

2022

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



Cancelaria de Stat

Martie 2023

Cuprins:

1. Sumar executiv.....	Error!
Bookmark not defined.	
2. Abrevieri.....	5
3. Norme generale	6
4. Aplicarea de către autoritățile publice a cadrului normativ	8
5. Date statistice privind transparența decizională în anul 2022.....	12
6. Implicarea societății civile în procesul decizional... ..	21
7. Analize în domeniu, deficiențe identificate, concluzii	22
8. Constatări și recomandări.....	25

Sumar executiv

Raportul privind asigurarea transparenței în procesul decizional pentru anul 2022, prezintă rezultatele unei analize efectuate în baza rapoartelor autorităților administrației publice, prezentate pe suport de hârtie sau publicate pe paginile web oficiale ale acestor autorități.

Rezultatele prezentate în Raport reflectă nivelul de conformare a autorităților publice la prevederile cadrului normativ în domeniul transparenței decizionale, gradul de responsabilitate privind publicarea și furnizarea informațiilor stabilite, precum și a implementării recomandărilor din partea Cancelariei de Stat.

Analiza datelor din rapoartele examinate constată cât de proactive sunt instituțiile publice în asigurarea transparenței, totodată ținând cont de calitatea și exhaustivitatea informațiilor publicate pe paginile web ale acestora.

Elaborarea Raportului s-a bazat pe evaluarea informațiilor plasate public de către 21 instituții publice, dintre care 13 ministere și alte 8 autorități ale administrației publice centrale.

Evaluarea, în mare parte a analizat implementarea cadrului legislativ în domeniul transparenței, în ceea ce ține de publicarea informațiilor/datelor cu privire la:

- procesul de consultare publică – nr. anunțurilor de inițiere elaborare a deciziilor, de retragere a proiectelor, de organizare a consultărilor publice ș.a;
- recomandările recepționate, acceptate și incluse în sinteza recomandărilor;
- numărul deciziilor/actelor normative elaborate, consultate, aprobate;
- modalitățile de consultare publică aplicate (ședințe de lucru, dezbateri publice, solicitări de opinii, grupuri de lucru ș.a) și participanții prezenți la aceste consultări;
- durata medie de timp necesară pentru legiferarea unui act normativ, în funcție de categorie, ș.a.

În anul 2022, în cadrul ședințelor de Guvern au fost aprobate **1063** de acte normative:

- i) 972 hotărâri, dintre care 159 proiecte de legi, 209 avize asupra inițiativelor legislative ale deputaților, 31 proiecte de decrete ale Președintelui Republicii Moldova;
- ii) 84 dispoziții;
- iii) 7 decizii protocolare.

Întru respectarea principiilor transparenței decizionale, nici un proiect de act normativ nu a fost supus aprobării Guvernului decât după parcurgerea tuturor procedurilor legale. De asemenea, nici un act normativ pentru care era obligatorie expertiza anticorupție nu

a fost adoptat decât după obținerea acesteia. Mai mult, Guvernul în premieră a publicat formele finale ale actelor normative, de regulă cu o săptămână înainte de adoptare.

Conform datelor primare, obținute din Rapoartele prezentate de către autorități, pe parcursul anului 2022, la compartimentul destinat transparenței decizionale au fost publicate 579 de anunțuri privind inițierea elaborării deciziei, 2 anunțuri privind retragerea proiectelor din procesul de elaborare, 566 de anunțuri privind organizarea consultărilor publice. La 339 de proiecte au fost înregistrate intervenții cu obiecții și propuneri, iar 460 de proiecte de decizii au fost adoptate.

- ❖ Rata publicării anunțurilor de inițiere a elaborării deciziilor față de deciziile adoptate constituie 80%. Tot în jur de 80% se situează și rata desfășurării consultărilor publice pentru proiectele inițiate. Urmare a desfășurării consultărilor publice, autoritățile au publicat rezultatele acestora la nivel de 59%.
- ❖ Raportarea numărului consultărilor publice pentru care au fost publicate anumite rezultate la numărul de decizii adoptate, reflectă o rată medie de 74% (ținând cont de faptul că pentru unele acte au avut loc consultări publice repetate, iar pentru unele nu au fost desfășurate nici o consultare).
- ❖ Pe parcursul anului 2022, autoritățile din subordinea Guvernului au recepționat circa 2054 recomandări asupra proiectelor de acte normative elaborate.
- ❖ Rata medie a examinării și acceptării propunerilor parvenite în cadrul consultărilor publice a constituit în anul de referință 57,1%.
- ❖ În perioada de raportare, proiectele de Hotărâri ale Guvernului au fost consultate public la nivel de 78%, proiectele de legi – 72% și proiectele decretelor Președintelui RM – 50%.
- ❖ Pe parcursul anului 2022 au fost organizate în jur de 335 de dezbateri publice, cu participarea a circa 1167 actori interesați, și circa 968 de participanți s-au întrunit în 146 grupuri de lucru.

De notat că, procesul de colectare a datelor a fost unul dificil din considerentele publicării neuniforme a informațiilor pe paginile web ale autorităților, afișării în mod nestandardizat și disponibilitatea redusă a datelor publice.

Identificarea acestor neajunsuri, demonstrează că unele autorități publice, nu respectă cerințele privind aplicarea standardelor generale în ceea ce privește accesul la informațiile publice.

Problemele identificate necesită a fi eliminate prin intervenții coordonate pe următoarele dimensiuni:

- îmbunătățirea colaborării dintre instituțiile publice și societatea civilă și creșterea gradului de participare a cetățenilor în actul de guvernare;

- aplicarea unui standard unic de publicare a informațiilor de interes public, obligatoriu pentru toate instituțiile publice;
- structurarea paginilor și portalurilor web ale autorităților publice, astfel ca informația necesară să poată fi ușor accesată, inclusiv structurarea conținutului compartimentului „Transparență decizională”.

Abrevieri

APC	Autorități Publice Centrale
APL	Autorități Publice Locale
CS	Cancelaria de Stat
MAI	Ministerul Afacerilor Interne
MAEIE	Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene
MMPS	Ministerul Muncii și Protecției Sociale
MS	Ministerul Sănătății
ME	Ministerul Economiei
MIDR	Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale
MAIA	Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare
MJ	Ministerul Justiției
MF	Ministerul Finanțelor
MA	Ministerul Apărării
MEC	Ministerul Educației și Cercetării
MC	Ministerul Culturii
MM	Ministerul Mediului
CNAM	Compania Națională de Asigurări în Medicină
CNAS	Casa Națională de Asigurări Sociale
BNS	Biroul Național de Statistică
AGEPI	Agenția de Stat pentru Proprietate Intelectuală
AMDM	Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale
ANSA	Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor
APP	Agenția Proprietății Publice
ARI	Agenția Relații Interetnice
ANCD	Agenția Națională pentru Cercetare și Dezvoltare
ARFC	Agenția Relații Funciare și Cadastru
AI	Agenția de Investiții
DAMEP	Direcția analiză, monitorizare și evaluare a politicilor
SAMEP	Secția analiză, monitorizare și evaluare a politicilor

Norme generale

Transparența decizională reprezintă procedura prin care se asigură informarea și implicarea publicului în procesul de adoptare a deciziilor instituțiilor statului, fiind reglementată de cadrul normativ în vigoare.

Asigurarea transparenței decizionale este unul din factorii principali ce contribuie la creșterea gradului de responsabilizare al administrației publice fata de cetățean, ca beneficiar al deciziei administrative și la sporirea încrederii sectorului asociativ în intențiile și acțiunile instituțiilor statului.

Aplicarea principiilor transparenței decizionale (publicitatea și accesibilitatea) presupune informarea cetățenilor asupra problemelor de interes public care urmează să fie consultate și facilitarea participării active în procesul de luare a deciziilor administrative și în procesul de elaborare a actelor normative.

Actul normativ de bază care reglementează cadrul general în domeniul transparenței decizionale este Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional.

Actul normativ subordonat legii, menit să asigure participarea și implicarea cetățenilor la decizia publică, care reglementează procedurile de asigurare a transparenței în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor este Hotărârea Guvernului nr. 967/2016 cu privire la mecanismul de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional.

De asemenea, norme aplicabile pentru asigurarea transparenței în procesul decizional se conțin în mai multe alte acte normative, precum:

- ✓ Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative;
- ✓ Legea nr. 136/2017 cu privire la Guvern;
- ✓ Legea privind accesul la informații nr.982/2000;
- ✓ Legea nr. 98/2012 privind administrația publică centrală de specialitate;
- ✓ Legea integrității nr. 82/2017;
- ✓ Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală;
- ✓ Hotărârea Guvernului nr. 610/2018 pentru aprobarea Regulamentului Guvernului;
- ✓ Hotărârea Guvernului nr.386/2020 cu privire la planificarea, elaborarea, aprobarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea documentelor de politici publice.

Astfel, cadru normativ în vigoare prevede un șir de proceduri ce vizează participarea și stabilirea unei relații de colaborare cu societatea civilă, dar, utilizarea dispersată și

neconformă a acestor proceduri diminuează considerabil contribuția reală a societății civile la calitatea deciziilor publice.

Participarea și implicarea activă a cetățenilor la luarea deciziilor publice poate oferi politici ce răspund mai bine necesităților, poate întări democrația și poate spori încrederea reciprocă a tuturor celor implicați, din domeniul public sau privat.

Principiile cheie ale bunelor practici a consultărilor publice sunt transparența, vizibilitatea și oportunitatea de participare a tuturor părților interesate. Toate propunerile înaintate de către participanții în cadrul procesului de consultare publică trebuie analizate de către instituții, iar deciziile privind acestea trebuie explicate și argumentate.

Optimizarea și inovarea participării publice la luarea deciziilor administrative este o cerință actuală, care presupune modernizarea procesului de consultare publică, pentru îmbunătățirea calității conlucrării atât din partea sectorului public cât și cel asociativ.

La momentul actual se atestă lipsa unui mecanism bine determinat pentru monitorizarea respectării normelor cadrului legal cu referire la consultarea publică și de transparența procesului decizional.

Deși Cancelaria de Stat a fost investită cu atribuții de ordin general în ceea ce privește supravegherea respectării de către autoritățile publice a transparenței în procesul decizional, o procedură dedicată monitorizării nu a fost reglementată.

În scopul sporirii gradului de participare și implicare a societății civile în procesul de elaborare a proiectelor de decizii și documentelor de politici, Cancelaria de Stat a inițiat elaborarea proiectului Hotărârii de Guvern cu privire la aprobarea *Regulamentului-cadru pentru crearea platformelor consultative permanente în cadrul autorităților publice centrale*. Scopul urmărit al proiectului este de a impulsiona și a consolida dialogul cu societatea civilă la toate etapele de luare a deciziilor, în mod special pentru documentele de politici publice, prin implicarea inclusiv a reprezentanților din mediul academic, experților, partenerilor sociali și alor specialiști din domeniu. Totodată, proiectul împuternicește Cancelaria de Stat cu monitorizarea activității Platformelor consultative permanente, acordarea asistenței consultative necesare și generalizarea Raportului anual privind activitatea Platformelor consultative permanente din cadrul autorităților.

Aplicarea de către autoritățile publice a cadrului normativ

Conform prevederilor Hotărârii Guvernului nr.967/2016 cu privire la mecanismul de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional, ministerele și alte autorități ale administrației publice centrale, sunt obligate să publice și să actualizeze pe paginile web oficiale, la rubrica destinată transparenței decizionale informații privind:

- reglementările interne referitoare la desfășurarea procesului de asigurare a transparenței în procesul decizional;
- persoana responsabilă de coordonarea procesului de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional;
- linia telefonică instituțională de informare și consultare a societății civile;
- lista organizațiilor neguvernamentale cu care conlucrează;
- Raportul anual privind asigurarea transparenței în procesul decizional (care este elaborat și publicat nu mai târziu de sfârșitul lunii ianuarie al anului imediat următor anului de referință).

Totodată, pe lângă alte informații, raportul conține obligatoriu:

- 1) numărul deciziilor adoptate de autoritatea publică pe parcursul anului de referință;
- 2) numărul total al opiniilor recepționate în cadrul procesului consultativ;
- 3) numărul întrunirilor consultative, al dezbaterilor publice și al ședințelor publice organizate;
- 4) numărul cazurilor în care acțiunile sau deciziile autorității publice au fost contestate pentru nerespectarea Regulamentului menționat și sancțiunile aplicate pentru încălcarea acestuia.

În scopul aplicării de către autoritățile publice a unor reguli similare de publicare a informațiilor, Cancelaria de Stat a elaborat și transmis spre utilizare autorităților modelul Formularului de raportare cu privire la asigurarea transparenței în procesul decizional.

În context, la finalizarea perioadei prevăzute de cadrul normativ, majoritatea autorităților publice (cu excepția MAEIE) au informat CS despre elaborarea și publicarea rapoartelor pe paginile web oficiale.

Cerințele generale privind asigurarea procesului de transparență decizională au fost asigurate de cea mai mare parte dintre entitățile analizate.

Conform Rapoartelor plasate pe paginile oficiale, **12 dintre** ministerele de ramură au publicat date privind responsabilii de coordonarea procesului decizional din cadrul autorității, cu indicarea Ordinului prin care aceștia au fost numiți, **12** ministere au elaborat și aprobat reglementările interne privind desfășurarea procedurilor de elaborare și consultare a publică a proiectelor de decizii (cu excepția - MAIA), toate ministerele

au raportat despre funcționarea liniei telefonice pentru consultarea cu societatea civilă și **12** au publicat lista părților interesate.

Rapoartele alternative la capitolul transparenței în procesul decizional constată, că reglementarea în domeniul transparenței proactive este foarte limitată în Republica Moldova. Legislația prevede doar câteva obligații de bază pentru autoritățile publice, în special ce privește publicarea datelor organizaționale. Analiza datelor plasate spre cunoștință publicului a demonstrat că instituțiile publice nu sunt dispuse să își asume în mod voluntar asigurarea unui nivel mai înalt de transparență, astfel încât să completeze aceste neajunsuri și deficiențe ale legislației.

Tabel nr.1. Conformarea APC la cerințele privind asigurarea consultărilor publice

APC	Desemnarea responsabililor de consultare publică	Existența reglementării interne privind asigurarea transparenței	Instituirea liniei telefonice	Publicarea listei părților interesate	Publicarea Raportului anual	Publicarea Planurilor (anuale/trimestriale) de elaborare a proiectelor de decizii
1. MAI	Ordinul nr.18/2019 DAMEP tel. 022 255-708	Regulament intern aprobat prin Ordinul nr.18/2019	Linie de informare tel. 022 255 860	Lista publicată și actualizată – 72 entități	+	+
2. MAEIE	SAMEP, tel. 022-578-283 și serviciul diplomatie publică, comunicare strategică și interacțiune cu presa, tel.022 578 254	Regulament intern aprobat prin Ordinul nr. 291-b-272/2021	Tel. 022578283 022 578254	Nu este publicată. Este stabilită o practică neformalizată de colaborare cu ONG solicitante	+	-
3. MAIA	Colaboratori ai DAMEP	-	Linia telefonică de informare 022 204516	Lista publicată – 121 entități	+	+
4. MA	Șeful SAMEP	Regulament intern aprobat prin Ordinul nr.512/2016	Linia tel. de informare a societății civile 022 252009 022 252487	Lista publicată și actualizată - 36 entități	+	+

5. MMPS	Rodion Doschinescu, consultant principal, Direcția coordonare politici publice și integrare europeană tel. 022 262140	Regulament intern aprobat prin Ordinul nr.1/2021	Linia de comunicare cu societatea civilă t. 022 268 883; telefonul copilului: nr. 116-111	Lista ONG pe domenii de activități publicată - 24	+	+
6. MEC	DAMEP tel. 022 233402	Regulament intern aprobat prin Ordinul nr.21/2022	Linia telefonică de informare a SC:t.022 234609, circa 173 apeluri	Lista – 127 OSC, divizate după competențe: educație, cultură, tineret, sport	+	+
7. MIDR	Ecaterina Stăvilă, consultant principal DAMEP Ecaterina.stavila @midr.gov.md tel.022 250-609	Regulament intern aprobat prin Ordinul nr.29/2022	Linia verde tel. 022 250500	Lista publicată – 124 entități	+	+
8. MF	Lidia Caracivovschi, consultant principal, DAMEP tel. 022 262671	Regulament intern aprobat prin Ordinul nr.129/2016	Linia de informare a societății civile, tel. 022262586	Lista publicată 32 organizații	+	+
9. MJ	DAMEP tel. 022 201 440	Regulament intern aprobat prin Ordinul nr. 209/2012	Linia p/u informare 022 204020 626 apeluri telefonice	Lista publicată – 28 entități -	+	+
10. ME	DAMEP, 250-603	Regulament intern aprobat prin Ordinul nr. 493/2018	Linia telefonică funcțională tel.022 250663 Circa 745 sunete	Listă publicată pe domenii de activitate – 65 părți interesate	+	+
11. MM	Colaboratorii DAMEP	Regulament intern aprobat prin Ordinul nr.35/2023	- Linia telefonică funcțională tel. 022 204561, 022 204587	Lista publicată – 26 ONG din domeniul mediului -	+	+
12. MS	Marcela Țirdea, șefa SAMEP, tel.268800	Regulament intern aprobat prin Ordinul	Linia telefonică 022 721010	Lista publicată	+	+

		nr.386/2021				
13. MC	Doroșenco Mariana, consultant superior, SAMEP,	Regulament intern aprobat prin Ordinul nr.23/2022	Linia telefonică de informare a societății civile 022 233802	Lista publicată - 89 entități	+	+
14. AGEPI	Daniela Morari, direcția juridică; daniela.morari@agepi.gov.md tel. 022 400652	Regulament intern aprobat prin Ordinul nr.6/2022	Call centru Tel. 022 400500	Lista publicată - 18 entități	+	+
15. BNS	Ștefan Demian, consultant principal; Secția juridică și resurse umane, tel. 022 403053	Regulament intern aprobat prin Ordinul nr.33/2010	Linia telefonică de informare a societății civile 022 403000 Circa 1355 apeluri	Lista publicată - 12 entități	+	+
16. ARFC	Cornelia Eremia, SAMEP, Tel. 022 881259 Cornelia.eremia@arfc.gov.md	Regulament intern aprobat prin Ordinul nr.58/2021	Linia de informare 022881255 - funcțională	Lista actualizată și publicată	+	+
17. ARI	Nicolae Cornea, specialist principal, Direcția coordonarea relațiilor interetnice tel. 022 214080	Regulament intern aprobat prin Ordinul nr.21p/2021	Linia telefonică de informare a societății civile 022 214080 Circa 30apeluri	Lista actualizată și publicată – 74 organizații	+	+
18. ANSA	Viorica Botnari, specialist principal, Direcția juridică Tel. 022 264675	Regulament intern aprobat prin Ordinul nr.201/2021	Linia telefonică 022 264643 Circa 1109 apeluri	Lista publicată – 62 entități	+	+
19. APP	Batrînac Andrei, cabinetul directorului general, t.022234350	-	Linia verde 022 229960	-	-	+
20. CNAM	Victoria Ciorba, jurist coordonator, direcția juridică	Regulament intern aprobat prin Ordinul nr.142-A/2018	Tel. 022 780296	Lista publicată – 18 entități + 75 OSC partenere în domeniu sănătății	+	-

21. CNAS	Iulia Lupașco , șef Direcție generală juridica Tel: 257847, e-mail: iulia.lupasco@cnas.gov.md Alexandru Taran , șef direcție legislație și reprezentanță, Direcția generală, Tel: (022)257635, e- mail: alexandru.taran@cnas.gov.md	Regulament intern aprobat prin Ordinul nr.63-A/2018	Linia de informare a societății civile 022 257847, 022 257635	Lista publicată – 4 entități	+	-
----------	--	---	---	------------------------------	---	---

Date statistice privind transparența decizională în anul 2022

În perioada anului 2022 Cancelariei de Stat i-au fost prezentate pentru înregistrare **965 de proiecte** de hotărâri, dintre care **95** au fost restituite autorilor pentru conformare cerințelor stabilite în Regulamentul Guvernului, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 610/2018 și Legea nr. 100/2017 privind actele normative și alte acte, iar **23 de proiecte** au fost retrase de către autori.

585 de proiecte de acte normative au fost incluse pe agenda ședinței secretarilor generali ai ministerelor, dintre care **49** de proiecte au fost expediate direct spre avizare, iar **187 de proiecte** au fost preluate de subdiviziunile de profil ale Cancelariei de Stat pentru promovare directă în ședința de Guvern, acestea fiind proiecte exceptate de la examinarea în ședința secretarilor generali ai ministerelor.

Pe parcursul anului 2022, au fost desfășurate 51 de ședințe ale Guvernului.

În total, în cadrul ședințelor de Guvern au fost aprobate **1063 de acte normative**:

- i) **972 hotărâri**, dintre care **159** proiecte de legi, **209** avize asupra inițiativelor legislative ale deputaților, **31** proiecte de decrete ale Președintelui Republicii Moldova;
- ii) **84** dispoziții;
- iii) **7** decizii protocolare.

Întru respectarea principiilor transparenței decizionale, nici un proiect de act normativ nu a fost supus aprobării Guvernului decât după parcurgerea tuturor procedurilor legale. De asemenea, nici un act normativ pentru care era obligatorie expertiza anticorupție nu

a fost adoptat decât după obținerea acesteia. Mai mult, Guvernul în premieră a publicat formele finale ale actelor normative, de regulă cu o săptămână înainte de adoptare.

În aceeași perioadă, au fost desfășurate **60 de ședințe ale secretarilor generali ai ministerelor**. În vederea asigurării bunei organizări a acestora, au fost întocmite și expediate participanților - 60 de Ordini de zi însoțite de dosarele aferente.

În cadrul ședințelor respective au fost examinate **585 de subiecte**, dintre care **512** au fost anunțate în procedura de avizare, **50** de proiecte nu au fost anunțate în procedură de avizare, iar **23** au fost retrase de către autor de pe agenda ședinței pentru examinare suplimentară.

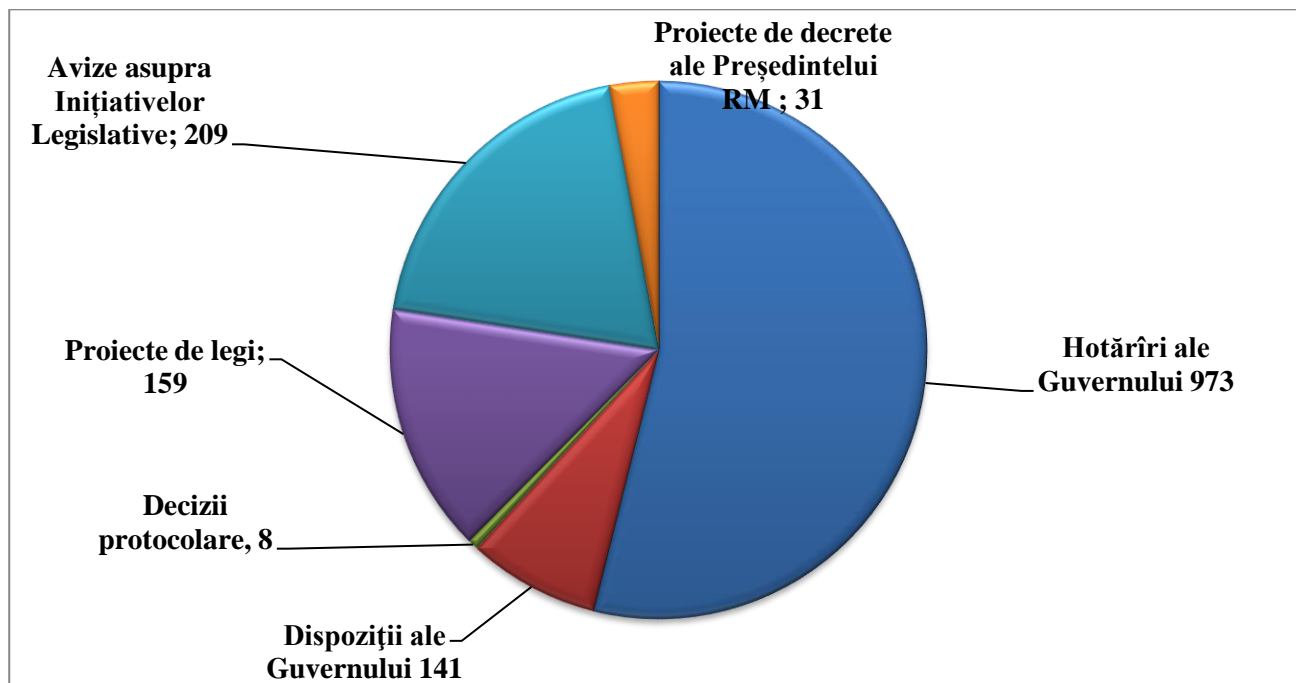
În perioada de raportare, de asemenea au fost organizate **49 de ședințe de lucru ale membrilor Guvernului**, în cadrul cărora examinate și acceptate **811** proiecte însoțite de dosarele aferente.

După reluarea activității (în decembrie 2021), Comisia națională pentru consultări și negocieri colective, pe parcursul anului 2022 a organizat **25 de ședințe** cu participarea reprezentanților Guvernului, organizațiilor sindicatelor și patronatelor la nivel național, fiind asigurată discutarea și consultarea celor mai importante acte normative și probleme de interes comun din domeniul socio-economic și de reglementare a relațiilor de muncă.

Întru asigurarea obligațiilor asumate, după intrarea în vigoare pentru Republica Moldova a Convenției Consiliului Europei privind accesul la documentele oficiale, adoptată la 18 iunie 2009 la Tromsø, în anul 2022 **a fost transmis primul Raport național** privind punerea în aplicare a prevederilor Convenției Consiliului Europei privind accesul la documentele oficiale. Instrumentul garantează dreptul de acces la documentele oficiale deținute de către autoritățile publice și prevede standardele minime care trebuie aplicate în procesarea cererilor de acces la documentele oficiale, procedura de revizuire și măsurile complementare.

În contextul asigurării dezvoltării mecanismului instituțional în domeniul drepturilor omului a fost asigurată funcționarea Consiliului național pentru drepturile omului, Comitetului național pentru prevenirea și combaterea traficului de ființe umane, precum și a structurilor acestora. Astfel, **a fost aprobată decizia privind crearea comisiilor specializate pentru implementarea tratatelor internaționale Consiliului Europei și a Organizației Națiunilor Unite**. Comisiile vor activa în cadrul Consiliului național pentru drepturile omului și vor fi responsabile de coordonarea și monitorizarea implementării la nivel național a Convențiilor internaționale la care Republica Moldova este parte. Membrii comisiilor vor fi desemnați din cadrul ministerelor și instituțiilor cu competențe în domeniul drepturilor omului și din partea societății civile.

Diagrama nr.1. Acte normative adoptate de Guvern, a.2022

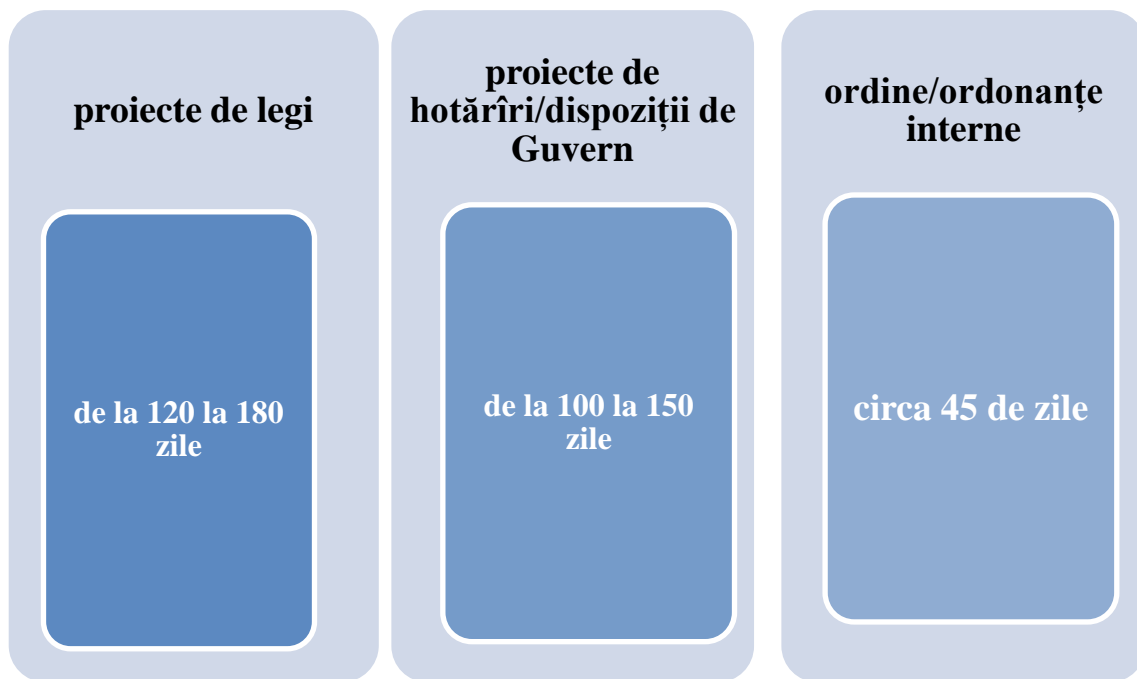


De asemenea, conform datelor din Rapoartele autorităților publice, în perioada anului 2022 au fost aprobate **6653 ordine/dispoziții interne** ce țin de activitatea de bază a instituțiilor.

Timpul mediu de aprobare a proiectelor de acte normative - de la inițiere și până la intrare în vigoare, potrivit informațiilor prezentate, este apreciat de către autorități , astfel:

- pentru proiectele de legi – de la 120 la 180 zile;
- pentru proiectele de hotărâri/dispoziții ale Guvernului – de la 100 la 150 zile;
- pentru ordine/ordonanțe privind activitatea de bază a APC – circa 45 zile.

Diagrama nr.2 Durata medie a activității de legiferare a actelor normative, în funcție de categorie



Potrivit rapoartelor anuale elaborate de către APC, pe parcursul anului 2022, la compartimentul destinat transparenței decizionale au fost publicate: **579** de anunțuri privind inițierea elaborării deciziei, **2** anunțuri privind retragerea proiectelor din procesul de elaborare, **566** de anunțuri privind organizarea consultărilor publice. La **339** de proiecte au fost înregistrate intervenții cu obiecții și propuneri, iar **460** de proiecte de decizii au fost adoptate.

Tabel nr.2. Date privind publicarea anunțurilor în cadrul procesului de consultare publică

<i>Publicate:</i>	<i>Nr.</i>	<i>Mijlocul de informare (comunicat de presă, informare direcționată, publicarea pe pagina autorității, pe particip.gov.md)</i>
anunțuri privind inițierea elaborării deciziei	579	Pagina oficială a instituției, informare direcționată prin e-mail, portalul guvernamental particip.gov.md, comunicat de presă
anunțuri privind retragerea unui proiect din procesul de elaborare	2	Pagina oficială a instituției
anunțuri privind organizarea consultării publice	566	Pagina oficială a instituției, informare direcționată prin e-mail, portalul guvernamental particip.gov.md
rezultate ale consultărilor/sinteza recomandărilor	339	Portalul guvernamental particip.gov.md, informare direcționată prin e-mail, pagina oficială a instituției

proiecte de decizii și materialelor aferente acestora, precum și deciziile adoptate	460	Informare direcționată prin e-mail, comunicat de presă
programe (trimestriale/anuale) de elaborare a proiectelor de decizii, cu indicarea proiectelor care urmează a fi supuse obligatoriu consultării publice	14	Pagina oficială a instituției
raport anual al autorității publice privind transparența procesului decizional	19	Pagina oficială a instituției

Comparativ cu datele pentru anul 2021, în termeni absoluți, a fost înregistrată o majorare cu **157** a numărului de anunțuri publicate despre inițierea procesului de elaborare a deciziei și cu **220** a numărului anunțurilor privind organizarea consultărilor publice plasate pe paginile autorităților publice. De asemenea, în anul de referință, se atestă sporirea gradului de publicare a proiectelor de decizii adoptate, precum și a rezultatelor consultărilor/recomandărilor.

Deși se constată o tendință pozitivă de activizare și sporire a transparenței în procesul decizional, rata publicării anunțurilor de inițiere a elaborării deciziilor față de deciziile adoptate constituie 81%. Tot în jur de 80% se situează și rata desfășurării consultărilor publice pentru proiectele inițiate.

Urmare a desfășurării consultărilor publice, autoritățile au publicat rezultatele acestora la nivel de 60%.

Dacă este să raportăm numărul consultărilor publice pentru care au fost publicate anumite rezultate la numărul de decizii adoptate, obținem o rată medie de 74%. La interpretarea acestui indicator se va ține cont de faptul că pentru unele acte au avut loc consultări publice repetate, iar pentru unele nu au fost desfășurate nici o consultare.

În ce privește disciplina de asigurare a anunțurilor privind consultările publice, este de menționat că 8 din 13 ministere (ce au prezentat Rapoarte), au asigurat publicarea anunțurilor privind organizarea consultărilor publice (inclusiv repetate), pentru toate proiectele de acte normative și deciziile inițiate. Datele detaliate privind anunțurile publicate, rezultatele consultărilor, deciziile adoptate, pe autorități publice, sunt prezentate în Tabelul nr.3.

Tabelul nr.3 Date privind publicarea informațiilor aferente procesului de consultare publică, pe autorități

Instituția	Anunțuri privind inițierea de elaborare a deciziilor	Anunțuri privind organizarea consultărilor publice	Rezultatele consultărilor/ sinteza recomandărilor	Proiecte de decizii și materiale aferente
1. MAI	58	114	-	-
2. MAIA	36	16	14	9
3. MIDR	55	77	35	45
4. MJ	37	49	-	-
5. MF	91	75	3	273
6. MEC	36	20	158	3
7. ME	44	44	5	15
8. MS	25	33	--	-
9. MMPS	56	21	15	20
10. MC	27	29	29	-
11. MA	2	12	-	5
12. MAEIE	13	2	4	-
13. MM	30	33	11	9
14. ARFC	18	4	17	49
15. AGEPI	5	7	-	8
16. APP	17	16	16	16
17. CNAS	3	-	-	-
18. ANSA	8	4	-	8
19. CNAM	-	2	-	-
20. BNS	18	3	31	-
21. ARI	-	5	5	-
TOTAL:	579	566	339	460

Pe parcursul anului 2022, autoritățile din subordinea Guvernului au recepționat circa **2054** recomandări asupra proiectelor de acte normative elaborate.

Rata medie a examinării și acceptării propunerilor parvenite în cadrul consultărilor publice a constituit în anul de referință 57,1%. Conform datelor prezentate de autoritățile publice cele mai receptive autorități la propunerile parvenite au fost MMPS (100%), MAI (91%), ME (80%). La celălalt pol se situează MC (34%). Totodată, este de menționat că acest indicator este unul subiectiv, iar valoarea acestuia este influențată de foarte mulți factori, spre exemplu, calitatea actului normativ propus spre consultare, calitatea recomandărilor înaintate, flexibilitatea decizională a autorității asupra actului normativ etc.

Datele detaliate privind rata acceptării propunerilor/sugestiilor/obiecțiilor pe autorități publice raportoare sunt prezentate în Tabelul nr.4.

Tabel nr.4 Rata acceptării propunerilor/sugestiilor/obiecțiilor de către autoritățile publice

Instituția		Numărul recomandărilor recepționate	Numărul recomandărilor acceptate	Rata acceptării Recomandărilor %
1.	MAI	23	21	91
2.	ME	177	141	80
3.	MA	0	0	0
4.	MIDR	269	205	76
5.	MEC	177	94	53
6.	MMPS	127	127	100
7.	MS	48	37	77
8.	MAEIE	41	16	39
9.	MJ	331	190	57
10.	MF	106	58	55
11.	MAIA	253	nu este indicat	-
12.	MM	39	27	69
13.	MC	47	16	34
14.	ANSA	2	0	-
15.	ARFC	75	60	80
16.	AGEPI	123	30	24
17.	BNS	13	1	8
18.	CNAM	61	20	33

19.	CNAS	0	0	0
20.	ARI	28	24	86
21.	APP	129	104	81
TOTAL		2054	1172	57,1

Rata proiectelor elaborate de APC supuse consultărilor publice și ulterior adoptate pe categorii de acte normative, se prezintă în Tabelul nr.5.

În perioada de raportare, proiectele de Hotărâri ale Guvernului au fost consultate public la nivel de 78%, proiectele de legi – 72% și proiectele decretelor Președintelui – 50%.

Tabelul nr.5 Rata consultărilor vizavi de deciziile aprobate

APC	Proiecte de decrete ale Președintelui	Consultate public	%	Proiecte de legi	Consultate public	%	Proiecte HG	Consultate public	%
1. MAI	1	0		10	11		73	73	
2. MAIA	-	-		8	7		24	22	
3. MIDR	10	7		29	12		69	52	
4. MJ	-	-		18	18		23	23	
5. MF	-	-		26	13		87	56	
6. MEC	1	-		1	1		65	23	
7. ME	-	-	-	10	10		62	44	
8. MS	-	-		10	6		40	33	
9. MMPS				19	10		47	43	
10. MC	-	-		2	3		13	7	
11. MA	-	-		-	-		5	5	
12. MAEIE	2	0		0	0		11	11	
13. MM	-	-		6	6		14	13	
14. ARFC	-	-		2	2		7	7	
15. APP	-	-		-	-		11	11	

16. ANCD	-	-		-	-		-	-	
17. AGEPI	-	-		1	2		1	4	
18. CNAS	-	-		-	-		2	3	
19. ANSA	-	-		-	-	-	5	5	
20. BNS	-	-		2	2		10	10	
21. ARI	-	-		-	-	-	-	-	
22. CNAM	-	-		-	-	-	2	2	
TOTAL:	14	7	50 %	144	103	72 %	571	447	78 %

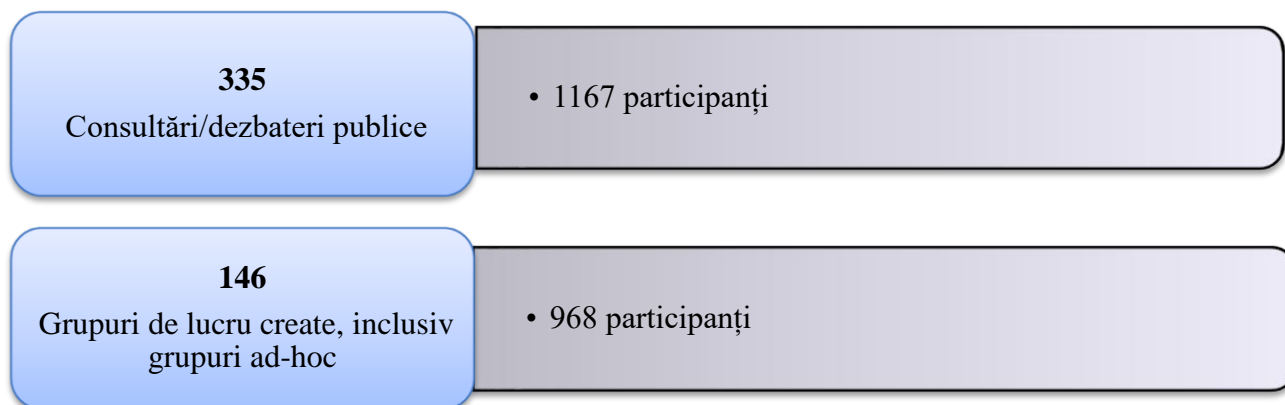
Întrunirile consultative

Întrunirile consultative sunt organizate, de obicei, sub formă de consultări, dezbateri, audieri publice, ședințe ale grupurilor de lucru și alte tipuri de întâlniri. Autoritățile publice centrale au apreciat ca cele mai eficiente mecanisme de consultare publică - ședințele de lucru și întrunirile grupurilor de lucru (inclusiv ad-hoc), clasificate ca mecanisme eficiente pentru soluționarea divergențelor de opinii într-un termen cât mai restrâns, iar dezbaterile publice, exercițiul de solicitare a opiniilor experților au fost catalogate ca procese utile, ce oferă plus valoare.

Tabel nr.6 Întrunirile consultative, comparativ cu a.2021

<i>Modalități de consultare publică aplicată</i>	<i>Nr. de consultări</i>		<i>Nr. participanți</i>	
	<i>2021</i>	<i>2022</i>	<i>2021</i>	<i>2022</i>
Consultări/dezbateri publice, inclusiv cele desfășurate în contextul solicitării opiniilor experților în domeniu	115	335	637	1167
Grupuri de lucru create, inclusiv grupuri ad-hoc	89	146	358	968

Diagrama nr.3 Numărul întrunirilor consultative



Cu referire la organizarea dezbaterilor publice, se constată că desfășurarea acestora în regim online sau hibrid, permit participarea mai multor factori interesați, datorită eliminării problemelor ce țin de deplasarea la sediul instituției, factor ce determină de cele mai multe ori numărul redus de participanți la dezbateri.

Datele incomplete la acest capitol (*unele instituții nu au prezentat informații*), face dificilă evaluarea ponderii privind numărul persoanelor invitate la întrunirile consultative și participarea de facto la aceste întruniri.

Implicarea societății civile în procesul decizional.

În conformitate cu prevederile *Legii nr.100/2017 privind actele normative și Hotărârile Guvernului nr.610/2018 privind Regulamentul de activitate al Guvernului*, unul din principiile desfășurării activității de legiferare a actelor normative este **principiul asigurării transparenței, publicității și accesibilității**, care vizează nemijlocit aspecte privind participarea societății civile la elaborarea proiectelor de acte normative și la dezbaterile acestora în procesul de consultare/avizare. De asemenea, actele normative menționate reglementează și aspecte procedurale privind inițierea elaborării, avizarea/expertizarea, definitivarea, examinarea și acceptarea/aprobarea acestor proiecte în cadrul ședințelor secretarilor generali de stat și/sau ale Guvernului, modul de eliminare a divergențelor pe marginea proiectelor etc.

Cu toate că, în cadrul normativ existent sunt instituite o serie de mecanisme capabile să stimuleze participarea și stabilirea unei relații de colaborare cu societatea civilă, de cele mai multe ori, utilizarea acestor mecanisme nu reușește să aducă o contribuție reală la îmbunătățirea calității deciziilor publice. De aici, reiese necesitatea identificării impedimentelor cu care se confruntă societatea civilă în interacțiunea cu instituțiile

publice, cât și a principalelor elemente organizaționale care trebuie îmbunătățite pentru ca administrația publică să deservească interesul public într-un mod pro-activ.

În acest sens, **se impune efectuarea unei analize** asupra modului în care societatea civilă și administrația publică interacționează și care sunt perspectivele pe baza cărora poate fi crescută calitatea participării cetățenilor la viața publică.

Efectuarea acestei analize ar putea identifica:

- modalitățile prin care administrația publică poate crește nivelul de participare a cetățenilor la viața publică și capacitatea instituțiilor publice de a prelua recomandările primite din partea societății civile;
- potențialul de inovare a proceselor participative în scopul eficientizării participării cetățenilor la deciziile administrației publice.

Îmbunătățirea și perfecționarea continuă a **relației administrație publică - cetățeni este o măsură importantă pentru a** eficientiza activitatea actorilor care participă în procesul de elaborare și consultare publică a actelor normative.

În acest context, un rol important prezintă organizarea întâlnirilor de lucru, seminarelor, ședințelor consultative, în cadrul cărora pot fi identificați actori sociali relevanți pentru activitatea instituțiilor cu care să poată fi construit un cadrul de colaborare durabil.

Un impact semnificativ ar avea și creșterea prezenței în mediul on-line pentru ca instituțiile să poată comunica ținut, către un public interesat, activitățile aflate în derulare, dar și viitoare inițiative în cadrul cărora este necesară contribuția cetățenilor.

Totodată, instituțiile publice nu au dezvoltat instrumente de preluare a feedback-ului cetățenilor în privința calității serviciilor oferite, iar în acest fel, administrația publică nu are posibilitatea de a identifica lucrurile care necesită a fi îmbunătățite în relația cu societatea civilă.

Analize în domeniu, deficiențe identificate, concluzii

Un factor important de asigurare a participării publice la procesele decizionale este coordonarea eficientă a proceselor de monitorizare și evaluare. În Republica Moldova există bază normativă legală pentru asigurarea interacțiunii între autoritățile publice și societatea civilă în partea ce ține de procesul decizional, însă practica demonstrează implicarea pasivă a societății civile în cadrul inițiativelor instituțiilor guvernamentale.

Monitorizarea participării publice la procesele decizionale, denotă un interes scăzut din partea cetățenilor la acțiunile autorităților publice, motivat de următoarele situații:

- lipsa unui mecanism de centralizare pe domenii de expertiză a organizațiilor societății civile, iar aceasta face ca procesele de consultare inițiate să nu includă actorii relevanți;
- lipsa unor instrumente pro-active de interacțiune cu sectorul asociativ. Acest fapt reduce posibilitatea de a identifica lucrurile care necesită îmbunătățiri în relația cu societatea civilă;
- lipsa instrumentelor de identificare a tuturor actorilor interesați de procesele decizionale;
- nepreluarea propunerilor și sugestiilor transmise de către organizații și respingerea nemotivată a propunerilor, ceea ce determină descurajarea participării ONG-urilor la acțiunile autorităților publice, scăderea numărului de participanți și diminuarea interesului în legătură cu acestea;

Totodată, afișarea, în mod nestandardizat a informațiilor sau a datelor în format deschis, face dificilă accesarea și utilizarea acestora, astfel încât:

- informația nu poate fi ușor identificată pe website-uri;
- datele nu sunt publicate într-un format accesibil ce ar permite reutilizarea acestora ;
- se creează percepția lipsei transparenței instituțiilor publice.

Un impact deosebit asupra percepției transparenței instituțiilor publice îl reprezintă și publicarea informațiilor referitoare la proiectele de acte normative supuse procesului de consultare publică.

Aplicarea unui standard unic de publicare a informațiilor de interes public, obligatoriu pentru toate instituțiile publice de la nivel central și local, reprezintă una dintre modalitățile de soluționare a dificultăților identificate de instituții și organizațiile societății civile pentru ca accesul la informații să fie optimizat.

În vederea remedierii curenților identificate sunt necesare intervenții pentru îmbunătățirea colaborării dintre instituții publice și societatea civilă și creșterii gradului de participare a cetățenilor în actul de guvernare.

Pe parcursul anului 2022 au fost realizate mai multe studii și analize în domeniul aplicării prevederilor cadrului normativ privind transparența în procesul decizional.

Studiul *„Indicele accesului la informație: măsurarea transparenței instituțiilor publice în Republica Moldova”*, elaborat cu sprijinul Statelor Unite pentru dezvoltare

internațională (USAID) și Ambasadei Marii Britanii la Chișinău, sugerează autorităților publice modificări pe cel puțin trei dimensiuni:

- elaborarea unei noi legi privind accesul la informație, în care să se prioritizeze transparența pro-activă și prin care să se eficientizeze sistemul de monitorizare și control al modului în care autoritățile publice asigură accesul la informație: stimularea culturii transparenței în instituțiile publice, prin crearea condițiilor tehnice pentru o mai bună disponibilitate a informațiilor publice pe paginile și portalurile web ale autorităților publice

- monitorizarea periodică a calității informațiilor publicate de autoritățile publice

O transparență pro-activă presupune publicarea și actualizarea informațiilor publice pe site-urile web ale instituțiilor publice fără a fi necesare solicitări sau cereri în acest sens din partea cetățenilor. Entitățile publice sunt obligate să ofere informații nu doar atunci când acestea sunt solicitate, ci și să partajeze în mod activ și voluntar informații de interes public.

Partenerii de dezvoltare OCDE, SIGMA și Banca Mondială **au elaborat standarde de bază privind transparența pro-activă**, în forma unor cerințe pentru informațiile care trebuie publicate pe site-urile web ale instituțiilor publice, cum ar fi:

- Lista extinsă a categoriilor de informații care trebuie să fie publicate în mod proactiv de către instituțiile publice;
- Standarde tehnice de publicare, care să asigure că informațiile sunt disponibile în formate deschise și că sunt accesibile utilizatorilor cu nevoi speciale;
- Standarde de comunicare, care se concentrează asupra formelor de prezentare a datelor, care să permită accesarea sau căutarea informațiilor relevante într-un mod ușor și rapid;
- Cerințe referitoare la data publicării și data actualizării informațiilor;
- Mecanism de monitorizare a conformării instituțiilor publice la standardele de transparență proactivă.

Căutarea informațiilor pe site-urile web ale entităților publice, a identificat mai multe deficiențe și abateri de la cadrul normativ privind organizarea paginilor oficiale.

Conform rezultatelor analizei, unele instituții centrale, inclusiv ministerele, nu percep acest lucru drept o obligație sau o sarcină serioasă. Site-urile web ale instituțiilor publice din întregul sistem al administrației publice necesită a fi îmbunătățite, atât în ceea ce privește cantitatea, cât și calitatea datelor disponibile

Astfel printre problemele de bază ale reglementărilor generale privind accesul la informațiile de interes public se atestă domeniul restrâns de aplicare instituțională a obligațiilor de transparență.

Studiul, la fel constată, că paginile web ale instituțiilor nu sunt deloc prietenoase și chiar dacă există informația plasată, se creează impresia că, se structurează în așa mod ca să fie cât mai greu de găsit pentru publicul larg și persoane interesate.

Constatări și recomandări

Raportul de monitorizare privind asigurarea transparenței în procesul decizional de către autoritățile publice centrale, a fost elaborat în baza informațiilor prezentate/publicate de către 21 de autorități ale administrației publice centrale (13 ministere și alte 8 APC). Urmare a analizei datelor prezentate, au fost evidențiate reușite și deficiente ce țin de aplicabilitatea și respectarea prevederilor cadrului normativ din domeniu.

Din analiza datelor recepționate, circa 75 % din proiecte de hotărâri și legi aprobate au fost supuse consultărilor publice, celelalte fiind aprobate în regim de urgență.

Deși se constată o tendință pozitivă de activizare și sporire a transparenței în procesul decizional, rata publicării anunțurilor de inițiere a elaborării deciziilor față de deciziile adoptate constituie 81%. Tot în jur de 80% se situează și rata desfășurării consultărilor publice pentru proiectele inițiate.

Urmare a desfășurării consultărilor publice, autoritățile au publicat rezultatele acestora la nivel de 60%. Rata medie pe APC de examinare și acceptare a propunerilor parvenite în cadrul consultărilor publice a constituit în anul de referință 57,4%.

Dacă este să raportăm numărul consultărilor publice pentru care au fost publicate anumite rezultate la numărul de decizii adoptate, obținem o rată medie de 74%.

Referitor la aplicabilitatea mecanismului de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.967/2016, dintre cele 21 autorități publice centrale:

- 12 ministere au aprobat prin act normativ intern proceduri/reglementări privind transparența în procesul decizional;
- 21 dintre autorități au desemnat responsabilii de coordonare a procesului de consultare publică;

- 21 autorități au instituit și mențin funcțională linia telefonică pentru informare, inclusiv pentru conlucrare cu societatea civilă;
- 19 autorități au elaborat/actualizat și publicat pe pagina lor oficială listele părților interesate cu care conlucrează pe domeniile de competență
- 13 ministere au publicat pe pagina web oficială Raportul anual privind transparența în procesul decizional pentru anul 2022.

Cele mai eficiente procedee de consultare publică determinate de autoritățile publice sunt:

- a) ședințele de lucru și grupurile de lucru pentru dezbateri publice;
- b) solicitarea opiniilor experților în domeniu sau a organizațiilor societății civile.

Cele **21** de APC care au prezentat informații pe marginea organizării consultărilor publice, pe parcursul anului 2022, au publicat **579** de anunțuri privind inițierea elaborării deciziei, **2** anunțuri privind retragerea proiectului din procesul de elaborare, **566** de anunțuri privind organizarea consultărilor publice (inclusiv consultări repetate), 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.

Ținând cont de deficiențele identificate în procesul elaborării Raportului, dar și de problemele formulate în analizele alternative realizate pe domeniu, se impun următoarele recomandări pentru îmbunătățirea colaborării dintre autoritățile publice și societatea civilă, având drept scop creșterea gradului de participare a cetățenilor în actul de guvernare:

- Asigurarea responsabilităților interne de către instituțiile publice în implementarea prevederilor transparenței decizionale.
- Reglementarea procedurii de monitorizare a exercitării de către autoritățile publice centrale a prevederilor actelor normative privind transparența decizională.
- Stabilirea unor standarde proactive, privind publicarea, în mod deschis și voluntar, a informațiilor de interes public și crearea unui mecanism de monitorizare a respectării acestor standarde.
- Îmbunătățirea colaborării cu coordonatorii ministerelor în vederea implementării prevederilor actelor normative în domeniu.
- Modernizarea consultării publice prin crearea și aplicarea de noi modalități, idei, metode și tehnologii pentru a îmbunătăți calitatea consultării publice.
- Aplicarea unor tehnici și abordări noi în relația cu cetățeanul, stimulând interesul pentru dezvoltarea unor soluții de adaptare particulară la situație.

- Asigurarea instruirii personalului responsabil de asigurarea transparenței.
- Includerea în rapoartele anuale ale autorităților publice acțiunii de efectuare a unei evaluări interne privind asigurarea procesului de consultare publică, sub aspectul îmbunătățirii acestuia.
- Dezvoltarea unui mecanism inovativ de cooperare dintre APL și OSC-uri, care să asigure schimbarea modului de abordare a colaborării cu societatea civilă.