



Secretariatul General al Guvernului
Direcția pentru strategii guvernamentale

RAPORT DE MONITORIZARE
asupra implementării Legii nr. 544/2001 privind liberul acces
la informațiile de interes public și Legii nr. 52/2003 privind
transparența decizională în administrația publică în anul 2010

2011

SUMAR

Prin raportare la perioada anterioară, raportul de monitorizare pentru anul 2010 confirmă evoluția pozitivă înregistrată de instituțiile și autoritățile publice în efortul de aplicare a prevederilor legilor 544/2001 și 52/2003.

- procentul solicitărilor rezolvate prin furnizarea informațiilor de interes public solicitate depășește 96% din totalul solicitărilor adresate autorităților și instituțiilor publice;

- numărul raportat de solicitări de informații de interes public a fost în fiecare an foarte mare, în primul rând datorită solicitărilor verbale care au reprezentat, în ultimii trei ani, 86% din totalul solicitărilor (media pe opt ani: 67%);

- paginile de web ale ministerelor și autorităților publice de nivel județean și orășenesc sunt din ce în ce mai complete, în conformitate cu cerințele de transparență ale legilor 544/2001 și 52/2003;

- administrația publică centrală și de nivel județean utilizează regulat propriile pagini de web pentru anunțarea proiectelor de acte normative, potrivit legii 52/2003; autoritățile locale, în schimb, utilizează cu predilecție afișarea la sediul instituției.

Se poate spune că anul 2010 a marcat, comparativ cu anii 2009 și 2008, un progres accentuat față de relevarea informării din oficiu, în cazul legii 544/2001, și pentru transparența proactivă, în cazul legii 52/2003. La nivelul administrației publice a fost acumulată, în tot acest răstimp, suficientă experiență pentru ca, în continuare, criteriile calitative să primeze în implementarea acestor legi importante pentru funcționarea democrației în România.

**Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile
de interes public**

Prezentare generală

Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public a fost adoptată de Parlament în octombrie 2001, iar *Normele metodologice de aplicare a legii*, prin hotărâre de Guvern, în februarie 2002. Această reglementare survine în contextul îndeplinirii de către România a criteriilor politice pentru admiterea în Uniunea Europeană.

Liberul acces la informație era deja prevăzut în art. 31 din Constituția României și legea 544 întărește, practic, acest drept constituțional al cetățeanului. Potrivit acestei legi, *accesul liber și neîngrădit la informațiile de interes public este regula, iar limitarea accesului la informație - excepția*. Legea obligă autoritățile și instituțiile publice să comunice din oficiu anumite categorii de informații de interes public, alte informații de interes public putând fi obținute *la cerere*. De asemenea, ele sunt obligate să întocmească un *raport anual* privind aplicarea acestei legi.

Liberul acces la informațiile de interes public dobânda astfel, prin lege și prin normele metodologice de aplicare, întregul cadru normativ necesar.

Raportul anual

Potrivit art. 27 din *Normele metodologice de aplicare a legii 544*, „fiecare instituție sau autoritate publică, va întocmi anual, prin structurile de informare și relații publice, un *raport privind accesul la informațiile de interes public* care va cuprinde:

- a) numărul total de solicitări de informații de interes public;
- b) numărul total de solicitări, departajat pe domenii de interes;
- c) numărul de solicitări rezolvate favorabil;
- d) numărul de solicitări respinse, defalcat după motivația respingerii (informații exceptate de la acces, inexistente etc);
- e) numărul de solicitări adresate în scris: 1. pe suport de hârtie și 2. pe suport electronic;
- f) numărul de solicitări adresate de persoane fizice ;
- g) numărul de solicitări adresate de persoane juridice;

- h) numărul de reclamații administrative: 1. rezolvate favorabil; 2. respinse;
- i) numărul de plângeri în instanță: 1. rezolvate favorabil; 2. respinse; 3. în curs de soluționare;
- j) costurile totale ale compartimentului de informare și relații publice;
- k) sumele totale încasate pentru serviciile de copiere a informațiilor de interes public solicitate;
- l) numărul estimativ de vizitatori ai punctului de informare-documentare”.

În continuare se stipulează că “autoritățile și instituțiile publice centrale vor asigura colectarea rapoartelor din teritoriu, urmând ca situațiile centralizate să fie trimise Ministerului Informațiilor Publice”.

Într-adevăr, inițial, rapoartele anuale sectoriale erau transmise fostului Minister al Informațiilor Publice (MIP) care - în calitate de instituție inițiatore a legii, însărcinată cu monitorizarea aplicării acestui act normativ - le centraliza în cadrul unui raport național la nivelul administrației publice. Întrucât Ministerul Informațiilor Publice și-a încetat activitatea în 2003, rapoartele au fost apoi trimise Agenției pentru Strategii Guvernamentale (ASG), care a preluat atribuțiile MIP privind monitorizarea aplicării Legii nr. 544/2001. La rândul ei, ASG a fost desființată în 2009 și aceste atribuții revin în prezent *Direcției pentru Strategii Guvernamentale (DSG), din cadrul Secretariatului General al Guvernului.*

Pentru anul 2010, DSG a primit direct rapoarte privind aplicarea legii 544 de la majoritatea instituțiilor prefectului, celelalte afișând aceste rapoarte pe pagina proprie de web sau diseminându-le în rapoartele anuale de activitate ale instituției.

Ministerele au elaborat și transmis DSG rapoartele pe anul 2010 sau le-au postat pe site-ul propriu, uneori în cadrul altor rapoarte anuale.

Pentru a evalua modul de implementare a Legii nr.544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public, autoritățile și instituțiile publice de la nivel central și local au la dispoziție *chestionare de evaluare standardizată*, elaborate în cadrul seminariilor organizate de-a lungul anilor de MIP și ASG cu funcționarii responsabili cu informarea publică din cadrul prefecturilor, ministerelor și altor instituții publice centrale. Aceste chestionare urmăreau, în mod detaliat, indicatorii menționați în art. 27 din

Normele de aplicare, precum și alți indicatori suplimentari. Raportul național, realizat de MIP sau ASG pe baza acestor chestionare (rapoarte) sectoriale, cuprindea într-un total datele înregistrate de instituțiile prefectului de la nivelul fiecărui județ și de ministere de la instituțiile din subordine (unitățile deconcentrate).

Efortul este colosal și conduce la finalizarea unor cifre de dimensiuni impresionante: peste 600.000 de solicitări de informații de interes public în fiecare din ultimii trei ani (2007-2009), la o populație de 22 de milioane de locuitori, în condițiile în care peste 67% dintre ele erau solicitări verbale ! Comparativ, în SUA, la o populație de 300 de milioane, se înregistrează anual în jur de 1,5 milioane de solicitări de informații publice.

Centralizarea statistică a indicatorilor obligatorii și a celor suplimentari din aceste chestionare a avut importanța ei în primii ani de aplicare a legii, indicând anumite tendințe în implementarea legii. Unele dintre acestea, precum cele care țin de accesibilitatea legii și rezolvarea solicitărilor de informații publice s-au consolidat; în schimb, evoluția celor care țin de calitatea activității de informare publică, în speță, îndeplinirea tuturor procedurilor prevăzute de lege, este inegală.

Pe de altă parte, **lipsa de discernământ și excesul de zel în înregistrarea solicitărilor verbale distorsionează, în aval, toți indicatorii menționați în chestionare.** De aceea, este evident faptul că nu sumele totalizate, elementele cantitative, trebuie să fie în continuare criteriul de bază în evaluarea implementării acestei legi, ci criteriile calitative.

Rămâne important și este necesar imperativul elaborării și difuzării publice, pe canalele prevăzute de lege, de către fiecare autoritate și instituție publică, a propriului raport anual privind implementarea legii (potrivit indicatorilor menționați la art. 27 din Normele de aplicare) și acest lucru va fi monitorizat de SGG/DSG.

Nu mai este relevant, în schimb, raportul centralizator la nivel sectorial, județean sau național care, în afara prezentării unor cifre colosale, nu contribuie cu nimic la creșterea calitativă a informării publice.

Trebuie subliniat că numai în Statele Unite se produce un raport la nivel național referitor la numărul solicitărilor adresate departamentelor și agențiilor federale, cu scopul

optimizării costurilor în domeniul informării publice la cerere (raportul este elaborat de *Oficiul pentru informare publică și date personale*, din cadrul ministerului american al justiției).

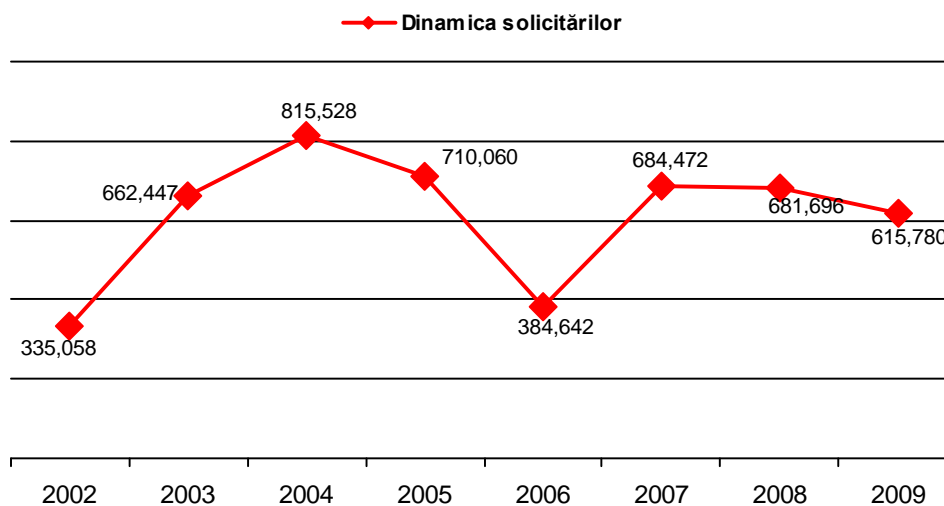
Prioritatea americană numărul unu în domeniu a devenit **informarea proactivă, din oficiu**, plecându-se de la constatarea că cele mai solicitate informații sunt cele de interes general. Departamentele și agențiile guvernamentale americane dispun, în acest sens, de capacități diversificate de difuzare a acestor informații, menționate, de altfel, cu titlu obligatoriu sau opțional, și în legea românească: la sediu, în publicații proprii, la puncte de informare-documentare, pe pagina proprie de Internet, în presă, în Monitorul Oficial.

Evoluția aplicării legii 544

Datele din rapoartele anuale ilustrează la modul general o evoluție pozitivă a aplicării acestei legi, deși implementarea bunelor practici nu a devenit o regulă în toate cazurile.

- numărul raportat de solicitări de informații de interes public a fost în fiecare an foarte mare, în primul rând datorită solicitărilor verbale care au reprezentat întotdeauna cel puțin 55% din totalul solicitărilor (media ultimilor opt ani: 67% !);
- procentul solicitărilor rezolvate prin furnizarea informațiilor de interes public solicitate depășește 96% din totalul solicitărilor adresate autorităților și instituțiilor publice, fapt ce demonstrează că liberul acces la informațiile publice s-a generalizat la nivelul întregii administrații publice;
- actele normative și reglementările au fost domeniul cel mai solicitat de cetățeni, în condițiile în care actele legislative sau link-urile către ele sunt încă insuficient prezentate pe paginile de web ale instituțiilor;
- **principalele domenii de interes din solicitările scrise privesc exact acele categorii de informații care, potrivit legii, trebuie difuzate din oficiu;**

- utilizarea poștei electronice (e-mail) pentru primirea solicitărilor și difuzarea informațiilor solicitate înregistrează doar o medie de 9% din totalul solicitărilor;
- afișarea la sediul instituției rămâne modalitatea predilectă de informare publică din oficiu, deși este incompletă;
- folosirea paginilor proprii de web pentru difuzarea informațiilor de interes public din oficiu sporește continuu, în primul rând în cazul administrației centrale, instituțiilor prefectului și consiliilor județene și orășenești (mediul rural este încă deficitar la acest capitol).



Potrivit datelor raportate, numărul de solicitări de informații de interes public a crescut în primii trei ani de aplicare a legii, până în 2004, după care s-a înregistrat o reducere accentuată până în 2006. În 2007, numărul aproape dublu de solicitări față de anul 2006 indica o revenire a numărului solicitărilor de informații la nivelul anilor anteriori, în primul rând datorită solicitărilor verbale. În ultimii doi ani, numărul solicitărilor reia din nou trend-ul descendent – un proces firesc pe măsura îmbunătățirii conținutului site-urilor instituțiilor și a difuzării din oficiu a cât mai multor informații de interes public imediat.

În pofida aparențelor, anul 2006 poate fi considerat reprezentativ pentru o bună înregistrare a solicitărilor de informații de interes public. Astfel, în acel an, numărul total al solicitărilor a scăzut semnificativ față de anul precedent (aproximativ 385.000 în 2006 față de 710.000 în 2005).

O diferență notabilă a fost înregistrată în cazul Ministerului Muncii, Solidarității Sociale și Familiei: doar 31.682 solicitări în 2006, față de 168.017 în 2005 ! Explicația MMSSF este

pertinență: la nivel local, în urma consultanței oferite, nu s-au mai asimilat petițiile cu solicitările de informații de interes public.

La fel, în cazul Ministerului Finanțelor Publice: doar 7.592 solicitări în 2006, față de 113.360 în 2005 ! Explicația MFP are justificare: profesionalizarea crescută a personalului din teritoriu care a înregistrat corect solicitările de informații publice, fără petiții, în condițiile în care ASG și MFP au organizat la finalul anului 2005 un seminar de pregătire destinat responsabililor cu informarea publică de la nivelul direcțiilor județene ale finanțelor publice.

Toate aceste constatări, la aproape zece ani de la intrarea în vigoare a legii, confirmă evoluția pozitivă în implementarea Legii nr. 544/2001 și conduc la concluzia că procesul de elaborare a raportului anual la nivel național trebuie modificat, în condițiile în care alte elemente legate de aplicarea legii au devenit prioritare în relevarea dreptului constituțional al cetățeanului la informare. Este vorba despre **difuzarea proactivă, nesolicitată, din oficiu, a informațiilor de interes public și relația interactivă, transparentă, a instituțiilor cu beneficiarul serviciilor publice – cetățeanul contribuabil.**

Potrivit practicii mondiale în domeniu, **sporirea gradului de difuzare din oficiu a informațiilor de interes public reduce cheltuielile de funcționare ale autorităților și instituțiilor publice, consolidând, în același timp, transparența instituțională.**

Este, de altfel, și opinia Institutului Băncii Mondiale (World Bank Institute) care, într-o analiză recentă, extrem de laborioasă, referitoare la aplicarea legislației privind liberul acces la informațiile publice la nivel mondial, recomandă **utilizarea cu prioritate a modalității pro-active de informare publică, văzută ca viitorul dreptului la informare.** Acest lucru necesită **o revizuire a standardelor, provocărilor și oportunităților în domeniul informării publice.**

De asemenea, Comisia Europeană și Parlamentul European, dar și organisme internaționale precum Consiliul Europei sau OECD se pronunță, din ce în ce mai insistent în ultima vreme, pentru **prioritizarea informării proactive a publicului.**

Legea 544 pe paginile de web în 2010

Modul de prezentare și conținutul paginilor de Internet ale autorităților și instituțiilor publice nu răspund însă decât într-o mică măsură acestui deziderat. Sunt numeroase cazurile în care aceste pagini, deloc prietenoase, impun manevre dificile pentru a afla informația dorită sau pentru a găsi compartimentul de informare publică. Monitorizarea site-urilor autorităților și instituțiilor publice - în primul rând, a ministerelor, instituțiilor prefectului și consiliilor județene - a relevat, pentru anul 2010, o imagine generală relativ acceptabilă privind îndeplinirea prevederilor legilor 544/2001, deși niciunul din site-urile monitorizate nu este perfect. Informațiile de interes public de pe aceste site-uri ar trebui să fie complete, să fie revăzute periodic și să poată fi ușor de accesat.

Situația site-urilor **ministerelor** în anul 2010 se prezenta astfel:

- din cele 15 ministere, doar **șase** aveau o fereastră ce trimite la prevederile legii 544 (informații publice) pe prima pagină a site-ului propriu;
- alte **cinci** ministere aveau o asemenea fereastră în pagina a doua;
- **trei** ministere - în pagina a treia;
- **un** singur minister nu făcea deloc trimitere pe site-ul propriu la informațiile publice, deși a elaborat raportul anual.

În cazul **instituțiilor prefectului**, situația pentru 2010 este următoarea:

- un număr de **24** de instituții trimit direct, de la prima pagină, la legea 544;
- alte **10** - din pagina a doua;
- **opt** dintre ele nu făceau nici o referire directă la această lege pe site-ul propriu, deși aveau postate multe din informațiile prevăzute de lege.

Situația la **consiliile județene** este ceva mai bună:

- **31** dintre ele trimit de la prima pagină la legea 544;

- celelalte **10** din pagina a doua.

Este evident că soluția ideală de îndeplinire a prevederilor legale privind legile 544/2002 și 52/2003 presupune existența unor butoane pe prima pagină a site-urilor tuturor autorităților și instituțiilor publice privind *Accesul la informațiile de interes public și Transparența decizională*.

Compartimente de informare și relații publice pe site-uri în 2010

Potrivit art. 4, alin. (1) din Legea nr. 544/2001, „*pentru asigurarea accesului oricărei persoane la informațiile de interes public, autoritățile și instituțiile publice au obligația de a organiza **compartimente** specializate de informare și relații publice sau de a desemna **persoane** cu atribuții în acest domeniu*”.

- Deși fiecare **minister** are câte un compartiment specializat de informare și relații publice, cu persoane desemnate special pentru a îndeplini atribuțiile legate de informarea publică, doar **opt** din cele 15 ministere au prezentat pe site-ul propriu coordonatele de contact ale persoanei responsabile cu difuzarea informațiilor publice.

- În cazul **prefecturilor**, doar **24** (din 42) au prezentat pe site numele și datele de contact ale persoanei responsabile cu aplicarea legii 544.

- În cazul **consiliilor județene**, doar **20** dintre ele au pe site numele și coordonatele de contact ale persoanelor responsabile.

În unele cazuri, fluctuația personalului responsabil pare să fie cauza acestor omisiuni; în altele, o inexplicabilă discreție privind coordonatele acestor persoane (care ar trebui să fie cele mai accesibile dintre toate).

Comunicarea din oficiu a informațiilor de interes public în 2010

Accesul liber și neîngrădit la informațiile de interes public, potrivit legii 544/2001, este fundamentul întregii activități de informare publică. Primul contact cu instituția publică, fie că se produce la avizier, la registratură, la orice alt ghișeu ce oferă servicii publice ar trebui să reflecte la modul ideal relația instituțională transparentă cu cetățeanul. Cu atât mai mult, pagina de Internet a oricărei autorități sau instituții publice trebuie să fie, în formă concentrată, o oglindă a activității eficiente în slujba cetățeanului contribuabil. Și acest lucru se poate realiza cel mai bine printr-o grafică atractivă și un conținut consistent încă de la prima pagină.

Potrivit art. 5, alin. (1), *“fiecare autoritate sau instituție publică are obligația să comunice din oficiu următoarele informații de interes public:*

- a) actele normative care reglementează organizarea și funcționarea autorității sau instituției publice;*
- b) structura organizatorică, atribuțiile departamentelor, programul de funcționare, programul de audiențe al autorității sau instituției publice;*
- c) numele și prenumele persoanelor din conducerea autorității sau a instituției publice și ale funcționarului responsabil cu difuzarea informațiilor publice;*
- d) coordonatele de contact ale autorității sau instituției publice, respectiv: denumirea, sediul, numerele de telefon, fax, adresa de e-mail și adresa paginii de Internet;*
- e) sursele financiare, bugetul și bilanțul contabil;*
- f) programele și strategiile proprii;*
- g) lista cuprinzând documentele de interes public;*
- h) lista cuprinzând categoriile de documente produse și/sau gestionate, potrivit legii;*
- i) modalitățile de contestare a deciziei autorității sau a instituției publice în situația în care persoana se consideră vătămată în privința dreptului de acces la informațiile de interes public solicitate”.*

Art. 5, alin. (4) stipulează că “*accesul la informațiile prevăzute la alin. (1) se realizează prin:*

- a) afișare la sediul autorității sau al instituției publice ori prin publicare în Monitorul Oficial al României sau în mijloacele de informare în masă, în publicații proprii, precum și în pagina de Internet proprie;*
- b) consultarea lor la sediul autorității sau al instituției publice, în spații special destinate acestui scop”.*

- Comunicarea din oficiu a informațiilor de interes public pe site-urile **ministerelor** prezintă diferențe mari privind modul de prezentare și conținutul. Deși pe toate site-urile ministerelor sunt accesibile informații din domeniile menționate în lege, doar **șase** ministere îndeplinesc în totalitate prevederile art. 5.

- La fel se întâmplă și în cazul **instituțiilor prefectului**: pe toate site-urile prefecturilor există informații din domeniile menționate în legea 544, însă doar **24** dintre ele îndeplinesc în totalitate prevederile art. 5.

- Pe site-urile **consiliilor județene** situația este asemănătoare: toate conțin informații din oficiu, potrivit legii, însă doar **20** dintre ele sunt complete.

Există o constatare unică pentru toate autoritățile și instituțiile publice monitorizate: deși se observă o preocupare generală pentru postarea pe site-uri a cât mai multor informații privind serviciile oferite cetățenilor, în cazul tuturor există omisiuni importante, în proporții diferite, privind funcționarea propriu-zisă a acestor autorități sau instituții publice.

Concluzii finale și recomandări

Este necesar ca procesul de monitorizare a aplicării Legii nr. 544/2001 să intre și în România într-o nouă etapă, urmând ca, de acum încolo, **să fie abordate cu prioritate aspecte de eficiență și responsabilitate, dincolo de aplicarea formală a prevederilor legii.**

Modul în care autoritățile și instituțiile publice efectuează informarea publică proactivă trebuie să fie un obiectiv principal în atenția SGG/DSG, dar și a fiecărei autorități sau instituții publice.

În toate țările democratice există fie un **ombudsman (avocat al poporului) special pentru dreptul la informare, fie comisii independente, sub autoritatea Parlamentului, care monitorizează accesul la informațiile publice** și care intervin doar în cazul unor nemulțumiri ale solicitanților. Valoarea unor asemenea instituții este evidentă în condițiile în care, **în domeniul informării publice, partea goală a paharului este întotdeauna mai vizibilă decât partea plină, afectând, în caz de nerezolvare, nu numai imaginea, ci chiar buna funcționare a autorității sau instituției în cauză.**

Aceste instituții recomandă difuzarea sau refuzul informațiilor solicitate, în funcție de fiecare caz. Deciziile lor sunt, în general, respectate de cei în cauză, în caz contrar recurgându-se la instanță. Ombudsman-ul sau comisia privind accesul la informațiile publice elaborează un raport anual ce detaliază cazurile în care au fost solicitate și deciziile adoptate.

Chestiunea unui ombudsman special sau a unei comisii pentru accesul la informațiile publice rămâne de luat în calcul și pentru România într-un viitor nu foarte îndepărtat, ținând cont atât de imperativul ameliorării calitative a liberului acces la informațiile de interes public, cât și de practica mondială și recomandările forurilor internaționale și europene, cu competență în domeniu.

**Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională
în administrația publică**

Prezentare generală

În România, legea privind liberul acces la informațiile publice este completată de *Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică*, adoptată de Parlament în ianuarie 2003, în cadrul procesului de realizare a criteriilor politice pentru integrarea în NATO.

Potrivit acestei legi, instituțiile și autoritățile publice sunt obligate: *să facă publice proiectele de acte normative, din oficiu și la cerere, cu minim 30 de zile înainte de începerea procedurii de avizare și adoptare; să organizeze dezbateri publice în cazul în care acest lucru a fost solicitat de către o asociație legal constituită sau de către o altă autoritate publică; să analizeze toate recomandările primite și să țină cont de acestea în forma finală a proiectului de act normativ.* În procesul de luare a deciziilor la nivel local, autoritățile publice sunt obligate: *să anunțe în avans agenda ședințelor publice, să permită accesul cetățenilor și al mass media la acestea, să publice minutele ședințelor.*

Autoritățile și instituțiile publice trebuie să întocmească și să facă public un *raport anual* privind transparența decizională, raport care, la fel ca în cazul Legii nr. 544/2001, era trimis MIP/ASG pentru a fi centralizat într-un raport la nivel național.

Raportul anual

Potrivit art. 12 din legea 52/2003 „*autoritățile publice prevăzute la art. 4 (este vorba despre autoritățile administrației publice centrale: ministerele, alte organe centrale ale administrației publice din subordinea Guvernului sau a ministerelor, serviciile publice descentralizate ale acestora, precum și autoritățile administrative autonome; autoritățile administrației publice locale: consiliile județene, consiliile locale, primarii, instituțiile și serviciile publice de interes local sau județean) sunt obligate să întocmească și să facă public un raport anual privind transparența decizională, care va cuprinde cel puțin următoarele elemente:*

- a) numărul total al recomandărilor primite;*
- b) numărul total al recomandărilor incluse în proiectele de acte normative și în conținutul deciziilor luate;*
- c) numărul participanților la ședințele publice;*

- d) numărul dezbaterilor publice organizate pe marginea proiectelor de acte normative;*
- e) situația cazurilor în care autoritatea publică a fost acționată în justiție pentru nerespectarea prevederilor prezentei legi;*
- f) evaluarea proprie a parteneriatului cu cetățenii și asociațiile legal constituite ale acestora;*
- g) numărul ședințelor care nu au fost publice și motivația restricționării accesului.*

În continuare se stipulează că „raportul anual privind transparența decizională va fi făcut public în site-ul propriu, prin afișare la sediul propriu într-un spațiu accesibil publicului sau prin prezentare în ședință publică”.

În cazul ministerelor, toate au elaborat rapoartele pe anul 2010.

DSG a primit direct rapoartele privind aplicarea legii 52 în anul 2010 de la 30 de instituții ale prefectului, celelalte diseminând aceste informații pe site-urile proprii, fie în rapoartele anuale de activitate ale instituției, fie în diferitele servicii online etc. Practic, instituțiile prefectului au centralizat rapoartele privind aplicarea legii 52 de la consiliile locale din județ, cele care pun în discuția publică proiectele de hotărâri.

Pentru a evalua modul de implementare a Legii nr.52/2003 privind transparența decizională în administrația publică, autoritățile și instituțiile publice de la nivel central și local au la dispoziție *chestionare de evaluare standardizată*. Aceste chestionare urmăresc, în mod detaliat, indicatorii menționați în art. 12 din legea 52. Raportul național, realizat de MIP sau ASG pe baza acestor chestionare (rapoarte) sectoriale, cuprindea într-un total datele înregistrate de instituțiile prefectului de la nivelul fiecărui județ și de ministere de la instituțiile din subordine (unitățile deconcentrate).

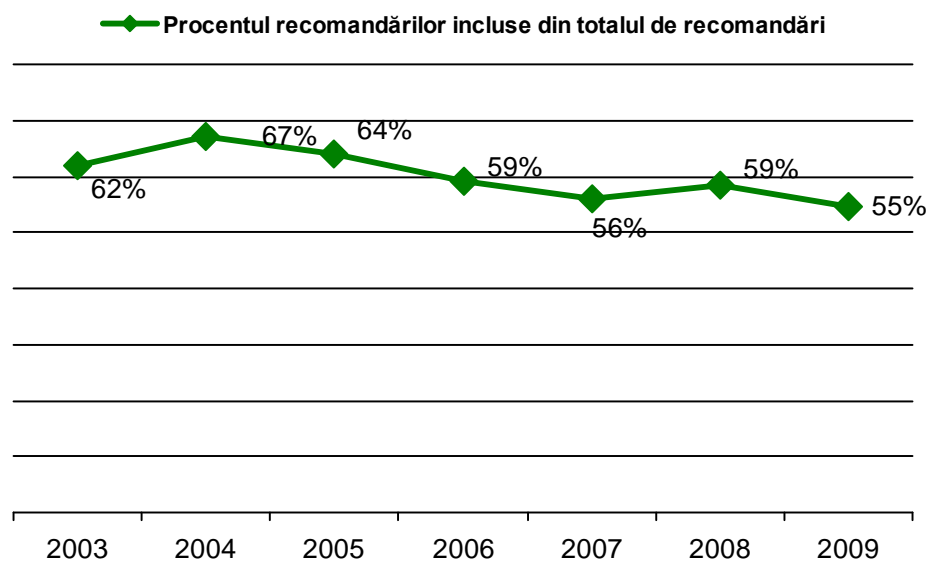
Ca și în cazul legii 544, a devenit evident faptul că, în acest moment, rămâne important și este necesar imperativul elaborării și difuzării publice de către fiecare autoritate și instituție publică a propriului raport anual privind implementarea legii 52 (potrivit indicatorilor menționați la art. 12 din lege) și acest lucru trebuie monitorizat de SGG/DSG.

Nu mai este relevant, în schimb, raportul centralizator la nivel sectorial, județean sau național care nu contribuie cu nimic la creșterea calitativă a transparenței decizionale. În acest caz, problema derivă din înregistrarea neunitară a proiectelor de acte normative supuse aprobării la nivel local.

Centralizarea acestor rapoarte sectoriale într-un raport unic a fost utilă în primii ani de aplicare a legii pentru a releva evoluția modului de implementare a prevederilor legii. Prioritar în acest moment trebuie să fie **modul de prezentare a proiectelor de acte normative supuse dezbaterii (inclusiv pe site-uri) și respectarea termenelor prevăzute de lege. Un indicator obligatoriu din raportul anual precum *evaluarea proprie a parteneriatului cu cetățenii și asociațiile legal constituite* (dificil sau imposibil de cuantificat și, de aceea, aproape neglijat), ar trebui revalorizat într-o formulă narativă, cu accent pe aspectele calitative ale implicării cetățenilor în procesul decizional.**

Evoluția aplicării legii 52

Potrivit datelor din rapoartele anuale, legea a schimbat într-un mod radical modul în care sunt definitive proiectele de acte normative, înainte de examinarea lor în Parlament, precum și modul în care sunt finalizate, înainte de adoptare, hotărârile la nivel local. Transparența decizională a intrat în rutina activității instituționale publice din România, în pofida unor cazuri punctuale negative, semnalate prompt de ONG-urile specializate și de presa locală.



Procentul recomandărilor incluse în proiectele de acte normative, din totalul recomandărilor, se menține la peste 50%. Pentru recomandările respinse sunt în cauză atât relativa opacitate a unor autorități, cât și slaba calitate a unor recomandări primite. Utilitatea modificării Legii nr.52/2003, referitoare la obligația motivării neincluserii recomandărilor primite, rămâne să fie consolidată de atitudinea proactivă a decidenților de la nivel local pentru stimularea spiritului civic al comunităților, deoarece participarea cetățenilor în procesul decizional atinge un nivel nesatisfăcător.

Datele din rapoartele anuale arată o evoluție a aplicării legii, în general, bună, cu unele diferențe calitative între nivelul central și local: de exemplu, dacă afișarea la sediu rămâne mijlocul cel mai utilizat pentru anunțarea proiectelor de acte normative elaborate de autoritățile publice locale, în schimb, administrația centrală preferă utilizarea paginilor proprii de web.

Numeroasele imperfecțiuni încă existente arată un nivel destul de scăzut în ceea ce privește cunoașterea legii, mai ales la nivelul primăriilor. Opinia publică semnalează frecvent situații în care decizii interne la nivel local, uneori și la nivel central, încălcă prevederile unor legi în vigoare (nu numai 544 și 52), cu efect negativ asupra nivelului de transparență.

Lipsa rapoartelor anuale sau difuzarea lor cu întârziere se adaugă unor probleme comunicaționale inexplicabile, cu impact major asupra celor interesați, precum site-urile incomplete, lipsite de informațiile esențiale privind funcționarea autorității sau instituției publice.

Toate aceste constatări privind aplicarea legii 52/2003 conduc la concluzia că, după atâția ani de la intrarea în vigoare, a sosit timpul unor **schimbări calitative în relația dintre instituția publică și cetățean, care să alinieze efectiv practica transparenței instituționale din România cu standardele curente de la nivel european.**

Legea 52 pe paginile de web în 2010

Transparența decizională este reprezentată printr-un buton propriu pe site-urile **ministerelor** în 2010, astfel: pe prima pagină - **10** ministere; pe pagina a doua – **trei** ministere; pe pagina a treia – **două** ministere.

La nivel local, procesul decizional este mult mai transparent pe site-uri: **38** de **consilii județene** au buton special pentru transparența decizională pe prima pagina și **trei** pe a doua.

Datele de contact ale persoanei responsabile pe site-uri în 2010

Cât privește datele de contact ale persoanei responsabile cu relația cu societatea civilă, cea care asigură respectarea obligației de transparență, potrivit prevederilor legii 52/2003, doar **trei** din 15 ministere îndeplinesc această cerință !

În schimb, **36** din cele 41 de **consilii județene** au pe site, la loc vizibil, numele și datele de contact ale persoanei responsabile.

Informații privind proiectele de acte normative pe site-uri în 2010

Informații privind proiectele de acte normative există pe toate site-urile **ministerelor**, cu diferențe de prezentare și conținut destul de însemnate. Doar **trei** ministere îndeplinesc în totalitate prevederile legale.

În cazul **consiliilor județene**, situația este mai bună: **36** de consilii județene prezintă pe site informațiile de oficiu.

Concluzii finale și recomandări

Procesul de elaborare de acte cu caracter normativ a înregistrat, de la intrarea în vigoare a legii 52, potrivit rapoartelor sectoriale primite, un număr exagerat de proiecte de acte normative, în primul rând la nivel local, multe dintre ele fără a avea caracterul

normativ necesar, potrivit prevederilor legii transparenței decizionale. **Înregistrarea neunitară a acestor proiecte în rapoartele anuale și confuzia între deciziile ordinare și cele cu caracter normativ ridică în mod nejustificat numărul lor pe parcursul unui an.**

Procentul recomandărilor incluse în actele normative adoptate crește constant, mai ales după completarea legii, dar nu există încă dovezi consistente că autoritățile și instituțiile publice ar promova în mod susținut implicarea cetățenilor și organizațiilor neguvernamentale în procesul decizional, potrivit legii.

Deși este vorba de cazuri punctuale, **intervenția în justiție pentru nerespectarea legii transparenței decizionale conduce, invariabil, la pierderea proceselor de către autoritățile publice**, cu repercusiuni grave pentru imaginea și credibilitatea lor. Funcționarea concomitentă a legilor 544 și 52, dar și a altor acte normative din domeniul transparenței instituționale, a ridicat valoarea socială a procesului decizional și justiția intervine prompt atunci când este sesizată. Este vorba despre un aspect calitativ ale funcționării administrației publice pe care unele organizații neguvernamentale l-au apreciat în mod just, dar nu toate autoritățile și instituțiile publice sunt conștiente de schimbarea indusă de aceste legi.

O minimă analiză comparativă privind aplicarea prevederilor legilor 544 și 52 arată limpede că **acolo unde accesul liber și neîngrădit la informațiile de interes public este regula, iar limitarea accesului la informație – excepția, principii precum informarea, consultarea și participarea activă a cetățenilor la luarea deciziilor și la procesul de elaborare a proiectelor de acte normative devin piloni de bază ai activității administrative.** În acest context, *evaluarea parteneriatului cu cetățenii și asociațiile legal constituite* este indicatorul-cadru privind buna aplicare a legii 52.