TRANSPARENȚA PROCESULUI DECIZIONAL DIN CADRUL UNITĂȚILOR ADMINISTRATIV TERITORIALE DE NIVELUL II[1]

Igor Bucataru,
doctor în ştiinţe politice conferenţiar universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

Local authorities are an important link of the national decision-making process, since they are closer to the citizens and know their needs better. This thesis, based on the principle of subsidiarity, is also proved by the results of the interviews of active citizens in the level-two administrative and territorial units (ATU) and ATUG, carried out by the Promo-LEX monitors. The transparency of the local decision-making process and access to official information are essential in ensuring the efficiency of the decision-making, legality and legitimacy of the involved authorities. Special attention to the level-two administrative authorities and ATUG is caused by the insufficient approach to their activity's transparency in the public administration system of Moldova.

Civic monitoring of the activity of the public administration authorities is necessary and beneficial by virtue of the general mission to improve the quality of the administrative processes and make the stakeholders involved accountable.

Metodologia de monitorizare a transparenței activității autorităților administrațiilor publice locale de nivelul II (APL II) şi a autorităților Unității teritoriale autonome Găgăuzia (UTAG) presupune monitorizarea continuă a instituțiilor şi procedurilor de funcționare ale următoarelor autorități: a. autorități deliberative şi reprezentative: consiliile

[1] Articolul este o sinteză a rezultatelor monitorizării realizate de către Asociația Promo-LEX în perioada 01.01.2017 – 30.06.2017 şi expuse în Raportul nr.1. Monitorizarea Transparenței Activității Administrației Publice Locale de Nivelul II şi a UTA Găgăuzia (https://promolex.md/10415-raportului-nr-1-privind-monitorizarea-transparentei-activitatii-administratiei-publice-locale-de-nivelul-ii-si-a-uta-gagauzia/?lang=ro).

raionale, consiliile municipale (municipiile Bălți și Chișinău), Adunarea Populară a UTAG; b. autorități executive: președintele raionului, primarul general al mun. Chișinău, primarul mun. Bălți, Guvernatorul UTAG.Metodologia a fost elaborată și implementată de către Asociația Promo-LEX în cadrul Programului „Democrație, Transparență și Responsabilitate" (august 2016 – iulie 2019) finanțat de Agenția Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională (USAID).

Din cele expuse, se observă că monitorizării au fost supuse nu doar autoritățile publice raionale ale Republicii Moldova, dar și cele ale municipiilor Bălți și Chișinău (ce la fel se încadrează în nivelul administrativ II), precum și Unitatea Teritorială Autonomă Găgăuzia (UTAG). Conștientizând existența diferențelor în ceea ce privește atribuțiile autorităților publice din respectivele unități administrative și autonome, autorii, în cadrul rapoartelor de monitorizare, au considerat util și rațional de a utiliza o sintagmă de sinteză – APL (administrația publică locală) pentru a desemna administrațiile raionale (32 UAT), municipale (2 UAT) și unitatea cu statut juridic special – UTAG. Unificarea este justificată și de faptul că în calitate de obiect de studiu nu servesc competențele și atribuțiile autorităților, ci gradul de transparență în activitatea lor, cerințele fiind generice la acest capitol pentru toate autoritățile publice nominalizate.

Un rol important în efectuarea monitorizării a avut consultarea părților interesate privind activitatea autorităților APL. În sensul prezentei metodologii, prin părți interesate se are în vedere – cetățenii, lideri de opinie locali, asociațiile constituite în corespundere cu legea, mass-media, alte persoane juridice de drept privat care sunt afectați sau ar putea fi afectați de adoptarea deciziei și care se pot implica și influența procesul decizional. Au fost intervievați în baza acordului benevol, respectiv consultată opinia, a 105 persoane din toate regiunile monitorizate, și care au reprezentat diferite organizații asociații obștești, mass-media, agenți economici și activiști civici.

În vederea realizării obiectivelor monitorizării APL au fost identificate următoarele direcții:

– evaluarea calității comunicării dintre părțile interesate și autoritățile vizate în procesul decizional; analiza conformității

conținutului paginilor web ale autorităților la capitolul „transparență" decizională cu legislația în domeniu;
- identificarea atitudinii APL în raport cu solicitările de furnizare a informației cu caracter oficial; elucidarea gradului de transparență a procesului de pregătire şi realizare a şedințelor autorităților reprezentative şi deliberative;
- evaluarea transparenței procesului bugetar, inclusiv aspecte de bugetare participativă;
- transparența concursurilor pentru ocuparea funcției publice;
- elucidarea subiectului integrității profesionale şi a conflictului de interese; observarea gradului de transparență a procedurilor de achiziții publice şi licitații.

Cadrul legal ce reglementează obiectul cercetării include un şir de acte normative printre care am evidenția: Legea nr. 239 din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional, Legea nr. 982 din 11 mai 2000 privind accesul la informație şi Legea nr. 436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală. Monitorizarea activității APL, din perspectiva Metodologiei, presupune colectarea şi prelucrarea informațiilor calitative şi cantitative prin intermediul unor metode/instrumente de lucru prestabilite: analiza cadrului legal; interviuri şi focus-grupuri cu reprezentanții APL şi a părților interesate (identificarea percepției); observarea directă; monitorizarea şedințelor autorităților reprezentative şi deliberative; scanarea paginilor web ale autorităților publice monitorizate, precum şi a altor instituții publice, la necesitate; etc.

Sinteza constatărilor.

Comunicarea dintre părțile interesate şi autoritățile APL de nivelul II în procesul decizional. Părțile interesate reprezintă cetățenii activi ai societății, ce se implică în influențarea procesului decizional, respectiv conținutul şi calitatea comunicării cu aceştia este una foarte importantă pentru aprecierea gradului de transparență a activității APL. Sinteza calității comunicării în procesul decizional dintre autoritățile APL şi părțile interesate realizată în baza percepției de către funcționarii APL şi părțile intervievate, denotă utilizarea de către aceştia, preponderent,

a calificativelor „relativ/satisfăcător” şi „nesemnificativ/nesatisfăcător” pentru aprecierea procesului. Promo-LEX deduce existența unui dialog între APL şi părți interesate, dar încă insuficient pentru un procesul decizional transparent. Cele mai utilizate canale de comunicare sunt platformele online. Din totalul de 35 de funcționari APL intervievați, ca şi surse principale de transmitere a informației, 34 au menționat pagina web, iar 23 – rețelele sociale. De cealaltă parte, din cele 105 părți interesate intervievate – 89 au folosit pagina web ca şi sursă de informare, iar 30 – rețelele sociale. Aceste canale virtuale sunt urmate ca pondere de utilizare de mass media „tradițională” – ziare, TV, radio, precum şi panouri informative.

Părțile interesate intervievate cunosc în proporție de 58,10% despre organizarea de către autoritățile APL a consultărilor publice, însă participă în număr de 38,10%. Motivele de neparticipare invocate sunt: caracterul formal al consultărilor organizate, absența invitației, participarea la consultările publice organizate de autoritățile APL I (considerate a fi prioritare) şi refuzul de a participa. În acelaşi timp, autoritățile APL nu dezvoltă un mecanism instituționalizat de informare direcționată permanentă a părților interesate, pe probleme de profil, acestea informându-se despre procesul de luare a deciziilor, în majoritatea absolută a cazurilor, din sursele adresate publicului larg. Gradul de implicare a cetățenilor în consultări publice pentru perioada monitorizată, conform percepției funcționarilor APL, a fost „nesemnificativ” şi „relativ” în proporție de 97,14%. Motivele implicării „nesemnificative” a cetățenilor, în opinia APL sunt: apatia, pasivitatea şi lipsa dorinței de implicare din partea cetățenilor; interesul prioritar față de problemele localității; lipsa de informare.

Percepția gradului de accesibilitate a sediilor APL. În rezultatul chestionării s-a stabilit că circa 70,48% consideră ca fiind satisfăcător/nesatisfăcător condițiile de activitate din cadrul sediilor APL II. Faptul dat denotă existența unor multiple carențe în domeniu accesibilității şi asigurării de facilități pentru cetățeni, îndeosebi a celor cu nevoi speciale. Se impune implicarea activă a autorităților în soluționarea unor aşa aspecte importante ca*:* posibilitatea persoanelor cu dizabilități de a avea acces în sediul autorității, înlesnirea mobilității în interiorul clă-

dirii, asigurarea numărului suficient de scaune pe holurile instituției, amenajarea odăii pentru mame cu copii, WC prietenos persoanelor cu necesități speciale etc.

Monitorizarea Gradului de conformitate a conținutului paginilor web ale APL la capitolul transparență decizională cu prevederile legale în domeniu, reflectă, la fel, o situație precară în domeniu. În conformitate cu legislația în vigoare, au fost selectate 9 tipuri de informație ce obligatoriu trebuie să fie reflectate pe pagina web a autorităților publice[2]. Astfel doar în cazul a 3 tipuri de informație s-a constatat că mai mult de 50% din APL se conformează prevederilor legale. Este vorba despre faptul că din totalul de 35 APL – 25 (71,43%) au publicat proiecte de decizii şi materialele aferente; 20 (57,14%) au indicate pe pagina online persoana responsabilă de organizarea procesului decizional, cu publicarea datelor de contact ale acesteia; iar în cazul a 18 APL (51,43%) pe site sunt plasate regulile interne privind procedurile de informare, consultare şi participare în procesul decizional.

De cealaltă parte, au fost raportate rezultate extrem de mici ca valoare la nişte indicatori substanțiali pentru identificarea gradului de eficiență a transparenței procesului decizional: doar 3 APL (8,57%) au publicat anunțurile de inițiere a elaborării proiectelor de decizii şi tot doar 3 APL (8,57%) au plasat pe site-ul oficial sinteza recomandărilor parvenite în rezultatul consultării publice. Aceasta în condițiile în care potrivit rapoartelor prezentate de monitori, anunțuri privind consultarea publică în procesul decizional au fost publicate în mod complet de 16 APL (45,71%). De asemenea, doar 12 APL (34,29%) au publicat rapoarte anuale privind procesul decizional. În fine, analiza datelor per APL, demonstrează că cele mai bune rezultate ale monitorizării gra-

[2] Regulile interne privind procedurile de informare, consultare şi participare în procesul decizional; Informația privind numele, prenumele, funcția şi numărul de contact al persoanei responsabile de procesul decizional; Informația cu privire la programele (trimestriale/anuale) de elaborare a proiectelor de decizii; Anunțurile privind inițierea elaborării deciziei; Anunțuri privind retragerea proiectelor de decizii; Anunțuri privind organizarea de consultări publice; Proiecte de decizii şi materiale aferente acestora; Rezultatele consultării publice; Raportul anual al autorității publice privind transparența procesului decizional.

dului de conformitate a conținutului paginilor web ale APL la capitolul transparență decizională cu prevederile legale în domeniu (7 din 9 tipuri de informație plasate) sunt înregistrate de autoritățile din: Edineț și Bălți.

În vederea identificării *Atitudinii APL față solicitarea de informație cu caracter oficial,* au fost expediate în adresa APL un număr de 71 de solicitări privind accesul la informații cu caracter oficial), a câte 2 solicitări pentru fiecare APL (cu excepția UTAG unde au fost adresate 3 solicitări). Dintre acestea în 40 de cazuri (56,34%) răspunsul a fost furnizat de către APL în termene legale. În 21 de cazuri (29,58%) răspunsul nu a fost oferit, iar în 10 cazuri (14,08%) a fost livrat cu întârziere. Constatăm că în aproape jumătate de cazuri răspunsurile sau nu au fost livrate totalmente, sau au fost furnizate în afara termenului legal. Din cele 50 de răspunsuri livrate (în termen și în afara acestuia), 14 (28%) au avut un conținut incomplet. Solicitările au fost expediate atât de către monitorii Promo-LEX, cât și de către cetățeni care nu sunt implicați direct în procesul de monitorizare. Totuși, subliniem că în cazul solicitărilor cetățenilor ce nu au fost implicați în activități de monitorizare se atestă o pondere de refuz în valoare de 40%, iar în cazul monitorilor – circa 20% din solicitări au rămas fără răspuns.

În cazul a 12 din 35 APL (34,29%) – Basarabeasca, Călărași, Fălești, Florești, Glodeni, Hîncești, Leova, mun. Bălți, Sîngerei, Ștefan Vodă, Telenești și Ungheni – ambele răspunsuri au fost livrate în termene legale, de cealaltă parte, 6 APL (17,14%) – Briceni, Donduşeni, Drochia, Nisporeni, Rezina și Soroca – nu au răspuns solicitărilor privind accesul la informație cu caracter oficial, fapt ce contravine normelor legale în vigoare și exprimă o lipsă totală de transparență pe acest subiect.

Analiza constatărilor deduse din monitorizarea *Gradului de transparență a procesului de pregătire și desfăşurare a şedințelor autorităților deliberative ale APL*, ne permite să remarcăm că, în mare parte, transparența în procesul decizional la nivel local este respectată. Conform monitorilor, în primul semestru al anului 2017, autoritățile deliberative ale APL s-au întrunit în cel puțin 121 de şedințe (nu au fost furnizate informații la solicitare cu privire la cel puțin 4 şedințe desfăşurate de APL Cantemir și Taraclia). Dintre acestea, 60 au fost şedințe ordina-

re şi 61 extraordinare. De asemenea, 115 au fost deliberative (95,04%) şi doar în 6 cazuri numărul consilierilor nu a fost suficient pentru ca şedința să se desfăşoare. Toate şedinţele au fost accesibile monitorizării. Plasarea anunțurilor s-a efectuat, prioritar, prin canale de comunicare online – pe pagina web a APL pentru 96 de şedinţe din 121 (79,33%). Observăm aceeaşi tendință de creştere a rolului mediului online în comunicarea APL cu mediul extern. Termenul de 3 zile lucrătoare de plasare a anunțului a fost respectat în cazul a 108 şedinţe (89,25%).

Printre aspectele negative ar fi de subliniat numărul mare al şedinţelor după care consiliile nu au făcut publice deciziile adoptate. Astfel, din cele 115 şedinţe deliberative petrecute şi monitorizate, doar în 79 de cazuri (68,69%) APL a publicat deciziile adoptate. De asemenea, dintr-un număr de 26 de şedinţe cu subiecte incluse pe ordinea de zi spre examinare în regim de urgenţă, în 17 cazuri (65,38%) publicul, contrar normelor legale, nu a fost informat despre necesitatea includerii şi adoptării unor decizii în regim de urgenţă.

Conceptul de bugetare participativă este încă unul puțin cunoscut. În pofida faptului că cca. 70% din cei intervievați susțin că cunosc despre ce este vorba, analiza răspunsurilor denotă o informare trunchiată şi superficială, redusă la ideea de participare a cetățenilor doar la consultarea proiectului bugetului şi omițând implicarea acestora în procesul de distribuție a banilor publici. Legislația Republicii Moldova nu conține prevederi în acest sens. În calitate de bune practici, dar într-o fază incipientă, pot fi invocate exemplele municipiilor Chişinău şi Bălți.

Examinarea chestionarelor de interviu pe *subiectul transparenței procesului bugetar la nivel local* a părților interesate denotă că din 105 persoane intervievate doar 21 (20%) au declarat că au participat la consultarea publică a proiectului bugetului UAT pentru anul curent. Pe de altă parte însă, studiul aspectelor calitative ale interviurilor indică asupra faptului că implicarea acestora s-a axat mai mult pe informare, nu şi pe oferirea de propuneri sau recomandări pe conținutul subiectelor propuse spre discuție.

În ceea ce priveşte reflectarea pe pagina web APL a etapelor de elaborare, examinare, aprobare şi raportare ale bugetelor UAT (*proiectul bugetului, bugetul adoptat, rectificările şi raportul de executare*),

menționăm că dacă cazul a 25 APL (71,43%) din cele 35 de unități administrative bugetele aprobate au fost publicate pe pagina web oficială, atunci plasarea proiectelor de buget a fost realizată doar în cazul a 14 APL (40%). Pentru transparența procesului decizional, fundamentală este plasarea nu doar a produsului finit, ci în special a celui inițial, în baza căruia se va efectua consultarea publică. De asemenea, specificăm că un număr de doar 21 de APL (60%) au făcut public Raportul de executare a bugetului. În concluzie, autoritățile, ce potrivit monitorilor, s-au conformat exigențelor legale, publicând pe pagina web informația despre toate etapele procesului decizional sunt: Criuleni, Dondușeni, Drochia, Dubăsari, Fălești, Glodeni, Soroca, Strășeni, Ștefan Vodă și Bălți.

Analiza subiectului *Integrității profesionale și a conflictului de interese* au urmărit așa aspecte ca: existența unui Cod de etică instituțional; publicarea CV-urilor conducătorilor autorităților monitorizate; prezentarea spre publicare a declarației de avere și interese personale; existența numărului de telefon anticorupție. Astfel, s-a constatat că nici o autoritate APL nu dispune de Cod de conduită instituțional. În pofida faptului că legislația nu prevede expres, considerăm oportun ca autoritățile să elaboreze și să aplice documente de acest gen în virtutea necesităților sociale și insuficiențelor legale în domeniu. De asemenea, doar în cazul a 2 APL (Chișinău și Telenești) pe pagina web a autorității publice este plasat un număr de telefon cu specificarea caracterului de linie anticorupție. Conform monitorilor, în cazul a 16 (45,71%) APL din 35 sunt publicate CV conform subiecților stipulați: președinților și vicepreședinților de raion; a primarilor și viceprimarilor (mun. Bălți și Chișinău); Guvernatorului și președintelui Adunării Populare al UTAG. În 12 cazuri (34,29%) pe pagina web a autorității nu este plasat nici un document de acest gen. În fine, cu referință la persoanele cu funcții de demnitate publică menționate mai sus, la data de 30 iunie 2017 pe pagina web a ANI, contrar normelor legale, nu era publicată nici o declarație de avere și interese personale.

În ceea ce privește *Transparența concursurilor pentru ocuparea funcției publice* se constată o stare moderat pozitivă la compartimentul. Autoritățile APL care au indicat organizarea concursurilor au respectat

în marea lor majoritate condiţiile de publicitate a concursului prin plasarea anunţului şi a condiţiilor pe pagina web, în mass-media şi pe panouri informative. Abordat în particular, pe surse de informare, gradul de plasare a informaţiei a variat între 80,65% (mass-media) şi 96,77% (pagina web). Dar, tratând problema în plenitudine, deducem că doar 67,74% din APL au utilizat toate cele trei canale de comunicare stabilite de legislaţie.

Transparenţa procedurilor de achiziţii publice a fost evaluată în baza analizei publicităţii următoarelor tipuri de documente: planul de achiziţii anual; anunţul de intenţie; contractele de achiziţii; darea de seama anuală; rapoarte ale grupurilor de lucru. În calitate de concluzie, menţionăm că site-urile oficiale ale APL asigură un nivel scăzut al transparenţei procesului de achiziţii publice. Chiar dacă legislaţia conţine prevederi în acest sens, publicitatea procesului de achiziţii pe paginile web ale autorităţilor publice pentru perioada monitorizată s-a rezumat la publicarea: planurilor de achiziţie de către 42,86% din APL (15 din 35), a anunţurilor de intenţie de către 42,86% (15 din 35 APL) şi a contractelor atribuite de către 34,29% (12 din 35 APL). Constatări şi mai alarmante reies din incidenţa cazurilor de publicare pe site-urile oficiale ale APL a dărilor de seamă privind achiziţiile publice de valoare mică – 14,29% (doar 5 din 35 APL au publicate documentele respective) şi, respectiv, a rapoartelor trimestriale/semestriale şi anuale privind monitorizarea executării contractelor de achiziţie publică – 5,71% (2 din 35 APL). Reieşind din situaţia precară la capitolul transparenţa procedurilor de achiziţii publice de pe paginile web ale APL, precum şi în baza legislaţiei în domeniu, monitorii Promo-LEX au utilizat pentru analiza subiectului şi sistemul informaţional ”Registrul de stat al achiziţiilor publice” al Agenţiei Achiziţii Publice.

Ca şi conţinut, constatăm că 65% din suma totală a achiziţiilor APL este destinată reparaţiei drumurilor şi clădirilor, iar 12% - pentru achiziţionarea produselor petroliere. Concomitent, 5% din suma achiziţiilor sunt pentru procurare de autoturisme, însă preţul de achiziţie per unitate este diferit: de la 239 mii lei (APL Sîngerei), până la 530 mii lei (APL Edineţ). De asemenea, Asociaţia Promo-LEX constată un grad înalt de atribuire a contractelor de achiziţie în baza unui număr foarte mic de

oferte participante la concurs. Astfel, 19% din contractele de achiziție (valoarea totală - 13,8 mln. lei) semnate de APL în rezultatul desfăşurării licitațiilor deschise/cererii ofertelor de prețuri, au fost semnate în baza unei singure oferte participante la concurs. Obiectul achizițiilor acestor contracte au fost produse petroliere, reparația drumurilor, autoturisme şi alte bunuri şi servicii.

În concluzie, efortul de monitorizare efectuat de către Asociația Promo-LEX demonstrează un grad scăzut de conformitate a activităților administrațiilor publice locale de nivelul II cu cerințele legale din domeniul asigurării transparenței decizionale pentru nivelul administrativ respectiv, pentru perioada monitorizată.