

Evaluarea implementării Planului de acțiuni pentru o Guvernare Deschisă 2016-2018 în Republica Moldova

Chișinău
2018



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
MOLDOVA



Acest raport a fost realizat de Transparency International - Moldova cu susținerea financiară a Uniunii Europene. Opiniile exprimate aparțin autorilor și nu reflectă neapărat poziția finanțatorilor.

"Proiectul beneficiază de sprijin prin intermediul Forumului Societății Civile din Parteneriatul Estic 2018 Re-grantare/Sprijin financiar acordat terților (FSTP) și este finanțat de Uniunea Europeană ca parte a sprijinului acordat societății civile din regiune. În cadrul programului său de re-grantare/ FSTP, Forumul societății civile din Parteneriatul Estic sprijină proiectele membrilor săi care contribuie la realizarea misiunii și a obiectivelor Forumului. Pentru mai multe detalii, vizitați pagina web: <http://eap-csf.eu/regranting/>. "

Cuprins:

	Pag.
<i>Sumar executiv</i>	3
<i>Abstract</i>	5
1 Planul de acțiuni pentru o Guvernare Deschisă 2016-2018: principalele angajamente	5
2 Procesul de elaborare a Planului de acțiuni pentru o Guvernare Deschisă 2016-2018	7
3 Instituirea mecanismului permanent de dialog	8
4 Concluzii privind Implementarea Planului de acțiuni pentru o Guvernare Deschisă în 2017	8
5 Propuneri și recomandări	12
<i>Anexe</i>	14
<i>Referințe</i>	15

Evaluarea implementării Planului de acțiuni pentru o Guvernare Deschisă 2016-2018 în Republica Moldova

Sumar executiv

După semnarea în 2012 a Declarației de principii privind Parteneriatul pentru o Guvernare Deschisă, autoritățile din Republica Moldova au întreprins măsuri importante în vederea implementării obiectivelor acestui parteneriat, creând, în special, multiple platforme informaționale, inclusiv *date.gov.md*, *particip.gov.md*, *servicii.gov.md*, *cariere.gov.md*, *amp.gov.md*, care au avut drept scop transparentizarea activității instituțiilor publice, prestarea serviciilor electronice și crearea condițiilor pentru creșterea implicării publicului la luarea deciziilor.

În 2016-2017 a fost adoptată o serie de legi importante în domeniul anticorupție, însă aplicarea acestora a fost tergiversată. Nu a fost asigurată funcționalitatea unor autorități abilitate de asigurarea integrității în sectorul public și a recuperării bunurilor infracționale. Pe fundalul furtului din sistemul bancar a cca 1 mlrd. USD (aproape 13% din PIB) și a spălării prin intermediul sistemului judiciar a peste 22 mlrd. USD, s-au întezit încercările guvernărilor de a legaliza mijloacele de proveniență frauduloasă și elibera de răspundere penală pentru infracțiuni din domeniul bancar, asigurări și piața de capital. Printre inițiativele legislative care afectează interesul public sunt de remarcat: proiectul de „liberalizare a capitalului”, reglementările privind oferirea cetățeniei RM contra pretinse investiții în valori mobiliare de stat și piața imobiliară, proiectul privind „decriminalizarea infracțiunilor economice”.

Guvernării n-au întreprins măsuri reale pentru a trage la răspundere persoanele implicate în furtul miliardului și oficialii care au admis fraudă din sistemul bancar; s-au desfășurat procese judiciare de rezonanță cu ușile închise; s-a întezit persecutarea activiștilor civici, avertizorilor de integritate, avocaților și judecătorilor; a fost marginalizat accesul la informații publice și încălcate rigorile transparenței decizionale. Aceste practici vorbesc despre corupția la cel mai înalt nivel, inclusiv corupția politică, care a condus la capturarea statului. În asemenea condiții realizarea unor reforme veritabile, inclusiv în domeniul guvernării deschise, întâmpină obstacole și rezistență internă serioase.

Proiectul Planului de Acțiuni pentru o Guvernare Deschisă (PAGD) 2016-2018 a fost elaborat de Guvern în colaborare cu societatea civilă. Chiar dacă Guvernul a informat publicul despre elaborarea planului, a organizat discuții, publicul având posibilitate să contribuie la elaborarea lui, o parte din propuneri n-au fost acceptate, creându-se impresia că Guvernul nu dorește să accepte acțiuni/angajamente inconvenabile.

Este dificil de a aprecia acest plan drept unul ambițios, deși unele subacțiuni ar putea fi catalogate astfel (dezvoltarea și lansarea Score Card¹, promovarea sistemului E-legislație²; lansarea și aplicarea sistemului M-Tender³). O mare parte din subacțiunile PAGD se regăsesc și în alte documente de politici publice: Strategia de reformă a administrației publice, Planul de modernizare a serviciilor publice, Strategia de dezvoltare a sistemului de achiziții publice. Existența dublărilor și lipsa corelării între documente/acțiuni reduce caracterul inovativ și plusvaloarea planului. O serie de subacțiuni și indicatori de rezultat sunt neclari, fiind greu de verificat realizarea acestora.

Privitor la criteriile SMART, angajamentele sunt orientate, cu precădere, spre date deschise și aspecte tehnologice, decât pe responsabilizare și participare. Cea mai mare parte a angajamentelor au un grad mediu de specificitate. Peste jumătate din angajamente ar avea un impact minor. Întrucât planul a fost aprobat abia la finele 2016, există riscuri întemeiate că o parte din angajamente nu vor putea fi îndeplinite în termen.

Deși până în prezent au fost elaborate trei PAGD și instituit mecanismul de implementare și coordonare a acestui proces, pe pagina web a Cancelariei de Stat nu există o rubrică destinată guvernării deschise, unde să fie stocate informațiile despre planurile adoptate și rapoartele de autoevaluare privind realizarea acestora, rapoartele evaluatorilor independenți, rapoartele alternative ale ONG, etc.

Potrivit Raportului de autoevaluare a PAGD elaborat de Guvern, cca 40% din angajamentele monitorizate în 2017 au fost evaluate drept realizate, iar 60% - în curs de realizare. Raportul de progres al PAGD 2016-2017

¹ Acest instrument ar permite monitorizarea progresului reformelor în diferite domenii și a nivelului de realizare de către AP a angajamentelor asumate.

² Sistemul trebuie să asigure transparența procesului de elaborare a proiectelor de acte normative, să conțină toate versiunile proiectelor la diferite etape de elaborare și materialele aferente.

³ Sistemul ar contribui la transparentizarea tuturor etapelor achizițiilor publice.

elaborat în cadrul Mecanismului de raportare independent relevă rezultate modeste - doar cca 1/3 din angajamente sunt apreciate ca realizate la timp.

Raportul de autoevaluare a PAGD nu punctează careva eventuale probleme/provocări în implementare. Totuși, asemenea probleme există, de ex.:

- *Cu toate că unele acțiuni de îmbunătățire a bazelor de date, portalurilor informaționale sunt considerate implementare, autoritățile nu întotdeauna asigură actualizarea lor. Aceasta ar reduce utilitatea instrumentelor, ca rezultat, mijloacele, inclusiv oferite de partenerii externi, ar putea fi utilizate ineficient, ceea ce ar avea un impact negativ asupra realizării de lungă durată a obiectivelor PAGD.*
- *Deși există progrese în transparența achizițiilor publice, inclusiv ca rezultat al adoptării unei noi Legi privind achizițiile publice, întreprinderile statului nu cad sub incidența legii, existând riscuri de utilizare neconformă/abuzivă a mijloacelor publice. Unele autorități publice importante au fost exceptate de la prevederile legii.*
- *Există deficiențe în asigurarea transparenței în procesul bugetar, deseori proiectele de buget nu sunt publicate pentru dezbateri publice precum cere legislația.*
- *Paginile web ale APC nu sunt actualizate suficient, nu conțin o serie de informații obligatorii, inclusiv: bugetele planificate/executate; rezultatele achizițiilor publice; rezultatele controalelor/auditurilor; activitățile anticorupție. Nu există o abordare unică a interfeței paginilor web, căutarea informațiilor fiind dificilă.*
- *Nu există o lege care ar stabili cerințe față de paginile web ale autorităților publice autonome (Banca Națională, Curtea de Conturi, Agenția Reglementare în Energetică, Consiliul Concurenței etc.).*

Recomandări:

- A asigura implementarea veritabilă a legislației privind accesul la informații, transparența în procesul decizional, precum și a responsabiliza factorii de decizie care nu asigură respectarea legislației.
- A asigura corespunderea angajamentelor incluse în PAGD criteriilor SMART.
- A asigura transparența în procesul de elaborare a PAGD, în special a tabelelor de sinteză care includ propunerile părților interesate și motivele neacceptării propunerilor.
- A „inventaria” angajamentele neimplementate din PAGD precedente, cu includerea celor actuale în viitorul plan. În special, aceasta se referă la elaborarea și aplicarea sistemului e-petiții care trebuie să ofere atât posibilitatea de a expedia petiții electronice, cât și de a vizualiza etapa procesului de examinare, funcționarii responsabili de examinarea petițiilor, soluționarea lor etc.
- A dispune completarea și actualizarea paginilor web ale AP, în special în contextul bugetelor planificate și executate, strategiilor sectoriale de cheltuieli, dărilor de seamă privind achizițiile publice. A uniformiza interfața paginilor web pentru a facilita procesul de navigare. A elabora o lege privind paginile web ale AP în Internet, care va include cerințe obligatorii față de paginile web ale tuturor AP, inclusiv celor autonome.
- A dezvolta sistemul informațional e-declarații de avere și interese cu module care să permită căutarea automată a datelor și generarea diferitor rapoarte pentru utilizatorii externi (ONG și media).
- A elabora și lansa un sistem informațional e-autorizații de construcții, care ar asigura evidența și controlul executării lor, a administrării fondului imobiliar, pentru a permite autorităților și societății civile să intervină rapid în cazul construcțiilor neautorizate, încălcării cerințelor tehnice, neîndeplinirii termenelor etc.
- A asigura aplicarea prevederilor Legii achizițiilor publice la întreprinderile de stat și întreprinderile municipale și efectuarea de către acestea a achizițiilor prin sistemul electronic M-Tender.
- A transparentiza informațiile despre mersul investigațiilor și eventualele recuperări ale mijloacelor fraudate din sistemul bancar/”furtului miliardului”.
- A crea pe pagina web a Cancelariei de Stat o rubrică destinată guvernării deschise, cu stocarea pe ea a informațiilor despre planurile de acțiuni adoptate, rapoartele privind realizarea acestora etc.
- A restabili rețeaua persoanelor responsabile de e-guvernare, a asigura instruirea și schimbul de experiență a acestora.
- A asigura sensibilizarea continuă a populației, ONG, media privind oportunitățile utilizării datelor deschise și a serviciilor electronice, în special prin intermediul televiziunii, radio și a rețelelor de socializare.

Abstract

Prezentul document are ca scop analiza situației privind elaborarea și implementarea Planului de acțiuni pentru guvernare deschisă (PAGD) pentru 2016-2018, identificarea principalelor probleme/provocări în realizarea angajamentelor și formularea propunerilor pentru îmbunătățirea situației în domeniu.

Documentul a fost elaborat în baza informațiilor disponibile în spațiul public: raportului de autoevaluare a implementării PAGD 2017 întocmit de Cancelaria de Stat⁴, rapoartelor evaluatorilor independenți de implementare a PAGD pentru 2014 și 2017 (*Independent Reporting Mechanism (IRM): Moldova Progress Report*)⁵, rapoartelor ONG de monitorizare a implementării politicilor publice (achiziții publice, transparență decizională, acces la informații etc.), precum și în baza analizei informațiilor de pe paginile web ale autorităților publice centrale și portalurile informaționale guvernamentale. De asemenea, au fost luate în considerare opiniile unor experți din domeniu, membri ai Comitetului de coordonare GD, declarațiile și apelurile reprezentanților societății civile vis-a-vis de nerespectarea de către autoritățile publice a legislației privind accesul la informații, a rigorilor transparenței decizionale, etc. Perioada de referință analizată a PAGD: anul 2017.

1. Planul de acțiuni pentru o Guvernare Deschisă 2016-2018: principalele angajamente

După aderarea Republicii Moldova la *Parteneriatul pentru o Guvernare Deschisă*, autoritățile de stat au elaborat trei PAGD și au inițiat implementarea acestora, precum și au instituit un mecanism/platformă de dialog între autorități și societatea civilă.

- *Primul PAGD* (2012-2013) includea 3 obiective: consolidarea integrității publice și creșterea transparenței în procesul de guvernare; gestionarea eficientă a resurselor publice; creșterea calității serviciilor publice. Planul conținea 10 angajamente (cu 49 de subacțiuni). În calitate de instituții responsabile au fost desemnate Cancelaria de Stat, autoritățile administrației publice centrale (APC). Potrivit hotărârii de guvern prin care a fost aprobat PAGD⁶, controlul realizării planului a fost pus în sarcina Cancelariei de Stat și APC. În APC au fost create unități de e-transformare și desemnate persoane responsabile de implementare, introdusă raportarea periodică despre realizarea PA. În scopul monitorizării implementării planului, Guvernul a recomandat Consiliului Național de Participare (CNP)⁷ să instituie un grup de lucru tematic - *Guvern deschis*.
- *Al doilea PAGD* a fost o parte componentă a Planului de acțiuni pentru implementarea Programului strategic de modernizare tehnologică a guvernării pentru 2014 (E-Transformare)⁸. Componenta Guvernare deschisă se referea la obiectivul consolidarea integrității publice și creșterea transparenței în procesul de guvernare, includea 4 angajamente (cu 13 subacțiuni). Monitorizarea și coordonarea realizării măsurilor incluse în Plan au fost puse în sarcina Cancelariei de Stat.
- *Al treilea PAGD* (2016-2018)⁹ se axează pe 3 obiective: gestionarea eficientă a resurselor publice prin transparentizarea cheltuielilor publice; consolidarea integrității publice prin asigurarea unui proces decizional participativ și creșterea transparenței în procesul de guvernare; îmbunătățirea calității prestării serviciilor

⁴ Guvernul Republicii Moldova, Raport de autoevaluare privind implementarea Planului de Acțiuni pentru o guvernare Deschisă pentru 2017, https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport_autoev_guv_deschisa_2017.pdf

⁵ Moldova: Special Accountability Report Action Plan 2014, <https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Moldova%20Special%20Accountability%20Report%20English.pdf>, Independent Reporting Mechanism (IRM): Moldova Progress Report 2016–2017 (Version for Public Comment) <http://ogp.civicomment.org/node/61/download>

⁶ HG 195/2012 cu privire la aprobarea Planului de acțiuni pentru o Guvernare Deschisă pe anii 2012-2013

⁷ CNP a fost creat la inițiativa Guvernului (HG 11/2010, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=333477>) în calitate de organ consultativ, pentru a facilita participarea părților interesate în procesul de elaborare, implementare, monitorizare, evaluare și actualizare a documentelor de planificare strategică. În componența CNP intră 30 reprezentanți ai societății civile. Grupurile de lucru ale CNP – indicate pe <http://www.cnp.md/>

⁸ HG 1096/2013 privind aprobarea Planului de acțiuni pe anul 2014 pentru implementarea Programului strategic de modernizare tehnologică a guvernării (e-Transformare) <http://lex.justice.md/md/351125/>

⁹ HG 1432/2016 cu privire la aprobarea Planului de acțiuni pentru o guvernare deschisă pentru anii 2016-2018 <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=368355>

publice. Responsabili de implementarea PAGD sunt ministerele și alte autorități administrative centrale (APC), precum și instituțiile publice autonome. Acestea urmează să raporteze trimestrial Cancelariei de Stat despre executarea planului. La rândul său, Cancelaria trebuie să asigure monitorizarea activităților și să prezinte rapoarte anuale privind nivelul de îndeplinire al planului. Planul cuprinde 6 angajamente (cu 36 subacțiuni):

- sporirea transparenței achizițiilor publice;
- asigurarea transparenței bugetare;
- asigurarea transparenței autorităților administrației publice și accesului la informația cu caracter public;
- asigurarea unui proces participativ al persoanelor la elaborarea și promovarea proiectelor de acte normative și documente de politici;
- asigurarea transparenței datelor despre performanța autorităților publice, eficientizarea procesului de monitorizare și responsabilizare în sectorul public;
- asigurarea prestării serviciilor publice de calitate prin reingineria serviciilor și optimizarea procesului de prestare a acestora.

Comparativ cu PAGD 2014, actualul plan (2016-2018) este unul complex, include un număr mai mare de acțiuni, este un document aparte și nu o componentă a Programului de E-transformare a guvernării. O mare parte din angajamentele incluse în acest plan se regăsesc și în alte documente de politici publice, inclusiv Strategia de reformă a administrației publice pentru 2016-2020¹⁰, Planul de acțiuni de modernizare a serviciilor publice¹¹, Strategia de dezvoltare a sistemului de achiziții publice pentru 2016-2020 și a Planului de acțiuni privind implementarea acesteia¹² etc. Pe fundalul unor dublări evidente, dar și a lipsei de corelări între anumite documente/acțiuni, aceasta reduce din plusvaloarea și caracterul inovativ al PAGD 2016-2018.

Privitor la corespunderea angajamentelor PAGD cerințelor SMART¹³, Raportul de progres al PAGD 2016-2017 elaborat în cadrul Mecanismului de raportare independent¹⁴, relevă următoarele:

- *specificitate*: cea mai mare parte a angajamentelor asumate este apreciată cu un grad mediu de specificitate și doar a zecea parte - cu un grad înalt de specificitate;
- *relevanța principiilor guvernării deschise*: practic toate angajamentele corespund principiului „transparență și acces la informație” și „tehnologii și inovare pentru transparență”. Un număr mic de angajamente corespund principiului „participare civică” și nici unul - principiului „responsabilitate”;
- *impact posibil*: peste jumătate din angajamente ar avea un impact minor, celelalte - un impact moderat;
- *posibilitatea realizării în termen*: întrucât planul a fost aprobat la finele anului 2016, realizarea lui demarând abia în 2017, există riscuri întemeiate că o parte din angajamentele asumate ar putea să nu fie îndeplinită în termenele stabilite. În special, aceasta se referă la activitățile ce țin de perfecționarea cadrului legal.

Este dificil de a aprecia acest plan drept unul ambițios, deși unele subacțiuni ar putea fi catalogate astfel. Printre ele - dezvoltarea și lansarea instrumentului Score Card/fișă de pontaj (ar permite monitorizarea și evaluarea de către Guvern, cetățeni și donatori a progresului reformelor în diferite domenii, a performanței AP, a nivelului de

¹⁰ HG 911/2016 pentru aprobarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020
<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=366209>

¹¹ HG 966/2016 pentru aprobarea Planului de acțiuni privind reforma de modernizare a serviciilor publice pentru anii 2017-2021
<http://lex.justice.md/md/366273/>

¹² HG 1332/2016 cu privire la aprobarea Strategiei de dezvoltare a sistemului de achiziții publice pentru 2016-2020 și a Planului de acțiuni privind implementarea acesteia <http://lex.justice.md/md/368482/>

¹³ SMART - acronim al caracteristicilor considerate esențiale în formularea obiectivelor și anume: specifice, măsurabile, accesibile, relevante și încadrate în timp:

- *specifice* – furnizează informații despre caracteristicile specifice unui anumit obiectiv, indicând exact ceea ce se dorește să se obțină și nu lasă loc de interpretări,
- *măsurabile* – prezintă aspecte cantitative și calitative ale unui obiectiv,
- *accesibile* – semnifică că un obiectiv poate fi atins cu capacitatea și resursele disponibile,
- *relevante* – realizarea obiectivului contribuie la impactul vizat,
- *încadrate în timp* – face referire la un anumit interval de timp, bine precizat, privind stadiul atingerii obiectivului.

¹⁴ *Independent Reporting Mechanism (IRM): Moldova Progress Report 2016–2017 (Version for Public Comment)*
<http://ogp.civiccomment.org/node/61/download>

realizare a angajamentelor asumate)¹⁵; promovarea sistemului E-legislație (trebuie să asigure transparența procesului de elaborare a proiectelor de acte normative, să conțină toate versiunile proiectelor la diferite etape de elaborare și materialele aferente (avize, expertize etc.); lansarea și aplicarea sistemului M-Tender (trebuie să aducă transparență la toate etapele achizițiilor publice).

Totuși, este importantă nu doar includerea în plan a unor acțiuni ambițioase, ci și implementarea acestora. De exemplu, Instrumentul Score card trebuia să fie lansat în trimestrul I al 2018, dar procesul încă nu a fost finalizat. Mai mult, în opinia unor experți¹⁶, Guvernul nu ar fi dorit să instituționalizeze și să lanseze acest instrument în format larg (atât pentru autorități, cât și pentru cetățeni și donatori), ci doar pe intern, fără a-l face public.

În context, este de remarcat faptul că și unele activități ambițioase prevăzute în planurile anterioare nu au fost implementate, în special, portalul on-line de petiționare¹⁷ care trebuia să ofere posibilitatea de a expedia petiții electronice și vizualiza itinerarul, etapa procesului de examinare, funcționarii responsabili de examinarea petițiilor, soluționarea lor etc. Un alt instrument - Baza de date a cheltuielilor publice (BOOST), care urma să fie actualizată anual¹⁸, a rămas neactualizată (pe portalul informațional www.data.gov.md baza de date nu este plasată¹⁹, pe pagină web a Ministerului Finanțelor ultimele informații datează cu 2015²⁰). Astfel, asemenea instrumente importante fie că nu au fost elaborate, fie nu sunt actualizate, astfel nefiind utile pentru eventualii beneficiari.

2. Procesul de elaborare a Planului de acțiuni pentru o Guvernare Deschisă 2016-2018

Proiectul PAGD 2016-2018 a fost elaborat de către Guvern în colaborare cu societatea civilă în ianuarie-martie 2016. Elaborarea proiectului a fost precedată de crearea de către Guvern a unui grup de lucru pentru guvernare deschisă.²¹ Potrivit Raportului de autoevaluare privind implementarea Planului de Acțiuni pentru o guvernare Deschisă pentru 2017²², Grupul de lucru a fost condus de Centrul de Guvernare Electronică²³ și Institutul pentru o Guvernare Deschisă²⁴, a reunit 20 reprezentanți din APC și APL, societatea civilă, experți independenți și reprezentanți diasporei.

Pe parcursul elaborării planului au fost organizate câteva ateliere de lucru, inclusiv sectoriale (sănătate, educație, tineret), formulată o serie de angajamente în domeniile: date deschise; achiziții publice și contracte deschise; transport inteligent; e-Petiții; guvernare locală deschisă. Lista angajamentelor propuse a fost consultată prin intermediul rețelelor de socializare, iar proiectul PAGD 2016-2018 a fost publicat pentru consultări publice pe platforma guvernamentală a proiectelor de acte normative particip.gov.md.²⁵

Propunerile parvenite au fost ajustate de Guvern în rezultatul procesului de avizare internă a autorităților publice. Potrivit raportului evaluatorului independent²⁶, deși diferite instituții guvernamentale au fost responsabile de implementarea planului, din 16 entități responsabile de implementarea planului doar trei au fost consultate, iar Cancelaria de Stat, Centrul E-Guvernare și Ministerul Finanțelor au fost unicele care au formulat angajamente.

¹⁵ Instrumentului Scorecard a fost elaborat cu suportul Băncii Mondiale și Fondului pentru o Bună Guvernare al Marii Britanii. Scopul lui este monitorizarea și evaluarea reformelor guvernării pe domeniile selectate și comunicarea rezultatelor înregistrate publicului larg într-un mod accesibil și transparent.

¹⁶ Interviu cu un reprezentant al Comitetului de coordonare al Guvernare Deschise din partea societății civile.

¹⁷ Lansarea portalului on-line www.petitii.gov.md prevăzută de acțiunea 2.1 din PA OGP 2012-2013.

¹⁸ Actualizarea anuală a Bazei de date cheltuielilor publice (BOOST) prevăzută de acțiunea 8.3 din PA OGP 2012-2013

¹⁹ <http://data.gov.md/ckan/ru/dataset/15421-baza-de-date-a-cheltuielilor-publice-boost>,

²⁰ <http://mf.gov.md/ro/content/analiza-cheltuielilor-2011-2015>

²¹ <http://egov.md/ro/communication/news/apel-deschis-devino-parte-grupului-de-lucru-privind-guvernarea-deschisa>

²² Guvernul Republicii Moldova, Raport de autoevaluare privind implementarea Planului de Acțiuni pentru o guvernare Deschisă pentru 2017, https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport_autoev_guv_deschisa_2017.pdf

²³ Centrul de Guvernare Electronică este o instituție în subordinea Cancelariei de Stat, creată în scopul îmbunătățirii guvernării prin aplicarea tehnologiilor informaționale, în baza HG 392/2010 <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=334627>. În 2018, după consolidarea centrelor de date și raționalizarea administrării sistemelor informaționale de stat, entitatea a fost redenumită în „Agenția de Guvernare Electronică”.

²⁴ Institutul pentru o Guvernare Deschisă este o organizație non-guvernamentală, non-profit, înființată în 2002 în vederea promovării guvernării deschise, a transparenței și responsabilității sociale, implicării cetățenilor și a democrației participative (<http://opengov.si.md>).

²⁵ <http://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=3309>

²⁶ Independent Reporting Mechanism (IRM): Moldova Progress Report 2016–2017 (Version for Public Comment) <http://ogp.civicomment.org/node/61/download>

Este de remarcat faptul că în spațiul public nu au fost găsite tabelele de sinteză care ar reflecta propunerile prezentate de părțile interesate, de aceea este dificil de a aprecia în ce măsură Guvernul a luat atitudine de propuneri. Cert e că unele sugestii, în special care țin de e-petiții, guvernare deschisă locală, transport inteligent, nu au fost incluse în varianta finală a planului aprobat. În acest sens, este de reținut faptul că și la elaborarea PAGD 2014 Guvernul nu a luat în considerație o parte importantă din propuneri, motivând prin faptul că unele măsuri au fost prevăzute în alte documente de politici publice și erau în proces de realizare, prin insuficiență de personal, etc.²⁷ Procesul de definitivare a planului a durat foarte mult, aproape o jumătate de an, planul fiind aprobat tardiv la finele anului 2016.

Astfel, chiar dacă Guvernul a informat publicul despre elaborarea PAGD 2016-2018, a organizat discuții pe marginea proiectului, publicul având posibilitate să contribuie la elaborarea lui, există temeri că Guvernul a filtrat propunerile prezentate din partea societății civile, excluzând angajamentele inconvenabile.

3. Instituirea mecanismului permanent de dialog

Pentru a respecta cerințele Parteneriatului pentru o Guvernare Deschisă, în 2018 a fost instituit un mecanism/platformă de dialog permanent între autorități și societatea civilă. Astfel, prin ordinul Cancelariei de Stat, a fost creat un Comitet de coordonare pentru o guvernare deschisă, scopul lui fiind coordonarea procesului de elaborare și monitorizare a implementării PAGD.

În componența Comitetului intră opt membri, patru - reprezentanți ai autorităților/instituțiilor publice și 4 – din partea societății civile. Membrii Comitetului din partea societății civile au fost selectați în baza unui concurs inițiat prin publicarea unui anunț pe pagina web a Cancelariei de Stat.²⁸

Comitetul de coordonare are o serie de atribuții, inclusiv:

- elaborarea propunerilor și recomandărilor privind implementarea principiilor unei guvernări deschise;
- coordonarea elaborării PAGD, organizarea unui proces transparent și participativ;
- monitorizarea implementării PAGD, formularea recomandărilor de soluționare a problemelor identificate.

Comitetul este condus, în comun, de Secretarul general adjunct al Guvernului și un reprezentant al societății civile, ales în calitate de co-președinte, și se reunește nu mai rar de o dată la 3 luni. În caz de necesitate, în Comitet pot fi antrenați specialiști din APC, societatea civilă și mediului academic. Secretariatul este asigurat de o subdiviziune a Cancelariei de Stat responsabilă de guvernarea deschisă.

Deși începând cu 2012 au fost elaborate trei PAGD și a fost instituit un mecanism de implementare și de coordonare a acestui proces, parte a căruia este societatea civilă, totuși până acum pe pagina web a Cancelariei de Stat/Agenției e-Guvernare nu există o rubrică/compartiment destinat guvernării deschise, unde să fie stocată informația despre planurile de acțiuni adoptate și rapoartele de autoevaluare privind realizarea acestora, rapoartele evaluatorilor independenți, rapoartele alternative ale societății civile, componența Comitetului de coordonare, procesele verbale ale ședințelor acestuia etc. În prezent, pe pagina web a Cancelariei de Stat este inserat doar Raportul de autoevaluare privind implementarea Planului de Acțiuni pentru o guvernare Deschisă pentru 2017 (28.04.2018)²⁹ și anunțul privind concursul pentru calitatea de membru al Comitetului de coordonare guvernare deschisă.³⁰ De remarcat că Ordinul cu privire la crearea Comitetului de coordonare pentru o guvernare deschisă și procesul verbal al primei ședințe sunt plasate pe pagina web a ONG-ului Open Government Institute.³¹

4. Concluzii privind Implementarea Planului de acțiuni pentru o Guvernare Deschisă în 2017

Potrivit Raportului de autoevaluare a PAGD pentru 2017 elaborat de Guvern³², din totalul de 36 subacțiuni, 24 au fost monitorizate în 2017. Din ele 15 acțiuni (42%) au fost evaluate drept realizate, iar 21 subacțiuni (58%) - în curs de realizare. În același timp, în Raportul de progres al PAGD 2016-2017 elaborat în cadrul Mecanismului

²⁷ Moldova: Special Accountability Report Action Plan 2014,

<https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Moldova%20Special%20Accountability%20Report%20English.pdf>

²⁸ <https://cancelaria.gov.md/ro/content/devino-membru-al-comitetului-de-coordonare-pentru-o-guvernare-deschisa>

²⁹ https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport_autoev_guv_deschisa_2017.pdf

³⁰ <https://cancelaria.gov.md/ro/content/devino-membru-al-comitetului-de-coordonare-pentru-o-guvernare-deschisa>.

³¹ <http://opengov.si.md/about-us/permanent-dialogue-mechanism-on-open-gov/minutes-of-the-meetings/>

³² https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport_autoev_guv_deschisa_2017.pdf

de raportare independent³³ se remarcă că stadiul de finalizare a angajamentelor este unul limitat³⁴, doar cca 1/3 din angajamente fiind apreciate ca realizate la timp. O atare stare de lucruri poate fi explicată atât prin aprobarea cu întârziere a PAGD 2016-2018 (doar la finele a. 2016) și inițierea implementării lui la începutul a. 2017, cât și prin consecințele reformei APC – slăbirea capacităților Cancelariei de Stat în coordonarea implementării diferitor planuri de acțiuni ca rezultat al optimizării structurii și personalului Cancelariei și ministerelor, precum și eventualei pierderi a memoriei instituționale.

Dat fiind faptul că o serie de subacțiuni și indicatori de rezultat din plan sunt neclari, este greu de verificat realizarea acestora. Spre ex., textul subacțiunii „Migrarea mai multor date cu caracter public din zona privată a sistemului de e-Achiziții în zona publică” nu conferă claritate care anume date urmează a fi transparentizate. Respectiv, este dificil de verificat realizarea indicatorului de progres. Similar, textul altei subacțiuni „corelarea informațiilor de la etapa de planificare și implementare cu informația privind celelalte etape ale procesului de achiziții” și indicatorul de progres sunt practic identice, nu este clar care anume informații vor trebui corelate.

Raportul de autoevaluare a PAGD poartă, în fond, un caracter laudativ, în el nu sunt indicate careva eventuale probleme/provocări în implementare. Totuși, o analiză succintă relevă următoarele probleme:

- Cu toate că unele acțiuni de îmbunătățire a bazelor de date/portalurilor informaționale sunt calificate drept realizate, autoritățile nu asigură actualizarea informațiilor și utilitatea acestor instrumente pare a fi îndoielnică. În context, este relevantă situația cu Portalul Open Contracting, la care face referință raportul de autoevaluare a Cancelariei de Stat „în proiectul Open Contracting a avut loc migrarea mai multor date cu caracter public din zona privată a sistemului E-Achiziții în zona publică. ... Portalul de contractare deschisă poate fi accesat la <http://opencontracting.date.gov.md/?lang=md>”. Verificarea în septembrie 2018 a informațiilor de pe acest portal a arătat că ultima actualizare a datelor a fost efectuată la 26.06.2017, explicații privind neactualizarea ulterioară a acestuia (eventual, în legătură cu lansarea în regim de testare a M-Tender) nu au fost găsite. Asemenea situații au avut loc și la realizarea PAGD precedente: baza de date a cheltuielilor publice/BOOST actualizarea anuală a căreia era prevăzută încă în 2012, rămâne neactualizată din 2015. Aceasta reduce utilitatea acestor instrumente, ca rezultat, mijloacele, inclusiv cele oferite de partenerii de dezvoltare, sunt utilizate insuficient și chiar irosite, ceea ce ar avea un impact negativ asupra implementării de lungă durată a obiectivelor PAGD.
- Deși pot fi constatate anumite progrese în transparentizarea achizițiilor publice, inclusiv ca rezultat al intrării în vigoare a Legii privind achizițiile publice, cu toate acestea, o serie de entități – întreprinderile de stat și societățile pe acțiuni cu cotă de stat - nu cad sub incidența legii, existând riscuri majore de utilizare neconformă și abuzivă a mijloacelor publice. Mai mult, prin una din modificări la Legea privind achizițiile publice, Agenția Servicii Publice (instituție publică) a fost exceptată pentru 10 luni de obligativitatea respectării legii enunțate în cazul achizițiilor de bunuri, servicii, lucrări pentru crearea centrelor multifuncționale în localități³⁵ (se planifica crearea a 38 de centre). Jurnaliștii de investigație au relatat despre multiple eventuale abateri, inclusiv despre faptul că imobilele acestor centre sunt închiriate/procurate cu bani grei de la persoane din anturajul partidului de guvernare, ulterior reparate din resursele ASP, banii publici fiind cheltuiți ineficient/risipiți.³⁶
- Există deficiențe în asigurarea transparenței procesului de bugetare, atât la nivel de autorități executive, cât și legislative, la nivel central și local. Elaborarea documentelor bugetare, promovarea lor în executiv și legislativ, discuțiile, dezbaterile și aprobarea au devenit proceduri secretizate, iar deciziile adoptate tot mai des nu reflectă interesul public, ci sunt în detrimentul acestuia. Chiar dacă sunt folosite tehnici și instrumente de prezentare ulterioară a bugetului aprobat, gen ”bugetul pentru cetățeni”, totuși deseori se întâmplă că proiectele de buget nu sunt publicate pentru dezbateri publice precum cere legislația.
- Conținutul paginilor web ale APC lasă de dorit: reprezentanții societății civile nu o dată au venit cu critici la calitatea acestora, remarcând că ele nu sunt actualizate suficient, nu conțin o serie de informații obligatorii, precum: activitățile anticorupție; bugetele planificate și executate; planurile și rezultatele achizițiilor publice;

³³ https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport_autoev_guv_deschisa_2017.pdf

³⁴ Din grila de evaluare a stadiului de realizare: neînceput, limitat, substanțial și finalizat.

³⁵ Prevedere introdusă în Legea 131 privind achizițiile publice prin Art. II din Legea 231 din 10.11.2017 și eliminată din 01.10.2018 prin Legea 169 din 26.07.2018.

³⁶ <https://unimedia.info/stiri/mold-street-cine-a-construit-si-cat-a-costat-primul-centru-multifunctional-al-agentiei-servicii-publice-144819.html>, <http://agora.md/stiri/42298/oficiul-registru-din-criuleni-ocupa-o-cladire-a-companiei-conduse-de-fiii-lui-filip-si-reparata-din-haznaua-statului>

rezultatele controalelor desfășurate în autorități.³⁷ O analiză recentă, efectuată de TI-Moldova³⁸, arată că toate ministerele au inserat pe web planurile anuale de achiziții, anunțurile de intenție (la unele entități - doar anunțuri singulare³⁹), majoritatea – au plasat dările de seamă privind rezultatele achizițiilor (excepție - MEI, MADRM, MJ⁴⁰). Totuși, în transparentizarea bugetelor situația e mai proastă: doar ½ din ministere au publicat proiectele bugetelor pe 2018 (datele lipsesc pe paginile web ale MEDC, MAI, MSMPS, MAEIE, MADRM) și 1/3 - au publicat datele despre executarea bugetelor (datele lipsesc MEDC, MAI⁴¹, MSMPS, MAEIE⁴², MA, MADRM). Și situația privind publicarea Strategiilor sectoriale de cheltuieli și a rapoartelor de realizare a acestora lasă de dorit: pe paginile web ale MAI, MSMPS, MA, MADRM atare informații nu au fost găsite (Anexa 1).

- Nu există o abordare unică a interfeței paginilor web, căutarea informațiilor este dificilă. Mai mult, nu există o lege care să stabilească cerințe față de paginile web ale autorităților publice centrale autonome, spre ex., Banca Națională a Moldovei, Curtea de Conturi, Agenția Națională de Reglementare în Energetică, Comisia Națională a Pieței Financiare, Consiliul Concurenței etc.

Pe fundalul implementării unei părți din angajamentele prevăzute în PAGD 2016-2018, se atestă o *înăutățire dramatică a situației privind accesul la informație*. În cadrul monitorizării documentelor de politici publice ONG-urile semnaleză despre multiple cazuri când autoritățile statului încalcă dreptul de acces la informații publice⁴³. Potrivit jurnaliștilor, fiecare a doua solicitare de informație este neglijată de funcționarii publici, cel mai des, autoritățile refuză să ofere informații despre gestionarea banilor publici, achizițiile publice, donatorii partidelor politice și despre implicarea demnitarilor în scheme de corupție. Argumentele cel mai des invocate în refuzurile autorităților de a oferi informații de interes public sunt protecția datelor cu caracter personal, secretul de stat și cel comercial.⁴⁴ Reprezentanții mass-media și ai societății civile au adresat o serie de declarații/apeluri prin care au atras atenția autorităților și a partenerilor de dezvoltare față de restricționarea accesului la informații⁴⁵.

O *situație extrem de îngrijorătoare se atestă ca capitolul transparența decizională*: o parte importantă din proiectele de acte normative cu impact major asupra interesului public nu au fost supuse consultărilor și dezbaterilor publice, fiind adoptate în regim alert de către guvernanți. Sunt de remarcat, în special, proiectele legilor:

- privind declararea voluntară și stimularea fiscală ("liberalizarea capitalului"), adoptată în 2018 din a doua tentativă, după ce prima încercare în 2016 a fost blocată la insistența ONG și a partenerilor de

³⁷ IDU, Transparency International Moldova, Monitorizarea implementării Strategiei de reformă a administrației publice și de distribuție a resurselor, 2018, http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2018/07/STUDIUL-FINAL-2018_07_17.pdf; AGER, Raport de monitorizare a achizițiilor publice, nr.2, 2018, <http://ager.md/sites/default/files/RAPORT%20monitorizare%20%28AGER%29%202.pdf>

³⁸ În octombrie 2018 au fost verificate paginile web ale ministerelor (Ministerul Economiei și Infrastructurii (MEI) <http://www.mei.gov.md>, Ministerul Finanțelor (MF) <http://mf.gov.md>, Ministerul Justiției (MJ) <http://www.justice.gov.md/>, Ministerului Educației, Culturii și Cercetării (MECC), <http://mecc.gov.md>, Ministerului Afacerilor Interne (MAI) <http://www.mai.gov.md>, Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale (MSMPS) <http://www.msmps.gov.md/>, Ministerului Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului (MADRM) <http://www.madrm.gov.md>) la capitolul prezenței și actualizării datelor despre achiziții publice, bugete, strategii sectoriale de cheltuieli.

³⁹ Ministerul Economiei și Infrastructurii, Ministerul Justiției au câte un anunț de achiziții în 2018.

⁴⁰ Pe pagina web a MJ cele mai recente date despre contractele de achiziții încheiate datează cu 2013.

⁴¹ Cele mai recente date despre executarea bugetului MAI sunt pentru 2016.

⁴² Cele mai recente date despre executarea bugetului MAEIE sunt pentru 2013.

⁴³ IDU and TI-Moldova: Monitoring the Implementation of the Public Administration Reform and Resource Distribution http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2018/07/STUDIUL-FINAL-2018_07_17.pdf, AGER „Banii publici sunt și banii mei!” <http://ager.md/sites/default/files/Raportul%20de%20Monitorizare%20Nr%204.pdf>, Transparency International-Moldova: Monitoring the transparency of state companies and joint-stock companies with state capital <http://www.transparency.md/2017/05/05/monitoring-the-transparency-of-state-companies-and-joint-stock-companies-with-state-capital/>, CPR: „Cum statul îngădește presei accesul la informația de interes public?” <https://cpr.md/2018/06/29/cum-statul-ingradeste-presei-accesul-la-informatia-de-interes-public/>

⁴⁴ Centrul de investigații jurnalistice: Ce informații țin în secret autoritățile, <http://www.investigatii.md/ro/investigatii/integritate/ce-informatii-tin-in-secret-autoritatile>

⁴⁵ <https://crim.org/societatea-civila-ingrijorata-de-ingradirea-accesului-la-datele-cu-caracter-personal/>, <http://www.bizlaw.md/2017/02/13/datele-cu-caracter-personal-intre-protectia-demnitarilor-si-limitarea-accesului-la-informatie/>, <http://www.zdq.md/stiri/stiri-justitie/limitarea-accesului-la-dosare-o-solutie-preliminara-ce-argumente-are-ministerul-justitiei-si-centrul-pentru-protectia-datelor-cu-caracter-personal>, <http://agora.md/stiri/28128/reprezentantii-mass-media-si-societatea-civila-solicita-asigurarea-accesului-la-informatiile-de-interes-public>

dezvoltare, inclusiv instituțiilor financiare internaționale. Legea prezintă un pericol iminent pentru transformarea Republicii Moldova într-o spălătorie regională de bani de proveniență dubioasă;

- „cetățeniei contra investiții”, adoptată la finele 2016, care prevede un sistem similar celui *Golden visa*. Îngrijorarea principală este că această inițiativă a apărut simultan cu cea de liberalizare a capitalului în condițiile unor investigații a spălărilor de bani de peste 22 miliarde USD și a fraudei din sistemul bancar.⁴⁶ Mai mult, lista beneficiarilor acestor vize nu va fi făcută publică, ceea ce alimentează temerile că cetățenia ar putea fi oferită unor persoane cu mijloace de proveniență dubioasă, rezultate din spălări de bani și evaziune fiscală;
- „mica reformă fiscală”, lege adoptată în 2018 care va reamplasa povara fiscală de pe cei cu venituri mari pe cei cu venituri mici.

Reprezentanții societății civile au venit cu o serie de declarații și apeluri în care condamnă încălcarea de către guvernanți a rigorilor transparenței decizionale și adoptarea legilor care prejudiciază interesul public, creează oportunități pentru legalizarea mijloacelor obținute în mod fraudulos, inclusiv prin spălare de bani, evaziune fiscală.⁴⁷

Chiar dacă în 2016-2017 au fost adoptate o serie de legi importante în domeniul anticorupție, aplicarea acestora este tergiversată. Nu a fost asigurată funcționalitatea Autorității Naționale de Integritate, fiind compromisă aplicarea politicii de verificare a averilor și intereselor personale, este nefuncțională deocamdată Agenția de Recuperare a Bunurilor Infractionale. Pe fundalul furtului din sistemul bancar al Republicii Moldova a cca 1 mld. USD (cca 13 din PIB) și a spălării prin intermediul sistemului judiciar a peste 22 miliarde USD, s-au întezit încercările guvernanților de a legaliza mijloacele de proveniență frauduloasă și libera de răspundere penală pentru infracțiuni din domeniul bancar, asigurări și piața de capital. Autoritățile statului n-au întreprins măsuri reale pentru a trage la răspundere persoanele implicate în furtul miliardului din sistemul bancar și oficialii care au admis fraudă; au desfășurat procese judiciare de rezonanță cu ușile închise; au persecutat activiștii civici, avertizorii de integritate, avocații și judecătorii.

Informațiile de interes public major care vizează recuperarea mijloacelor furate din sectorul bancar sunt prezentate deseori de instituțiile responsabile într-o manieră incompletă și manipulatorie. Asta se referă și la așa-numitul ”contor” al recuperării activelor fraudate, plasat pe pagina web a Ministerului Finanțelor⁴⁸. TI-Moldova a realizat, în baza informațiilor publice disponibile, o analiză, care arată că autoritățile, de fapt, dezinformează societatea; că recuperarea activelor fraudate din sistemul bancar nu are loc, iar instituția abilitată cu funcții de recuperare (ARBI), nici nu are instrumentarul necesar, ceea ce este confirmat chiar de CNA.⁴⁹ Și Strategia de recuperare a activelor fraudate, prezentată de către instituțiile statului, pare a fi mai mult o manipulare decât o foaie de parcurs credibilă care să asigure recuperarea resurselor financiare pentru a stinge datoria internă de stat.⁵⁰

Practicile enunțate mai sus vorbesc despre corupția la cel mai înalt nivel, inclusiv corupția politică, care a condus la capturarea statului.⁵¹ În asemenea condiții realizarea unor reforme veritabile, inclusiv în domeniul guvernării deschise întâmpină obstacole serioase.

⁴⁶ http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2018/04/Observator_8F.pdf

⁴⁷ <https://www.transparency.md/2016/12/12/the-adoption-of-the-law-on-the-liberalization-of-capital-and-financial-incentive-undermines-anti-corruption-efforts-and-discourages-honest-taxpayers-and-state-servants/>, <https://watchdog.md/2018/10/04/appeal-of-the-moldovan-platform-of-the-eap-csf-to-the-ninth-eastern-partnership-meeting-of-foreign-ministers/>, <https://www.expert-grup.org/en/biblioteca/item/1641-reforma-fiscala-o-incercare-de-camuflare-a-amnistiei-capitalului-dubios?&category=184>, <http://www.transparency.md/2018/07/26/appeal-on-legislative-initiatives-to-the-detriment-of-the-public-interest/>, <http://www.transparency.md/2018/09/04/public-policy-observer-nr-12/>, <https://crjm.org/en-tax-reform-an-attempt-to-disguise-the-amnesty-of-dubious-capital>,

⁴⁸ <http://mf.gov.md/ro>

⁴⁹ <http://www.transparency.md/2018/01/31/observatorul-de-politici-publice-nr-3/>

⁵⁰ <http://www.transparency.md/2018/06/27/observatorul-de-politici-publice-nr-10/>

⁵¹ <http://www.transparency.md/2017/06/16/state-capture-the-case-of-the-republic-of-moldova/>

Propuneri/recomandări

Realizarea PAGD este de neconceput fără o implementare veritabilă a legislației privind accesul la informații, transparența în procesul decizional, precum și responsabilizarea factorilor de decizie care nu asigură respectarea legislației. Realizarea acestor deziderate ar putea contribui la sporirea participării publice la procesele decizionale, inclusiv cele ce vizează Guvernarea Deschisă.

Este important ca angajamentele ce vor fi incluse în PAGD să corespundă criteriilor SMART, fiind specifice obiectivelor propuse, relevante principiilor Guvernării deschise, măsurabile sub aspect cantitativ și calitativ, accesibile din punct de vedere a capacităților și resurselor disponibile, precum și încadrate în timp. De asemenea, este necesară asigurarea transparenței în procesul de elaborare a PAGD, în special a tabelelor de sinteză care includ propunerile părților interesate și motivele neacceptării propunerilor.

Întrucât o parte din angajamentele PAGD s-ar putea regăsi și în alte documente de politici publice, inclusiv cele ce vizează reforma administrației publice și modernizarea serviciilor publice, ar fi necesară corelarea/sincronizarea acestor angajamente, inclusiv în timp. În același timp, în entitățile publice responsabile de implementarea PAGD ar trebui elaborate foi de parcurs/„planuri la plan”, astfel încât să fie identificate cu ușurință acțiunile, resursele, responsabilii pentru executarea în termen a angajamentelor asumate.

Pentru a îmbunătăți comunicarea dintre autorități în contextul implementării PAGD și fortifica capacitățile autorităților publice în domeniul e-guvernare, este necesară restabilirea rețelei persoanelor responsabile de e-guvernare, instruirea și schimbul de experiență în acest domeniu.

Având în vedere că o parte din angajamentele PAGD anterioare nu au fost implementate, este necesară o „inventariere” a acestora cu includerea celor actuale în viitorul PAGD. În special, aceasta se referă la elaborarea și promovarea sistemului informațional e-petiții care ar trebui să ofere posibilitatea de a expedia petiții electronice, a vizualiza etapa procesului de examinare, funcționarii responsabili de examinarea petițiilor, soluționarea lor etc. De asemenea, acest sistem ar trebui să permită generarea diferitor tipuri de dări de seamă centralizate și în profilul APC/APL (tipurile petițiilor primite/examinate, categoriile petiționarilor, timpul examinării petițiilor, cazurile de readresare a petițiilor organelor de urmărire penală, modul soluționării, sancțiuni aplicate etc.). În context, ar trebui să fie elaborat un set de indicatori de evaluare a performanței sistemului de petiționare, efectuată analiza lor în timp, efectuate sondaje periodice ale petiționarilor privind calitatea și eficiența funcționării sistemului de petiționare.

Întrucât există rezerve vis-a-vis de calitatea paginilor web ale autorităților publice (AP), este necesară actualizarea datelor, în special a celor ce țin de planificarea și executarea bugetelor, strategiile sectoriale de cheltuieli, dările de seamă privind achizițiile publice efectuate. De asemenea, este utilă uniformizarea interfeței paginilor web pentru a facilita navigarea utilizatorilor. În același context, se impune și necesitatea elaborării unei legi privind paginile web ale autorităților publice în Internet, care să includă cerințe obligatorii față de paginile web ale tuturor AP, inclusiv a celor autonome BNM, ANRE; CNPF, Parlamentul, Președinția, etc.

Întrucât unul din obiectivele Guvernării deschise ține de prevenirea corupției, este necesară dezvoltarea SIA e-declarații de avere și interese cu module care să permită căutarea automată a datelor și generarea diferitor rapoarte pentru utilizatorii externi (ONG și media). De asemenea, este importantă elaborarea și lansarea unui sistem electronic de evidență a autorizațiilor de construcții, a modului de executare a acestora, precum și a administrării fondului imobiliar pentru a permite reprezentanților autorităților publice și societății civile să intervină rapid în cazul construcțiilor neautorizate, încălcării cerințelor tehnice din autorizații, neîndeplinirii termenelor de construcție și în alte cazuri.

În contextul sporirii transparenței achizițiilor publice este oportună aplicarea prevederilor Legii achizițiilor publice la întreprinderile de stat și întreprinderile municipale și efectuarea de către acestea a achizițiilor prin sistemul electronic M-Tender.

Având în vedere gravitatea și povara ”furtului miliardului” din sistemul bancar, considerăm necesar transparentizarea informațiilor referitoare la investigații și eventuale recuperări ale mijloacelor fraudate (numărul de investigații, etapele la care se află dosarele, executarea deciziilor definitive, valoarea bunurilor de recuperat în baza deciziilor instanțelor).

Deoarece pe pagina web a Cancelariei de Stat/Agenției E-Guvernare nu există o rubrică/compartiment destinat guvernării deschise, ar fi oportună crearea unei atare rubrici cu stocarea pe ea a informațiilor despre planurile de

acțiuni adoptate și rapoartele de autoevaluare privind realizarea acestora, rapoartele evaluatorilor independenți, rapoartele alternative ale societății civile, componența Comitetului de coordonare, procesele verbale ale ședințelor acestuia etc.

Pentru a crea cererea la *date deschise/open date*, este oportună sensibilizarea continuă a populației, ONG, media privind oportunitățile de utilizare a datelor deschise și a serviciilor electronice, în special prin intermediul televiziunii, radio și a rețelelor de socializare.

Sumar al conținutului paginilor web APC la capitolul buget și achiziții publice, oct.2018

	Plan achizitii 2017	Plan achizitii 2018	Anunțuri intenție 2017, 2018	Dări de seamă/rezultate achiziții	Buget Planificat	Buget executat	Strategia Sectorială Cheltuieli (SSC)	Raport executare SSC
MEI	•	•	• ⁵²	—	•	•	• ⁵³	• ⁵⁴
MF	•	•	•	•	•	•	N/A	N/A
MEDC	•	•	•	• ⁵⁵	—	—	—	• ⁵⁶
MAI	•	•	•	•	—	— ⁵⁷	—	—
MSMPS	•	•	•	•	—	—	— ⁵⁸	—
MAEIE	•	•	•	•	—	— ⁵⁹	N/A	N/A
MA	•	•	•	•	• ⁶⁰	—	—	—
MADRM	— ⁶¹	•	•	• ⁶²	—	—	—	—
MJ	•	•	• ⁶³	— ⁶⁴	• ⁶⁵	•	•	•

Note: simbolul „•” semnifică prezența datelor pe web; „—”, lipsa informațiilor, N/A – nu este aplicabil.

⁵² La rubrica Transparență/subrubrica achiziții este postat un singur anunț privind invitația de depunere a ofertelor pentru selectarea companiilor de Due Diligence (august 2018)

<https://mei.gov.md/ro/advanced-page-type/achizitii>

⁵³ Lipsesc SSC la domeniul tehnologia informațiilor și a comunicației.

⁵⁴ Unele rapoarte de implementare a SSC nu sunt inserate: la domeniul transporturi și infrastructura drumurilor, tehnologia informațiilor și comunicației.

⁵⁵ La rubrica Transparență/subrubrica transparența financiară, contracte atribuite, redirectionare la www.tender.gov.md (pag web a Agenției Achiziții Publice): informații ce țin de tipul contractului, tipul și data documentului, autoritatea contractantă, operatorul economic, obiectul achiziției, suma.

⁵⁶ La rubrica Minister/Planuri și rapoarte de activitate plasate raportul de implementare a SSC pentru sectorul educației 2017 și pentru sectorul Tineret și sport 2017.

⁵⁷ La rubrica Transparență/ Bugetul MAI inserate date despre executarea bugetului pentru 2014-2016.

⁵⁸ La rubrica Activități/Strategia sectorială de cheltuieli în domeniile ocrotirea sănătății și protecției sociale este plasat doar un document - Ordinul nr 123 din 30.01.18 cu privire la instituirea grupului de lucru responsabil de elaborarea Strategiei sectoriale de cheltuieli în domeniile ocrotirea sănătății și protecției sociale pentru anii 2019-2021. Strategiile sectoriale nu au fost găsite, rapoartele despre executarea acestora – la fel.

⁵⁹ Cele mai recente date referitoare la buget sunt: bugetul instituțional al MAEIE (limitele de cheltuieli) pentru 2009-2014 și executarea bugetului pentru 2009-2013.

⁶⁰ La rubrica Informație utilă/bugetul sunt inserate informații concise despre repartizarea bugetului Armatei Naționale în perioada 2009-2018

⁶¹ Planul de achiziții pentru 2017 nu a fost găsit, postările la rubrica Transparență decizională/achiziții încep cu anul 2018.

⁶² Este plasată [darea de seamă privind realizare achizițiilor publice de valoare mică pe anul 2017](#).

⁶³ În 2018 – documentele doar pentru o licitație (06.02.2018⁶³), în 2017- pentru două licitații (12.05.2017, 04.12.2017).

⁶⁴ La rubrica Activitatea ministerului/serviciii/achiziții publice sunt inserate doar datele despre contractele de achiziții încheiate în 2012, 2013. Rapoarte privind executarea contractelor de achiziții nu au fost găsite.

⁶⁵ Pe web sunt inserate Bugetul planificat al ministerului pe 2017 și Raportul privind executarea acestuia în 2017. Bugetul planificat pentru 2018 nu a fost găsit.

Referințe

Guvernul Republicii Moldova, Raport de autoevaluare privind implementarea Planului de Acțiuni pentru o guvernare Deschisă pentru 2017,

https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport_autoev_guv_deschisa_2017.pdf

Moldova: Special Accountability Report Action Plan 2014

<https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Moldova%20Special%20Accountability%20Report%20English.pdf>

Independent Reporting Mechanism (IRM): Moldova Progress Report 2016–2017 (Version for Public Comment)

<http://ogp.civiccomment.org/node/61/download>

Legea 131/2015 privind achizițiile publice <http://lex.justice.md/md/360122/>

HG 195/2012 cu privire la aprobarea Planului de acțiuni pentru o Guvernare Deschisă pe anii 2012-2013,

<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=342679>

HG 11/2010 cu privire la crearea Consiliului Național pentru Participare,

<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=333477>

HG 1096/2013 privind aprobarea Planului de acțiuni pe anul 2014 pentru implementarea Programului strategic de modernizare tehnologică a guvernării (e-Transformare), <http://lex.justice.md/md/351125/>

HG 1432/ 2016 cu privire la aprobarea Planului de acțiuni pentru o guvernare deschisă pentru anii 2016-2018,

<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=368355>

HG 911/2016 pentru aprobarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020,

<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=366209>

HG 966/2016 pentru aprobarea Planului de acțiuni privind reforma de modernizare a serviciilor publice pentru anii 2017-2021, <http://lex.justice.md/md/366273/>

HG 1332/2016 cu privire la aprobarea Strategiei de dezvoltare a sistemului de achiziții publice pentru 2016-2020 și a

Planului de acțiuni privind implementarea acesteia, <http://lex.justice.md/md/368482/>

TI-Moldova, ADEPT, CRJM, IDIS Viitorul – State Capture: the Case of the Republic of Moldova,

<http://www.transparency.md/2017/06/16/state-capture-the-case-of-the-republic-of-moldova/>

Institutul pentru Dezvoltare Urbană, Transparency International Moldova, Monitorizarea implementării Strategiei de reformă a administrației publice și de distribuție a resurselor, 2018, http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2018/07/STUDIU-FINAL-2018_07_17.pdf

Transparency International-Moldova: Monitoring the transparency of state companies and joint-stock companies with

state capital <http://www.transparency.md/2017/05/05/monitoring-the-transparency-of-state-companies-and-joint-stock-companies-with-state-capital/>

IDIS Viitorul, Raport de monitorizare a achizițiilor publice: curenți identificate și recomandări de politici, 2016,

http://www.viitorul.org/files/5323294_md_raport_achizit.pdf

AGER, Raport de monitorizare a achizițiilor publice, nr.4, 2017,

<http://ager.md/sites/default/files/Raportul%20de%20Monitorizare%20Nr%204.pdf>,

AGER, Raport de monitorizare a achizițiilor publice, nr.2, 2018,

<http://ager.md/sites/default/files/RAPORT%20monitorizare%20%28AGER%29%202.pdf>

Transparency International – Moldova, Observator de politici publice nr.3, 2018, Recuperarea "miliardelor fraudate": între declarații și realități, http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2018/01/Observator_3.pdf

Transparency International – Moldova, Observator de politici publice nr.8, 2018, Cetățenia Republicii Moldova prin

investiții: riscuri noi prin excluderea statului din examinarea dosarelor candidaților, http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2018/04/Observator_8F.pdf

Transparency International – Moldova, Observator de politici publice nr.10, 2018, The Stolen Assets Recovery

Strategy: Quo Vadis? <http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2018/06/Observator-Nr.10-ENG.pdf>

Transparency International – Moldova, Observator de politici publice nr.12, 2018, New risks to legalize impunity and affect the investigation of the fraud from the banking system, <http://www.transparency.md/2018/09/04/public-policy-observer-nr-12/>

Centrul pentru Politici și Reforme: „Cum statul îngrădește presei accesul la informația de interes public?”, 2017, <https://cpr.md/2018/06/29/cum-statul-ingradeste-presei-accesul-la-informatia-de-interes-public/>

Appeal of the Moldovan Platform of the EaP: The Adoption of The Law on the Liberalization of Capital and Financial Incentive Undermines Anti-Corruption Efforts and Discourages Honest Taxpayers and State Servants, <https://www.transparency.md/2016/12/12/the-adoption-of-the-law-on-the-liberalization-of-capital-and-financial-incentive-undermines-anti-corruption-efforts-and-discourages-honest-taxpayers-and-state-servants>

Appeal of the Moldovan Platform of the EaP: CSF to the Ninth Eastern Partnership Meeting of Foreign Ministers, <https://watchdog.md/2018/10/04/appeal-of-the-moldovan-platform-of-the-eap-csf-to-the-ninth-eastern-partnership-meeting-of-foreign-ministers/>,

Tax reform - an attempt to disguise the amnesty of dubious capital? <https://www.expert-grup.org/en/biblioteca/item/1641-reforma-fiscala-o-incercare-de-camouflage-a-amnistiei-capitalului-dubios?&category=184>

APPEAL on legislative initiatives to the detriment of the public interest, <http://www.transparency.md/2018/07/26/appeal-on-legislative-initiatives-to-the-detriment-of-the-public-interest/>

Societatea civilă alarmată de îngrădirea accesului la datele cu caracter personal, <https://crjm.org/societatea-civila-ingrijorata-de-ingradirea-accesului-la-datele-cu-caracter-personal/>

Reprezentanții mass-media și societatea civilă solicită asigurarea accesului la informațiile de interes public, <http://agora.md/stiri/28128/reprezentantii-mass-media-si-societatea-civila-solicita-asigurarea-accesului-la-informatiile-de-interes-public>

Centrul de investigații jurnalistice: Ce informații țin în secret autoritățile, <http://www.investigatii.md/ro/investigatii/integritate/ce-informatii-tin-in-secret-autoritatile>

Mold-street: Cine a construit și cât a costat primul Centru Multifuncțional al Agenției Servicii Publice, <https://unimedia.info/stiri/mold-street-cine-a-construit-si-cat-a-costat-primul-centru-multifunctional-al-agentiei-servicii-publice-144819.html>,

Oficiul Registrului din Criuleni ocupă o clădire a companiei conduse de fiii lui Filip și reparată din haznaua statului, <http://agora.md/stiri/42298/oficiul-registru-din-criuleni-ocupa-o-cladire-a-companiei-conduse-de-fiii-lui-filip-si-reparata-din-haznaua-statului>

Ziarul de Gardă, Limitarea accesului la DOSARE, o „soluție preliminară”? Ce argumente are Ministerul Justiției și Centrul pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal, <http://www.zdg.md/stiri/stiri-justitie/limitarea-accesului-la-dosare-o-solutie-preliminara-ce-argumente-are-ministerul-justitiei-si-centrul-pentru-protectia-datelor-cu-caracter-personal>,