

POLICY BRIEF #74 – APRILIE 2016

TRANSPARENȚA INSTITUȚIILOR PUBLICE DIN ROMÂNIA ȘI REPUBLICA MOLDOVA – UN IDEAL GREU DE ATINS

La mai bine de 15 ani de la intrarea în vigoare a legislației privind liberul acces la informații de interes public, cele mai multe instituții publice din România și Republica Moldova încă nu își publică rapoartele anuale de activitate. Mai mult, deși transparența decizională este reglementată în România din 2003 și în Republica Moldova din 2008, există mari lacune în ceea ce privește participarea publică la actul decizional în ambele țări, fapt cauzat nu numai de lipsa de înțelegere sau de capacitate de implicare a cetățenilor și organizațiilor civice, ci și de „închiderea” instituțiilor publice.

I. Contextul și importanța problemelor

Cele mai multe instituții din România și Republica Moldova încă au mari dificultăți în respectarea legilor privind liberul acces la informații de interes public, deși aceste prevederi legale există de peste 15 ani. În ambele țări, rapoartele de activitate au început să apară după câțiva ani, iar numărul lor a continuat, cu inconsistențe, să crească, chiar dacă acestea adesea nu conțin tot ceea ce legea prevede¹.

Per total, nivelul de conformitate cu legea este mai bun în Rep. Moldova, principalul motiv putând fi cerințele mai relaxate din legea 982/2000 și exemplul pozitiv dat de ministere². Dincolo de nivelul central, însă, transparența instituțională este aproape o necunoscută. În ambele țări lipsesc mecanisme eficiente care să integreze transparența în funcționarea de zi cu zi a instituțiilor. Rapoartele, deci, se publică rar, cu întârziere sau întreruperi și adesea servesc la a pune șeful instituției într-o lumină favorabilă. Cazurile de conformitate cu legea sunt, astfel, mai curând excepții decât norma.

¹ Macsut. A și Popescu S., *Transparența instituțională în România și Republica Moldova - studiu asupra respectării legilor 544/2001 și 982/2000*, Societatea Academică din România, februarie 2016, disponibil la [http://www.romaniacurata.ro/wp-](http://www.romaniacurata.ro/wp-content/uploads/2016/02/Studiu_SAR_Rapoarte-activitate_544.pdf)

[content/uploads/2016/02/Studiu_SAR_Rapoarte-activitate_544.pdf](http://www.romaniacurata.ro/wp-content/uploads/2016/02/Studiu_SAR_Rapoarte-activitate_544.pdf)

² *Idem.*

Dacă respectarea legii este opțională în instituții importante, aflate des în atenția presei, a societății civile și a cetățenilor (ministere, consilii județene/raionale sau primării are reședințelor de județ/raion), ne putem imagina ce lipsă de transparență există în cazul unor instituții mai mici, care nu primesc întrebări, nu sunt monitorizate și, în unele cazuri, nici nu au auzit poate că există o lege care le obligă să își comunice activitatea.

În România

Deși legea 52/2003 privind transparența decizională este în vigoare de 13 ani, autoritățile publice au mari dificultăți în aplicarea acesteia în România. Cu toate că prevederile din corpul legii sunt clare, se resimte o reacție de disconfort față de procesul participativ de elaborare a actelor normative, de efort inutil depus în raport cu rezultatele obținute. De cele mai multe ori, autoritățile publice se limitează să aplice minimal și strict formal prevederile legii.

Autoritățile publice nu au o atitudine orientată spre cetățean cu privire la informarea din oficiu asupra problemelor/temelor de interes public. Accesibilitatea informațiilor, postate pe site-urile instituțiilor publice, este greoaie și solicită pricepere în tehnologia informațiilor din partea cetățenilor.

Rapoartele anuale privind evaluarea implementării legii 52/2003 nu au o structură unitară. Fiecare autoritate publică elaborează rapoarte anuale, prin care se străduiesc să evidențieze doar rezultatele pozitive, fără să detalieze eventuale constrângeri și modul de depășire al acestora în anul care va urma.

Rapoartele anuale privind evaluarea implementării legii 52/2003 nu au o metodologie de elaborare. Autoritățile publice nu au un termen limită de finalizare a acestora, nu au o referință de an calendaristic, uneori cumulează o perioadă mai lungă de 12 luni, cu start în alte luni

calendaristice decât ianuarie precedent, cumulează date și indicatori cantitativi, dificil de segmentat ulterior etc. Această abordare împiedică o analiză critică națională, de identificare a cauzelor problemelor și de îmbunătățire a implementării după ce se face raportarea anuală.

Se constată o diferență majoră între numărul de acte normative adoptate de autoritățile publice și cele supuse consultărilor publice. Motivele pentru care există aceste diferențe sunt bazate pe prevederile art. 6 (apărare națională, siguranță națională, interese strategice economice și financiare, date personale etc.) și pe art. 7 alin. (13) (circumstanțe excepționale care impun reglementare imediată) și sunt adesea nejustificate. Termenul de dezbatere publică (aparținând secțiunii 1. – de elaborare a actelor normative) se confundă adesea cu termenul de ședință publică (aparținând secțiunii 2. – participarea la procesul de luare a deciziilor). Opiniile și recomandările solicitate în procesul de consultare publică au efect de modificare în etapa de elaborare a actului normativ, cu prilejul dezbaterilor publice. În ședințele publice, cu ordinea de zi încărcată și cu un rezultat concret de votare a actelor normative, este greu de crezut că recomandările cetățenilor pot modifica acte normative. Totuși, din rapoartele autorităților publice reiese că s-au produs modificări consistente de acte normative în cadrul ședințelor publice.

Autoritățile publice centrale (ministerele) nu pot avea ședințe publice în baza L52/2003. Adoptarea actelor normative inițiate de acestea se efectuează în cadrul Guvernului, prin ședințe de Guvern, care nu sunt publice. În consecință, cetățenii nu pot participa la acest tip de ședințe, nu pot aduce recomandări și nu pot modifica în cadrul ședinței proiecte de acte normative. Prin urmare, autoritățile publice centrale nu pot raporta indicator de ședințe publice și colectare de opinii cu această ocazie. Chiar și așa,

rapoartele lor anuale evidențiază completarea cu cifre a acestor câmpuri, ceea ce denotă și la nivelul acestora o confuzie între termeni.

Asociațiile legal constituite, din partea societății civile, nu utilizează drepturile pe care le au în corpul L52/2003. În rapoartele anuale, nu se regăsesc recomandări semnificative din partea ONG-urilor sau cereri de dezbateri publice sau cereri de primire din oficiu, la o adresa de e-mail, a proiectelor de acte normative. Reprezentații acestora nu sunt deplin conștienți că utilizarea prevederilor L52/2003 conduce la atingerea parțială a misiunii lor, de reprezentare a intereselor membrilor/constituenților lor.

Cetățenii și ONG-urile sunt încă foarte puțin familiarizați cu drepturile pe care le conferă L52/2003 și nu le utilizează frecvent și în totalitate. În majoritatea cazurilor se limitează la etapa de informare sau informare și depunerea unei opinii, fără a urmări mai departe procesul până la adoptarea actului normativ, cu solicitări pentru minutele dezbaterilor, ale ședințelor publice, solicitări de justificări a nepreluării opiniilor sau, în caz de nerespectare a legii, de atacare în contencios administrativ etc.

Instituția Prefecturii nu își utilizează, în sens larg, pe întreg teritoriul României, prerogativele de respingere a unui act normativ local, cu motivația nerespectării L52/2003. Sunt câteva exemple, câțiva gemeni de bună practică întâlniți în 2013 și 2014, dar cifrele sunt ne semnificative în raport cu numărul actelor normative adoptate.

Secretariatul General al Guvernului, responsabil cu monitorizarea aplicării L52/2003 asupra tuturor autorităților publice, aflate sub incidența acesteia, nu a urmărit îndeaproape aplicarea prevederilor sub toate aspectele sale, de către instituțiile aflate în subordinea sa.

În Republica Moldova

Deși Legea privind transparența în procesul decizional 239/2008 este în vigoare de 7 ani, autoritățile publice centrale și locale din Republica Moldova nu aplică în totalitate prevederile acesteia.

Pe site-urile majorității instituțiilor publice există rubrici/compartimente speciale „Transparență decizională”, însă în multe cazuri acolo lipsesc informații relevante despre procesul de asigurare a transparenței în luarea deciziilor. Unele instituții nu dispun de pagini web funcționale și nu sunt funcționale nici cele mai multe adrese de e-mail indicate pe site-urile primăriilor.

Obligația legală a autorităților publice, prevăzută de articolul 16 al legii 239/2008, de a publica raportul anual privind transparența în procesul decizional nu mai târziu de sfârșitul trimestrului I al anului imediat următor anului de referință, este neglijată. Pentru anul 2013, au publicat pe site-uri raportul pe transparență decizională doar 12% dintre cele 83 de instituții publice monitorizate, iar pentru anul 2014 – doar 16%. Singura instituție sub-națională care a publicat un raport privind transparență decizională în ambii ani este CR Soroca. Nicio primărie din țară nu a oferit niciun fel de date despre procesul lor decizional, nici pe site și nici la cerere.

Rapoartele anuale privind evaluarea implementării legii 239/2008 nu au o structură unitară, iar autoritățile evidențiază în rapoarte doar rezultatele pozitive. Numărul ședințelor publice și numărul dezbaterilor publice, la fel ca și numărul participanților, sunt calculate împreună, semn că la nivel instituțional nu se face diferență.

Marea majoritate a actelor autorităților publice sunt adoptate fără a fi dezbătute public. Astfel, numai 9% dintre proiectele adoptate la nivel de minister au fost dezbătute public în 2013 și 14%

în 2014. Consiliile raionale au dezbătut public 24% dintre proiectele adoptate în 2013 și 33% în 2014. Ministerul Economiei este singurul care a dezbătut public peste jumătate dintre propunerile adoptate în ambii ani.

Cetățenii și ONG-urile sunt încă puțin familiarizate cu drepturile pe care le conferă legea 239/2008 și nu le utilizează frecvent și în totalitate. Transparența examinării propunerilor venite din partea cetățenilor și a ONG-urilor este foarte scăzută.

Principiile de asigurare a transparenței în procesul decizional, inclusiv informarea cetățenilor, a asociațiilor legal constituite, a altor părți interesate de inițierea elaborării deciziilor, consultarea publică a proiectelor de decizii, asigurarea de posibilități egale pentru participarea la consultări a părților potențial interesate, nu sunt respectate de majoritatea absolută a autorităților publice, ceea ce viciază transparența procesului decizional.

II. Scenarii de politici publice

Scenariul 1: Menținerea status-quo-ului

În situația actuală, din 189 de instituții monitorizate în România și Republica Moldova, 88 nu aveau nici măcar un raport de activitate pus pe site în perioada colectării de date³. În unele cazuri, instituțiile nici nu au un website sau o adresă de e-mail funcțională, iar cele care au publică minimul de informații cerut de lege și nu mai mult.

De asemenea, nu există o practică unitară referitoare la cum să se aplice prevederile legale referitoare la transparență instituțională sau acestea sunt ignorate. Spre exemplu, instituțiile adesea publică documente pe alte intervale de timp decât cele menționate în lege (pe mai mulți ani de exemplu). Adesea, mai ales în situații în

care se schimbă conducerea unei instituții, noua conducere nu raportează activitatea din întregul an calendaristic, ci numai de la începutul mandatului său. În caz că fosta conducere nu a produs un raport pentru ultimele luni de mandat, acea perioadă rămâne neacoperită.

De cele mai multe ori, instituțiile nu comunică în rapoartele lor nerealizările și planurile pentru a le remedia. Date fiind problemele semnalate la orice nivel, pare greu de crezut că instituțiile își ating toate obiectivele trasate pentru anul respectiv, mai ales în contextul în care o asemenea realizare ar fi motiv de laudă și ar merita specificată în raport. Acest lucru înseamnă fie că autoritățile își stabilesc niște ținte destul de joase, fie că se folosesc de rapoartele de activitate pentru a-și lauda realizările.

Pe lângă nerealizări, lipsesc adesea indicatorii de performanță și estimări privind gradul lor de realizare, precum și obiective clare pentru viitor.

Deși Memorandumul cu tema: *Creșterea transparenței și standardizarea afișării informațiilor de interes public*, adoptat de Guvern pe 6 martie 2016, tratează o parte a acestor lipsuri⁴ în România, în cazul în care prevederile acestuia nu devin obligatorii după alegerile din noiembrie, iar situația actuală se menține, există riscul ca internalizarea principiilor transparenței instituționale să nu se realizeze. Deși trendul de a publica rapoarte de activitate conforme cu legea este în creștere în ambele țări, progresul este lent și maschează

³ Macsut. A și Popescu S., *op.cit.*

⁴ *Creșterea transparenței și standardizarea afișării informațiilor de interes public*, Memorandum, 6 martie 2016, disponibil la: http://dialogcivic.gov.ro/wp-content/uploads/2016/03/Memorandum-MCPDC_varianta-finala_varianta-finala_post-sedinta-de-Guvern.pdf

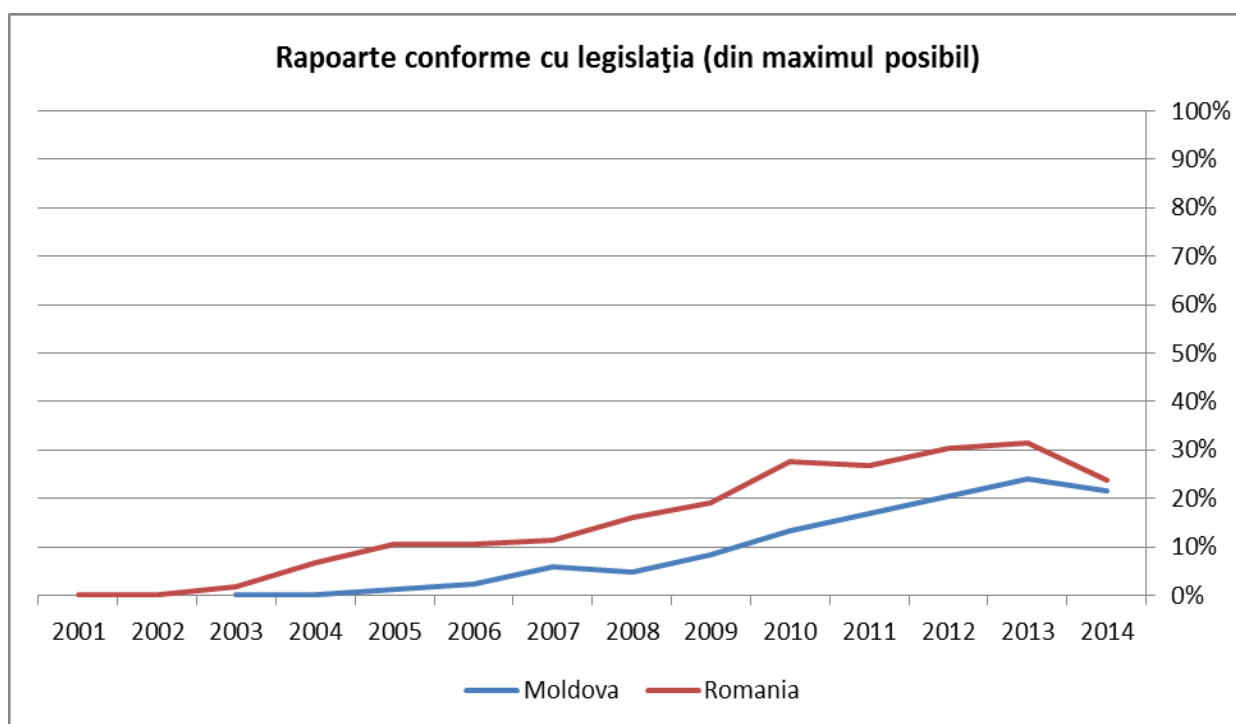
probleme administrative grave, mai ales la nivel regional și local.

De asemenea, un număr de ministere au fost înființate și desființate sau absorbite de-a lungul anilor iar altele au fost reformate, motiv pentru care rapoartele acestora de activitate sunt greu de găsit sau imposibil.

În asemenea condiții, cu greu se poate vorbi de bună guvernare sau de continuitate.

unei serii de recomandări care să sporească accesul cetățenilor la informații și creșterea gradului lor de implicare.

În cazul Republicii Moldova, se resimte lipsa unor norme de aplicare, ceea ce lasă la discreția autorităților publice modul în care aleg să respecte sau nu spiritul legii. În România, amendarea legislației ar trebui să vizeze lărgirea sferei de informații publice din oficiu și înlesnirea accesului la dezbateri, precum și completarea legislației cu politici publice de informare și încurajare a cetățenilor să participe în actul



Legendă: Comparație pe ani a conformității cu legea în România și Rep. Moldova în funcție de numărul de rapoarte anuale al căror conținut respectă normele legale, raportat la numărul total de rapoarte care trebuiau publicate. Sursă: Macsut. A și Popescu S., op.cit.

Scenariul 2: Amendarea legislației

O cale de îmbunătățire a transparenței decizionale și a liberului acces la informații de interes public este prin amendarea legislației din domeniu (L544/2001 și L52/2003 în România, respectiv L982/2000 și L239/2008 în Republica Moldova). Această variantă are susținere în rândul societății civile și are în vedere detalierea

decizional. Printre cele mai solicitate schimbări se numără introducerea unor sancțiuni clare care să descurajeze nerespectarea legii și care să nu ducă automat la instanță.

Avantajul acestui scenariu este simplitatea și susținerea largă pe care amendamentele legislative l-ar avea, precum și faptul că ar face uz de cadrul legislativ în vigoare, deci ar exista un punct de plecare clar și bine definit. Dezavantajul ar fi că, din moment ce legea nu este respectată în acest moment, nu există nicio garanție că s-ar respecta după amendare. Instituțiile pot funcționa în condiții opace, iar

Conținutul acestui material nu reprezintă în mod necesar poziția oficială a granturilor SEE 2009 – 2014

legile pentru transparentizarea lor aduc sarcini în plus funcționarilor și așa suprasolicitați în multe cazuri, motiv pentru care sunt rar respectate. Faptul de a reglementa transparența instituțională separat de funcționarea sa de zi cu zi întărește acest punct de vedere și tratează efectele, nu cauzele în sine.

Scenariul 3: Reformarea administrației publice

Acest scenariu este cel mai dificil de realizat, întrucât implică transformări în interiorul instituțiilor și schimbări ale unor proceduri de funcționare adânc înrădăcinate.

Spre deosebire de precedentele scenarii, acesta ar implica schimbări de durată, greu reversibile și dificil de ocolit. Prin reformarea administrației publice, s-ar putea integra principiile transparenței și buneii guvernări în funcționarea de zi cu zi a instituțiilor, eliminând dependența de voința conducerii instituției publice în materie de transparență.

Prevederile legilor privind liberul acces la informații de interes public și privind transparența decizională ar putea fi, deci, absorbite cu totul în proceduri administrative, urmând principiul „public din oficiu” și făcând imposibilă adoptarea de acte normative fără respectarea unor minime criterii de participare publică. Asemenea schimbări ar fi cuplate cu simplificări administrative, electronizarea serviciilor publice și colectarea și păstrarea în timp real a unor evidențe statistice disponibile publicului larg cu privire la activitatea autorităților publice și interacțiunea acestora cu cetățenii.

VI. Recomandări

Pornind de la convingerea că prioritatea în domeniul liberului acces la informații de interes public trebuie să fie **prevenirea lipsei de transparență**, propunem următoarele recomandări:

Stabilirea unor termene clare până la care să fie publicate rapoartele de activitate și cele pe transparență decizională pe anul precedent.

Lărgirea spectrului de informații care trebuie publicate din oficiu, sub sancțiunea nulității, pentru a sista practica publicării numai a datelor pe care instituțiile sunt obligate prin lege să le afișeze. Obligativitatea publicării trebuie extinsă și pentru proiecte aflate în lucru la comisiile organelor deliberative, pentru circuitul intern urmat de acestea, pentru contractele de achiziții publice și anexele acestora și, în general, pentru orice informație care nu are, conform legii, caracter secret sau confidențial. În acest sens, grosul activității instituțiilor publice trebuie mutat din mediul fizic (pe hârtie) închis, în mediul virtual deschis.

Stabilirea unui format standard pentru site-urile instituțiilor publice, care să includă anumite rubrici obligatorii. De asemenea, în prezent, fiecare UAT în parte este responsabil de găzduirea și administrarea propriului site, ceea ce înseamnă că fiecare își negociază contracte separate, folosind servere distincte. Aceasta atribuție s-ar putea muta către autorități regionale, care ar putea negocia un pachet comun de servicii de găzduire și administrare a site-urilor fiecărui UAT din județul sau raionul respectiv, pe un server comun, ceea ce ar include și localitățile care, în prezent, nu au site, ar duce la scăderea cheltuielilor fiecărei primării și ar permite un schimb mai rapid și mai ușor de informații între UAT-uri și un proces mai ușor de verificare a publicării documentelor din oficiu.

Clarificarea denumirii exacte pe care să o aibă rapoartele de activitate și de transparență decizională pentru fiecare categorie de instituție și stabilirea unor rubrici și norme clare și obligatorii (cum ar fi un cuprins și pagini numerotate).

Publicarea informațiilor de interes public în format editabil, pentru a permite efectuarea de studii și cercetări fără a fi nevoie de prelucrarea sau transcrierea de mână a datelor.

Stabilirea perioadei de timp pe care un raport anual trebuie să o acopere la intervalul ianuarie-decembrie inclusiv. Raportul este, în fond, asupra activității instituției, nu a conducerii sale, deci nu trebuie să prezinte realizări dintr-un anume mandat și nici să omită vreun interval de timp.

Și în România și în Republica Moldova trebuie să existe statistici disponibile public despre aplicarea legilor privind liberul acces la informații de interes public și norme clare care să detalieze exact ce, cum și când trebuie publicat.

Trebuie să existe o evidență și o arhivă a tuturor rapoartelor de activitate publicate, inclusiv cele ale instituțiilor desființate sau reorganizate și un istoric al acestor restructurări în format accesibil publicului larg.

Integrarea propunerilor anterioare într-un program mai amplu de reformă administrativă. Design-ul instituțional trebuie regândit astfel încât transparența să fie o parte a funcționării de zi cu zi a instituțiilor publice, nu o componentă separată, complementară funcționării normale dar, adesea, trecută pe plan secund sau ignorată cu totul.

Având în vedere standardele minime europene de consultare și angajamentele asumate de Republica Moldova în Acordul de asociere cu Uniunea Europeană, se recomandă următoarele:

Elaborarea și aplicarea unor metodologii unitare de implementare a legilor 239/2008 și 52/2003 privind transparența în procesul decizional care, pe lângă stabilirea unor criterii minime și unitare de realizare a prevederilor legii, ar include și următoarele aspecte:

- Obligarea tuturor autorităților publice centrale și locale să creeze și să asigure funcționalitatea unor pagini web în parametri și setări tehnice care ar permite asigurarea accesului cetățeanului la informația publică. Informația trebuie să fie accesibilă pe site-ul autorității publice, într-un loc vizibil, ușor de identificat. De asemenea, conform standardelor europene, informația publică trebuie să fie clară, concisă și să includă toate detaliile necesare, care să faciliteze răspunsul cetățenilor și a părților interesate.
- Rapoartele anuale privind transparența în procesul decizional trebuie să fie elaborate după o metodologie unitară, cu indicatori cantitativi și calitativi clari, inconfundabili, cu concluzii și recomandări care să faciliteze analiza critică constructivă.
- Publicitatea procesului de consultare publică trebuie să țină cont de standardele minime europene pentru consultarea publică, anume *“Organizatorul consultării publice trebuie să asigure o publicitate și o avertizare adecvată și să-și adapteze canalele de comunicare pentru a atinge audiența țintă. Fără a exclude alte canale de comunicare, demararea procesului de consultare publică trebuie să fie publicat pe internet și anunțat într-un “punct unic de acces”.*
- Procesele-verbale/minutele dezbaterilor publice și cele ale fiecărei ședințe publice trebuie să fie publicate obligatoriu într-un termen restrâns pe pagina web a autorității publice.
- Asigurarea la modul practic a unei limite de timp rezonabile pentru participarea la consultări publice. Conform standardelor minime europene de consultări publice, *“organizatorul consultării publice trebuie să asigure un timp suficient pentru invitare / chemare la acțiune și pentru așteptarea răspunsurilor și contribuțiilor scrise. Comisia*

Europeana asigură cel puțin 8 săptămâni pentru colectarea opiniilor scrise și notifică invitații cu 20 de zile lucrătoare înainte de data dezbaterilor și consultărilor publice.”

- *Recunoașterea contribuției și reacția autorității publice în urma procesului de consultare publică. Conform standardelor minime europene de consultări publice, ”Contribuțiile colectate trebuie recunoscute. Rezultatul consultărilor publice deschise trebuie expus pe site-uri, prin puncte unice de acces la informație aflate la îndemână. Istoricul altor forme de consultare organizate pe același subiect și/sau elementele bibliografice trebuie de asemenea postate public și făcute accesibile pe site. Organizatorul consultărilor publice va elabora forme adecvate de răspuns, de asigurare a unei reacții post dezbateri către participanții la proces”. Toate opiniile și recomandările colectate în procesul de consultare publică trebuie publicate, la fel și a avizul final la acestea, inclusiv justificările de nepreluare a opiniilor și/sau recomandărilor înregistrate în termenul prevăzut de lege.*

Monitorizarea constantă de către Cancelaria de Stat a respectării de către entitățile publice a prevederilor legii 239/2008, dezvoltarea unor programe de asistență și de instruire a responsabililor pentru aplicarea corespunzătoare a legii, aplicarea prevederilor legale pentru responsabilizarea administrațiilor publice locale și centrale în implementarea legii 239/2008.

Atragerea expertizei societății civile și dezvoltarea unor parteneriate cu organizațiile neguvernamentale pentru creșterea interacțiunii și eficientizarea transparenței în procesul decizional.

Autor: ANDREI-COSMIN MACSUT, cercetător SAR

Raportul are la bază concluziile studiilor **„Transparența instituțională în România și Republica Moldova - studiu asupra respectării legilor 544/2001 și 982/2000”**, **„Studiu – ancheta, privind implementarea L.52/2003, modificata in 2013 – privind transparenta decizionala a autoritatilor publice din Romania”** și **„Studiu – ancheta, privind implementarea L. 239/2008 privind transparența decizională a autorităților publice din Republica Moldova”**

Acest policy brief face parte din proiectul „Podul Bunei Guvernări” implementat de către Societatea Academică din România (SAR), Academia de Advocacy (AA) și Asociația Presei Independente (API), finanțat prin granturile SEE 2009 – 2014, în cadrul Fondului ONG în România.

Opiniile exprimate nu reprezintă cu necesitate poziția oficială a finanțatorului.

Strada Mihai Eminescu, nr. 61, sector 2 , București, 020071

E-mail: office@sar.org.ro | Website: www.sar.org.ro

ISSN 2360 - 1051
ISSN-L 2360 - 1051