

Anul 2021

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

Cancelaria de Stat

Martie 2022

Cuprins:

1. Abrevieri.....	2
2. Norme generale	3
3. Date 2021	5
4. Aplicarea cerințelor stabilite de legislația națională	8
5. Dezvoltarea mecanismelor de participare electronică în procesul decizional.	11
6. Implicarea societății civile în procesul de implementare.....	18
7. Analize în domeniu, deficiențe identificate, concluzii	19
8. Constatări și recomandări.....	21

1. Abrevieri

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

2. Norme generale

Accesul la informații reprezintă dreptul legal al cetățenilor de a solicita și de a primi informații de la autoritățile publice, acest drept fiind și o componentă fundamentală a standardelor naționale și internaționale care sprijină participarea publicului la luarea de decizii.

Cadrul de reglementare de domeniu al Republicii Moldova stabilește instrumentele necesare menite să asigure transparența decizională și să responsabilizeze autoritățile pentru o guvernare transparentă și deschisă.

Încrederea cetățenilor în administrație este unul dintre factorii principali ai democrației, iar această încredere depinde de experiențele legate de corectitudinea administrării, dar și de oportunitățile de a participa și de a influența procesele de luare a deciziilor.

Factorii cheie cu impact de sporire a acestui statut sunt: centrarea pe cetățean, deschiderea, transparența și colaborarea.

În procesul de elaborare și de adoptare a deciziilor, autoritățile publice sunt obligate să ofere informații în mod deschis și explicit despre activitatea lor și să asigure accesul cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate la consultarea publică a deciziilor elaborate, a proiectelor de acte normative inițiate precum și la datele și informațiile de interes public.

Procesele de consultare a cetățenilor trebuie să respecte atât legislația națională care se ocupă de această problemă, cât și practicile recomandate la nivel internațional.

Cadrul normativ național care reglementează transparența decizională cuprinde următoarele acte normative de bază:

- ✓ ***Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional***, care stabilește standardele și procedurile privind implicarea cetățenilor, asociațiilor și a altor părți interesate în procesul de luare a deciziilor atât la nivel național, cât și la nivel local;
- ✓ ***Legea nr.100/2017 privind actele normative***, care descrie etapele de legiferare a proiectelor de acte normative, inclusiv procesul consultărilor publice;
- ✓ ***Hotărârea Guvernului nr.967/2016 cu privire la mecanismul de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional***, care stabilește procedurile menite să asigure transparența în procesul de luare a deciziilor la nivelul executivului;

✓ ***Hotărârea Guvernului nr.610/2018 privind aprobarea Regulamentului Guvernului***, ce prevede regulile de elaborare și promovare a actelor normative de către Guvern, inclusiv consultările publice, precum și relația dintre Guvern și societatea civilă.

✓ ***Hotărârea Guvernului nr.386/2020 cu privire la planificarea, elaborarea, aprobarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea documentelor de politici publice***, ce impune transparentizarea etapelor de elaborare a documentului de politici.

Legea privind transparența în procesul decizional nr.239/2008, care are la bază prevederi ale legislației europene, stabilește principiile și cerințele esențiale privind informarea, consultarea și participarea sectorului asociativ, a cetățenilor și altor părți interesate de procesul de elaborare și adoptare a deciziilor atât la nivel național, cât și la nivel local.

Principiul transparenței în procesul decizional, presupune asigurarea accesului cetățenilor la proiectele de decizii aflate în gestiunea APC, APL precum și participarea activă la consultarea publică a acestora în scopul luării deciziilor administrative coordonate.

Transparența, în sens larg, se referă la accesul liber la informații de orice fel, la posibilitatea de a participa sub orice formă și a pune la dispoziția publicului informații relevante și în timp util cu privire la activitățile desfășurate de către autoritățile și instituțiile publice.

Implicarea publicului în procesul decizional constă în a îmbunătăți calitatea deciziilor adoptate și legitimitatea socială a acestora. Antrenarea în procesul de elaborare a actelor normative a organizațiilor nonguvernamentale, a diferitor grupe interesate din toate sectoarele, **contribuie la elaborarea unor decizii echilibrate în corespundere cu interesele comunității și a societății în ansamblu.**

Sunt evidențiate cel puțin 3 categorii de beneficiari pentru care componenta transparenței decizionale în activitatea autorităților publice are un rol important:

- a) Cetățenii activi, care își doresc să contribuie la o societate condusă după reguli clare, corecte, care să reflecte interesele comunității;
- b) ONG-urile și grupuri ale societății civice care se implică cu determinare în realizarea proiectelor la nivel local și național, în protejarea drepturilor fundamentale ale cetățenilor;
- c) Specialiștii care au cunoștințele necesare și dorința de a contribui la ajustarea unor proiecte de acte normative care să fie implementate cu succes.

Pentru optimizarea transparenței decizionale și a participării cetățenești la procesul de adoptare a proiectelor de acte normative, instrumentele și procedurile legale stabilite, necesită a fi îmbunătățite și perfecționate continuu.

Asigurarea unei transparenței multilaterale de către autoritățile publice **conduce în mod sigur la creșterea responsabilizării, performanței și încrederii în sectorul public.**

Actul normativ ce reglementează procedurile care să asigure transparența în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor este **Hotărârea Guvernului nr.967/2016** cu privire la mecanismul de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional.

Principiul asigurării transparenței, publicității și accesibilității, care clarifică anumite aspecte privind participarea societății civile la elaborarea actelor normative și la dezbaterile acestora în procesul de consultare/avizare, este reglementat și de prevederile **Legii nr.100/2017 privind actele normative**, precum și **Hotărârile Guvernului nr.610/2018 privind Regulamentul de activitate al Guvernului.**

3. Date 2021

De la începutul anului 2021, în perioada activității Guvernului Ciocoi, au fost organizate 16 ședințe de Guvern, cu întocmirea a 16 Ordini de zi, în cadrul cărora au fost discutate 127 subiecte, dintre care 8 au fost excluse, iar alte 3 subiecte incluse suplimentar pe agendă. Pe parcurs, au fost aprobate 145 de acte normative, dintre care 142 aprobate fără obiecții, iar 3 cu propuneri și obiecții, care ulterior au fost definitive. Din totalul de 145 acte normative aprobate - 113 au fost hotărâri de Guvern, 29 dispoziții de Guvern și 3 decizii protocolare. Urmare desfășurării ședințelor de Guvern, au fost întocmite 16 stenograme și 16 procese-verbale, expediate participanților în termenele stabilite.

Din luna iulie 2021, de la instituirea Guvernului Gavrilița, până la sfârșit de an, au avut loc 24 ședințe de Guvern.

În total pe parcursul anului 2021, au fost desfășurate 40 de ședințe ale Guvernului, fiind întocmite 40 ordini de zi, care au fost expediate participanților și invitaților împreună cu materialele aferente. În cadrul acestor ședințe au fost aprobate **485** de hotărâri ale Guvernului, **287** dispoziții ale Guvernului și **14** decizii protocolare.

În anul cu referință, pentru ședințele de Guvern au fost redactate circa 1160 proiecte de acte normative (609 documente în limba română și 551 în rusă), cu un număr total de 8027 pagini.

Astfel, în total în anul 2021 au fost **aprobate și emise 786 documente: 485 de hotărâri de Guvern** (inclusiv 4 secrete), **287 dispoziții** (dintre care 209 aprobate și ședință și 78 emise fără aprobare în ședință) și **14 decizii protocolare**.

În aceeași perioadă au avut loc **34 de Ședințele ale secretarilor generali ai ministerelor**. În vederea asigurării bunei desfășurări a acestor ședințe, au fost întocmite și expediate participanților - 34 Ordini de zi cu 332 de subiecte spre examinare. În agenda ședințelor menționate, 26 de proiecte de acte normative au fost incluse și examinate suplimentar.

Concomitent, pe parcursul perioadei de referință, au avut loc **28 ședințe ale Comisiei Naționale Extraordinare pentru Sănătate Publică**, cu subiecte axate pe identificarea și aprobarea acțiunilor prioritare pentru combaterea și diminuarea efectelor cauzate de virusul Sars-CoV-2.

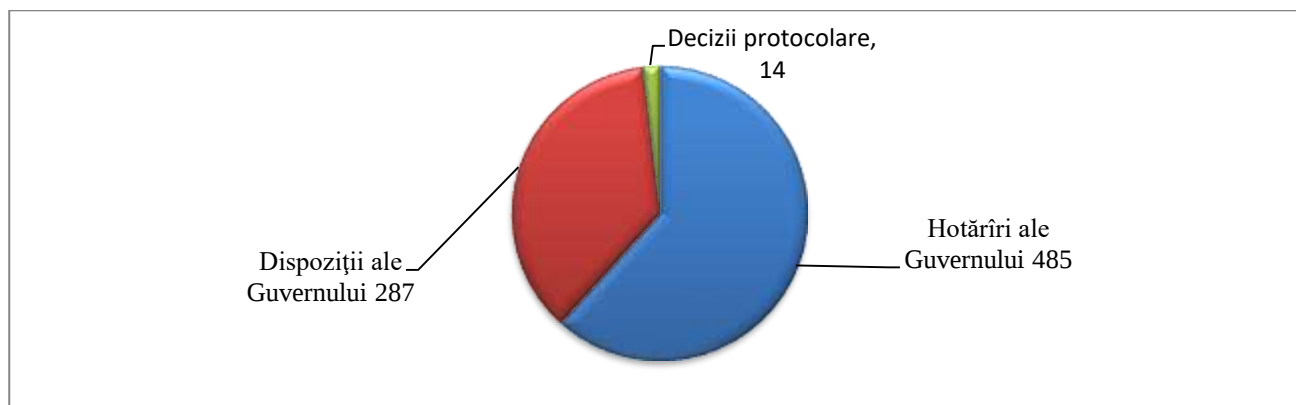
În aceeași perioadă, **Grupul de lucru al Comisiei de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător** s-a întrunit în **35 ședințe** de lucru. Au fost examinate și analizate circa 91 de proiecte de acte normative, soldate cu elaborarea analizelor de impact conforme privind respectarea prevederilor actelor normative fundamentale în proiectele inițiate.

Pe parcursul anului 2021, Cancelaria de Stat a recepționat spre **înregistrare 643** proiecte de acte normative, dintre care, **99 au fost restituite** autorităților pentru aducere în conformitate cu cerințele Regulamentului Guvernului (set incomplet, lipsa coordonărilor prealabile). În procedură (atribuirea numărului unic de înregistrare) au fost **acceptate 544** proiecte de acte normative, dintre acestea, **331** au fost examinate în ședințele secretarilor generali ai ministerelor (301 - anunțate, 24 - neanunțate, iar 6 – restituite fără examinare), **99** de proiecte au fost transmise spre avizare fără examinarea în ședința secretarilor generali, iar **114** au fost preluate spre promovare în ședință de Guvern.

Petru a asigura implementarea principiului transparenței în procesul decizional, Ordinile de zi și proiectele actelor normative de pe agenda ședințelor secretarilor generali și ședințelor Guvernului au fost plasate pe site-ul oficial al Cancelariei de Stat, și respectiv, al Guvernului.

De asemenea, pe parcursul perioadei de referință, au fost examinate un șir de inițiative legislative și, drept urmare, au fost aprobate și prezentate Parlamentului **88 de Avize** ale Guvernului asupra inițiativelor legislative parvenite.

Diagrama nr.1. Acte normative aprobate, a.2021



Potrivit datelor colectate din Rapoartele prezentate de către 25 de autorități publice, 13 ministere, în perioada de referință au aprobat:

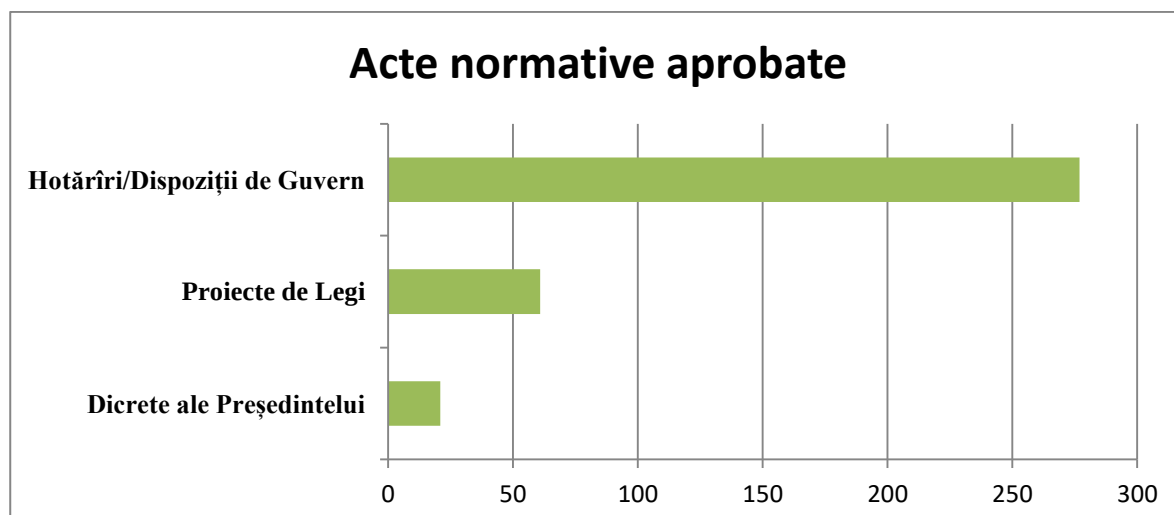
- 21 Decrete ale Președintelui;
- 57 proiecte de legi;
- 265 proiecte de hotărâri/dispoziții ale Guvernului;
- 5423 ordine interne ce țin de activitatea de bază a autorității.

Dintre aceste documente – 5 proiecte de legi, 26 proiecte de acte hotărâri și 38 de ordine au fost examinate și aprobate în regim de urgență.

Alte 12 APC, în perioada raportată, au adoptat: 4 proiecte de legi, 12 proiecte de HG și 1048 de ordine interne.

Astfel, în total, potrivit datelor prezentate/publicate, în perioada de rapoarte, au fost adoptate:

- ✓ 21 Decrete ale Președintelui;
- ✓ 61 proiecte de legi;
- ✓ 277 hotărâri/dispoziții ale Guvernului;
- ✓ 6471 ordine interne.



Potrivit informației colectate de la autoritățile publice centrale, autoritățile apreciază timpul mediu de aprobare a proiectului de act normativ - de la inițiere și până la intrare în vigoare, astfel:

- pentru proiectele de legi – circa 90 zile;
- pentru proiectele de hotărâri/dispoziții ale Guvernului – circa 90 - 150 zile;
- pentru ordine/ordonanțe privind activitatea de bază a APC – de la 15 la 50 zile.

Diagrama nr.2 Timpul mediu calculat pentru aprobarea unor tipuri de acte normative



Conform analizei datelor prezentate, 93% din proiecte de hotărâri și legi promovate de ministere și aprobate pe parcursul anului trecut au fost expuse consultărilor publice, altele fiind aprobate în regim de urgență.

4. Aplicarea cerințelor stabilite de legislația națională

Conform prevederilor pct.2 din Hotărârea Guvernului nr.967/2016, ministerele și alte autorități administrative publice centrale, în termen de până la 2 luni:

- 1) vor actualiza procedurile interne referitoare la transparența în procesul decizional;
- 2) vor desemna responsabili de coordonare a procesului de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional;
- 3) vor institui linia telefonică instituțională de informare a societății civile;
- 4) vor elabora, vor actualiza și vor publica lista organizațiilor neguvernamentale pe domenii de activitate.

În contextul acestor cerințe , majoritatea dintre autorități au reușit să asigure toate condițiile interne pentru organizarea și desfășurarea consultărilor publice, conform prevederilor stabilite.

Din **13** ministere, inclusiv cele nou create, **12** au publicat informații privind coordonatorul consultărilor publice; **12** ministere și-au publicat regulile interne privind consultarea publică, toate ministere au indicat linia/numerele de telefon pentru consultarea cu societatea civilă și **11** dintre ele au publicat lista părților interesate. Rapoartele anuale privind transparența decizională au fost elaborate și plasate pe paginile web de către toate ministerele, cu excepția Ministerului Mediului, raportul căruia a fost prezentat Cancelariei de Stat pe suport de hârtie (urmare reorganizării prin separare de la MADRM, nu s-a reușit concentrarea pe acest sector). Drept urmare, 12 ministere din 13 au respectat toate cele 4 condiții specificate.

Tabel nr.1. Aplicarea de către APC a condițiilor privind consultarea publică cu societatea civilă

APC	Desemnarea responsabililor de consultare publică	Elaborarea reglementării interne privind transparența	Instituirea liniei telefonice	Publicarea listei părților interesate	Publicare a Raportului anual	Programe (anuale/trimestriale) de elaborare a proiectelor de decizii
1. MAI	Ordinul nr.18/2019 DAMEP tel. 022 255-708	Ordinul nr.18/2019	Linie de informare tel. 022 255 860	Lista publicată și actualizată – 72 entități	+	+
2. MAEIE	SAMEP, serviciul diplomației publice, comunicare strategică și interacțiune cu presa	Ordinul nr.291-b-272/2021	Tel. 022578283 022 578254	Este stabilită o practică neformalizată de colaborare cu ONG solicitante	+	-
3. MAIA	Colaboratori ai DAMEP	+	Linia telefonică de informare 022 204516	Lista publicată – 121 entități	+	+
4. MA	Șeful SAMEP	Ordinul nr.512/2016	Linia tel. de informare a societății civile 022 252077 022 252487	Lista publicată și actualizată - 36 entități	+	-
5. MMPS	Subdiviziunile ministerului	Ordinul nr.187/2016	Linia fierbinte 022 268868	Lista ONG pe domenii de	+	+

	responsabile de promovarea proiectelor tel. 022 268883; 022 262 172			activități publicată - 19		
6. MEC	DAMEP tel. 022 233402	Ordinul nr.21/2022	Linia telefonică 022 234609	Lista – 127 OSC, divizate după competențe: educație, cultură, tineret, sport	+	+
7. MIDR	Subdiviziunile responsabile de promovarea proiectelor de acte normative, tel.022 250-609	Ordinul nr.29/2022	Linia verde tel. 022 250500	Lista publicată – 124 entități	+	+
8. MF	DAMEP tel. 022 262671	Ordinul nr.129/2016	Linia de informare a societății civile tel.022262586	Lista publicată – 31 entități	+	+
9. MJ	DAMEP tel. 022 201 440	Ordinul nr. 209/2012	Linia p/u informare 022 204020	Lista publicată – 28 entități -	+	-
10. ME	Serviciul informare și comunicare cu mass-media	Ordinul nr. 493/2018	Linia telefonică 022 250663	Listă publicată – 65 entități	+	+
11. MM	DAMEP	-	-	-	- Prezentat pe suport de hîrtie	+
12. MS	SAMEP, tel.268800	Ordinul nr.386/2021	Linia telefonică 022 721010	Lista publicată	+	+
13. MC	SAMEP, Ordinul nr.23/2022	Ordinul nr.23/2022	Linia telefonică de informare a societății civile 022 233953	Lista publicată - 89 entități	+	-
14. AGEPI	direcția juridică tel. 022 400652	În proces de definitivare	Tel. 022 400652	Lista publicată - 11 entități	+	-
15. BNS	secția juridică, tel. 022 403053	Ordinul nr.33/2010	Linia de informare 022 403000	Lista publicată - 12 entități	+	-
16. ARFC	secția juridică, Tel. 022 881268	Ordinul nr.177/2012	Linia de informare 022881255	Lista publicată	+	-
17. ARI	director general adjunct,	Ordinul nr.21p/2021	Linia fierbinte 022 214080	-	-	-

	tel. 022 241528 audit intern, tel. 022 241234 serviciul juridic, tel. 022 243285					
18. APP	-	-	Linia verde 022 229960	-	-	-
19. ANSA	Direcția juridică Tel. 0222 64675	Ordinul nr.178/2021	Linia fierbinte 022 264640	Lista publicată – 62 entități	+	-
20. AMDM	Tel.022884357	-	Linia verde 022 738755		+	-
21. ANCD	Tel. 022274534	Ordinul nr.63/2021	Linia fierbinte 022296271	- nu au fost identificate	+	-
22. CNAM	serviciu elaborare acte normative, direcția juridică	Ordinul nr.142-A/2018	Tel. 022 780296	Lista publicată – 13 entități	+	-
23. CNAS	Direcția juridică șef secție asistență juridică	Ordinul nr.63/2018	Linia fierbinte 022 257633, 022 257635	Lista publicată – 4 entități	+	-
24. AI	director general adjunct	Ordinul nr. 8 din 27.04.2021	Linie telefonică 022 273654	-	+	-
25. ANA	-	-	Linie fierbinte 022 820-816	-	+	-

Dintre celelalte 12 APC, 5 din au îndeplinit toate cerințele legislației la acest capitol.

8 autorități au elaborat și publicat regulamentele interne, 10 au numit coordonator al procesului, toate dintre ele au instituit linie telefonică și 8 entități au publicat Raportul intern (la data de 28.03.22). Totodată, 6 autorități au publicat lista părților interesate cu care colaborează (în unele cazuri, divizate pe domeniile de interese).

5. Dezvoltarea mecanismelor de participare electronică în procesul decizional

În scopul vizualizării procedurii asigurării transparenței în procesul decizional, pe paginile web oficiale ale autorităților publice, la compartimentul **Transparentă decizională**, sunt plasate anunțuri privind inițierea elaborării proiectului, anunțuri privind organizarea de consultări publice, informații privind rezultatele consultărilor publice și alte informații relevante. Asigurarea transparenței decizionale de către APC este monitorizată de Cancelaria de Stat, cu elaborarea unui raport anual generalizat în acest sens.

Rapoartele instituționale privind asigurarea transparenței în procesul decizional, se elaborează în conformitate cu prevederile Hotărârii Guvernului nr.967/2016, cu publicarea acestora pe paginile web oficiale ale autorităților la compartimentul **Transparentă decizională**, rubrica Rapoarte.

Cele 25 APC care au prezentat informații aferente procesului de consultare a deciziilor/proiectelor de decizii, pe parcursul anului 2021, au publicat: circa **422** de anunțuri privind inițierea elaborării deciziei, **2** anunțuri privind retragerea proiectelor din procesul de elaborare, **346** de anunțuri privind organizarea consultărilor publice, (soldate cu **165** de interveniri de obiecții și propuneri și **237** de proiecte de decizii adoptate).

Tabel nr.2. Date ce țin de publicarea informațiilor cu privire la procesul de consultare a proiectelor de decizii

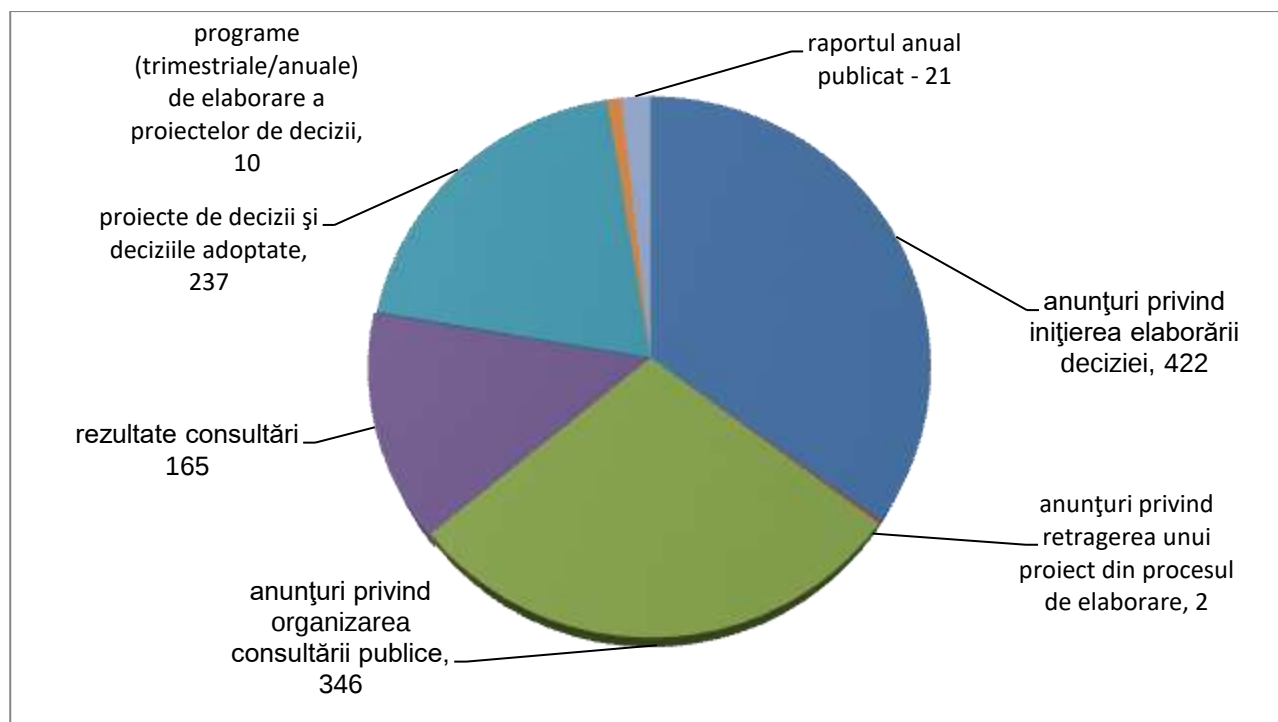
Publicarea:	Nr.	Mijlocul de informare (comunicat de presă, informare direcționată, publicarea pe pagina autorității, pe particip.gov.md)
anunțurilor privind inițierea elaborării deciziei	422	Pagina oficială a instituției, informare direcționată prin e-mail, portalul guvernamental particip.gov.md, comunicat de presă
anunțurilor privind retragerea unui proiect din procesul de elaborare	2	Pagina oficială a instituției
anunțurilor privind organizarea consultării publice	346	Pagina oficială a instituției, informare direcționată prin e-mail, portalul guvernamental particip.gov.md
rezultatelor consultărilor/sinteza recomandărilor	165	Portalul guvernamental particip.gov.md, informare direcționată prin e-mail, pagina oficială a instituției
proiectelor de decizii și materialelor aferente acestora, precum și deciziile adoptate	237	Informare direcționată prin e-mail, comunicat de presă
programelor (trimestriale/anuale) de elaborare a proiectelor de decizii, cu indicarea proiectelor care urmează a fi supuse obligatoriu consultării publice	10	Pagina oficială a instituției
raportul anual al autorității publice privind transparența procesului decizional	21	Pagina oficială a instituției

10 din 25 APC au publicat programe (trimestriale/anuale) de elaborare a proiectelor de decizii, cu indicarea proiectelor care urmează a fi supuse obligatoriu consultării publice, iar 21 de APC au publicat pe pagina web oficială raportul anual al instituției privind transparența în procesul decizional.

Analiza datelor privind raportul dintre numărul consultărilor/sintezelor recomandărilor publicate la numărul de consultări publice anunțate, rezumă că 48 % din consultări s-au soldat cu rezultate, având impact asupra deciziilor adoptate.

Diagrama nr.2 Rata de publicare a anunțurilor

Rata de publicare a anunțurilor privind inițierea/elaborarea deciziilor vizavi de anunțurile ce țin de organizarea consultărilor publice a proiectelor de acte normative pentru anul 2021 constituie circa 88%.



În formă tabelară se prezintă datele acumulate de la ministere privind numărul de anunțuri publicate despre elaborarea proiectelor de decizii vizavi de numărul de anunțuri publicate privind organizarea ședințelor consultative publice:

Tabelul nr.3 Rata publicării anunțurilor (ministere).

Instituția	Anunțuri de elaborare a deciziilor	Anunțuri privind organizarea consultărilor publice	Raport +/- %
1. MAI	84	76	-8
2. MAIA	26	27	+1
3. MIDR	30	36	+6
4. MJ	40	3	-37
5. MF	50	69	+16
6. MEC	26	11	-15
7. ME	24	24	0
8. MS	20	15	-5
9. MMPS	24	21	-3
10. MC	8	8	0
11. MA	7	12	+5
12. MAEIE	6	4	-2
13. MM	8	3	-5
TOTAL:	353	309	88 %

Rezultatele arată că 88% din proiectele de decizii inițiate sunt supuse consultărilor publice.

În context, 2 dintre ministere au anunțat despre organizarea consultărilor publice în raport cu toate proiectele inițiate, 4 ministere au organizat consultări repetate, iar 7 ministere au informat parțial despre organizarea consultărilor/dezbaterilor asupra proiectelor de documente aflate în proces de elaborare/modificare.

Tabel nr. 4 Rata recomandărilor acceptate în raport cu cele recepționate

Recomandări	Recepționate			Acceptate			Raport %
	<i>ministere</i>	<i>alte APC</i>	<i>total</i>	<i>ministere</i>	<i>alte APC</i>	<i>total</i>	
Cetățeni	44	6	50	15	0	15	30,0
Asociații obștești	381	160	541	205	48	253	43,4
Sindicate	80	1	81	28	0	28	34,5
Asociații de patronat	98	1	99	57	1	58	58,5
Partide și alte organizații social-politice	0	0	0	0	0	0	0
Mijloace de informare în masă	14	1	15	2	0	2	13,3
Parteneri de dezvoltare	108	0	108	70	0	70	64,8
Reprezentanți ai mediului de afaceri	447	20	467	172	5	177	37,9
Alte părți interesate	995	0	995	688	0	688	69,1
TOTAL	2167	189	2356	1237	54	1291	55,0%

Din numărul total de circa **2167** de recomandări aferente proiectelor de acte normative elaborate de către ministerele de resort, primite de la cetățeni, asociații obștești, sindicate, asociații de patronat, reprezentanți ai mediului de afaceri, mass-media, parteneri de dezvoltare și alte părți interesate, au fost agreeate/acceptate **1237** de propuneri, sau circa **57,1 %**.

Rata de acceptare a intervențiilor la proiectele inițiate de celelalte APC este de aproximativ **30%** (54 de recomandări acceptate din 189).

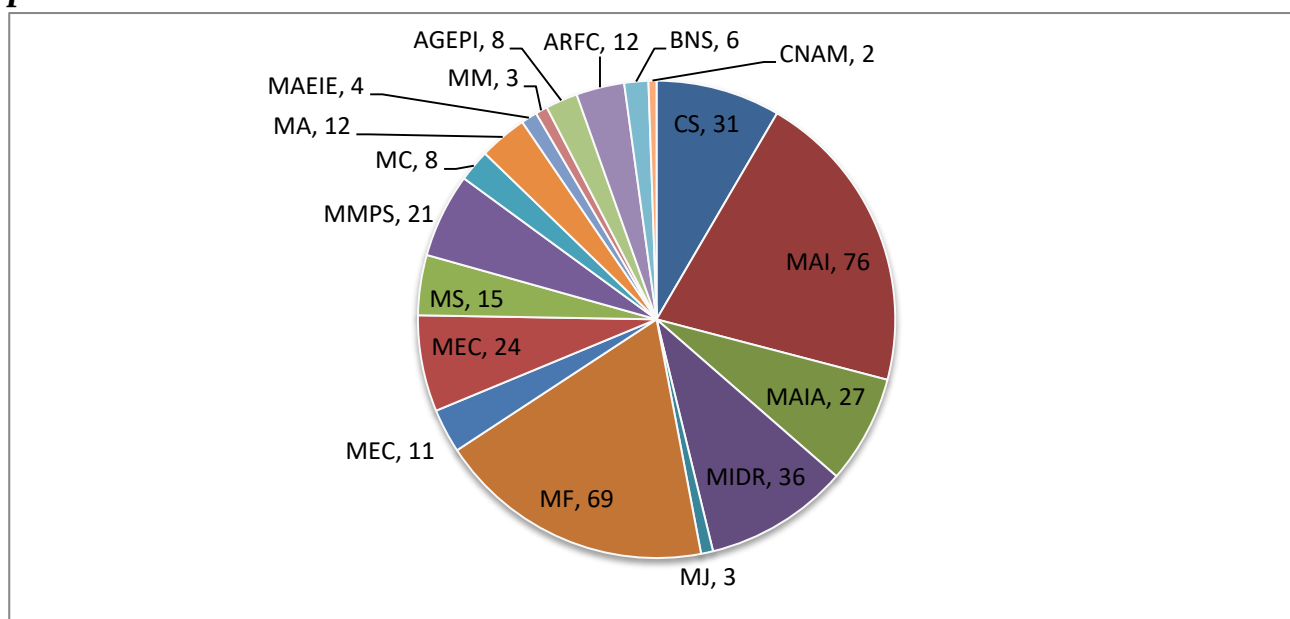
Tabel nr. 5 Rata recomandărilor acceptate de instituții

Instituția	Numărul recomandărilor recepționate	Numărul recomandărilor acceptate	Raport (%)
MAI	45	32	71%
ME	27	27	100%
MA	3	3	100%
MIDR	602	477	79%
MEC	68	38	56%
MMPS	68	64	94%
MS	10	nu se indică	-
MAEIE	4	1	25%
MJ	291	182	62%
MF	962	413	43%
MAIA	86	nu se indică	-
MM	0	0	0
MC	0	0	0
ANSA	1	0	0
ARFC	19	13	68%
AGEPI	154	38	25%
ANCD	0	0	0
ANSA	1	0	0
BNS	15	3	20%
AA	0	0	0
CNAM	0	0	0
CNAS	0	0	0
TOTAL	2356	1291	55%

În anul 2021, autoritățile din subordinea Guvernului au recepționat circa **2356** de recomandări din partea societății civile. Aproximativ 23% dintre aceștia au provenit din partea OSC-urilor, 2,1% - de la cetățeni, 4,5% - din partea partenerilor de dezvoltare, 20% - de la reprezentanții mediului de afaceri și 42,4% - de la alte părți interesate. Din partea sindicatelor și patronatelor au fost înaintate circa 3,4% și respectiv 4,2 % din totalul de recomandări.

Rata recomandărilor acceptate de către autorități, vizavi de numărul total de recomandări recepționate constituie circa **55%**.

Diagrama nr.3 Numărul proiectelor de acte normative plasate pentru consultări publice.



Reieșind din datele statistice de pe portalul www.particip.gov.md, se atestă o pondere de 93% privind raportul dintre numărul proiectelor de acte normative publicate de către autorități (**849**) pe parcursul anului 2021 și numărul proiectelor aprobate în aceeași perioadă (**786**) (luând în considerare marja de eroare determinată de faptul că unele autorități publică proiectele de decizii pe pagina oficială a autorității și nu utilizează [particip.gov.md](http://www.particip.gov.md)).

Rata proiectelor supuse consultărilor publice vizavi de numărul de acte normative aprobate, elaborate de ministere, divizate pe proiecte de legi și proiecte de hotărâri de Guvern se reflectă în următoarea tabelă:

Tabelul nr.6 Rata consultărilor vizavi de deciziile aprobate

Ministere	Proiecte de legi adoptate	Supuse consultării publice	+/- %	Proiecte de HG adoptate	Supuse consultării publice	+/- %
1. MAI	7	8		32	32	
2. MAIA	1	1		14	14	
3. MIDR	8	8		44	47	
4. MJ	5	8		12	12	
5. MF	9	6		56	42	
6. MEC	0	1		25	22	
7. ME	5	2		23	14	
8. MS	9	7		11	14	
9. MMPS	11	11		22	20	
10. MC	0	0		8	10	
11. MA	2	1		8	7	
12. MAEIE	0	0		0	0	
13. MM	0	0		2	2	
TOTAL:	57	52	91%	257	214	83%

Astfel, rata privind organizarea consultărilor/dezbaterilor publice vizavi de proiectele de legi adoptate pe parcursul anului 2021 este de circa **91%**, iar în raport cu proiectele de hotărâri/ordonanțe de Guvern - **83%**.

Întrunirile consultative

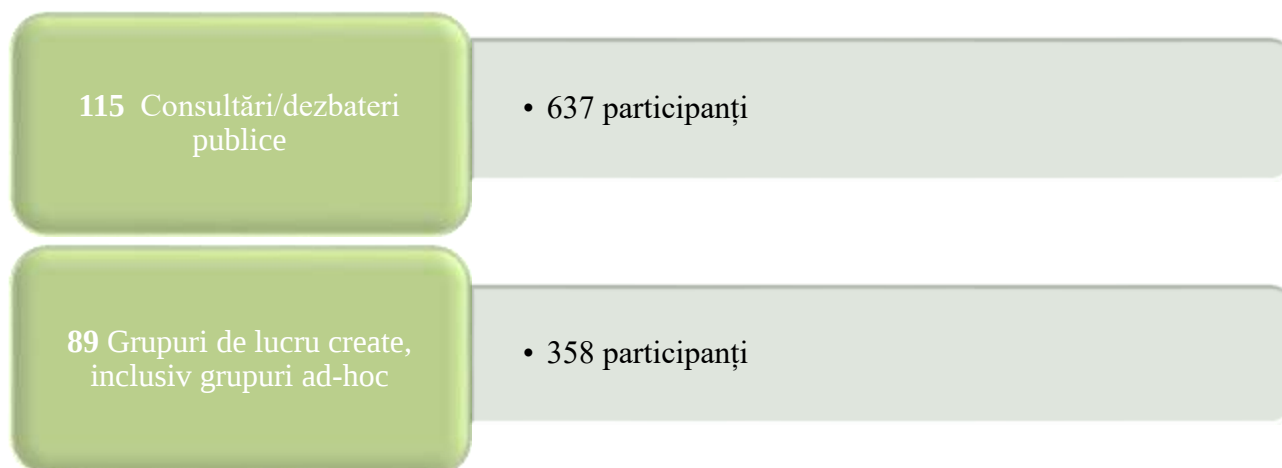
Întrunirile consultative sunt organizate sub formă de dezbateri publice, audieri publice, ședințe ale grupurilor de lucru și alte tipuri de întâlniri. Spre regret, nu toate autoritățile publică date despre aceste evenimente.

Potrivit informațiilor colectate, autoritățile publice centrale au apreciat ca cele mai eficiente mecanisme de consultare publică - **ședințele de lucru (on-line/off-line) și crearea grupurilor de lucru** (inclusiv ad-hoc) pentru dezbaterile publice, solicitarea opiniilor experților în domeniu/organizațiilor societății civile. De notat, că în perioada raportată, majoritatea dintre aceste întruniri au avut loc în format on-line, în condițiile de restricții impuse de situația epidemiologică în sănătate publică, legată de pandemia de Covid-19.

Tabel nr.7 Modalitățile de întruniri consultative

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

Diagrama nr.4 Întruniri consultative



Reieșind din datele disponibile (*unele instituții nu au prezentat informații la acest capitol*), este dificil de evaluat raportul privind invitațiile pentru întrunirile consultative publicate/transmise prin e-mail și participarea de facto la aceste întruniri.

Conform art.16 (2) din Legea 239/2008 și pct.42 din HG nr.967/2016, autoritățile publice aduc la cunoștință sau publică rapoartele sale anuale privind transparența în luarea deciziilor, până cel târziu la sfârșitul primului trimestru al anului următor anului de referință. Majoritatea ministerelor (12) au publicat în termen rapoartele anuale pentru anul 2021, iar dintre celelalte autorități administrative centrale examinate - 4 nu au reușit să publice în termen și nu au prezentat informațiile relevante Cancelariei de Stat (date din 29.03.2022).

6. Implicarea societății civile în procesul de implementare.

Accesul la informațiile de interes public și transparență decizională reprezintă două dintre cele mai importante elemente ale unei democrații funcționale.

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

Cu toate că, cadrul legal existent instituie o serie de mecanisme capabile să stimuleze participarea și stabilirea unei relații de colaborare solide cu societatea civilă, de cele mai multe ori, utilizarea acestor mecanisme nu reușește să aducă o contribuție reală la îmbunătățirea calității deciziilor publice. De aici, reiese necesitatea identificării impedimentelor cu care se confruntă societatea civilă în interacțiunea cu instituțiile publice, cât și a principalelor elemente organizaționale care trebuie îmbunătățite pentru ca administrația să deservească interesul public într-un mod pro-activ.

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

Efectuarea acestei analize ar putea identifica:

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

În scopul eficientizării activității actorilor care participă în procesul de elaborare și consultare publică a actelor normative, trebuie continuu îmbunătățită și perfecționată relația administrație publică - cetățeni, astfel ca aceasta să devină o componentă esențială a activității instituțiilor publice.

7. Analize în domeniu, deficiențe identificate, concluzii

Responsabilitatea și transparența se află într-o legătură strânsă și pro-activă cu cadrul de monitorizare și evaluare. Coordonarea eficientă a proceselor de monitorizare și evaluare, reprezintă un act de responsabilitate și transparență publică. Această legătură reprezintă un factor important de asigurare a sporirii participării publice la procesele decizionale. Cu toate că, în Republica Moldova există bază normativă legală pentru asigurarea unei interacțiuni între autoritățile publice și societatea civilă în partea ce ține de procesul decizional, practica ne arată că deseori cele mai mari provocări apar atât din cauza lipsei coordonării între sectorul guvernamental și cel asociativ, cât și a implicării pasive a societății civile în cadrul inițiativelor instituțiilor guvernamentale.

Mai multe studii/analize în domeniul aplicării prevederilor cadrului normativ privind transparența în procesul decizional au fost realizate pe parcursul anului 2021:

Studiul *„Situația organizațiilor societății civile din Regiunea de Dezvoltare Nord”* realizat de Centrul de instruire și Consultanță Organizațională (CICO) la solicitarea AO Centrul de Asistență Socio-medicală la Domiciliu „CASMED” în cadrul Proiectului „Abilitarea cetățenilor în Republica Moldova”, finanțat de Uniunea Europeană și implementat de Agenția de Cooperare Internațională a Germaniei (GIZ), subliniază deficiențele ce țin de transparența decizională, venind în același timp cu propuneri de îmbunătățire a procesului de asigurare a transparenței

participative prin dezvoltarea instrumentelor care ar asigura accesul la informația de interes public, cum ar fi:

- Asigurarea bunei administrări interne a instituțiilor publice care să asigure implementarea corectă a legislației privind furnizarea informațiilor de interes public.
- Asigurarea transparenței procesului decizional de către toate instituțiile publice, prin utilizarea adecvată a modalităților prevăzute de mecanismul de consultare publică, informare direcționată și respectare a termenelor legale pentru toate etapele de consultare a proiectelor de decizie.
- Creșterea nivelului de implicare a OSC-urilor în activități de analize și monitorizare a politicilor publice prin dezvoltarea capacităților membrilor OSC-urilor în acest domeniu.
- Diversificarea domeniilor de activitate în funcție de specificul problemelor comunitare. Astfel, implicarea OSC-urilor să aibă loc nu doar în funcție de prioritățile donatorilor, dar și de necesitățile cetățenilor din regiune.
- Promovarea și mediatizarea mai intensă a activităților și proiectelor desfășurate de către OSC-uri (atât în presă, mediul online, cât și în comunitate), astfel încât să fie prezentate exemplele de bune practici și inițiativele pozitive, fapt care va stimula implicarea cetățenilor în activitățile/proiectele comunitare și voluntariat.
- Dezvoltarea capacităților membrilor sectorului asociativ, în special în domeniul scrierii de proiecte, managementului de proiecte și identificare de fonduri.
- Dezvoltarea unui mecanism-cadru de cooperare dintre OSC-uri și APL, care să asigure reprezentativitatea, implicarea și dezvoltarea OSC-urilor locale.

Studiul „**Cartografierea societății civile în sectorul securității naționale a Republicii Moldova**”, realizat în cadrul proiectului Supravegherea sectorului de securitate de către societatea civilă din Republica Moldova, cu sprijinul financiar al Fundației Konrad Adenauer, subliniază cele mai importante provocări cu care se confruntă reprezentanții societății civile care activează în domeniul supravegherii și reformării sectorului de securitate și apărare (MAI, MA, MAEIE ș.a):

- Lipsa transparenței instituțiilor guvernamentale din sectorul securității naționale și accesul limitat la informația de interes public;
- Nivelul redus de cooperare cu instituțiile de stat și influența scăzută în politicile publice și capacitățile de advocacy;
- Dependența de finanțările externe și sustenabilitatea redusă a programelor/inițiativelor OSC-urilor;
- Lipsa colaborării între OSC-uri.

Autorii Studiului menționează că lipsa colaborării reale între OSC-uri și conștientizarea redusă a importanței acestora, reprezintă o barieră în ceea ce privește implicarea în problemele din sectorul securității. Totodată, concluziile expuse denotă

faptul că nici societatea civilă nu a fost suficient de activă în promovarea anumitor politici și reforme în domeniul securității și apărării, inclusiv în diverse formate sau cu instituțiile de stat. Cu toate acestea, dincolo de dificultățile de comunicare cu autoritățile statului și de rezistența generală a societății față de schimbare, organizațiile societății civile utilizează toate mecanismele legale disponibile pentru a instituționaliza dialogul politic și a contribui la buna funcționare a instituțiilor publice.

O altă contribuție pe domeniu a fost realizată prin Raportul de evaluare „**Analiza comparativă a consultărilor publice legate de procesul de integrare europeană**”, finanțat de UE „Sprijin pentru dialogul politic structurat, coordonarea implementării Acordului de Asociere și îmbunătățirea procesului de apropiere juridică pentru Republica Moldova”. Raportul a fost elaborat de experți internaționali de comun cu experți locali și analizează dialogul dintre instituțiile guvernamentale și societatea civilă cu privire la participarea la procesul decizional în comparație cu țările UE membre a parteneriatului estic. Lucrarea reflectă mai multe exemple comparative de mecanisme și modele din țările europene ce țin de consultările publice. Evaluarea realizată va constitui bază pentru stabilirea unui set de recomandări pentru instituțiile guvernamentale, cât și societatea civilă privind participarea la procesul decizional.

8. Constatări și recomandări

Raportul de monitorizare *privind asigurarea transparenței în procesul decizional de către autoritățile publice centrale*, a fost elaborat în baza informațiilor prezentate/publicate de către 25 de autorități ale administrației publice centrale (13 ministere și alte 12 APC). Urmare a analizei datelor prezentate, au fost evidențiate progrese și deficiente ce țin de aplicabilitatea și respectarea prevederilor cadrului normativ din domeniu.

Din analiza datelor recepționate, circa 93% din proiecte de hotărâri și legi aprobate au fost expuse consultărilor publice, celelalte fiind aprobate în regim de urgență.

Referitor la aplicabilitatea mecanismului de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.967/2016, dintre 25 autorități publice centrale:

- 12 au elaborat proceduri/reglementări interne privind transparența în procesul decizional;
- 23 dintre autorități au desemnat responsabili de coordonare a procesului de consultare publică;

- 25 autorități au instituit și mențin funcțională linia telefonică pentru informare, inclusiv pentru conlucrare cu societatea civilă;
- 19 autorități au elaborat/actualizat și publicat pe pagina lor oficială listele părților interesate cu care conlucrează pe domeniile de competență.

Au fost evocate cele mai eficiente mecanisme de consultare publică:

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

Cele **25** de APC care au prezentat informații pe marginea organizării consultărilor publice, pe parcursul anului 2021, au publicat circa **422** de anunțuri privind inițierea elaborării deciziei, **2** anunțuri privind retragerea unui proiect din procesul de elaborare, **346** de anunțuri privind organizarea consultărilor publice utilizând în acest sens fie pagina oficială a instituției, fie portalul particip.gov.md, fie informare direcționată la adresele electronice ale părților interesate, fie prin plasarea comunicatelor de presă.

Având în vedere deficiențele identificate în procesul elaborării Raportului dar și cele subliniate în analizele alternative realizate pe domeniu, se impun următoarele recomandări:

- ✓ Asigurarea bunei administrări interne a instituțiilor publice care va oferi o garanție la implementarea corectă a legislației privind furnizarea informațiilor de interes public.
- ✓ Asigurarea transparenței procesului decizional de către toate instituțiile publice, prin utilizarea adecvată a modalităților prevăzute de mecanismul de consultare publică, informare direcționată și respectare a termenelor legale pentru toate etapele de consultare a proiectelor de decizie.
- ✓ Promovarea și mediatizarea mai intensă a activităților și proiectelor desfășurate de către OSC-uri (atât în presă, mediul online, cât și în comunitate), astfel încât să fie prezentate exemplele de bune practici și inițiativele pozitive, fapt care va stimula implicarea cetățenilor în activitățile/proiectele comunitare și voluntariat.
- ✓ Dezvoltarea unui mecanism-cadru de cooperare dintre APL și OSC-uri, care să asigure reprezentativitatea, implicarea și dezvoltarea OSC-urilor locale.
- ✓ Dezvoltarea capacităților membrilor sectorului asociativ.
- ✓ Consolidarea mecanismelor sectoriale de consultare cu societatea civilă și cu părțile interesate în procesul de luare a deciziilor.
- ✓ Îmbunătățirea colaborării cu coordonatorii ministerelor în vederea aplicării corecte a prevederilor normative în domeniu.

- ✓ Includerea în rapoartele anuale a autorităților publice efectuarea unei evaluări interne privind decurgerea procesului de consultare publică sub aspectul îmbunătățirii acestuia.
- ✓ Instruirea personalului responsabil de asigurarea transparenței.
- ✓ Identificarea și aplicarea bunelor practici în domeniu și dezvoltarea cadrului normativ național.
- ✓ Consolidarea și stabilirea parteneriatelor dintre instituții guvernamentale și societatea civilă.