de a dezvolta capacitățile instituționale, financiare și umane ale autorităților administrației publice locale la realizarea cerințelor legale privind transparența în procesul decizional. În contextul dat, trebuie de derulat reformele structurale, de continuat descentralizarea administrativă și financiară, de asigurat modernizarea serviciilor publice locale.
- X Ar fi necesar un organism la nivel central care să controleze respectarea normelor legale referitor la transparență în teritoriu. La moment, Cancelaria de Stat, prin intermediul oficiilor sale teritoriale, ar putea utiliza instrumentul controlului administrativ, prin contestarea actului administrativ în instanța de judecată, pentru a responsabiliza APL, care nu respectă obligațiile ce țin de transparența în procesul decizional.
- XI Se impune modificarea și completarea legislației în scopul reglementării detaliate a mecanismului responsabilizării individuale a funcționarilor, inclusiv a persoanelor alese în funcții de conducere, pentru încălcările prevederilor legale și nerespectarea cerințelor de transparență.
- XII Transparența în procesul decizional trebuie asigurată pornind de la nivelul central al administrației publice, în caz contrar nu va fi respectată nici la nivelul autorităților administrației publice locale.
- XIII Pentru ca transparența decizională la nivel local să fie implementată eficient este necesar să funcționeze corespunzător sistemul de achiziții publice, sistemul de distribuire a fondurilor, sistemul finanțelor publice locale, instituția proprietății publice, sistemul justiției și alte domenii ce intercalează și influențează transparența procesului decizional.
- XIV Este necesară educarea și cointeresarea cetățenilor comunităților locale referitor la dreptul lor la informare, consultare, participare în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor locale, fapt ce va duce la o reală democrație participativă.
- XV Subliniem necesitatea de majorare a termenului minim de prezentare a recomandărilor asupra proiectelor de decizii de la 10 zile la 20 de zile sau mai mult, deoarece nu toți reprezentanții societății civile au posibilitatea și resursele necesare de a-și expune punctul de vedere într-un asemenea termen restrâns, asupra unei inițiative de elaborare a unui act normativ.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994
2. Declarația Universală a Drepturilor Omului din 10.12.1948
3. Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice din 16.12.1966
4. Recomandarea Rec (2002) 2 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei către statele membre privind accesul la documentele publice
5. Recomandarea Rec (2001)19 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei către statele membre privind participarea cetățenilor în viața publică locală
6. Carta Albă asupra Guvernării Europene, Bruxelles 25.07.2001
7. Acordul de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte, Bruxelles 27 iunie 2014, adoptat prin legea nr.112 din 02.07.2014
8. Legea nr.982 din 11.05.2000 privind accesul la informație
9. Legea privind transparența în procesul decizional nr.239 din 13.11.2008
10. Regulamentul cu privire la procedurile de asigurare a transparenței în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor, aprobat prin Hotărârea nr.96 din 16.02.2010 cu privire la acțiunile de implementare a Legii privind transparența în procesul decizional
11. Legea privind administrația publică locală nr.436 din 28.12.2006
12. Legea nr.235 din 20.07.2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător
13. Hotărârea Guvernului nr.1230 din 24.10.2006 cu privire la aprobarea Metodologiei de analiză a impactului de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare
14. Regulamentul cu privire la paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua Internet, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.188 din 03.04.2012
15. Legea nr.457 din 14.11.2003 pentru aprobarea Regulamentului-cadru privind constituirea și funcționarea consiliilor locale și raionale
16. Hotărârea Guvernului nr.657 din 06.11.2009 pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea, structurii și efectivului-limită ale Cancelariei de Stat
17. Studiu ADEPT/autor Mariana Kalughin: „Transparența decizională în activitatea Parlamentului: Prevederi legale, aplicabilitate și aplicare”
18. Raport de monitorizare AO “Acces-info”: “Accesul la informație și transparența în procesul decizional: atitudini, percepții, tendințe”

19. Studiu Expert-Grup: „Transparența în Municipiul Chișinău” locale din România”, Academia de Advocacy, Timișoara 2009
20. IDIS Viitorul/Agenda Națională de Business: “Recomandări și Propuneri la proiectul de lege pentru modificarea și completarea Legii nr.239 din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional”
21. Centrul de Resurse pentru participare publică: “Există participare publică în România? Participarea publică între legislație și eficiență”
22. “Studiul privind existența sau nu a unor proceduri minimale de consultare publică la nivelul administrației publice centrale și
23. Ghidul “Transparența decizională în administrația publică”, Transparency International Romania/Asociația Română pentru Transparență/Asociația Pro Democrația
24. “Principiul transparenței și al consultării cetățenilor din administrația publică locală”, România, Cristian Ghingheș
25. Dicționar explicativ al limbii române, www.dexonline.ro
26. World Justice Project, Open Government Index 2015 Report

