

## ACCES LA INFORMAȚIE, TRANSPARENTĂ ȘI PARTICIPARE – DIMENSIUNI-CHEIE ÎN CONSOLIDAREA INSTITUȚIONALĂ A ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

Galina MARDARE,  
doctorandă, magistru în administrația publică,  
Academia de Administrare Publică  
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

### SUMMARY

*The author of this article makes an analysis of both scientific reflection and information access monitoring, transparency and participation of citizens.*

*In conclusion, the author mentions that, lately, monitoring and evaluation practices concerning some key dimensions of the public administration reform-access to information, transparency and public participation improved but still are inadequate.*

*At the same time the author denotes the importance of simultaneous use of all these tools in the process of public administration reform, through which the indices of citizens' needs are in a direct proportion with the quality indices of public administration services provided.*

*Making an analysis of the legal framework implementation referring the process of access to information, transparency and participation the author underlines the following procedural distinctions: if the law on access to information gives citizens access to documents and information from a public institution, the law on transparency of the decision making process gives citizens access to draft normative acts and decisions of the administrative board.*

În limbajul cotidian, întâlnim frecvent ideea că imaginea unei țări este determinată de administrația acesteia. Fenomenul administrativ se află într-o strânsă legătură cu cel al puterii și guvernării. Conducerea cu și pentru oameni este un parteneriat între oameni și liderii în care și-au investit încrederea. În democrațiile din toată lumea, populația joacă un rol important în

guvernarea de zi cu zi. O societate democratică implică participarea nemijlocită a celor cărora li se adresează decizia.

Experiența internațională atestă că accesul la informație și transparența decizională sunt instrumente primordiale în crearea imaginii autorităților administrației publice. Avantajele acestora se manifestă în sporirea calității procesului decizional,

consolidarea parteneriatelor, atragerea de fonduri noi și raționalizarea utilizării resurselor existente, crearea imaginii benefice și sporirea încrederii cetățenilor în autoritățile administrației publice. Este bine cunoscut și faptul că transparența autorităților publice, în special, fluxul continuu de informații este o precondiție a unei participări eficiente din partea celor administrați.

Actualmente, realizarea unei reforme reale prin care administrația publică din țara noastră să se situeze la nivelul standardelor europene și să se caracterizeze prin profesionalism, transparență, responsabilitate, reprezintă o prioritate a Guvernului, care este prevăzută în Programul de activitate „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare”. Documentul în cauză oferă cadrul politicilor de guvernare pentru perioada 2009-2013, asumându-și un set coerent de politici publice în scopul creșterii nivelului de trai și a calității vieții cetățenilor. În ansamblul său, Programul de activitate a Guvernului “urmărește crearea unui nivel înalt de bunăstare a cetățenilor Republicii Moldova, consolidarea statului de drept și integrarea europeană a țării. Realizarea plenară a acestui obiectiv va permite ancorarea țării într-un sistem de stabilitate și prosperitate, în care guvernează valorile democratice și respectul pentru libertățile fundamentale ale omului”. În acest context, menționăm că accesul neîngrădit al cetățenilor la informația de interes public și participarea lor la luarea deciziilor sunt considerate două dintre premisele cele mai importante ale unei guvernări democratice și responsabile. Informația le permite cetățenilor, pe de o parte, să aprecieze în cunoștință de cauză acțiunile administrației, iar pe de altă parte, să participe în mod avizat la dezbaterile și la luarea deciziilor care îi privesc.

Informarea publicului cu privire la drepturile sale și promovarea unei culturi de transparență guvernamentală sunt esențiale pentru atingerea scopurilor legislației privind libertatea de informare. Activitățile specifice în acest domeniu sunt diferite de la o țară la alta, în funcție de diverși factori, precum modul de organizare a corpului de funcționari publici, nivelul de cultură generală și măsura în care publicul este conștient de existența acestor informații. Astfel, Legea privind accesul la informație prevede acordarea unei atenții sporite și a resurselor adecvate pentru promovarea legislației privind libertatea de informare.

**Informația este oxigenul democrației, iar democrația ar fi de neconceput fără accesul liber al publicului la informație.** Lipsa transparenței în viața politică și în actul de guvernare reprezintă unul dintre obstacolele cele mai greu de depășit către o societate democratică, în care cetățenii să aibă încredere în oamenii politici și în guvernanți. Dar informația nu reprezintă numai o necesitate pentru cetățeni, ea este și un element esențial al bunei guvernări. Istoria mai veche sau mai recentă ne arată că o guvernare proastă are nevoie de secrete pentru a putea rezista, dar și realitatea că secretomania și autoritarismul guvernanților conduce, în mod inevitabil, la proliferarea abuzului, corupției și ineficienței și, în final, la falimentul regimurilor de acest tip.

Deseori, chiar și guvernele democratice tratează informația oficială drept proprietatea lor în loc de a o privi drept un bun pe care îl dețin și îl păstrează în numele poporului.

Lipsa transparenței, alături de alte carente ale activității de reglementare, conduce la încrederea scăzută a societății în forța și importanța actelor normative.

Absența consultărilor face ca normele să fie frecvent modificate sau înlocuite, lucru ce determină o accentuată instabilitate legislativă și nu oferă siguranța necesară cadrului legal existent în Moldova. Aplicarea reală a principiului transparenței (care acoperă și procedurile, și garanțiile care privesc atât accesul la informații, cât și participarea la procesul de decizie) ar conduce la o mai mare încredere în legi și reglementări, din moment ce ele au fost adoptate cu consultarea celor interesați. Totodată, transparența are rolul de a preveni acțiunile care amenință integritatea publică (acte de corupție) și de a evalua performanța administrației publice locale (capacitatea administrativă).

La 5 martie curent, a intrat în vigoare Legea nr. 239-XVI din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional. Este o lege nouă pentru Republica Moldova care introduce principii și proceduri noi în activitatea autorităților publice și contribuie la creșterea calității deciziilor elaborate și aprobate, sporirea responsabilității autorităților față de cetățeni, dar și la extinderea susținerii cetățenilor pentru politicile aprobate și acțiunile întreprinse. Or, transparența actului de guvernare constituie unul dintre elementele de bază ale bunei guvernări.

Acum suntem la etapa când atât autoritățile publice, cât și cetățenii, societatea civilă, mediul de afaceri trebuie să deprindă metodele de cooperare eficientă în procesul de elaborare a unor decizii pozitive, eficace și realiste. În această situație, autoritățile publice trebuie să faciliteze accesul tuturor factorilor interesați la procesul de luare a deciziilor și să consulte proiectele de decizii cu toate părțile afectate de un proiect sau altul. Pe de altă parte, cetățenii, societatea civilă și

mediul de afaceri trebuie să conștientizeze importanța participării lor în elaborarea proiectelor de decizii ce ar putea să le afecteze interesele și formularea unor recomandări pentru aceste proiecte. Doar în aceste condiții se va reuși consolidarea parteneriatului dintre societate și autoritățile publice în scopul eficientizării actului de guvernare.

Sintagma de *transparență decizională* desemnează setul de instrumente prin care administrația publică dă socoteală cetățenilor/contribuabililor cu privire la activitatea desfășurată în serviciul acestora. În calitatea lor de contribuabili, cetățenii au dreptul de a fi informați sau consultați, precum și de a participa la deciziile luate de către autoritățile administrației publice locale și centrale, pe care le susțin financiar prin taxele și impozitele pe care le plătesc.

Transparența activității administrației publice constituie regula în toate etapele și procedurile (premergătoare, concomitente și ulterioare) deciziei administrative, confidențialitatea fiind excepția care se limitează la informația stabilită prin lege datorită nevoii protejării unor interese specifice domeniului siguranței publice, prevenirii infracțiunilor, protejării monedei și a creditului, a intimității.

Legea nr.239-XVI din 13.11.2008 stabilește informațiile minime care necesită a fi făcute publice în scopul asigurării accesului la informație și a transparenței actului decizional. În conformitate cu prevederile Legii, autoritățile publice trebuie să elaboreze și să prezinte un raport anual privind transparența în procesul decizional.

Potrivit articolului 16 al legii menționate, raportul privind transparența în procesul decizional, care urmează a fi făcut public în condițiile legii nu mai târziu de sfârșitul trimestrului I al anului imediat următor anului de referință, trebuie să conțină următoarea informație:

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.

Anul 2010 este primul an, după intrarea în vigoare a Legii nr.239-XVI din 13.11.2008, când autoritățile publice urmau să elaboreze și să prezinte raportul privind transparența în procesul decizional pentru anul 2009. Fiecare autoritate este responsabilă pentru elaborarea și publicarea raportului respectiv, astfel încât societatea civilă să poată monitoriza gradul de implicare a părților interesate în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor cu impact economic, de mediu și social.

În scopul facilitării procesului de raportare privind asigurarea transparenței în procesul decizional, Cancelaria de Stat a elaborat un format al raportului, care poate fi aplicat de către autoritățile publice. Formatul respectiv a fost testat, iar în urma testării au fost identificate opțiuni de îmbunătățire a modalității de raportare.

Majoritatea autorităților administrative centrale au elaborat și au plasat rapoartele privind transparența în procesul decizional pe paginile web oficiale. Rapoartele respective au fost supuse unei analize minuțioase de către Direcția politici publice, planificare strategică și asistență externă din cadrul Cancelariei de Stat, responsabilă de monitorizarea respectării principiului transparenței în procesul decizional. Urmare a analizei efectuate, au fost formulate unele concluzii privind corectitudinea și plurivalența informației. Concluzia de bază este că rapoartele privind transparența în procesul decizional pentru anul 2009 sunt sumare. Principalele deficiențe ale rapoartelor privind transparența în procesul decizional sînt:

a) informații incomplete, din cauza lipsei

evidenței procesului de consultare publică a proiectelor de decizii;

b) date sumare despre procesul decizional al autorității, din cauza percepției inadecvate a noțiunii „adoptarea deciziei” din Legea privind transparența în procesul decizional;

c) confundarea recomandărilor părților interesate recepționate în cadrul consultărilor publice cu avizele recepționate în procesul de consultare a proiectului de decizie cu autoritățile publice;

d) confundarea întrunirilor consultative cu seminarele și ședințele de lucru organizate cu participarea colaboratorilor autorității publice etc.

În scopul identificării acestor deficiențe ale rapoartelor privind transparența în procesul decizional la nivelul autorităților administrației publice locale propunem pentru comparare următoarele date statistice, preluate de pe site-ul [www.e-moldova.md](http://www.e-moldova.md):

82% din instituțiile administrației publice centrale (23 din 28) au web-site, iar ponderea administrației publice locale cu web site este de numai 1%;

77% din oficiile administrației publice nu au acces la Internet. Acces la Internet au 87,6% din instituțiile administrației publice centrale și 22% din instituțiile administrației publice locale;

numai 23,67% din personalul administrației publice centrale și 4,66% din personalul administrației publice locale are acces la Internet de la locul de lucru.

În urma unei analize a acestor date statistice, obținute în cadrul Proiectului „Implementarea Componentei e-guvernare a Strategiei Naționale e-Moldova” cu suportul Programului Națiunilor Unite pentru Dezvoltare în strâns parteneriat cu ministerul de resort este lesne de conchis decalajul condițiilor de implementare a legilor nr. 239-XVI din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional și nr.982 din 11.05.2000 privind accesul la informație. Prin intermediul celui de-al doilea Proiect cu suportul aceluiași ONG “Edificarea e-

Guvernării în Moldova-2", care este planificat pentru o perioadă de patru ani, până în 2011, se urmărește fortificarea capacităților Guvernului în vederea modernizării sistemului de administrare publică cu implementarea tehnologiilor de informare și comunicare.

Trecerea la societatea informațională constituie unul dintre obiectivele strategice ale Moldovei pentru următorii ani, precum și una dintre etapele de tranziție pentru integrarea țării în Uniunea Europeană. Conform principiilor europene, condițiile principale de edificare a unei societăți informaționale sunt următoarele:

a) dezvoltarea culturii informaționale, instruirea tuturor cetățenilor pentru folosirea avantajelor societății informaționale în viața și activitatea lor;

b) democratizarea utilizării informației în scopul *asigurării dreptului cetățeanului de a avea acces liber la resursele informaționale* și mijloacele informaționale și de comunicație;

c) implementarea și dezvoltarea infrastructurii informaționale și de comunicații în autoritățile administrației publice pentru îmbunătățirea serviciilor prestate la prețuri accesibile;

d) creșterea încrederii în sistemele informatice, prin asigurarea securității lor, protecției datelor personale, inviolabilității vieții private etc.

Prin urmare, este necesară îmbunătățirea capacității autorităților locale pentru renovarea procesului de transparentizare și eficientizare. Studiile proiectelor menționate atestă unele critici pentru lipsa de specialiști și viziune pentru a produce un raport de evaluare a instituției publice atât la compartimentul T.I.C., cât și cel al transparenței administrative. Astfel, insuficiența sau chiar lipsa infrastructurii

informaționale și de comunicații în unele autorități publice are un impact negativ asupra procesului de transparență a activității acestora, fapte care conduc, la rândul lor, la o cunoaștere sub nivel de către cetățean a deciziilor care îl afectează în mod direct și, implicit, la o participare slabă la procesul decizional.

Conform Legii nr. 239-XVI din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional, autoritățile publice sunt obligate, după caz, să întreprindă măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional, inclusiv prin:

a) diseminarea informației referitoare la programele (planurile) anuale de activitate prin plasarea acestora pe pagina web oficială a autorității publice, prin afișarea lor la sediul acesteia într-un spațiu accesibil publicului și/sau prin difuzarea lor în mass-media centrală sau locală, după caz;

b) informarea, în modul stabilit, asupra organizării procesului decizional;

c) instituționalizarea mecanismelor de cooperare și de parteneriat cu societatea;

d) recepționarea și examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, ale altor părți interesate în scopul utilizării lor la elaborarea proiectelor de decizii;

e) consultarea opiniei tuturor părților interesate de examinarea proiectelor de decizii, conform legii.

În temeiul aceleiași legi, consultarea se asigură prin următoarele modalități:

a) dezbateri publice;

b) audieri publice;

c) sondaj de opinie;

d) solicitarea opiniilor experților în domeniu;

e) crearea grupurilor de lucru

permanente sau ad-hoc cu participarea reprezentanților societății civile.

Pomind de la aceste prevederi legale, totuși nu orice întâlnire a administrației publice în care se discută despre un proiect de lege poate fi considerată o consultare publică. Aceasta presupune îndeplinirea unei proceduri minime de lucru: publicarea proiectului de reglementare; anunțarea intenției de a reglementa; solicitarea și înaintarea unor opinii/comentarii la un text de reglementare, prin realizarea unui schimb de documente, într-un interval de timp dat; dezbaterile acestor documente în ședință publică. În lipsa acestor elemente nu se poate spune că a avut loc o consultare publică.

Respectarea acestor prevederi imprimă calitate prin suportul acordat de public atât în inițierea, cât și în implementarea programelor și strategiilor de dezvoltare locală. Pe de o parte, cetățenii devin mult mai înclinați să susțină deciziile și programele la elaborarea cărora au participat, iar, pe de altă parte, se implică activ în realizarea acestora. Prin implicarea cetățenilor la soluționarea problemelor locale se constituie niște raporturi, canale de comunicare între autoritățile publice și populație în urma cărora ambele au de câștigat. Astfel, **avantajele participării** sunt multiple și se regăsesc în următoarele direcții.

Promovează și apără democrația, deoarece presupune repartizarea în mod real a puterii. Participarea autorizează cetățenii să repună în discuție, să respingă sau să critice revendicări care nu au justificare. De asemenea, permite influențarea de către cetățeni a politicilor pentru a se promova interesul public și nu interese restrânse, de grup sau izolate.

Permite cunoașterea adevăratelor și celor mai urgente nevoi și așteptări legitime, a diversității opiniilor, valorificând

experiențe diverse și informații ce s-ar putea dovedi esențiale în adoptarea deciziilor publice.

Consolidează parteneriatul între societatea civilă și administrația publică. Prin intermediul participării, cetățenii au posibilitatea să înțeleagă mecanismele guvernării și ale administrației, iar proiectele care iau în considerare participarea se bucură de mai multă viabilitate. Dacă părerile exprimate sunt luate în considerare, cetățenii vor manifesta mai multă încredere în actul guvernării, ceea ce creează un climat de adeziune și de angajare a comunității în procesele decizionale. Pentru a se asigura rezultate optime procesului participativ, cetățenii trebuie să fie informați în avans cu privire la acțiunile publice, care vor face sau sunt deja obiect al deciziilor administrației publice.

Permite colectivității să dețină controlul asupra activității administratorilor treburilor publice și favorizează o gestiune publică mai suplă, furnizând un feed-back constant, ceea ce permite administrației identificarea sistematică a rezultatelor obținute, a lacunelor și a rezultatelor neașteptate, favorabile sau nu, precum și a problemelor-cheie.

Din chiar aceste avantaje ale participării pot decurge însă și unele dezavantaje, lipsuri și întrebări referitoare la modalitatea concretă în care ea se desfășoară în practică.

Participarea poate să constituie o frână în procesul de elaborare a deciziilor. În situația obținerii unor cantități enorme de informații din partea membrilor colectivității, identificarea și gruparea preferințelor exprimate se poate dovedi un proces extrem de complicat și chiar amos. Gruparea opiniilor membrilor colectivității presupune, în primul rând, crearea oportunităților pentru ca aceștia să-și exprime preferințele. Apoi, aceste informații trebuie să fie înțelese corect, fapt ce supune administrația unui efort suplimentar și de durată.

O altă ipoteză are în vedere complexitatea și specialitatea subiectului ce va face obiect al deciziei. Există, ca atare, posibilitatea ca cetățenii să nu-l înțeleagă imediat, ceea ce va obliga administrația la proiectarea unor modalități speciale de furnizare a informațiilor (de exemplu, în cazul informațiilor complexe, etapizat). De asemenea, este posibil ca cetățenii de rând să nu aibă opinii precise asupra chestiunilor de politică ce i-ar viza (de exemplu, pentru că nu este un domeniu accesibil acestora datorită gradului de cultură mai redus). De aici și până la formarea unor opinii conflictuale este doar un pas și această stare de fapt obligă administrația la efortul de conciliere. De aceea, ar fi oportună identificarea soluțiilor care să evite apariția unor asemenea situații. O modalitate ar putea fi asigurarea reprezentativității opiniilor, iar față de această necesitate apare dificultatea de a provoca și implica acele persoane sau grupări de persoane interesate în a participa, dar care sunt împiedicate să se implice din cauze diverse (vârstă, acces limitat la sursele de informații etc.).

Este necesar de avut în vedere și ipoteza în care indivizii, fără a se afla sub influența unor asemenea constrângeri, nu doresc să participe (participarea cetățenilor nu este o obligație, ci o oportunitate).

Nu trebuie neglijat nici aspectul financiar, procesul participativ solicitând efortul suplimentar al bugetelor publice. În situația în care culegerea, prelucrarea și valorificarea informațiilor nu se desfășoară corect, având în vedere toate situațiile care ar putea distorsiona reprezentarea reală a intereselor și opțiunilor publice sau folosind metode sau procedee necorespunzătoare, această cheltuială s-ar putea dovedi chiar inutilă.

Câr privește autoritățile administrației publice, care au datoria de a asigura cadrul oportun practicilor participative, cel puțin, două probleme se ridică: împovărarea sferei de atribuții a acestora, pornind de la resursele de timp și finanțe și, evident, diminuarea capacităților creative de decizie ale acestora și a inițiativei.

Reflectarea practicilor participative în

literatura de specialitate evidențiază necesitatea democratizării administrației publice, deoarece menționează Ioan Alexandru că „corecta desfășurare a relațiilor între autoritățile administrației publice și cetățeni este o condiție și, în același timp, o expresie a democratismului statului de drept, care este garantată printr-un complex de acte normative și instituții juridice special create în scopul asigurării accesului efectiv, din ce în ce mai amplu al cetățenilor la înfăptuirea puterii executive”.

La nivelul Uniunii Europene, 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: deschidere, participare, responsabilitate, eficiență și coerență*. Participarea se regăsește între aceste principii întrucât de exercițiul acesteia, de-a lungul întregului proces de elaborare a politicilor comunitare, de la concepție la implementare, depinde calitatea, relevanța și eficiența politicilor UE, încrederea în rezultatele finale și în instituțiile pe care le pun în practică.

În Moldova, legislația care creează cadrul de implementare a ceea ce am putea numi „guvernare transparentă și participativă” este relativ recent adoptată. Principalele acte normative sunt: Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală, Legea nr. 982/2000 privind accesul la informație, Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, precum și alte acte, la fel de importante, axate pe principii de accesibilitate și transparență, cum ar fi Hotărârea Guvernului Republicii Moldova privind Strategia Națională de edificare a societății informaționale - “Moldova electronică” nr. 255 din

09.03.2005, Hotărârea Guvernului Republicii Moldova privind paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua Internet nr. 668 din 19.06.2006 etc.

Se cuvine totuși să remarcăm că atât Legea nr. 982/2000 privind accesul la informație, cât și Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional conțin prevederi specifice referitoare la „**actorii instituționali**” chemați să le aducă la îndeplinire dispozițiile.

Autoritățile administrației publice nu reprezintă doar domeniul general de reglementare și de aplicabilitate a prevederilor celor două legi, ci, în egală măsură, subiecții direcți ai prevederilor, întrucât cele două acte normative pun în sarcina acestora toate obligațiile de a acționa, de a veni în sprijinul fructificării drepturilor cetățeanului. Totuși se cer a fi menționate unele imperfecțiuni ale cadrului de implementare cu referire la sintagma „**guvernare transparentă și participativă**”, și anume, insuficiența sau chiar lipsa prevederilor exacte cu referire la desemnarea persoanelor, care s-ar ocupa, în mod nemijlocit, de accesul, consultarea și participarea publicului cu excepția articolului II al Legii privind accesul la informație, care statuează obligațiile furnizorului de informație. Spre comparație, expunem prevederile celor două acte normative similare din România, conform cărora în fiecare entitate publică supusă dispozițiilor celor două legi există, *cel puțin, o persoană cu atribuții generale de informare și relații publice, un purtător de cuvânt cu atribuții speciale de informare și relații cu mijloacele de informare în masă, respectiv o persoană responsabilă pentru relația cu societatea civilă*. Anume aceste trei persoane sunt subiecții nemijlociți ai prevederilor din legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public și nr. 52/2003 privind transparența decizională

în administrația publică din România, în sensul că toate obligațiile dispuse în sarcina autorităților administrației publice trebuie duse la îndeplinire de reprezentanții acestora.

Efectuând o analiză comparativă a cadrului legislativ de implementare cu referire la procesul de transparență și participare, se observă următoarele distincții procedurale.

De exemplu, legiuitorul din Moldova n-a prevăzut instituirea unei subdiviziuni speciale, menirea căreia ar consta în asigurarea cetățenilor cu informațiile oficiale, limitându-se doar la obligația furnizorului de informație de a numi și instrui funcționari responsabili pentru efectuarea procedurilor de furnizare a informațiilor oficiale.

În România, Legea nr. 544/2001 dispune crearea unui compartiment specializat pentru informare și relații publice, care are sarcina de a furniza informațiile de interes public, respectiv, a unui birou specializat – cel al purtătorului de cuvânt, care are rolul de a oferi informații mijloacelor mass-media. Pe de altă parte, prevederile Legii nr. 52/2003 reglementează participarea cetățenilor la două procese diferite – cel de elaborare a actelor normative și cel de luare a deciziilor în cadrul ședințelor forurilor deliberative. Se constată o încoerență aparentă legată de faptul că Legea nr. 544/2001 reglementează existența a, cel puțin, două poziții remunerate pentru furnizarea informațiilor de interes public, în timp ce Legea nr. 52/2003 pune două procese destul de complicate pe umerii ocupantului unei singure poziții de acest fel. Cu toate acestea, funcționarul responsabil de informare și relații publice, purtătorul de cuvânt și funcționarul responsabil de relația cu societatea civilă pot face parte din aceeași structură a autorității administrației publice respective. Există chiar posibilitatea ca toate aceste funcții să fie cumulate de una și aceeași persoană, însă o astfel de soluție nu este recomandabilă.

Față de toate responsabilitățile care revin „**actorilor instituționali**” chemați să aducă la îndeplinire dispozițiile celor două legi, trebuie reliefat și faptul că există posibilitatea ca oricare dintre ei



să fie tras la răspundere pentru modul în care înțeleg să-și îndeplinească atribuțiile. Situația acestor persoane este destul de delicată, acestea putând fi trase la răspundere atât de șeful ierarhic superior, din interiorul instituției unde își desfășoară activitatea, cât și de orice persoană care se consideră lezată în drepturile sale, acționând din exteriorul instituției.

Măsura transparenței unei autorități administrative este dată de calitatea managementului activităților – acolo unde lucrurile merg prost, nimeni nu are interesul ca atare stare de fapt să se vadă și să fie cunoscută de întreaga comunitate. De obicei, persoana răspunzătoare pentru managementul defectuos al activităților este șeful (fie ales, fie numit) al autorității respective, care va avea în mod natural tendința de a ascunde deficiențele activității pe care o conduce. Prin urmare, subiecții nemijlociți ai prevederilor legale se pot găsi într-o poziție foarte vulnerabilă – *dacă aplică prevederile Legii, ar putea fi sancționați de șeful cu tendințe opace, iar dacă nu aplică prevederile legale, ar putea fi sancționați de cetățenii lezați în drepturile lor.*

Pentru a evita situația de vulnerabilitate, este recomandabil ca „actorii instituționali”, chemați să aducă la îndeplinire dispozițiile celor două legi, să se ghideze de următoarele tehnici și strategii, care ar conduce la minimalizarea riscurilor:

a) aplicarea corectă a legii, în litera și spiritul ei, poate crea unele neplăceri temporare din partea șefului cu tendințe opace, dar va avea întotdeauna ca rezultat absolvirea de orice vină a persoanei vulnerabile (din nefericire, administrația publică din Moldova încă nu are pus la punct un sistem obiectiv de premii a persoanelor care manifestă abnegație/dedicație și profesionalism în aplicarea corectă a

dispozițiilor legale);

b) solicitarea unui ordin sau a unei dispoziții scrise din partea șefului ierarhic superior, ori de câte ori persoana vulnerabilă crede că există pericolul de a se expune, poate atrage „muștrări” sau chiar retrogradări abuzive pentru „incapacitatea de a face lucrurile cum (nu) trebuie”, dar poate avea ca rezultat și conștientizarea că acest mod de a rezolva problemele „delicate” fragilizează tocmai poziția șefului, care va putea fi tras la răspundere pe baza unor documente scrise, în vădită contradicție cu dispozițiile Legii;

c) direcționarea acțiunii administrative sau judiciare a cetățeanului nemulțumit împotriva instituției (eventual, împreună cu șeful acesteia, care o și reprezintă), mai degrabă decât împotriva persoanei vulnerabile, urmând ca, în funcție de modul în care evoluează lucrurile, instituția să încerce să-și recupereze eventualul prejudiciu prin alte proceduri, mai târziu.

Atât în Republica Moldova (la inițiativa unui șir de organizații nonguvernamentale), cât și în România, sub egida Agenției pentru Strategii Guvernamentale din România, care este o instituție abilitată să faciliteze optimizarea comunicării guvernamentale și creșterea transparenței în administrația publică, de asemenea, urmată de un șir de organizații nonguvernamentale s-au efectuat mai multe cercetări asupra eficienței instrumentelor legale pe care le au la dispoziție cetățenii pentru a cunoaște și a se implica în activitatea administrației publice. Președintele Agenției pentru Strategii Guvernamentale, Vasile Dâncu, menționează că Legea privind transparența decizională în administrația publică face parte dintr-un pachet de legi inițiate de Guvern pentru creșterea transparenței în

administrație și lupta împotriva corupției.

Dacă prin Legea privind accesul la informație, cetățeanul are acces la documentele și informațiile existente într-o instituție publică, atunci prin Legea privind transparența în procesul decizional, el are acces la actele normative sau deciziile administrației încă din faza de proiect a acestora. Mai mult decât atât, prin Legea transparenței decizionale, oamenii de afaceri, organizațiile civice și cetățenii au posibilitatea de a interveni în procesul decizional, de a fi judecători, nu spectatori pe scena democrației, exprimându-și punctul de vedere cu privire la actele normative și deciziile care se iau la nivel administrativ.

Practicile de monitorizare și evaluare atât din republică, cât și din țara vecină își asumă un rol activ în corectarea derapajelor de natură funcțională la aceste compartimente, semnalând următoarele dificultăți și constrângeri în aplicarea legislației privind accesul la informație și transparența decizională:

a) autoritățile locale nu aplică efectiv transparența decizională;

b) autoritățile locale nu informează permanent cetățenii cu privire la activitatea desfășurată sau propusă;

c) accesul la informațiile de interes public este dificil pentru cetățeni și jurnaliști;

d) administrația nu publică sau nu diseminează rapoartele proprii de activitate;

e) taxele și impozitele sunt foarte mari în raport cu veniturile populației, iar cetățenii nu sunt informați atunci când se iau decizii cu privire la mărirea taxelor;

f) elaborarea bugetului local nu este transparentă;

g) se aprobă lucrări de investiții foarte mari în lipsa unei consultări cu contribuabilii (pentru a stabili prioritățile);

h) se fixează sau se negociază prețul

serviciilor către populație fără consultarea cetățenilor.

Intervistații continuă să semnaleze că administrațiile pe care le cunosc se confruntă cu probleme în ceea ce privește:

a) funcționarea departamentelor pentru acces la informații și transparență decizională;

b) volumul și calitatea informației de interes public din oficiu;

c) volumul și calitatea informației de interes public solicitată în scris sau telefonic;

d) informația cu privire la indemnizațiile aleșilor și salariile funcționarilor publici;

e) informația cu privire la cheltuielile de transport și reprezentare ale aleșilor locali;

f) informația cu privire la contractele încheiate de autorități;

g) acoperirea mediatică a activităților primăriei și consiliului local;

h) organizarea de dezbateri publice pentru consultarea cetățenilor cu privire la proiectele de acte normative.

În topul problemelor semnalate apar două care țin de accesul la informația publică și transparența decizională, anume organizarea de dezbateri publice pentru consultarea cetățenilor cu privire la proiectele de acte normative (hotărâri de consiliu local) și funcționarea departamentelor pentru acces la informații și transparență decizională.

### **Dificultăți întâmpinate în aplicarea Legii nr. 982/2000 privind accesul la informație**

Cele mai multe instituții se confruntă cu insuficiența resurselor ca dificultate principală în aplicarea acestui act normativ. Tipurile de resurse necesare sunt însă variate: materiale, umane, financiare, organizatorice (de înființare a unui compartiment specializat care să nu mai aibă alte atribuții decât cele care decurg

din aplicarea Legii nr. 982/2000 privind accesul la informație. Pe lângă aceste probleme, au mai fost identificate și o serie de dificultăți care țin de necunoașterea și mediatizarea insuficientă a legii, precum și de definirea informațiilor exceptate și, complementar, stabilirea sferei informațiilor de interes public. O altă clarificare legislativă ține de distincția dintre informație și documente, accesul publicului fiind la informațiile de interes public și nu la documente.

#### **Dificultăți întâmpinate în aplicarea Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional**

Ca și în cazul aplicării Legii nr. 982/2000 privind accesul la informație și pentru Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, insuficiența resurselor reprezintă una dintre dificultăți de ordin personal, financiar, material (amintite sub forma "din lipsa resurselor financiare nu s-a putut realiza publicarea în site-ul propriu sau în mass-media locală a anunțurilor referitoare la elaborarea unor proiecte de hotărâri", "lipsa dotărilor logistice și a finanțării, resursele limitate, care nu permit promovarea drepturilor prevăzute de această Lege pentru societatea civilă" etc.).

O altă problemă semnalată de practicile de monitorizare și evaluare a Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional este lipsa de interes a cetățenilor, a societății civile, în general ("lipsa de interes a ONG-urilor și a publicului", "lipsa de implicare a cetățenilor, respectiv a societății civile", "indiferența cetățenilor" etc.), dezinteres cauzat parțial și de lipsa informării cetățenilor și a mediatizării insuficiente. De asemenea, cei care se ocupă de aplicarea Legii, se confruntă și cu imposibilitatea respectării termenelor

("proiectele de hotărâri urgente, care nu permit respectarea termenelor prevăzute de lege", "primirea cu întârziere a documentelor ce trebuie făcute publice", "nerespectarea termenului de 15 zile de către inițiatorul procesului de elaborare a deciziei" etc.). Ca și în cazul aplicării Legii privind accesul la informație și în situația celei privind transparența în procesul decizional, problemele de comunicare intrainstituțională sunt considerate ca reprezentând una dintre dificultățile aplicării legilor.

#### **Concluzii și recomandări privind îmbunătățirea aplicării Legii nr. 982/2000 privind accesul la informație și Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional**

Propunerile de ameliorare a problemelor administrației publice locale în ceea ce privește liberul acces la informația de interes public și transparența decizională au fost formulate astfel de intervievați:

a) campanii de informare a cetățenilor cu privire la atribuțiile departamentelor administrației publice locale;

b) asigurarea unei independențe mai mari față de aleșii locali privind crearea departamentelor pentru asigurarea accesului la informația de interes public și transparenței decizionale (eventual prin amplasarea acestora în afara incintei primăriilor);

c) testarea unui sistem de consultare permanentă a cetățenilor;

d) organizarea de dezbateri publice pentru consultarea cetățenilor;

e) consultarea decidenților locali cu experți din afara administrației;

f) organizarea de dezbateri publice pentru discutarea de proiecte de acte normative;

g) monitorizarea licitațiilor publice.

În opinia intervievaților, eforturile

pentru ameliorarea problemelor de acces la informație și transparența decizională depind de:

- a) capacitatea de a organiza consultarea cetățenilor;
- b) capacitatea și disponibilitatea de timp pentru a face propuneri scrise;
- c) lipsa de inițiativă a funcționarilor publici, respectiv, lipsa de interes a aleșilor locali.

Propunerile de ameliorare a problemelor administrației publice locale în ceea ce privește **participarea publică** au fost formulate astfel de intervievați:

Cele care implică administrația publică locală:

- a) organizarea de consultări ale părților interesate;
- b) intensificarea colaborării cu ONG-urile pe teme clar definite;
- c) organizarea de dezbateri publice pentru consultarea cetățenilor și mediatizarea acestora;

d) implicarea organizațiilor și a cetățenilor în grupuri care să ofere feed-back administrației cu privire la activitatea sa.

Cele care exclud administrația publică locală, îndreptându-se spre modalități de intervenție, de tipul:

- a) colaborarea între ziariștii de investigație și activiștii ONG pentru semnalarea neregulilor din administrația publică locală;
- b) acțiunile concertate, de media și cetățeni pentru aplicarea fără discriminare a legilor;
- c) organizarea cetățenilor în grupuri de presiune;

d) consilierii locali trebuie să cunoscă direct comunitatea și nevoile ei prin vizite de lucru săptămânale, nu prin audiențe în birouri;

e) sondarea opiniei cetățenilor cu privire la calitatea serviciilor și a modului în care aceștia sunt tratați de autoritățile și

instituțiile administrației publice locale.

***Dificultățile întâmpinate în realizarea acestor demersuri sînt de:***

- a) capacitatea cetățenilor și a organizațiilor de a defini cu claritate scopurile și modul de acțiune și de a fi perseverenți;
- b) credibilitatea membrilor fondatori ai grupurilor de presiune;
- c) interesul scăzut al aleșilor locali față de problemele cetățenilor în afara perioadelor electorale;
- d) lipsa de motivație a funcționarilor publici;
- e) reticența cetățenilor de a se implica în acest tip de activități care sunt asociate cu "a face politică".

Principalele **sugestii de îmbunătățire a aplicării Legii nr. 982/2000 privind accesul la informație**, desprinse din practicile de monitorizare și evaluare, vizează următoarele aspecte:

- a) alocarea de resurse de toate tipurile (financiare, materiale, umane);
- b) o mai bună mediatizare a Legii;
- c) realizarea de traininguri/schimburi de experiență pentru cei care au ca responsabilitate aplicarea acestei Legi;
- d) stabilirea cu exactitate a informațiilor de interes public/exceptate/ clasificate (există, în acest sens, o propunere de „stabilire a unei liste comune de informații de interes public pentru toate instituțiile;
- e) îmbunătățirea comunicării intrainstituționale („fluidizarea informațiilor între departamente”);
- f) stabilirea de sancțiuni atât pentru funcționarul public responsabil de furnizarea informațiilor, cât și pentru conducerea furnizorului de informații și/sau pentru organul ierarhic superior al furnizorului;
- g) realizarea unor baze de date informatizate la nivel național cu

informațiile oficiale pe domenii de activitate accesibile tuturor.

În ceea ce privește *sugestiile de îmbunătățire a aplicării Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional*, acestea vizează, în principal:

a) alocarea de resurse sub diferite forme (alocarea de la bugetul statului către bugetele locale a resurselor financiare; asigurarea de dotări logistice, a conectării la Internet);

b) mediatizarea prevederilor legii și stimularea interesului cetățenilor și a colaborării cu societatea civilă;

c) realizarea de traininguri în vederea specializării funcționarilor desemnați pentru aplicarea legii;

d) îmbunătățirea comunicării intra-instituționale („atât între departamente, cât și între inițiatorii proiectelor de acte normative”), dar și „schimbarea mentalității factorilor de decizie”;

e) modificarea termenelor (mărirea termenului de anunțare a proiectului de act normativ; termenul de 15 zile să fie interpretat ca termen de recomandare);

f) crearea unei baze de date cu ONG-urile locale și naționale, a unui sistem informațional care să prezinte proiectele de hotărâri;

g) stabilirea domeniilor în care se aplică legea, precum și reglementarea circumstanțelor excepționale și a procedurilor de urgență;

h) desemnarea unor persoane sau înființarea unui compartiment care să nu mai aibă alte atribuții decât cele legate de aplicarea Legii nr. 239/2008;

i) stabilirea unor sancțiuni clare pentru cei care nu respectă legea; întocmirea la nivelul fiecărei instituții a unui regulament de aplicare; stabilirea unor condiții de sugestii etc.

Prin urmare, atât reflectările de cercetare, cât și de monitorizare asupra accesului la informație, transparenței și participării cetățenilor denotă importanța utilizării concomitente a acestor instrumente în procesul de reformă a administrației publice, prin care indicii de satisfacere a valorilor, preocupărilor și nevoilor cetățenilor sunt direct proporționali cu indicii de calitate ai administrației publice.

În concluzie, menționăm că practicile de monitorizare și evaluare asupra unor dimensiuni-cheie ale reformei administrației publice – accesul la informație, transparența și participarea publicului – recunosc că acestea s-au îmbunătățit în ultimii ani, dar rămân încă inadecvate.

Actualmente, tendințele de integrare europeană a Republicii Moldova presupun un proces complex de compatibilizare a normelor, structurii și practicilor administrative cu cele existente în țările Uniunii Europene.

În acest context al reformei instituționale din perspectiva integrării europene, transparența rămâne un principiu și o condiție esențială pentru reșezarea raportului dintre administrație și cetățean în deplină consonanță cu normele și practicile europene. Există trei cerințe esențiale pentru reforma relației dintre administrație și cetățean și pentru instituționalizarea transparenței: accesul la informație; consultarea; participarea civică. Aceste cerințe se regăsesc atât în normele organizațiilor internaționale (Uniunea Europeană, Consiliul Europei, OSCE, OECD), cât și în practica țărilor democratice. În ultimii ani, în Moldova s-au adoptat o serie de reglementări care vizează creșterea transparenței în administrația publică. Accesul la informație, combaterea corupției, licitațiile, declararea averilor,

regimul incompatibilităților și conflictelor de interese, Codul de conduită a funcționarilor publici și transparența decizională în administrația publică - reprezintă reglementările-cheie care reconfigurează spațiul normativ al reformei instituționale. Transparența autorităților publice este un proces dinamic, pe măsură ce aceste legi sunt din ce în ce mai mult aplicate, autoritățile administrației publice devin din ce în ce mai transparente, ca efect al experienței

acumulate. Prin urmare, liberul acces la informație și participarea la luarea deciziilor sunt două drepturi fundamentale a căror exercitare este benefică nu doar pentru titularii săi, cetățenii, dar mai ales pentru administrația publică ce trebuie să devină dintr-o administrație dirijată, descendentă, segmentată o administrație publică consolidată, cu un capital instituțional calitativ nou de deservire a populației.

## BIBLIOGRAFIE

1. Legea privind accesul la informație nr. 982-XVI din 11 mai 2000. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 1 din 88-90/664 din 28.07.2000.
2. Legea privind transparența în procesul decizional nr.239-XVI din 13 noiembrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.215-217/798 din 05.12.2008. În vigoare - la trei luni de la data publicării: 05.03.2009.
3. Notă informativă la proiectul de hotărâre a Guvernului al Republicii Moldova „Cu privire la unele acțiuni de executare a Legii nr. 239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional.
4. Repere metodice pentru elaborarea raportului anual al autorității publice privind asigurarea transparenței în procesul decizional, elaborate de Direcția politici, planificare strategică și asistență externă a Cancelariei de Stat a Republicii Moldova.
5. Regulamentul cu privire la modul de publicare a informației pe paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua Internet, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 668 din 19 iunie 2006 „Privind paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua Internet”.
6. Legea nr. 544 privind liberul acces la informațiile de interes public, adoptată de Parlamentul Republicii Moldova în data de 12 octombrie 2001 și publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.663/23 octombrie 2001.
7. Normele metodologice de aplicare a legii au fost adoptate prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.123 din 7 februarie 2002 și publicate în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.167 din 8 martie 2002.
8. Laura Ștefan, Ion Georgescu, Transparența decizională în administrația publică, Edit. AFIR SRL, București, 2003.
9. Adriana Bunea, Răzvan Miron. Cum (nu) se practică transparența în administrația locală din România.
10. [www.scribd.com/.../Consideratii-privind-aplicarea-principiului-transparenței-in-administrația-publică](http://www.scribd.com/.../Consideratii-privind-aplicarea-principiului-transparenței-in-administrația-publică)

11. [www.valerianstan.ro/](http://www.valerianstan.ro/)
- 6\_Analiza\_privind\_transparenta\_si\_integritatea\_guvernarii\_iunie\_2001\_ro.pdf
12. [www.evenimentul.ro/.../raport-privind-transparenta-decizionala](http://www.evenimentul.ro/.../raport-privind-transparenta-decizionala)
13. [www.publicinfo.ro/pagini/transparenta.php](http://www.publicinfo.ro/pagini/transparenta.php)
14. [www.agenda21.org.ro/transparenta\\_si\\_etica\\_in\\_administratia\\_publica](http://www.agenda21.org.ro/transparenta_si_etica_in_administratia_publica)
15. [www.newsin.ro/mai-transparenta-etica-publica.php](http://www.newsin.ro/mai-transparenta-etica-publica.php)
16. [www.e-moldova.md](http://www.e-moldova.md) portal informativ și de prezentare a informației cu privire la Moldova Electronică.
17. [www.e-guvernare.ro](http://www.e-guvernare.ro)

*Prezentat: 15 iulie 2010.*

*Recenzent: Angela POPOVICI, doctor în istorie, conferențiar universitar.*

*E-mail : galina-mardare@rambler. ru*