

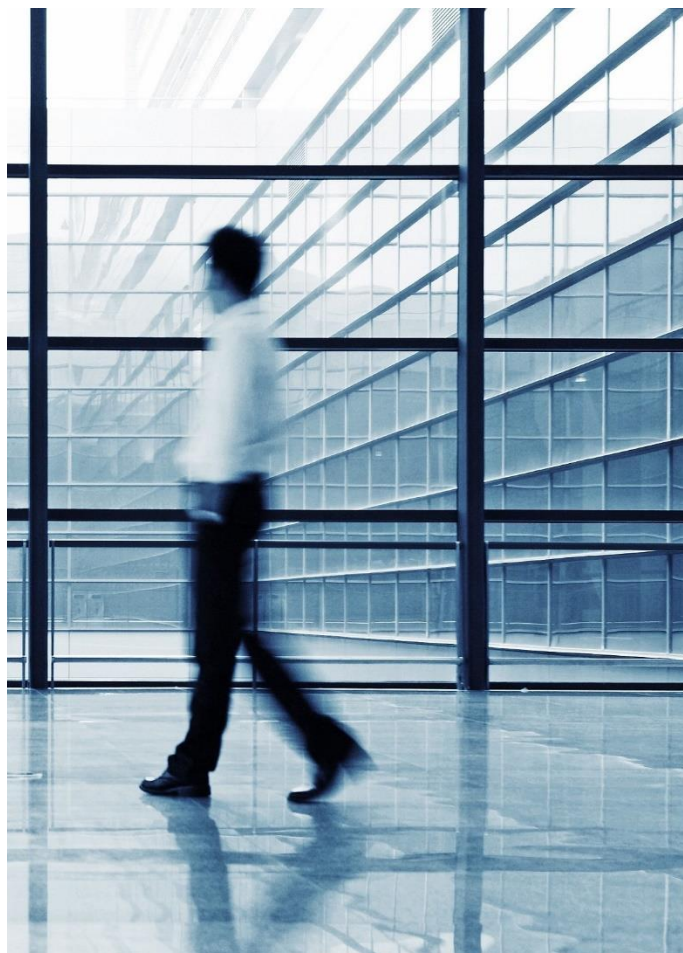


Raport privind asigurarea transparenței în procesul decizional de către autoritățile administrației publice centrale

2019

Martie 2020

Cancelaria de Stat





ABREVIERI

APC – Autorități Publice Centrale

CS- Cancelaria de Stat

MAI –Ministerul Afacerilor Interne

MSMPS –Minsiterul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale

MAEIE – Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene

MEI- Ministerul Economiei și Infrastructurii

MADRM- Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului

MJ-Minsiterul Justiției

MF- Ministerul Finanțelor

MA- Ministerul Apărării

MECC – Ministerul Educației, Culturii și Cercetării

BPR-Biroul Politici de Reintegrare

CNAM- Casa Națională de Asigurări în Medicină

BNS- Biroul Național de Statistică

AGEPI- Agenția de Stat pentru Proprietate Intelectuală

APP – Agenția Proprietății Publice

ANDC – Agenția Națională pentru Dezvoltare și Cooperare

CUPRINS

I. Norme generale

II. Date 2019

III. Analize în domeniu, deficiențe identificate, concluzii



I. Norme generale

Republica Moldova este una din puținele țări din lume care dispune de un act normativ special în domeniul informării, consultării și participării în procesul decizional. Astfel, legea cadru în domeniu constituie **Legea privind transparența în procesul decizional nr.239 din 13.11.2008**, care are drept scop:

- a) să asigure informarea multilaterală asupra procesului decizional din cadrul autorităților publice;
- b) să asigure participarea directă a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional;
- c) să eficientizeze procesul decizional în cadrul autorităților publice;
- d) să sporească gradul de răspundere al autorităților publice față de cetățeni și societate;
- e) să stimuleze participarea activă a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional;
- f) să asigure transparența activității autorităților publice.

În vederea realizării scopului, legea stabilește normele aplicabile pentru asigurarea transparenței în procesul decizional din cadrul autorităților administrației publice centrale și locale, altor autorități publice, reglementându-se, în acest sens, raporturile lor cu părțile interesate.

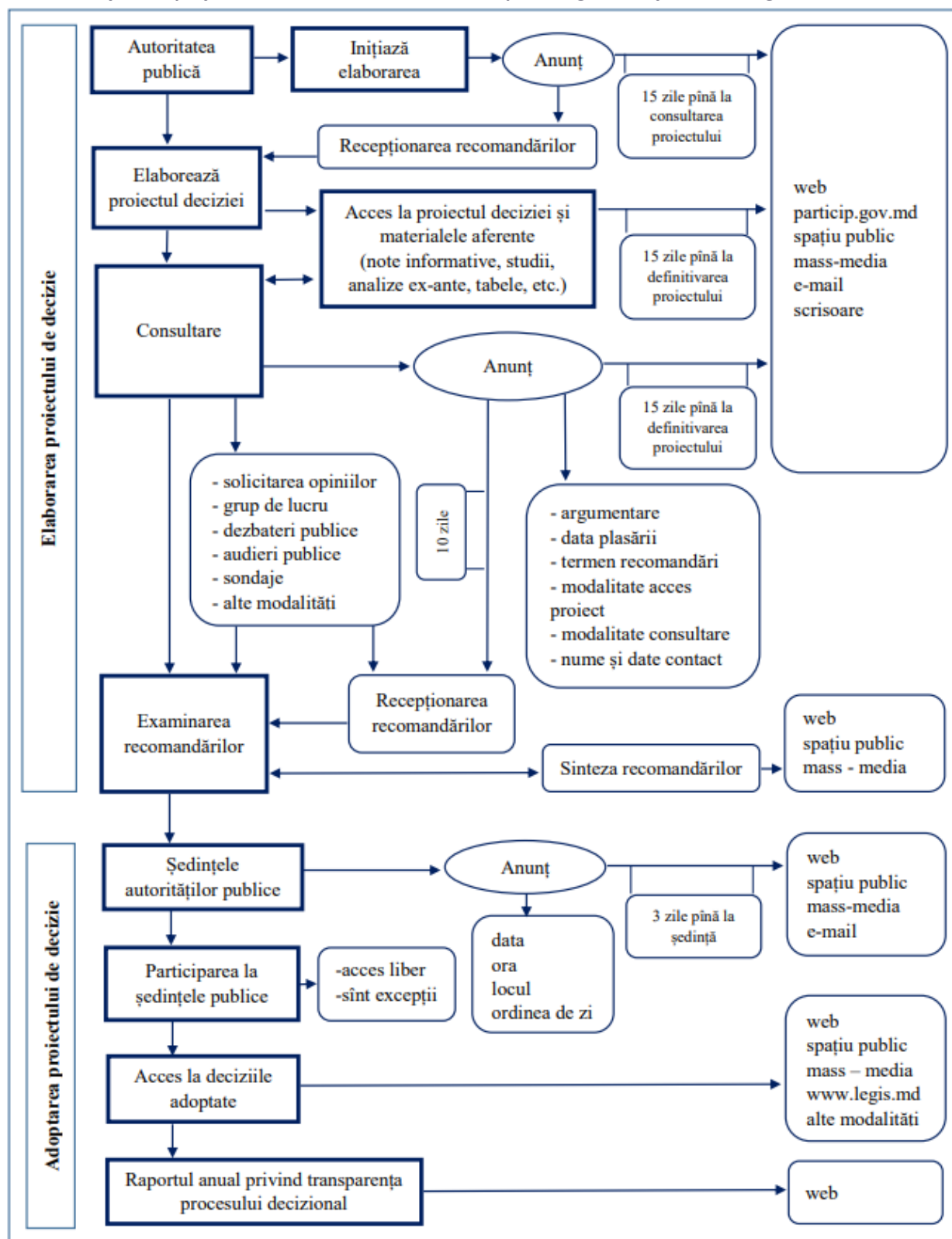
În partea ce ține de Guvern, normele privind transparența în procesul decizional sunt dezvoltate în **Regulamentul cu privire la procedurile de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.967/2016**.

!!! Prevederile Regulamentului nu se extind asupra procesului de elaborare a deciziilor și de desfășurare a ședințelor din cadrul autorităților publice la care sunt examinate informații oficiale cu accesibilitate limitată în condițiile legii, precum și asupra procesului de desfășurare a ședințelor operative convocate de conducătorii autorităților publice.

**“Cetățenii Republicii Moldova au dreptul de a participa la administrarea drepturilor publice nemijlocit, precum și prin reprezentanții lor.
(Constituția Republicii Moldova, art. 39 alin. (1))”**



Transparența procesului decizional, Cerințe obligatorii potrivit legii nr.239/2008



Sursa: Rezultatele evaluării lacunelor procesului consultativ prin prisma Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, Centrul de Antreprenoriat și Politici Economice



În conformitate cu prevederile **Legii nr. 100/2017 privind actele normative și HG nr. 610 din 03.07.2018 privind Regulament de activitate al Guvernului**, la baza activității de legiferare a actelor normative stă și principiul asigurării transparenței, publicității și accesibilității, care clarifică anumite aspecte privind participarea societății civile la elaborarea actelor normative și la dezbaterile acestora în procesul de consultare/avizare. Totodată, sunt reglementate categoriile de proiecte de acte, care sunt examinate și aprobate prin hotărâre de Guvern, și aspectele procedurale privind inițierea elaborării, avizarea/expertizarea, definitivarea, examinarea și acceptarea/aprobarea acestor proiecte în cadrul ședințelor secretarilor generali de stat și ale Guvernului, modul de eliminare a divergențelor pe marginea proiectelor etc.

II. Date 2019

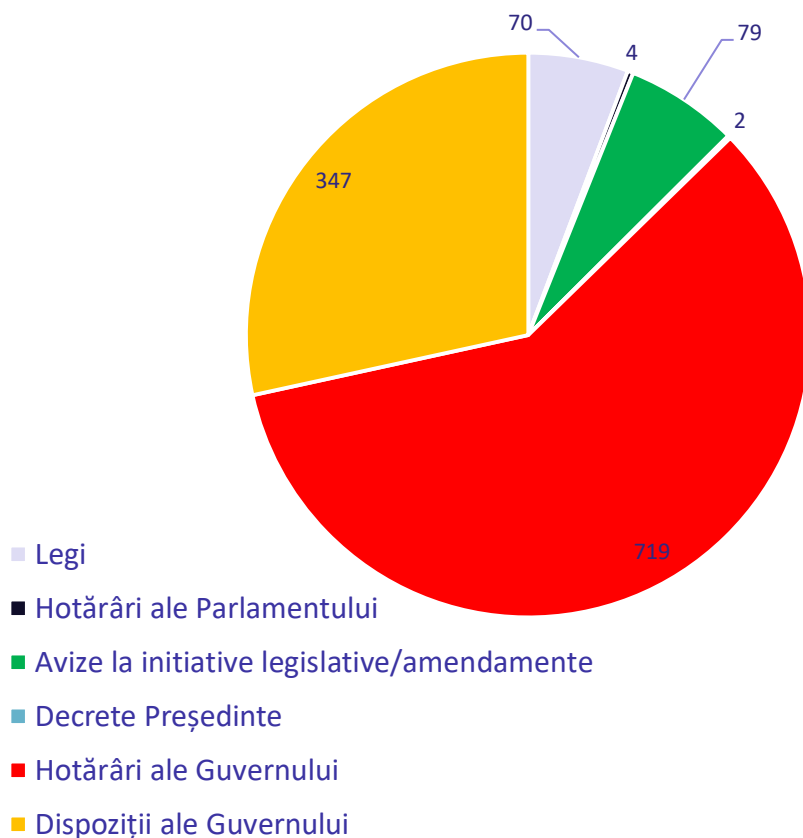
Pe parcursul anului 2019 au fost desfășurate **42 ședințe ale Guvernului**, cu respectarea prevederilor actelor normative sus-menționate în partea ce ține de transparența decizională. Ședințele Guvernului au fost transmise on-line, iar proiectele ordinelor de zi, actelor propuse pe ordinea de zi, precum și extrasul din procesul-verbal al ședințelor respective au fost publicate pe pagina web oficială a acestuia.

La fel, ordinele de zi și procesele-verbale ale celor **45 ședințe ale secretarilor generali**, desfășurate pe parcursul perioadei de referință, au fost plasate pe pagina web oficială a Cancelariei de Stat la compartimentul special dedicat acestora.

Pe parcursul anului 2019, Guvernul a aprobat 1221 proiecte de acte conform următoarelor categorii:

- *Legi – 70*
- *Hotărâri ale Parlamentului – 4*
- *Avize – 79*
- *Decrete ale Președintelui RM – 2*
- *Hotărâri ale Guvernului – 719*
- *Dispoziții ale Guvernului – 347*

Diagrama nr.1 Acte aprobate de Guvern, 2019



Din informația colectată de la autoritățile publice centrale, autoritățile în mediu apreciază perioada de timp de la inițierea proiectului de decizie până la aprobarea acestuia de 1-2 luni – pentru proiectele de Decrete ale Președintelui, 3-6 luni – proiectele de legi, 2-3 luni – proiectele de hotărâri și dispoziții ale Guvernului și de la 10-30 zile - ordinele privind activitatea de bază APC. Din analiza datelor recepționate, circa 91 % din proiecte de hotărâri și legi aprobate au fost consultate, celelalte fiind aprobate în regim de urgență.

În ceea ce ține de aplicabilitatea mecanismului de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.967/2016, 7 autorități publice centrale au elaborat proceduri interne privind transparența în procesul decizional, celelalte au raportat conformarea cu cadrul normativ în vigoare, 12 autorități au desemnat responsabili de coordonare a procesului de consultare publică, 12 autorități au funcțională linie telefonică pentru informare a societății civile, și 11 autorități au elaborat și publicat pe pagina oficială listele părților interesate cu care conlucrează pe domeniile de competență.

Schema nr.1 Aplicarea mecanismului de consultare publică

Cele 20 APC care au prezentat informație pe marginea organizării consultărilor publice, pe parcursul anului 2019, au publicat circa 445 de anunțuri privind inițierea elaborării deciziei, 3 anunțuri privind retragerea unui proiect din procesul de elaborare, 388 de anunțuri privind organizarea consultărilor publice utilizând în acest sens fie pagina oficială a instituției, fie portalul particip.gov.md, fie informare direcționată la adresele electronice ale părților interesate, fie prin plasarea comunicatelor de presă.

Tabel nr.1 Date cu privire la procesul de consultare a proiectelor de decizii

Publicarea	Nr.	Mijlocul de informare (<i>comunicat de presă, informare direcționată, publicarea pe pagina autorității, pe particip.gov.md</i>)
anunțurilor privind inițierea elaborării deciziei	445	Pagina oficială a instituției, Informare direcționată prin e-mail, Portalul guvernamental particip.gov.md , comunicat de presă
anunțurilor privind retragerea unui proiect din procesul de elaborare	3	Pagina oficială a instituției
anunțurilor privind organizarea consultării publice	388	Pagina oficială a instituției, Informare direcționată prin e-mail, Portalul guvernamental particip.gov.md ,
rezultatelor consultărilor/sinteza recomandărilor	117	Portalul guvernamental particip.gov.md , Informare direcționată prin e-mail, Pagina oficială a instituției



proiectelor de decizii și materialelor aferente acestora, precum și deciziile adoptate	236	<i>Informare direcționată prin e-mail, comunicat de presă</i>
programelor (trimestriale/anuale) de elaborare a proiectelor de decizii, cu indicarea proiectelor care urmează a fi supuse obligatoriu consultării publice	8	<i>Pagina oficială a instituției</i>
raportul anual al autorității publice privind transparența procesului decizional	10	<i>Pagina oficială a instituției</i>

Raportînd numărul rezultatelor consultărilor/sintezelor recomandărilor publicate la numărul de consultări publice organizate, rezultă că 30 % din rezultatele consultărilor desfășurate au fost publicate fie pe pagina oficială a instituției, fie utilizînd portalul particip.gov.md, fie prin informare direcționată la adresele electronice ale părților interesate.

6 din 20 APC au prezentat informație la compartimentul dat, au publicat programele (trimestriale/anuale) de elaborare a proiectelor de decizii, cu indicarea proiectelor care urmează a fi supuse obligatoriu consultării publice, iar 11 din 20 au publicat raportul anual al autorității publice privind transparența procesului decizional.

Diagrama nr.2 Publicarea



14 autorități publice centrale au apreciat ca **cele mai eficiente mecanisme de consultare publică** **ședințele de lucru/crearea grupurilor de lucru permanente sau ad-hoc**, dezbaterile publice,

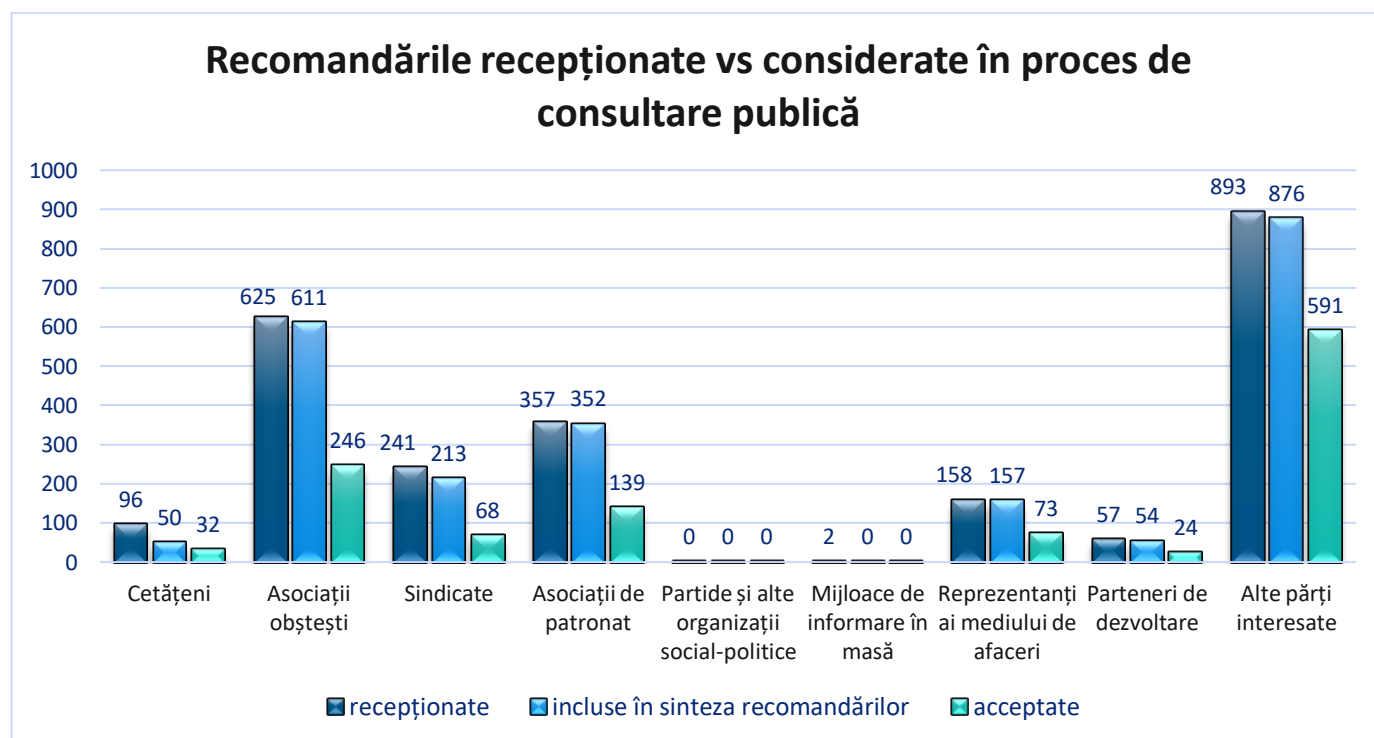


solicitarea opiniilor experților în domeniu/organizațiilor societății civile, raportând un număr de circa 675 astfel de modalități aplicate/organizate în anul 2019.

Tabel nr.2 Recomandările recepționate versus considerate în proces de consultare publică

Numărul recomandărilor	recepționate	incluse în sinteza recomandărilor	acceptate
Cetățeni	96	50	32
Asociații obștești	625	611	246
Sindicate	241	213	68
Asociații de patronat	357	352	139
Partide și alte organizații social-politice	0	0	0
Mijloace de informare în masă	2	0	0
Reprezentanți ai mediului de afaceri	158	157	73
Parteneri de dezvoltare	57	54	24
Alte părți interesate	893	876	591

**Informația MADRM nu au fost inclusă în numărul total de recomandări, dat fiind faptul că nu a fost furnizate date cu privire la includere/acceptul recomandărilor*

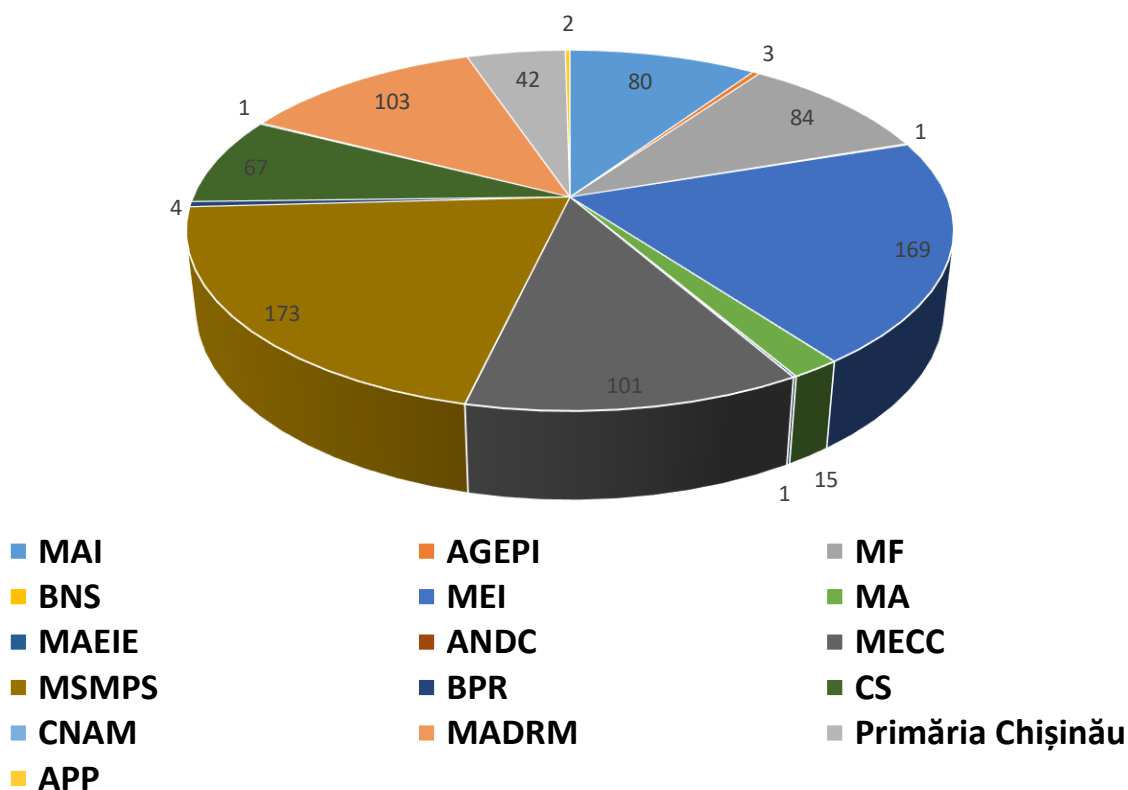


Din numărul total de circa 2429 de recomandări recepționate de la cetățeni, asociații obștești, sindicate, asociații de patronat, reprezentanți ai mediului de afaceri, parteneri de dezvoltare și alte părți interesate, **au fost acceptate 1173 de recomandări, sau circa 48,3 % din recomandări.**



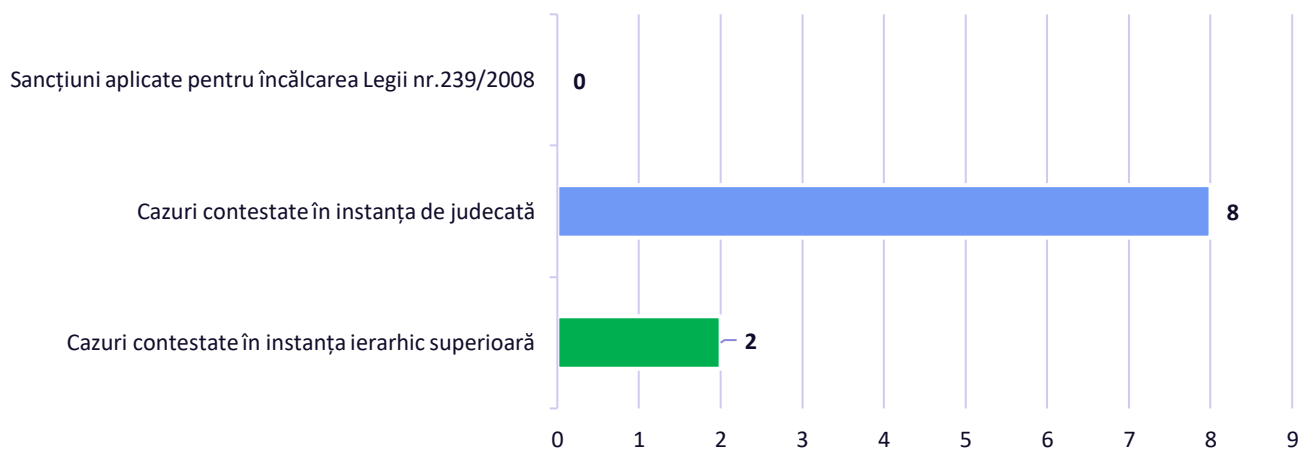
Conform datelor publicate pe portalul guvernamental **www.particip.gov.md**, următoarele autorități și instituții au plasat proiecte de acte și decizii pentru consultare publică.

Diagrama nr.3 Proiecte plasate pentru consultări publice pe portalul particip.gov.md



Reieșind din datele statistice, furnizate de către portalul www.particip.gov.md, **854 de proiecte de acte/decizii publicate se atestă o pondere de 70% privind raportul dintre numărul proiectelor de acte normative publicate de către autorități pe parcursul anului 2019** și numărul proiectelor aprobate în aceeași perioadă (luînd în considerare marja de eroare de circa 15% determinată de faptul că unele autorități publică proiectele de decizii pe pagina oficială a autorității și nu utilizează [particip.gov.md](http://www.particip.gov.md), spre exemplu Ministerul Justiției).

Diagrama nr.4 Numărul cazurilor în care acțiunile sau deciziile autorității publice au fost contestate pentru nerespectarea legii privind transparența în procesul decizional



III. Analize în domeniu, deficiențe identificate, concluzii

Pe parcursul anului au fost realizate mai multe analize în domeniul aplicării prevederilor cadrului normativ privind transparența în procesul decizional, cu identificarea unor deficiențe și necesități de îmbunătățire în acest domeniu.

Studiu „Transparență și responsabilizare în administrația publică” realizat de proiectul UE de asistență tehnică pe „Reforma administrației publice” a reliefat că:

- prevederile Legii privind asigurarea transparenței în procesul decizional nu specifică clar metodologia de consultare cu cetățenii pentru proiecte de acte normative și administrative care pot avea consecințe sociale, economice sau de mediu.
- Necesitatea de introduce referințe legale privind portalul guvernamental particip.gov.md în calitate de sursă a tuturor proiectelor de decizii, ceea ce ar contribui la urmărirea mai ușoară a luării deciziilor. De asemenea, se face referință la ultima evaluare SIGMA care reliefa faptul că particip.gov.md trebuie utilizat pentru publicarea rezultatelor consultării publice (agreat / neacordat; motivație dacă nu este de acord), adică a sintezei obiecțiilor și recomandărilor, cu justificarea respingerii/acceptului.
- Clarificarea cazurilor și procedurilor pentru a argumenta recursul la procedura extraordinară (art. 14 din Legea privind transparența în luarea deciziilor privind luarea de decizii urgente) sau promovarea accelerată a unui proiect de act.



- Normele existente nu sunt clare în ceea ce privește contestarea acțiunilor sau deciziilor autorităților publice în cazul nerespectării legii, generând cazuri în care autoritățile au aprobat actul normativ fără consultări (*deficiență evocată și de mai multe organizații ale societății civile*).
- Imposibilitatea de a urmări de către societatea civilă proiectele de decizii la diverse etape de pregătire și necesitatea de a dezvolta corelarea între diferitele etape pe parcursul procesului de elaborare și aprobare a deciziilor, inclusiv prin îmbunătățirea portalului de asigurare a transparenței în procesul decizional (*deficiență evocată și de mai multe organizații ale societății civile*).

CSO Meter „Evaluarea mediului de activitate al organizațiilor societății civile din țările Parteneriatului Estic”, realizat de către AO „Promo-Lex” a evocat provocări suplimentare în ceea ce ține de:

- Revizuirea formatului de funcționare a Consiliului Național pentru Participare pentru a asigura o transparență și reprezentativitate mai mare a sectorului asociativ în cooperarea cu APC.
- Asigurarea transparenței procesului decizional, prin utilizarea adecvată de către toate instituțiile publice a modalităților prevăzute de mecanismul de consultare publică, informare direcționată și respectare a termenelor legale pentru toate etapele de consultare a proiectelor de decizie.

Aprecierea APC din experiența de aplicare a prevederilor legale:

- Se atestă confuzii între actul normativ, aprobat sau emis de o autoritate publică, care are caracter public, obligatoriu, general și impersonal și care stabilește, modifică ori abrogă norme juridice care reglementează nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice și care sînt aplicabile unui număr nedeterminat de situații identice și actul prin care se atribuie/acordă un drept sau se permite desfășurarea unei anumite activități (de ex. avize, licențe, autorizații, etc.). Nemijlocit, diferența de abordare se manifestă în raport cu necesitatea parcurgerii etapelor asigurării transparenței în procesul decizional (informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei; punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia, etc.). În principiu, actul prin care se atribuie/acordă un drept sau permite desfășurarea unei anumite activități presupune o procedură de emitere diferită decît întreg procesul de elaborare și coordonare a cadrului normativ. Necesitatea precizării acestui aspect în lege.
- La platforma de consultare a actelor normative: www.particip.gov.md se recomandă îmbunătățirea acesteia și dezvoltarea mai multor opțiuni de interacțiune cu părțile interesate.
- Mecanismele de cooperare și parteneriat cu societatea civilă s-au dovedit a fi eficace, durabile și orientate spre dialog deschis, care permit participarea tuturor persoanelor și grupurilor



interesate la luarea deciziilor în mod participativ și democratic. Asociațiile de business, reprezentanții mediului de afaceri, asociațiile de patronat, precum și sindicatele asigură implicarea în procesul decizional atât prin remiterea propunerilor, recomandărilor de elaborare/modificare a proiectelor de acte normative, cât și prin participarea nemijlocită în procesul de consultări publice pe diverse platforme și întruniri consultative.

- Se necesită modificări ale Legii nr.239/2008 și HG nr.967/2016, în partea ce ține de clarificarea procedurii de inițiere a consultărilor publice pe marginea proiectelor de acte normative prin corelarea cu prevederile Legii nr.100/2017 și HG nr.610/2018, inclusiv cu clarificarea aspectelor legale privind organizarea consultărilor publice vis-a vis de proiectele care nu au fost examinate în ședința secretarilor generali.