



**National Endowment
for Democracy**
Supporting freedom around the world



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL**
MOLDOVA

Monitorizarea politicilor anticorupție în autoritățile publice centrale:

- **Asigurarea accesului la informații prin paginile web ale autorităților publice,**
- **Transparența în procesul decizional**

Ianina Spinei

Mariana Kalughin

Acest raport a fost elaborat de Transparency International – Moldova în cadrul proiectului „Monitorizarea politicilor anticorupție în autoritățile publice centrale”, susținut de National Endowment for Democracy. Concluziile și recomandările expuse aparțin autorilor nu reflectă neapărat opinia finanțatorului.

Chișinău, 2020

Introducere

Republica Moldova a ratificat Convenția ONU Împotriva Corupției (UNCAC) în 2007, fiind în prezent la cea de-a doua rundă de evaluare a implementării unor capitole din Convenție. În legătură cu aceasta, Transparency International – Moldova a inițiat o nouă etapă de monitorizare a politicilor publice anticorupție, **scopul monitorizării** fiind analiza aplicării politicilor în autoritățile publice centrale (APC), identificarea eventualelor probleme în implementare și elaborarea recomandărilor de îmbunătățire a politicilor, inclusiv a cadrului legal. Proiectul este susținut financiar de *National Endowment for Democracy*.

Obiectul monitorizării l-au constituit următoarele politici UNCAC:

- asigurarea transparenței decizionale;
- asigurarea accesului la informații prin paginile web;
- declararea averilor și intereselor personale;
- tratarea conflictelor de interese;
- asigurarea funcționării sistemului de petiționare;
- transparența și responsabilitatea în gestiunea finanțelor publice.

Subiecți ai monitorizării sunt 12 APC, inclusiv 4 entități din subordine cu risc sporit de corupție:

- Ministerul Justiției (MJ);
- Ministerul Finanțelor (MF);
- Ministerul Economiei și Infrastructurii (MEI);
- Ministerul Afacerilor Interne (MAI);
- Ministerul Educației, Culturii și Cercetării (MECC);
- Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene (MAEIE);
- Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale (MSNPS);
- Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului (MADRM);
- Serviciul Fiscal de Stat (SFS);
- Serviciul Vamal (SV);
- Agenția Proprietății Publice (APP);
- Poliția de Frontieră (PF).

Aspecte metodologice. În procesul monitorizării au fost analizate informațiile de pe paginile web ale APC și portalurile guvernamentale (date.gov.md, servicii.gov.md, cariere.gov.md) prin prisma corespunderii actelor normative relevante, solicitate informații oficiale de la APC, confruntate datele din diferite surse. Urmare a analizei efectuate au fost completate **tabele de sinteză** (reflectă starea curentă în aplicarea politicii, includ constatări și propuneri individuale de îmbunătățire a situației), ceea ce permite de a compara situația în diferite autorități și, eventual, de a prelua bunele practici. În funcție de constatări, autorităților le-au fost atribuite scoruri la o scară de la 0 la 4¹, fiind întocmite clasamente pe fiecare politică în parte.

Perioada de referință: anii 2018-2019.

Constatările și recomandările în profilul politicilor monitorizate sunt expuse în cele ce urmează.

¹ Calitatea politicii este apreciată în funcție de prezența, completitudinea și actualizarea datelor obligatorii pe web, la o scară de la 0 până la 4, unde „0” semnifică lipsa informațiilor obligatorii, a iar 4 – prezența unor informații complete, actualizate, cu referințe la sursă.

1. Asigurarea accesului la informații prin paginile web ale autorităților publice centrale

Repere metodologice: analiza informațiilor de pe paginile web ale APC monitorizate și portalurile guvernamentale (date.gov.md, servicii.gov.md, cariere.gov.md) prin prosma actelor normative relevante, solicitarea informațiilor oficiale de la APC, confruntarea datelor din diferite surse. În urma analizei efectuate au fost completate *tabele de sinteză* (Anexa 1) care permit compararea situației în aplicarea politicii în diferite APC și eventual, preluarea bunelor practici. Monitorizarea a fost efectuată în perioada 15 ianuarie – 20 februarie 2020. Perioada de referință – anii 2018-2019.

Actele normative relevante:

• **Hotărârea Guvernului nr. 188 din 03.04.2012 privind paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua Internet² (HG 188/2012)**, în baza căreia a fost aprobat regulamentul care stabilește cerințe obligatorii pentru paginile web ale autorităților administrației publice. Astfel, în funcție de specificul activității, autoritățile urmează să publice pe paginile web o serie de informații obligatorii³, inclusiv:

- datele generale (conducerea, structura, obiectivele/funcțiile subdiviziunilor, adresele poștale și numerele de telefon, numărul angajaților, organizațiile subordonate etc.);
- lista actelor legislative și normative care stau la baza activității autorității publice,
- datele privind transparența în procesul decizional;
- rapoartele analitice privind activitatea autorității publice;
- orele de primire în audiență a cetățenilor, datele privind modul de depunere a petițiilor;
- datele privind încadrarea în serviciul public (funcțiile vacante, cerințele de calificare față de candidați, formularul de participare la concurs, termenul-limită de depunere a acestuia);
- datele despre programele/proiectele, inclusiv asistență tehnică, ale căror beneficiari sunt autoritățile publice (denumirea, scopurile, termenele și rezultatele de realizare, volumul, sursele de finanțare);
- datele privind planificarea și executarea bugetelor;
- achizițiile publice (planul anual de achiziții, anunțurile de intenție, rezultatele, ș.a. date relevante);
- datele privind rezultatele controalelor efectuate de/în cadrul autorităților administrației publice;
- statistica oficială și indicatorii de bază din domeniul de activitate al autorității publice;
- serviciile publice prestate persoanelor fizice și juridice;
- modulul anticorupție (planul de integritate și raportul privind realizarea lui, raportul privind implementarea Strategiei Naționale Anticorupție, date despre liniile telefonice anticorupție și/sau de informare ș.a.).

Totodată, regulamentul prevede că documentele/informațiile de pe pagina web trebuie să conțină data publicării (ultimei actualizări) și sursa de informație (subdiviziunea responsabilă).

Având în vedere că în ultimii ani legislația din domeniul anticorupție a fost revizuită/completată, unele prevederi din HG188/2012 ce țin de obligativitatea publicării anumitor date pe web ar trebui excluse. Spre exemplu, odată cu adoptarea Legii cu privire la integritate nr.82/2017⁴, devine inutilă cerința obligatorie pentru toate autoritățile publice de a publica planul de integritate și raportul privind executarea acestuia, întrucât un asemenea plan trebuie elaborat doar dacă în urma evaluării integrității instituționale de către CNA au fost identificate riscuri de corupție.⁵

² https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=103186&lang=ro#

³ Lista completă a informațiilor obligatorii este expusă în p.15 din regulament.

⁴ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=105688&lang=ro

⁵ Potrivit art. 36 din Legea integrității 82/2017, planul de integritate trebuie elaborat de conducătorul entității publice dacă în rezultatul evaluării de către CNA a integrității instituționale au fost identificate riscuri de corupție. Planul va fi elaborat în termen de o lună de la

• **Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova Nr. 56 din 30.03.2017 privind aprobarea Strategiei naționale de integritate și anticorupție pentru anii 2017–2020⁶** (HP 56/2017), prin care a fost aprobat planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei, inclusiv pentru Pilonul II. *Guvernul, sectorul public și administrația publică locală*. Acesta include o serie de acțiuni de promovare a transparenței și de abordare sectorială a corupției, indicatorii de progres ai cărora țin de obligativitatea publicării anumitor informații, inclusiv pe paginile web ale entităților publice:

- registrul de evidență a cadourilor (acțiunea 5);
- rapoartele anuale privind transparența în procesul decizional (acțiunea 9);
- informația privind gestionarea patrimoniului public (acțiunea 11);
- informația privind atragerea și gestionarea asistenței externe, rapoartele privind rezultatul (performanța) obținut în urma acestei asistențe (acțiunea 11);
- declarațiile privind buna guvernare (acțiunea 11);
- planurile anuale și trimestriale de achiziții publice ale entităților publice (acțiunea 11);
- rapoartele privind implementarea planurilor sectoriale anticorupție în domeniile: vamal (urmează a fi plasat pe pagina web a SV), fiscal (SFS), asigurarea ordinii publice (MAI), administrarea și dețținerea proprietății publice (APP), ocrotirea sănătății (MSMPS), educația (MECC), protecția mediului și domeniul agroalimentar (MADRM).

Deși unii din acești indicatori sunt expliți în privința formatului care urmează a fi publicat (de ex., declarațiile privind buna guvernare, planurile de achiziții publice, rapoartele de implementare a planurilor sectoriale anticorupție), alții nu sunt suficient de clari și pot crea confuzii pentru responsabili. Spre exemplu, cerința de publicare a informației privind gestionarea patrimoniului public nu aduce claritate care anume informație trebuie publicată (eventual, darea de seamă anuală privind patrimoniul public aflat în administrarea autorității publice⁷) și unde (pe pagina web a autorității publice raportoare sau a APP). În mod similar, nu este suficient de clară cerința ce ține de publicarea informației privind atragerea și gestionarea asistenței externe – care anume date și în ce format urmează a fi publicate. Mai mult, exigențe clare de publicare pe pagina web a datelor despre asistența externă deja există în HG 188/2012.⁸ În acest context, ar fi rațional de evitat, în măsura posibilităților, dublarea cerințelor de publicare a acelorași informații în diferite documente de politici și de asigurat ca indicatorii planificați să fie cât mai expliți.

• **Hotărârea Guvernului Nr. 1172 din 28.11.2018 cu privire la aprobarea Planului de acțiuni pentru o guvernare deschisă pe anii 2019-2020⁹** (HG PAGD 1172/2018), potrivit căreia în sarcina ministerelor, altor autorități administrative centrale și instituții publice a fost pusă executarea planului cu raportarea semestrială Cancelariei de Stat. Planul prevede o serie de măsuri ce țin de sporirea accesului la informație și publicarea datelor despre activitatea entităților publice (atât comune pentru toate entitățile, cât și pentru entități aparte):

- publicarea anuală a datelor deschise actualizate pe portalul www.date.gov.md de către toate entitățile (subacțiunea 1.2);
- publicarea rapoartelor semestriale privind procesul de îndeplinire a angajamentelor asumate prin Acordul de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană, – MAEIE (subacțiunea 1.5);
- publicarea anuală a informației privind rezultatele monitoringului financiar al activității economico-financiare a entităților cu capital majoritar de stat, – MF și APP (subacțiunea 1.6);

primirea raportului CNA și implementat timp de două luni de la adoptare. La expirarea termenului de implementare a planului de integritate, entitatea va întocmi un raport pe care îl va publica pe pagina sa web.

⁶ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=99502&lang=ro

⁷ Potrivit HG 675/2008 cu privire la Registrul patrimoniului public (https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=103503&lang=ro#), această dare de seamă urmează a fi prezentată anual de către autoritățile publice la Agenția Proprietății Publice.

⁸ În cazul informațiilor despre programele/proiectele, inclusiv asistență tehnică, ale căror beneficiari sunt autoritățile publice urmează a fi indicate: denumirea programului/proiectului, scopul, termenele și rezultatele realizării, volumul, sursele de finanțare.

⁹ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=109961&lang=ro

- publicarea anuală a bugetului pentru cetățeni, – MF (subacțiunea 2.1);
- actualizarea anuală a bazei de date a cheltuielilor publice BOOST pentru facilitarea accesului la informația privind executarea bugetului, – MF (subacțiunea 2.2);
- publicarea pe paginile web a informației privind planificarea și executarea bugetelor, achizițiile publice efectuate și strategiile sectoriale de cheltuieli, – toate entitățile publice (acțiunea 2.3).

• *Hotărârea Guvernului nr.10 din 05.01.2012 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la delegarea salariiților entităților din Republica Moldova*¹⁰ (HG 10/2012), potrivit căreia informația privind vizitele oficiale/deplasările de serviciu în străinătate, inclusiv devizul și sursa de finanțare a cheltuielilor, se publică trimestrial și anual pe pagina web a autorității/instituției publice. De asemenea, *Decizia Prim-Ministrului Republicii Moldova nr.94 din 02.10.2019* reiterează că ministerele și autoritățile administrației publice centrale, structurile organizaționale din sfera lor de competență vor publica pe pagina web, în meniul de nivelul unu, informația despre deplasările de serviciu în străinătate a personalului (inclusiv date despre devizul și sursele de finanțare a cheltuielilor).

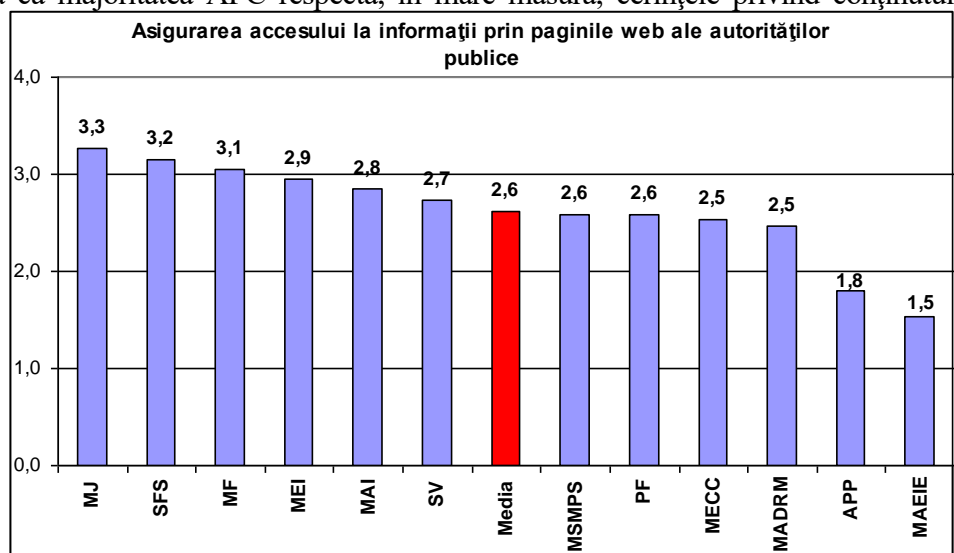
Cerințe privind obligativitatea plasării registrelor cadourilor, codurilor de conduita pe paginile web ale entităților publice sunt stipulate în *Legea integrității nr.82/2017*.¹¹

În această notă informativă n-a fost reflectată respectarea cerințelor de plasare pe paginile web a informațiilor ce țin de transparența decizională, subiectul fiind abordat într-o politică aparte (Transparența decizională).

Constatări

Rezultatele monitorizării atestă că majoritatea APC respectă, în mare măsură, cerințele privind conținutul paginilor web. Rezultatele cele mai bune în aplicarea politicii sunt la MJ (3,3 puncte), SFS (3,2) și MF (3,1), mai slabe – la APP (1,8) și MAEIE (1,5), scorul mediu fiind de 2,6 puncte.

Cu toate acestea, există o serie de probleme în aplicarea politicii, inclusiv ce țin de cadrul legal, mecanismul ținerii paginilor web și conținutul acestora, detaliile în profilul indicatorilor fiind expuse mai jos.



Existența unui regulament privind modul de publicare și actualizare a informațiilor de pe pagina web

Deși HG 188/2012 stabilește necesitatea existenței unui regulament privind publicarea și actualizarea informațiilor de pe pagina web, doar jumătate din autoritățile monitorizate dispun de acesta. Astfel, MAI, MF, MJ și SFS au informat despre existența lui (la MAI regulamentul este plasat pe pagina web¹², MJ și SFS au oferit copiile lor, MF nu l-a prezentat la solicitare). În funcție de instituție, regulamentele includ prevederi ce țin de conținutul și structura paginii web, subdiviziunile responsabile de prezentarea/publicarea datelor și menținerea paginii web, modul de publicare și actualizare a informațiilor, precum și de asigurare a securității

¹⁰ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=117551&lang=ro

¹¹ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=105688&lang=ro

¹² <http://www.mai.gov.md/sites/default/files/Cadrul%20juridic/ord.18-19%20complet.pdf>

acestora. SV și PF s-au referit la existența unor circulare, regulamente ale unor subdiviziuni, în baza cărora sunt desemnați responsabilii și actualizate paginile web.

În ce privește MECC și MAEIE, ele au invocat existența unor documente interne care reglementează utilizarea serviciilor Internet, poștei electronice de serviciu sau comunicarea pe rețelele de socializare, – eventual, aceste documente reglementează alte aspecte ale activității entităților, decât funcționarea paginilor web. MEI a informat că proiectul regulamentului este în proces de avizare. MADRM, MSMPS și APP au comunicat că nu au asemenea regulamente.

În acest context autorităților care nu dispun de un atare document li se recomandă elaborarea acestuia, eventuale surse de informație fiind regulamentele MAI, MJ, SFS.

Actele legislative și normative din domeniul de competență a APC. Practic toate autoritățile au rubrici speciale dedicate cadrului legal/normativ în baza căruia își desfășoară activitatea. Cu toate acestea, la unele APC rubricile destinate cadrului legal nu sunt completate (APP), actele normative sunt dispersate la diferite rubrici și sunt dificil de găsit, există referințe la unele acte abrogate (spre ex., legile cu privire la conflictul de interese, petiționare, prevenirea și combaterea corupției). Este de remarcat și faptul că pe mai multe pagini web se face referință la vechiul Registru de stat al actelor juridice www.lex.justice.md, din iunie 2019 versiunea actualizată a Registrului de stat al actelor juridice fiind disponibilă la adresa www.legis.md.

Rapoartele privind activitatea autorităților.¹³ Doar cca 40% din autorități au plasat pe web rapoartele anuale despre activitatea sa atât pentru 2018, cât și pentru 2019 (MEI, SFS, MF, MAI, MJ), este salutar că acestea au inserat și planurile de activitate pentru anii respectivi. Totuși, majoritatea autorităților n-au plasat pe web rapoartele despre activitate (de ex. pentru 2019: PF, MADRM, MSMPS, MECC, SV, MAEIE, APP). De remarcat că APP și MAEIE n-au inserat nici rapoartele pentru 2018 (cel mai recent raport de activitate al APP plasat pe web este pentru 2017, pe pagina web a MAEIE rapoartele anuale de activitate lipsesc).

Serviciile prestate de APC și entitățile subordonate. Întrucât activitatea APC ține, cu precădere, de elaborarea și aplicarea politicilor publice din domeniul de competență, puține din ele prestează careva servicii. Totuși, în subordinea multor autorități sunt entități prestatoare de servicii publice. Analiza paginilor web arată că 40% din autorități au plasat pe web liste/cataloge ale serviciilor prestate, inclusiv de entitățile din subordine (MAI, MJ, SFS, SV, PF). În calitate de exemplu ar putea servi rubrica *Relații publice/Servicii* de pe pagina web a MAI, pe care e inserată lista serviciilor prestate de minister/entitățile subordonate; descrise serviciile; indicate documentele necesare pentru prezentare, datele de contact ale prestatorului, costul și durata prestării serviciului, oferite formularele utile; asigurată conexiunea cu Portalul guvernamental al serviciilor publice (www.servicii.gov.md)

În acest context, pentru a facilita căutarea unor asemenea informații, autoritățile ar putea insera pe pagina web lista serviciilor prestate, inclusiv de entitățile subordonate și asigura conexiunea cu portalul www.servicii.gov.md. Drept exemplu ar putea servi practicile MAI, PF, SV, SFS (a se vedea templat-urile la indicatorul respectiv).

Informații despre primirea în audiență a cetățenilor și modul depunerii petițiilor

Circa 80% din autoritățile monitorizate au inserat pe pagina web date despre primirea în audiență a cetățenilor, informații mai detaliate (inclusiv cadrul normativ relevant, modalități de programare prin telefon/în baza cererii depuse, persoanele responsabile) fiind pe paginile web ale MEI, MJ, MSMPS, SFS, SV, PF. Doar două pagini web – ale MAEIE și MF¹⁴ nu conțin referințe/date despre primirea cetățenilor în audiență.

Toate autoritățile monitorizate au plasat pe web informații despre modul depunerii petițiilor. Pe unele pagini web aceste informații sunt mai puțin vizibile (ex., MAEIE – la rubrica *Vize și servicii consulare/programul de*

¹³ Prezența rapoartelor a fost verificată suplimentar la data de 27.02.2020.

¹⁴ Pe variantă actuală a paginii web informațiile lipsesc, pe varianta veche este inserat orarul de audiență a cetățenilor de către conducerea MF și modul de programare în audiență.

lucru/sesizări și reclamații). Pe paginile web ale mai multor autorități (MAEIE, MAI, PF, MF, MSMPS, APP) se menționează că petițiile sunt examinate conform Legii 190/1994 cu privire la petiționare, lege abrogată prin Codul administrativ 116/2018.

Informații privind încadrarea în serviciul public. Toate autoritățile au inserat asemenea rubrici pe paginile web și respectă, în fond, cerințele de plasare a informațiilor obligatorii (lista funcțiilor vacante, cerințele de calificare față de candidați, formularul de participare la concurs, termenul-limită de depunere a dosarului). Pe paginile web ale MADRM, MEI, MECC, APP este asigurată conexiunea datelor cu portalul www.cariere.gov.md.

Programele și proiectele ale căror beneficiari/executanți sunt autoritățile

Doar un sfert din autorități (MJ, PF, MADRM) au plasat pe pagina web informații generalizate/rapoarte despre programele și proiectele, inclusiv de asistență tehnică, așa cum prevede HG 188/2012¹⁵; pe paginile web ale MECC, MF, MSMPS, SFS, SV informațiile sunt insuficiente sau neactualizate; MAEIE, MAI, APP, MEI¹⁶ n-au inserat atare informații.

În acest sens, drept exemplu ar putea servi datele de pe pagina web a MJ, *Banner-ul Asistența externă* (include informații despre o serie de proiecte de asistență oferite de donatori, inclusiv denumirea, scopul, termenele de implementare, volumul finanțării (cu unele excepții) și entitatea implementatoare) sau de pe pagina web a PF, rubrica *Cooperare* (denumirea proiectului, finanțatorul, scopul, durata, rezultatele scontate, comunicatele de presă cu evenimentele din cadrul proiectelor; informațiile sunt incluse și în raportul de activitate pentru 2018).

Informații despre planificarea și executarea bugetelor

3/4 din autorități au publicat pe web informații despre bugete, însă nu întotdeauna planurile bugetare publicate au fost însoțite de rapoartele privind executarea lor. Cele mai consistente date (atât bugetele planificate, cât și cele executate în 2018-2019) sunt plasate pe paginile web ale MF, MEI, MJ. Deși MADRM, MECC, MSMPS, SFS, SV au inserat pe web o serie de informații bugetare, totuși unele planuri bugetare/rapoarte pentru 2018-2019 lipsesc. MAEIE a inserat pe web un singur plan bugetar – pentru 2018. APP și PF, deși au pe pagina web rubrici speciale destinate bugetului, n-au plasat pe ele informații pentru 2018-2019 (în cazul PF, cele mai recente date sunt pentru 2014; la APP – este inserat înscrisul ”pagină în dezvoltare”).

Este de remarcat faptul că, în funcție de autoritate, conținutul/formatul informațiilor despre buget variază de la date agregate (limitele de cheltuieli)¹⁷ până la informații bugetare detaliate, inclusiv pe programe/subprograme atât pentru ministere, cât și pentru entitățile subordonate. Unele autorități au plasat pe web și rapoarte narative privind executarea bugetului, precum și rapoarte financiare.¹⁸ În acest context ar trebui de evitat practica plasării pe paginile web a unor informații bugetare sumare, asigurând plasarea, cel puțin, a datelor din rapoartele financiare ale autorităților.

În ceea ce privește strategiile sectoriale de cheltuieli, ele se regăsesc doar pe paginile web a 40% din entități: MEI, MF, MJ, MECC și MSMPS, unele din ele inserând și rapoartele privind implementarea strategiilor.

¹⁵ Potrivit hotărârii citate, autoritățile urmează să publice datele despre denumirea proiectelor/programelor, scopurile și sarcinile de bază, termenele de realizare și rezultatele scontate, volumul și sursele de finanțare ale acestora.

¹⁶ Anterior pe pagina web a MEI au fost plasate asemenea rapoarte (“Raportul privind implementarea proiectelor și programelor de asistență externă” 2013).

¹⁷ MAEIE

¹⁸ MADRM a inserat raportul financiar, inclusiv formularele: executarea bugetului, bilanțul contabil, raportul privind veniturile și cheltuielile, raportul privind fluxul mijloacelor bănești, raportul privind lipsurile și delapidările de mijloace bănești, circulația mijloacelor fixe ș. a.

Achiziții publice

Deși toate autoritățile monitorizate au plasat pe paginile web planurile anuale de achiziții publice și modificările/completările la ele pentru 2018-2019¹⁹, doar 40% din ele au inserat rezultatele achizițiilor: rapoarte/dări de seamă privitor la contractele de mica valoare (MAI, MECC, MSMPS) sau rapoarte de monitorizare a contractelor de achiziții (MF, MJ). Este de remarcat și faptul că doar fiecare a treia autoritate a inserat pe pagina web informații despre componența grupurilor de lucru pentru achiziții și ordinele respective: MAI, MJ, SFS, SV (în cazul MJ ordinul datează cu a. 2012, SV – 2010).

Date despre rezultatele controalelor și auditurilor efectuate în AP

Cu toate că în 2018-2019 autoritățile monitorizate și entitățile din subordinea acestora au fost auditate de către Curtea de Conturi și, eventual, verificate de alte organe de control, doar un sfert din ele (MF, SV și SFS) au inserat pe pagina web rezultatele auditurilor Curții de Conturi și măsurile întreprinse pentru îmbunătățirea situației. 1/3 din autorități (MADRM, MECC, MJ, MEI) au plasat informații incomplete, sporadice sau doar au menționat despre efectuarea auditurilor în rapoartele anuale de activitate. Celelalte autorități (MAEIE, MAI, PF, MSMPS, APP) n-au inserat pe pagina sa web careva informații despre rezultatele auditurilor/controalelor.

Activități anticorupție (rapoartele de implementare a PA SNIA și de realizare a planurilor sectoriale anticorupție, funcționarea Liniiilor fierbinți)

Autoritățile monitorizate au, de regulă, pe pagina web o rubrică specială destinată activităților anticorupție, pe care plasează diverse informații, inclusiv: registrul cadourilor, codul de conduită al funcționarilor, datele de contact ale liniilor anticorupție/informare instituțională. Totuși, deși cadrul normativ (în speță, HG 188/2012) stabilește necesitatea publicării rapoartelor privind implementarea PA SNIA, doar MEI și MF au inserat asemenea rapoarte pentru 2018. La data verificării paginilor web ale autorităților publice (indicată în templat-urile anexate), pe ele nu erau inserate rapoarte privind implementarea SNIA pentru 2019.

Este de remarcat că unele autorități au plasat în contextul activităților anticorupție informații relevante ce țin de:

- politica antifraudă și anticorupție, strategia de management al riscurilor, regulamentul privind inventarierea și gestiunea funcțiilor sensibile (MSMPS);
- informații privind denunțarea cazurilor de influență necorespunzătoare, responsabilii de ținerea Registrului de evidență a unor asemenea cazuri cu indicarea nr. de tel. și adresei e-mail (MAI);
- regulamentul intern privind avertizorii de integritate, ordinul privind evidența avertizărilor despre posibile ilegalități comise (APP).

În ceea ce privește publicarea rapoartelor privind implementarea planurilor sectoriale anticorupție²⁰, la data verificării paginilor web rapoartele pentru 2019 fie nu erau publicate (SV – pentru domeniul vamal, MADRM – pentru domeniul agroalimentar), fie erau publicate unele rapoarte trimestriale (MECC – doar raportul pe trim. I; MSMPS – pentru trim. II, III), fie inserate doar rapoartele rezumative (SFS).

Declarațiile privind buna guvernare/de răspundere managerială. Cu excepția MAEIE, toate autoritățile au plasat pe web asemenea declarații pentru 2017-2018 (MAI, SFS și PF au inserat și declarațiile pentru 2019).

Informațiile privind deplasările de serviciu în străinătate a personalului. Toate autoritățile au inserat pe paginile web informații de acest gen. Totuși, 1/2 din autorități n-au plasat informațiile pentru trim. IV al 2019 (MAEIE, MAI, MADRM, MECC, SFS, PF), 2/3 – n-au atașat ordinele de delegare a personalului în deplasare

¹⁹ În unele cazuri, planurile completate nu includ referințe la documentul/ordinul în baza căruia planul a fost revizuit și data emiterii acestuia.

²⁰ Potrivit PA SNIA, asemenea rapoarte urmează a fi publicate trimestrial pe paginile web ale SV (raportul pe domeniul vamal), SFS (fiscal), MAI (asigurarea ordinii publice), APP (administrarea și deținerea proprietății publice), MSMPS (ocrotirea sănătății și asigurările medicale), MECC (educația), MADRM (protecția mediului ambiant și agroalimentar).

(MAEIE, MAI, MADRM, MECC, MF, SFS, SV, PF).²¹ În acest context, autoritățile trebuie să respecte cerințele ce țin de frecvența plasării rapoartelor și a documentelor confirmative. De asemenea, ar rațională extinderea ariei entităților publice raportoare (nu doar a celor subordonate Guvernului) cu plasarea informațiilor în cauză și pe portalul datelor deschise www.date.gov.md.

Publicarea datelor deschise pe portalul www.date.gov.md

Pe portalul datelor deschise, în profilul autorităților monitorizate, sunt plasate o serie de seturi de date, unele din ele nefiind actualizate (de ex, cele ce țin de activitatea MADRM, MSMPS, MJ, PF). Doar un sfert din autorități au inserat pe paginile lor web cataloage/liste actualizate ale datelor deschise (MF, SFS, SV), asigurând accesul la aceste informații.

În calitate de exemplu ar putea servi rubrica *Minister/Catalogul de date deschise* de pe pagina web a MF, pe care este inserată lista datelor deschise pentru 2019 (denumirea, frecvența prezentării și subdiviziunea responsabilă), cu anexarea fișierelor respective. De asemenea, sunt publicate ordinele nr. 40/2019 și nr. 30/2018 privind gestionarea datelor publice și catalogul acestora pentru anii respectivi. Este plasat și chestionarul privind Catalogul de Date Deschise al MF, utilizat pentru a afla opiniile potențialilor utilizatori de informații. Pe portalul datelor deschise www.date.gov.md, în profilul MF, sunt inserate 49 seturi de date, cu precădere actualizate, inclusiv Catalogul pentru 2019.

Indicatorii de bază din domeniul de activitate al autorităților, statistica oficială sunt plasate pe paginile web ale acestora în diverse rapoarte, buletine statistice, note operative, fiind de regulă, dispersate la diferite rubrici. Informații mai consistente, actualizate se găsesc pe paginile web ale MAI, PF, MF, SFS, MECC.

Înscrieri privind data publicării informațiilor și a sursei acestora. Autoritățile publice nu respectă, de regulă, cerința de a insera data publicării/ultimei actualizări pe informațiile plasate pe pagina web, excepție fiind anunțurile și comunicatele de presă, referințele la unele rapoarte sau acte/ordine interne. Niciuna din autorități n-a indicat pe pagina web sursa informațiilor/subdiviziunea responsabilă de furnizarea acestora, chiar dacă unele autorități dispun de regulamente interne care stabilesc responsabilitățile de elaborarea anumitor informații.

Concluzii

Cadrul legal: urmare a modificării legislației, obligativitatea plasării pe web a unor indicatori devine neactuală (ex., planurile de integritate și rapoartele privind executarea acestora); unii indicatori obligatorii nu sunt suficient de expliți (informații despre gestionarea patrimoniului public, gestionarea asistenței externe), ceea ce creează confuzii pentru responsabili; cerințele de publicare a unor informații obligatorii se dublează în diferite documente de politici publice.

Mecanismul ținerii paginilor web. Doar jumătate din APC dispun de documente interne care reglementează modul de publicare/actualizare, securizare a informațiilor și responsabilitățile pentru acest proces.

Prezența pe paginile web a informațiilor obligatorii. Deși paginile web ale APC conțin multiple informații despre specificul activității acestora, o serie de informații obligatorii sunt insuficiente sau lipsesc:

- *rapoartele despre activitate* - circa 60% din autorități nu le-au plasat pe web (de ex., pentru 2019: PF, MADRM, MSMPS, MECC, SV, MAEIE, APP). Cel mai recent raport de activitate al APP este pentru 2017, la MAEIE – rapoartele anuale de activitate lipsesc;
- *programele și proiectele, inclusiv de asistență tehnică* – ¾ din APC n-au publicat careva date (MAEIE, MAI, APP, MEI) sau informațiile publicate sunt sumare și neactualizate (MECC, MF, MSMPS, SFS, SV);

²¹ Potrivit HG 10/2012, Deciziei Prim Ministrului 94/2019, autoritățile trebuie să publice trimestrial pe pagina sa web informația privind vizitele oficiale/deplasările de serviciu în străinătate, inclusiv devizul și sursa de finanțare a cheltuielilor, cu atașarea actului.

- *bugetele*: deși majoritatea APC publică pe web bugetele planificate, datele despre executarea acestora adesea lipsesc (de ex., pentru 2019 – la 2/3 din APC: MAEIE, MAI, MADRM, MF, MJ, MSMPS, PF, APP). La PF cele mai recente date despre planificarea și executarea bugetului sunt pentru 2014, la APP – lipsesc;
- *formatul datelor despre buget* este neuniform, de la date agregate la unele APC, până la informații detaliate (inclusiv pe programe/subprograme) – la altele. *Strategiile sectoriale de cheltuieli* nu sunt, de regulă, publicate;
- *achizițiile publice*: cu toate că planurile anuale de achiziții publice și modificările la ele sunt plasate pe paginile web (uneori fără dată și ordin), *rapoartele privind rezultatele achizițiilor pe toate tipurile de proceduri nu sunt inserate, de regulă*, (de ex., pentru 2019 – la cca 60% din AP: MAEIE, MADRM, MEI, SFS, SV, PF, APP). *2/3 din AP n-au plasat informații despre componența grupurilor de lucru pentru achiziții, unele date sunt neactualizate*;
- *rezultatele auditurilor/controalelor*: deși în 2018-2019 autoritățile au fost auditate de Curtea de Conturi și, eventual, verificate de alte organe de control, 3/4 din autorități n-au plasat rezultatele acestora pe paginile web (MAEIE, MAI, PF, MSMPS, APP) sau au plasat informații sumare (MADRM, MECC, MJ, MEI);
- *rapoartele privind implementarea planului de acțiuni SNIA* - majoritatea AP nu le-au publicat (pentru 2018: MAEIE, MAI, MADRM, MECC, MSMPS, MJ, APP). *Sunt carențe și la publicarea rapoartelor de implementare a planurilor sectoriale anticorupție*²²: rapoartele pentru 2019 fie n-au fost publicate (SV, MADRM – domeniul agroalimentar), fie publicate unele rapoarte trimestriale (MECC, MSMPS), fie inserate doar rapoartele rezumative (SFS).

În ce privește *actele legislative, acestea sunt dispersate deseori la diferite rubrici ale paginilor web, fiind dificilă căutarea lor; la unele APC rubricile destinate cadrului legal nu sunt completate; există referințe la acte abrogate* (spre ex., legile cu privire la conflictul de interese, petiționare, prevenirea și combaterea corupției).

Este de remarcat că *unele pagini web sunt în dezvoltare și nu conțin informații arhivate sau referințe la versiunea anterioară a paginilor web*. Un șir de informații *sunt plasate la rubrici improprii*, de ex., raportul privind transparența decizională – la rubrica Statistici (MADRM), achizițiile publice – la rubrica Servicii (MJ).

Autoritățile nu respectă, de regulă, cerința de a insera data publicării/ultimei actualizări pe informațiile plasate pe pagina web, excepție fiind anunțurile/comunicatele de presă, referințele la unele rapoarte sau acte interne. Niciuna din autorități n-a indicat sursa informațiilor/subdiviziunea responsabilă de furnizarea acestora, chiar dacă unele autorități au regulamente interne care stabilesc responsabilități de elaborarea anumitor informații.

Pe portalul datelor deschise, în profilul APC monitorizate, sunt plasate o serie de seturi de date, *o parte din ele nefiind actualizate* (de ex., ce țin de activitatea MADRM, MSMPS, MJ, PF). Doar 1/4 din autorități au inserat pe paginile web cataloage/liste actualizate ale datelor deschise (MF, SFS, SV), asigurând accesul la asemenea date.

Recomandări:

Privind cadrul de reglementare: a exclude obligativitatea plasării pe paginile web a unor indicatori perimați, de ex., planurile de integritate și rapoartele privind executarea acestora; a evita, în măsura posibilităților, dublarea cerințelor de publicare a acelorași informații în diferite documente de politici publice; a asigura ca indicatorii de evaluare/progres din documentele de politici publice să fie cât mai expliciti; a extinde aria entităților publice raportoare despre delegarea personalului în deplasări (a nu se limita doar cu cele subordonate Guvernului) și a asigura plasarea informațiilor pe portalul datelor deschise www.date.gov.md.

²² Cerința de publicare a rapoartelor trimestriale este aplicabilă SV, SFS, MAI, APP, MSMPS, MECC, MADRM.

Pentru autoritățile publice:

- a elabora și aplica regulamente privind publicarea și actualizarea materialelor pe pagina-web, sau, după caz, a completa actele interne existente cu atare prevederi (eventuale exemple - regulamentele MAI, MJ, SFS);
- a plasa pe paginile web informațiile obligatorii lipsă, în special: rapoartele anuale de activitate; informațiile privind executarea bugetelor; strategiile sectoriale de cheltuieli; dările de seamă privind rezultatele achizițiilor publice (pe toate tipurile de proceduri); informațiile despre programele și proiectele, beneficiar al cărora este autoritatea; rapoartele despre implementarea PA SNIA și, după caz, a planurilor sectoriale anticorupție; rezultatele controalelor și auditurilor efectuate în cadrul autorităților publice;
- a insera pe paginile web cataloagele datelor deschise, listele serviciilor prestate de autorități și entitățile subordonate, a asigura actualizarea lor și conexiunea cu portalurile guvernamentale www.date.gov.md, www.servicii.gov.md;
- a asigura o mai bună vizibilitate rubricilor destinate primirii cetățenilor în audiență și depunerii petițiilor;
- a inventaria conținutul paginilor web și exclude informațiile plasate la rubrici improprii, precum și a asigura arhivarea informațiilor/conexiunea cu versiunea anterioară a paginii web;
- a asigura ca informațiile plasate pe pagina web să includă referințe la data publicării (ultimei actualizări, precizări) și sursa de informație (subdiviziunea responsabilă).

2. Transparența decizională

Repere metodologice: în procesul monitorizării au fost analizate informațiile de pe paginile web ale APC și portalul guvernamental www.particip.gov.md prin prisma corespunderii actelor normative relevante, datele din diferite surse fiind confruntate. Tabelele de sinteză care reflectă starea curentă în aplicarea politicii, constatările și propunerile individuale de îmbunătățire a situației în APC, sunt prezentate în Anexa 2.

Pornind de la prevederile legale, dar și esența procesului decizional din perspectiva asigurării transparenței, în procesul de monitorizare, au fost urmăriți următorii indicatori de bază:

- disponibilitatea compartimentului web dedicat transparenței procesului decizional;
- disponibilitatea regulilor interne privind transparența procesului decizional;
- numirea persoanei responsabile de coordonarea procesului de consultare publică (disponibilitatea informației referitoare la aceasta);
- disponibilitatea programelor de elaborare a proiectelor de decizii;
- disponibilitatea anunțurilor privind inițierea elaborării deciziei;
- disponibilitatea anunțurilor privind retragerea unui proiect din procesul de elaborare;
- disponibilitatea anunțurilor privind organizarea consultării publice;
- disponibilitatea proiectelor de decizii, materialelor aferente, deciziilor adoptate;
- disponibilitatea rezultatelor consultării publice;
- disponibilitatea rapoartelor anuale privind transparența procesului decizional;
- disponibilitatea informației referitoare la linia telefonică instituțională de informare a societății civile;
- disponibilitatea listei părților interesate;
- respectarea termenelor;
- raportul Încălcări/Sancțiuni.

Prezentarea generală a cadrului legal

În temeiul art. 10 alin. (1) lit. j) din Legea integrității, nr. 82/2017, asigurarea transparenței în procesul decizional este una din măsurile de asigurare a climatului de integritate instituțională. În acest scop, conducătorul entității publice, potrivit art. 20 alin. (2) din legea citată, este obligat:

- să instituie mecanisme de cooperare și de parteneriat cu societatea prin adoptarea regulilor interne privind procedurile de informare, consultare și participare în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor, prin întocmirea listei generale a părților interesate, precum și prin desemnarea agenților publici responsabili de asigurarea transparenței în procesul decizional din entitatea publică;
- să asigure informarea publicului asupra organizării procesului decizional prin: publicarea informației referitoare la programele (planurile) anuale de activitate ale entității publice; publicarea informației privind regulile interne adoptate, a listei generale a părților interesate, precum și a informației privind agenții publici desemnați responsabili de asigurarea transparenței în procesul decizional din entitatea publică; informarea publicului, prin intermediul anunțurilor scrise, privind inițierea elaborării deciziei sau, după caz, privind retragerea unui proiect de decizie din procesul de elaborare; punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia; publicarea raportului anual privind asigurarea transparenței în procesul decizional din cadrul entității publice;
- să asigure recepționarea și examinarea recomandărilor părților interesate în scopul utilizării lor la elaborarea proiectelor de decizii;
- să asigure consultarea opiniei părților interesate la examinarea proiectelor de decizii;
- să asigure anunțarea și organizarea ședințelor publice la care se adoptă deciziile;
- să asigure informarea publicului referitor la deciziile adoptate atât în regim obișnuit, cât și în regim de urgență, cu prezentarea argumentării;

- să sancționeze disciplinar agenții publici care nu au realizat obligațiile menționate mai sus, încredințate lor în conformitate cu regulile interne adoptate și cu legislația specială în domeniu.

În sensul art. 2 din legea citată, entitate publică este persoana juridică cu statut de:

- autoritate publică, autoritate centrală, autoritate publică centrală de specialitate, autoritate publică locală, precum și de structură organizațională de pe lângă sau din sfera de competență a acestora;
- autoritate, instituție, organ, organizație, oficiu sau agenție de stat, autonomă, independentă, de autoadministrare și/sau de reglementare;
- Curte Constituțională, instanță de judecată, procuratură;
- întreprindere de stat sau municipală, societate pe acțiuni în care statul deține pachetul prioritar de acțiuni.

Lege specială în domeniu constituie **Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional** (Legea nr. 239/2008). Legea citată stabilește normele aplicabile pentru asigurarea transparenței procesului decizional din cadrul autorităților administrației publice centrale și locale, altor autorități publice și reglementează raporturile lor cu părțile interesate. În sensul legii, persoane interesate sunt cetățenii, asociațiile, persoane juridice de drept privat, care ar putea fi afectați de adoptarea deciziei și care pot influența procesul decizional. Este de notat că prin cetățean se înțelege atât persoana fizică care deține cetățenia Republicii Moldova, cât și cetățeanul străin sau apatridul.

Sub incidența legii cad: Parlamentul; Președintele Republicii Moldova; Guvernul; autoritățile publice autonome; autoritățile administrației publice centrale de specialitate; autoritățile unităților teritoriale autonome cu statut juridic special; autoritățile administrației publice locale; persoanelor juridice de drept public și privat care gestionează și utilizează mijloace financiare publice.

Aceste entități sunt obligate să consulte proiectele de decizii care pot avea impact social, economic, de mediu (asupra modului de viață și drepturilor omului, asupra culturii, sănătății și protecției sociale, asupra colectivităților locale, serviciilor publice). Prevederile legii nu se aplică în procesul de elaborare a deciziilor și de desfășurare a ședințelor la care sunt examinate informații oficiale cu accesibilitate limitată, precum și în procesul de desfășurare a ședințelor operative.

Legea nr. 239/2008, pe lângă dispoziții generale (domeniul de aplicare, scopul, principiile transparenței procesului decizional, drepturile părților interesate, obligațiile autorităților publice), conține reglementări menite să asigure atât transparența procesului de elaborare a deciziilor, cât și transparența procesului de adoptare a deciziilor. De asemenea există prevederi, însă de trimitere, referitoare la răspunderea pentru nerespectarea transparenței procesului decizional. Astfel, nerespectarea prevederilor Legii nr. 239/2008 constituie abatere disciplinară și se sancționează conform prevederilor Codului muncii al Republicii Moldova sau ale legislației speciale. Persoanele fizice și persoanele cu funcții de răspundere poartă răspundere în conformitate cu Codul contravențional al Republicii Moldova.

Prevederile Legii nr. 239/2008 au fost dezvoltate inițial - prin Hotărârea Guvernului nr. 96/2010 „Cu privire la acțiunile de implementare a Legii nr. 239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional”, ulterior substituită prin Hotărârea Guvernului nr. 967/2016 „Cu privire la mecanismul de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional”.

Cadrul logic al procesului decizional din perspectiva asigurării transparenței

Din perspectiva asigurării transparenței, procesul decizional parcurge cinci etape de bază:

- informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;
- punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;
- consultarea părților interesate;
- examinarea recomandărilor părților interesate;

- informarea publicului referitor la deciziile adoptate.

Informarea privind procesul decizional poate fi efectuată fie prin informarea generală (pentru un public larg nedefinit), fie prin informarea direcționată (pentru părțile interesate definite incluse în lista întocmită și actualizată de autoritate).

Informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei urmează să se efectueze prin anunț plasat pe pagina web oficială a autorității-autor în termen de cel mult 15 zile lucrătoare de la inițiere. Anunțul privind inițierea elaborării deciziei trebuie să conțină câteva elemente obligatorii:

- argumentarea necesității de a adopta decizia;
- termenul-limită, locul și modalitatea în care părțile interesate pot prezenta sau expedia recomandări;
- datele de contact ale persoanelor responsabile de recepționarea și examinarea recomandărilor (numele și prenumele, numărul de telefon, adresa electronică).

Punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia se asigură prin publicarea obligatorie a acestora pe pagina web. Materialele aferente includ în special:

- note informative comprehensive;
- studii analitice;
- analize ex-ante;
- tabele de concordanță cu legislația comunitară.

Consultarea părților interesate poate fi efectuată prin mai multe modalități, inclusiv prin:

- solicitarea opiniilor;
- instruirea grupurilor de lucru permanente sau ad-hoc;
- organizarea dezbaterilor publice;
- desfășurarea audierilor publice;
- realizarea sondajelor publice.

Anunțul privind organizarea consultărilor publice și materialele aferente sunt făcute publice cu cel puțin 15 zile lucrătoare înainte de definitivarea proiectului de decizie. Anunțul privind organizarea consultărilor publice trebuie să includă următoarele elemente obligatorii:

- argumentarea necesității de a adopta decizia;
- data plasării anunțului;
- termenul-limită de prezentare a recomandărilor;
- modalitatea accesului la proiectul de decizie;
- modalitatea consultărilor publice;
- modalitatea prezentării recomandărilor;
- numele și datele de contact ale persoanelor responsabile de recepționarea recomandărilor.

Părțile interesate pot să prezinte recomandări atât în formă scrisă, cât și în formă verbală. Termenul de prezentare a recomandărilor trebuie să constituie cel puțin 10 zile lucrătoare de la data mediatizării anunțului referitor la inițierea elaborării deciziei sau de la data mediatizării anunțului privind organizarea consultărilor publice. Sinteza recomandărilor parvenite trebuie să fie plasată pe pagina web.

În caz de retragere a unui proiect de decizie din procesul de elaborare, un anunț în acest sens urmează să se plaseze pe pagina web. La fel, este de notat că o decizie ar putea fi adoptată în regim de urgență fără a fi consultată public. Însă, în asemenea cazuri, în termen de cel mult 10 zile lucrătoare de la adoptare, se aduce la cunoștința publicului argumentarea necesității adoptării deciziei în regim de urgență.

Etapă finală în procesul de asigurare a transparenței constituie informarea publicului despre deciziile adoptate, inclusiv prin publicarea acestora pe pagina web.

Mecanismele instituționale de consultare publică

În condițiile cadrului legal, autoritățile publice sunt obligate să instituționalizeze mecanismele de consultare publică. În acest scop, autoritățile trebuie:

- să aprobe reguli interne privind transparența procesului decizional;
- să desemneze persoane responsabile de coordonarea procesului de consultare publică;
- să instituie linii telefonice instituționale de informare a societății civile;
- să creeze, pe paginile web, compartimente dedicate transparenței decizionale.

Compartimentul dedicat transparenței decizionale trebuie să conțină următoarele elemente:

- regulile interne;
- informația privind persoana responsabilă de procesul decizional;
- programe de elaborare a proiectelor de decizii;
- anunțurile privind inițierea elaborării deciziei;
- anunțurile privind retragerea unui proiect din procesul de elaborare;
- anunțurile privind organizarea consultării publice;
- proiectele de decizii, materialele aferente, deciziile adoptate;
- rezultatele consultării publice;
- raportul anual privind transparența procesului decizional.

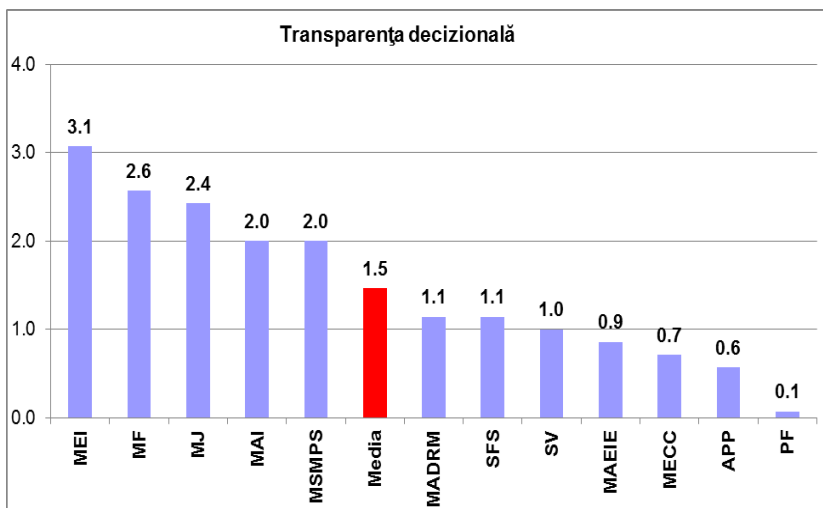
Potrivit celor reținute anterior, autoritatea are obligația să desemneze persoana responsabilă de coordonarea procesului de consultare publică. Una din atribuțiile de bază ale acesteia constă în întocmirea unei liste generale a părților interesate. Persoanele interesate urmează a fi informate prioritar despre procesul decizional al autorității. Lista trebuie să fie actualizată semestrial, inclusiv cu indicarea datelor despre părțile interesate (numele și prenumele cetățenilor, denumirile asociațiilor, altor părți interesate, informația de contact a acestora), care au solicitat în scris informarea despre procesul decizional al autorității. O altă atribuție a persoanei responsabile de coordonarea procesului de consultare publică constituie elaborarea raportului anual privind transparența procesului decizional. Raportul trebuie să fie făcut public nu mai târziu de sfârșitul lunii ianuarie din anul imediat următor anului de referință și trebuie să includă următoarele elemente de bază:

- numărul deciziilor adoptate;
- numărul total al recomandărilor recepționate;
- numărul întrunirilor consultative și al ședințelor publice organizate;
- numărul contestațiilor și sancțiunilor.

Constatări

În corespundere cu metodologia de monitorizare, în funcție de constatările privind aplicarea politicii anticorupție de către entitățile monitorizate, la starea de fapt din 09.03.2020, acestea le-au fost atribuite punctaje/scoreuri (la o scară de la 0 la 4), fiind întocmit clasamentul, care este prezentat în cele ce urmează. Scorul mediu per politică este de 1,5 puncte.

Chiar dacă toate entitățile au reușit să creeze pe paginile oficiale compartimente dedicate transparenței decizionale, aceste compartimente



necesită încă a fi dezvoltate. Mai mult, MECC și MADRM s-au limitat la asigurarea, de pe paginile web, a accesării modulelor de pe www.particip.gov.md. În cazul PF, compartimentul pare a fi completamente abandonat, informațiile nefiind actualizate de mai mulți ani.

Din cele 12 entități monitorizate, 6 autorități (MAEIE, MECC, MADRM, SV, PF, APP) nu au asigurat adoptarea/disponibilitatea regulilor interne privind transparența procesului decizional. De altfel, acestea nu totdeauna sunt plasate la compartimentul dedicat transparenței decizionale (cu titlu de exemplu a se vedea MF).

Persoana responsabilă de coordonarea procesului de consultare publică este concretizată de MEI și MSMPS. Paginile web ale acestor autorități conțin informații exhaustive în acest sens. În cazurile celorlalte entități, informațiile fie sunt indisponibile, fie sunt confuze.

Cu titlu de exemplu, în cazul MJ, potrivit regulilor interne, responsabilitatea este delegată Cabinetului ministrului, iar potrivit informațiilor de pe pagina web - Direcției analiză, monitorizare și evaluare a politicilor. Unicele date de contact disponibile pe pagina web constituie adresa electronică a direcției.

Un alt exemplu – MAI. Potrivit regulilor interne, coordonator al procesului de consultare publică a fost desemnată Direcția analiză, monitorizare și evaluare a politicilor. La regulile interne, este anexată lista persoanelor responsabile de asigurarea transparenței procesului decizional din cadrul subdiviziunilor aparatului central, autorităților administrative și instituțiilor subordonate din subordine. Această listă, care nu se accesează separat de la sub-compartimentul respectiv de pe pagina web, nici nu concretizează persoana din Direcția analiză, monitorizare și evaluare a politicilor, care ar fi responsabilă de coordonarea procesului de consultare publică.

Din cele 12 entități monitorizate, doar 2 entități (MF, MEI) dispun de programe anuale de elaborare a proiectelor de decizii. În cazul MEI este disponibil doar programul pentru anul 2019. În ambele cazuri – programele nu concretizează proiectele care vor fi supuse obligatoriu consultării publice. În cazurile altor 5 entități monitorizate (MJ, MECC, MSMPS, MADRM, SV) anumite informații se conțin în planurile anuale de activitate, care, însă, nici ele, nu conțin date referitoare la proiectele care vor fi supuse obligatoriu consultării publice. Astfel, MADRM a publicat doar planul de activitate pentru anul 2018. În privința celorlalte entități, informațiile sunt indisponibile.

Situația este mai bună în ceea ce privește anunțurile privind inițierea elaborării deciziei – 8 (MJ, MF, MEI, MAI, MAEIE, MADRM, SFS, APP) din 12 entități le-au făcut disponibile pe paginile web. Totuși, în cazurile unor entități anunțurile nu totdeauna conțin elementele stabilite de lege.

În ceea ce privește anunțurile de retragere a unui proiect din procesul de elaborare, doar o singură entitate (MEI) are publicat pe pagina web un astfel de anunț, care însă nu conține data plasării.

Din cele 12 entități monitorizate, 6 entități (MJ, MF, MEI, MAI, MAEIE, SV) au plasat pe paginile web anunțurile privind organizarea consultării publice. Totuși, este de notat că anunțurile nu totdeauna cuprind elementele obligatorii. De altfel, în cazul MJ, pe pagina web oficială, pentru anul 2018 nu este nici un anunț, iar pentru anul 2019 – un singur anunț.

Toate entitățile, cu excepția PF, au plasat pe paginile web proiecte de decizii. În ceea ce privește materialele aferente, în buna parte a cazurilor, sunt disponibile notele informative. Situația este alta în ceea ce privește deciziile adoptate. Practic, toate entitățile monitorizate, cu excepția MEI, nu urmăresc finalitatea procesului de adoptare a deciziilor.

O problemă este și indisponibilitatea rezultatelor consultării publice. Toate entitățile au deficiențe în acest sens.

Din cele 12 entități monitorizate, 6 entități (MJ, MF, MEI, MAI, MECC, MSMPS) și-au plasat rapoartele privind transparența procesului decizional pentru anul 2018 pe paginile web. Nici o autoritate nu au făcut disponibile rapoartele pentru anul 2019 în termenul prevăzut de punctul 42 din Regulamentul cu privire la

procedurile de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional, aprobat prin pct. 1 al Hotărârii Guvernului nr. 967/2016 – sfârșitul lunii ianuarie al anului imediat următor anului de referință.

Informațiile privind liniile telefonice instituționale de informare a societății civile sunt disponibile pe paginile web ale 4 entități (MJ, MF, MEI, MSMPS), iar lista părților interesate este disponibilă pe paginile web ale 6 entități (MJ, MF, MEI, MAI, MSMPS, MADRM) din cele 12 autorități monitorizate.

Din păcate, tuturor entităților sunt de reproșat nerespectarea termenelor, neidentificarea și nesancționarea cazurilor de încălcare a exigențelor legale.

Recomandări

În linii generale, cadrul legal în domeniu oferă posibilitatea implementării politicii. Legea nr. 239/2008 mai rămâne, în unele aspecte, problematică, deși, pe parcursul implementării, a fost de mai multe ori modificată și completată în anii 2010, 2014 și 2016. Evident, reproșurile sunt valabile și pentru Hotărârea Guvernului nr. 96/2010, care nu poate diminua deficiențele actului normativ ierarhic superior. În tabelul ce urmează, reținem deficiențele identificate, dar și recomandările întru depășirea acestora.

Articol/Punct	Textul prevederilor	Obiecții/recomandări
Legea nr. 239/2008		
Art. 2	În sensul prezentei legi, următoarele noțiuni semnifică: <i>asociație constituită în corespundere cu legea</i> – asociație constituită în condițiile legii sau asociație de cetățeni neformală, creată pentru a exprima, a propune și a promova interesele comune ale membrilor săi; ... <i>cetățean</i> – persoană fizică care deține cetățenia Republicii Moldova, precum și cetățean străin sau apatrid, cu excepțiile stabilite de lege; ... <i>parte interesată</i> – cetățeni, asociații constituite în corespundere cu legea, persoane juridice de drept privat, care vor fi afectați, ar putea fi afectați de adoptarea deciziei și care pot influența procesul decizional; ...	În corespundere cu art. 54 alin. (1) literele a) și d) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, conținutul actului trebuie să fie expus într-un limbaj simplu, clar și concis. Noțiunea se redă prin termenul respectiv, evitându-se definiția acesteia sau utilizarea frazeologică. În tot cuprinsul legii, se operează cu noțiunea de „cetățean, asociație constituită în corespundere cu legea, alte părți interesate”, deși prin parte interesată se înțelege, inclusiv, cetățeanul, dar și asociația constituită în corespundere cu legea. Aceasta aglomerează textul legii, împovărându-i conținutul. Este necesară redactarea dispozițiilor astfel încât să se opereze, în exclusivitate, cu noțiunea cuprinzătoare de „parte interesată”.
Art. 3 alin. (3)	Sub incidența prezentei legi cad, de asemenea, persoanele juridice de drept public și privat care gestionează și utilizează mijloace financiare publice.	Textul nu este suficient de clar. Eventual, prin persoane juridice de drept privat care gestionează și utilizează mijloace financiare publice ar putea să se înțeleagă și un agent economic care execută un contract de achiziții publice. Este necesară revizuirea normei, oferindu-i mai multă claritate.
Art. 3 alin. (4)	Autoritățile publice vor consulta cetățenii, asociațiile constituite în corespundere cu legea, alte părți interesate în privința proiectelor de acte normative, administrative care pot avea impact social, economic, de mediu (asupra modului de viață și drepturilor omului, asupra culturii, sănătății și protecției sociale, asupra colectivităților locale, serviciilor publice).	Prevederile ar trebui revăzute din perspectiva Codului administrativ al Republicii Moldova, nr. 116/2018. Legea citată, prin articolele 10 și 12, distinge actul administrativ individual și actul administrativ normativ. De altfel, prevederile sunt formulate prea general. Or, chiar și un act administrativ individual de numire într-o funcție ar putea avea un impact social – mulțumind sau nemulțumind publicul. Pentru a evita interpretarea echivocă și extensivă a prevederilor, este necesară revizuirea normelor. Dacă este dificilă enumerarea

		explicită și exhaustivă a situațiilor de aplicare, este preferabilă enumerarea cazurilor exceptate.
Art. 6 lit. b)	Cetățenii, asociațiile constituite în corespundere cu legea, alte părți interesate au dreptul: ... b) să solicite și să obțină informații referitoare la procesul decizional, inclusiv să primească proiectele de decizii însoțite de materialele aferente, în condițiile Legii privind accesul la informație; ...	Referința la Legea nr. 982/2000 privind accesul la informație este confuză și nepotrivită. Or, în virtutea art. 16 alin. (1) din legea citată, informațiile, documentele solicitate vor fi puse la dispoziția solicitantului din momentul în care vor fi disponibile pentru a fi furnizate, dar nu mai târziu de 15 zile lucrătoare de la data înregistrării cererii de acces la informație. Acest termen este disproporționat scopului declarat al Legii nr. 239/2008. Este necesară stabilirea unui termen rezonabil de primire a informației solicitate în condițiile Legii nr. 239/2008.
Art. 9 alin. (1)	După inițierea procesului de elaborare a deciziei, autoritatea publică va plasa, în termen de cel mult 15 zile lucrătoare, anunțul respectiv pe pagina web oficială, îl va expedia imediat prin intermediul poștei electronice părților interesate, îl va afișa la sediul sau într-un spațiu accesibil publicului și/sau îl va difuza în mass-media centrală sau locală, după caz.	Termen exagerat și disproporționat scopului declarat al legii. Este necesară revizuirea acestuia. Or, este vorba de un anunț privind inițierea procesului de elaborare a deciziei. Pentru comparație, în virtutea art. 12 alin. (2), termenul de prezentare a recomandărilor asupra proiectelor de decizii constituie cel puțin 10 zile lucrătoare.
Art. 16/1	Nerespectarea prevederilor prezentei legi constituie abatere disciplinară și se sancționează conform prevederilor Codului muncii sau ale legislației speciale. Persoanele fizice și persoanele cu funcții de răspundere poartă răspundere contravențională în conformitate cu Codul contravențional al Republicii Moldova.	În lipsa unor prevederi exprese în Codul contravențional al Republicii Moldova, nr. 218/2008, care ar face sancționabile încălcările comise la nivelul administrației publice centrale, mecanismele de sancționare contravenționale vor rămâne inefficiente. În acest sens, este necesară examinarea oportunității completării legislației contravenționale cu prevederi corespunzătoare.
Regulamentul cu privire la procedurile de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional, aprobat prin pct. 1 al Hotărârii Guvernului nr. 967/2016		
Pct. 3 subpct. 6)	Entitățile care cad sub incidența Regulamentului sunt: ... 6) persoanele juridice de drept public și privat care gestionează și utilizează mijloacele financiare publice.	Este necesară revizuirea normei, oferindu-i mai multă claritate.
Pct. 19	După inițierea procesului de elaborare a deciziei, autoritatea publică va plasa, în termen de cel mult 15 zile lucrătoare, anunțul respectiv, conform pct. 5 din prezentul Regulament.	Termen exagerat și disproporționat scopului declarat al legii. Este necesară revizuirea acestuia.

În pofida unui cadru legal suficient de dezvoltat, autoritățile nu totdeauna reușesc să asigure o transparență veritabilă în procesul decizional. Ca dovezi ar putea servi legile devenite deja notorii - „Legea amnistiei capitalului” și „Legea cetățeniei prin investiție”. Totuși, este de remarcat că cele mai controversate inițiative legislative parvin, de obicei, din partea deputaților. Mai mult, în procesul de promovare a unor proiecte de legi, deputații par a fi utilizați tocmai pentru a evita exigențele menite să asigure transparența decizională.

Însă, și performanțele altor autorități, decât Parlamentul, sunt modeste. Aceste rezultate sunt cauzate, mai degrabă, de o aplicare nu tocmai potrivită a prevederilor legale. În fond, per ansamblu, au fost constatate nereguli la toate aspectele.

Este de recomandat tuturor entităților depunerea unor eforturi suplimentare în implementarea politicii, în special în partea ce ține de:

- elaborarea, aprobarea și publicarea procedurilor interne referitoare la transparența în procesul decizional;
- desemnarea responsabililor de coordonarea procesului de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional;
- instituirea liniei telefonice instituționale de informare a societății civile;
- elaborarea, actualizarea și publicarea listei organizațiilor neguvernamentale pe domenii de activitate;
- elaborarea și publicarea în termen a rapoartelor anuale privind transparența procesului decizional;
- identificarea, urmărirea și sancționarea încălcărilor prevederilor legale menite să asigure transparența decizională;
- dezvoltarea, pe paginile web, a compartimentelor dedicate transparenței decizionale prin informațiile cu privire la: regulile interne privind procedurile de informare, consultare și participare în procesul decizional; informația privind numele, prenumele, funcția și numărul de contact al persoanei responsabile de procesul decizional în cadrul autorității publice; programele (trimestriale/anuale) de elaborare a proiectelor de decizii, cu indicarea proiectelor care urmează a fi supuse obligatoriu consultării publice; anunțurile privind inițierea elaborării deciziei; anunțurile privind retragerea unui proiect din procesul de elaborare; anunțurile privind organizarea consultării publice; proiectele de decizii și materialele aferente acestora, precum și deciziile adoptate; rezultatele consultării publice (procese-verbale ale întrunirilor publice consultative, sinteza recomandărilor); raportul anual al autorității publice privind transparența procesului decizional.

Anexa 1 – [Descărcați aici](#)

Anexa 2 – [Descărcați aici](#)

Acest raport a fost elaborat de Transparency International – Moldova în cadrul proiectului „Monitorizarea politicilor anticorupție în autoritățile publice centrale”, susținut de National Endowment for Democracy. Concluziile și recomandările expuse aparțin autorilor nu reflectă neapărat opinia finanțatorului.