

ASIGURAREA TRANSPARENȚEI PROCESULUI DECIZIONAL PRIN INTERMEDIUL TEHNOLOGIILOR INFORMAȚIONALE. STUDIUL DE CAZ ÎN MUNICIPIUL BĂLȚI

CZU 35.073.53

ENSURING THE TRANSPARENCY OF THE DECISION- MAKING PROCESS THROUGH INFORMATION TECHNOLOGIES. CASE STUDY IN BALTI MUNICIPALITY

Ion CIOBANU,
doctor, lector universitar,
Universitatea de Stat „Alec Russo”, din Bălți

Alexandr LATCO,
AO Promo-LEX

SUMMARY

The transparency of the decision-making process is a feature of the activity of public authorities, according to which their activity is publicly accessible and provides for the possibility of involving civil society by participating in the decision-making process. In this article we intend to analyze the observance of the principle of transparency and participation of civil society in the decision-making process within the local public administration in Balti, especially regarding the transparency of the budgetary process and the degree of consultation of civil society through IT, about the elaboration, adoption and realization of the local budget.

Keywords: *budget, local public authority, decision-making transparency, legal accountability, local elected, civil society organizations, public consultations.*

Într-o societate democratică, accesul cetățeanului la o informație de interes public a devenit o condiție importantă pentru asigurarea respectării drepturilor omului. Autoritățile publice sunt obligate să pună la dispoziția societății civile informațiile de interes public, iar societatea civilă poate deveni participant activ la luarea deciziilor fundamentate. [1] Transparența procesului decizional reprezintă o caracteristică a activității autorităților publice, conform căreia activitatea lor este accesibilă public și prevede posibilitatea implicării societății civile prin participare la procesul de luare a deciziilor. În prezentul articol, ne propunem să analizăm respectarea principiului transparenței și a participării societății civile la procesul de luare a deciziilor în cadrul administrației publice locale din municipiul Bălți, în special, în ceea ce privește transparența realizării procesului bugetar și gradului de consultare a societății civile prin intermediul mijloacelor TI, despre elaborarea, adoptarea și realizarea bugetului local.

Problema propusă spre soluționare în articolul dat rezidă în necesitatea perfecționării cadrului normativ și delimitarea clară a subiectelor ce necesită a fi supuse consultării publice. Astfel, considerăm că bugetul aprobat la ședințele organului deliberativ al APL, precum și rectificările la buget, constituie documentele prioritare care necesită a fi supuse consultării publice cu respectarea etapelor stabilite de cadrul normativ existent, dar și cu propunerile înaintate de autori în acest articol.

Principiul transparenței este în conexiune strânsă cu dreptul la informație, la administrarea treburilor publice, precum și cu dreptul la petiționare, fapt stabilit la nivel național și internațional.

Declarația Universală a Drepturilor Omului prevede la articolul 19 dreptul persoanei de a primi informații prin orice mijloace, iar articolul 21 stabilește dreptul de a lua parte la conducerea treburilor publice ale țării sale, în consecință toate statele lumii, care sunt parte la Declarația Universală a Drepturilor Omului, acceptă prevederile acesteia și le transpun în legislația lor internă [2]. La nivel național, Republica Moldova consacră principiul transparenței în procesul decizional în Constituția

Republicii Moldova, în articolul 34 „Dreptul la informație”, care prevede dreptul persoanei de a avea acces la orice informație de interes public și obligația autorităților statului de a asigura informarea corectă a cetățenilor asupra treburilor publice și asupra problemelor de interes personal, precum și obligativitatea de a proteja acest drept al cetățeanului [3]. Pe lângă prevederile constituționale, există și o serie de alte acte legislative care vin să reglementeze, într-un mod mai exact, implementarea principiului transparenței în procesul decizional.

Astfel, Legea privind transparența în procesul decizional, nr. 239 din 13.11.2008, reglementează raporturile juridice dintre autoritățile administrației publice centrale și locale, alte autorități cu cetățenii, asociațiile și alte părți interesate în vederea asigurării transparenței procesului decizional.

Efectele legii date, se bazează pe următoarele principii:

a) informarea, în modul stabilit, a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate despre inițierea elaborării deciziilor și despre consultarea publică pe marginea proiectelor de decizii respective;

b) asigurarea de posibilități egale pentru participarea cetățenilor la procesul decizional [4].

În conformitate cu prevederile Legii nr. 239, drepturile și obligațiile cetățenilor și autorităților sunt corelative, cetățenii au dreptul la obținerea informației de interes public și de a participa la procesul decizional, iar autoritățile au obligația de a le asigura respectarea acestui drept. În ceea ce privește corelația dintre obligativitatea autorităților de a oferi informații de interes public și utilizarea TI, legea stabilește necesitatea publicării următoarelor acte administrative:

- programele anuale de activitate pe pagina web oficială a autorității;
- a anunțurilor de inițiere a elaborării deciziilor;
- proiectele de decizii;
- sinteza recomandărilor parvenite;
- după caz, anunțul despre retragerea unui proiect de decizie din procesul de elaborare;
- anunțul referitor la desfășurarea ședințelor publice;
- deciziile adoptate.

Totodată, sunt prevăzute și căile de obținere a opiniilor societății civile în procesul decizional.

Astfel, autoritățile administrației publice pot recepționa recomandările în formă scrisă, primite pe cale electronică, înregistrate conform legislației.

Pentru realizarea prevederilor Legii privind transparența în procesul decizional nr. 239 din 13.11.2008, Guvernul Republicii Moldova a aprobat Hotărârea nr. 967 din 09.08.2016 cu privire la mecanismul de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional, care vine în completarea legii prin stabilirea modurilor și condițiilor de prezentare a informațiilor de interes public, impune condițiile necesare pentru asigurarea transparenței în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor precum și obligativitatea autorităților de a raporta publicului despre rezultatele implementării măsurilor de asigurare a transparenței [5]. Legea nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală, la fel, reglementează sarcinile autorităților administrației publice locale în vederea transparențizării activității sale cu aplicarea TI prin:

- plasarea pe pagina web a consiliului local a ordinii de zi a ședinței;
- afișarea pe pagina web oficială a autorității publice locale a proiectelor de dispoziții ale primarului în probleme de interes local;
- afișarea pe pagina web oficială a autorității publice locale a proiectelor de dispoziții ale președintelui raionului în problemele de interes raional;
- obligativitatea autorităților administrației publice locale de a plasa în Registrul de stat al actelor locale cu caracter normativ, cu caracter personal și actelor cu caracter individual [6].

Așadar, principiul transparenței este interconectat cu un alt principiu - principiul publicității.

Legea nr. 397 din 16.10.2003 privind finanțele publice locale reglementează procesul de constituire și gestiune a bugetelor locale, tehnologiile informaționale, în acest sens, sunt folosite la publicarea bugetelor locale și rapoartelor privind executarea acestora, inclusiv pe paginile web oficiale [7]. Hotărârea Guvernului privind paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua Internet, nr. 188 din 03.04.2012, obligă autoritățile administrației publice locale să dispună de o pagină web oficială proprie în rețeaua Internet, pe care să plaseze următoarea informație de interes public [8], [9].

Astfel, în cadrul prezentului articol, ne propunem să abordăm ca drept indicator al transparenței procesului decizional, gradul de accesibilitate cu utilizarea mijloacelor TI a informațiilor privind procesul bugetar gestionat de autoritățile publice locale din municipiul Bălți. Utilizarea tehnologiilor informaționale de către autoritățile administrației publice la publicarea informațiilor oficiale ușurează considerabil accesul și stimulează participarea activă a cetățenilor la procesul decizional.

Considerăm relevantă experiența de monitorizare a gradului de transparență în procesul bugetar

al organizațiilor non-guvernamentale, în special, al Asociației Obștești „Promo - LEX” - organizație a societății civile specializată în monitorizarea proceselor democratice. În raportul nr. 2 privind monitorizarea transparenței activității administrației publice locale de nivelul II și UTA Găgăuzia pentru perioada 01.07.2017-31.12.2017, am considerat relevantă evaluarea nivelului de transparență a procesului bugetar după criteriul publicării pe pagina web oficială a APL din municipiul Bălți a următoarelor documente:

- proiectul bugetului pentru anul 2018 pentru inițierea consultărilor publice;
- bugetul adoptat pentru anul 2018;
- deciziile de modificare a bugetului local pentru anul 2017.

În concluzie, a fost constatată conformarea, în totalitate, a activităților privind publicarea informațiilor despre procesul bugetar al APL din mun. Bălți cu prevederile Legii privind transparența procesului decizional [9]. Însă constatăm că, deși autoritatea publică locală mun. Bălți se conformează cerințelor locale, totuși rămâne neclară modalitatea selectării subiectelor înaintate pentru consultări publice, dar lipsesc și reguli interne de organizare a dezbaterilor publice.

În raportul nr. 4 privind monitorizarea transparenței activității administrației publice locale de nivelul II și UTA Găgăuzia, Asociația Obștească Promo-Lex a evaluat transparența procesului bugetar al APL mun. Bălți pentru perioada 01.07.2018 - 31.12.2018. Pornind de la prevederile Legii privind transparența în procesul decizional, obligativitatea publicității se răsfrânge și asupra proiectelor de buget și rapoartelor anuale de raportare a execuției bugetare. În calitate de instrumente metodologice au fost utilizate interviurile cu reprezentanții APL și cu cei ai părților interesate, precum și metoda scanării paginilor web ale autorităților APL monitorizate.

Metoda de monitorizare a nivelului de transparență a procesului bugetar a constat în scanarea paginilor web, ceea ce a permis reflectarea situației de facto la capitolul transparență procesului bugetar în baza unor indicatori specifici: publicarea proiectului bugetului, publicarea bugetului adoptat și publicarea rectificărilor bugetare.

Astfel, pe pagina web a APL din mun. Bălți au fost publicate:

- proiectul bugetului pentru anul 2019 pentru inițierea consultărilor publice;
- bugetul adoptat pentru anul 2019;
- deciziile de modificare a bugetului local pentru anul 2019.

Dacă să analizăm publicarea rapoartelor pentru o perioadă mai anterioară, anul 2018, putem constata că pe pagina web a APL din mun. Bălți au fost publicate:

- raportul de executare a bugetului;
- raportul trimestrial de executare a bugetului;
- raportul semestrial de executare a bugetului;
- raportul pentru 9 luni pentru executarea bugetului.

Potrivit concluziei formulate în raport, APL a mun. Bălți este una dintre cele 12 autorități care s-au conformat exigențelor legale și au făcut publice toate etapele procesului bugetar.

Totuși, A.O. „Promo-Lex” atestă o implicare slabă a societății civile în procesul de elaborare a bugetului local [10]. Totodată, considerăm că rectificările bugetului mun. Bălți trebuie să fie consultate cu societatea civilă și părțile interesate, fapt care nu este realizat până în prezent.

Din analiza nemijlocită a paginii web oficiale a primăriei municipiului Bălți, mai exact a informațiilor privind procesul bugetar pentru anii de referință 2018, 2019, 2020, putem observa că publicarea informației nu este completă dar una fragmentară, lipsind unele acte [10].

Ca urmare a cercetării realizate, am ajuns la următoarele concluzii:

- implementarea fragmentară a transparenței procesului decizional nu poate asigura scopul și obiectivele primordiale ale acestui principiu primordial;

- atât legea nr. 239 cât și Hotărârea Guvernului nr. 697 lasă loc de interpretare în procesul organizării consultărilor publice la nivel local. Nu este indicat clar care subiecte ar fi obligatorii pentru dezbateri publice și care ar fi la discreția organelor APL.

- pe lângă prevederile naționale existente pledăm pentru elaborarea și adoptarea unui Regulament intern cu privire la procedurile de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional care ar stabili procedurile de asigurare a transparenței în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor.

În acest sens, pledăm pentru unificarea eforturilor dintre organele administrației publice locale și organizațiilor societății civile, precum și părților interesate. Regulamentul intern cu privire la procedurile de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional va conține descriere detaliată a procedurii de consultare publică și va include expres subiectele obligatorii ce urmează a fi supuse dezbaterilor publice, precum și să fie indicat expres responsabilitatea secretarului consiliului municipal de a implementa prevederile acestuia.

Regulamentul intern poate transpune în realitate unele subiecte vizate în planul local anticorupție 2020-2022 (în proces de elaborare de APL Bălți). Ca urmare a concluziilor formulate, intervenim și cu următoarele recomandări:

- În procesul elaborării Regulamentului intern cu privire la procedurile de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional va fi propusă publicarea tuturor actelor elaborate la diverse etape ale consultărilor publice (inclusiv procesele verbale, sinteza recomandărilor, proiectele de decizie).

a) Toate actele trebuiesc publicate și sistematizate, astfel, încât părțile interesate de procesul consultărilor să aibă acces total prin accesarea paginii web a unității administrativ-teritoriale abordate.

b) Inspirându-ne din pct. 31. al Hotărârii nr. 697, propunem următorul conținut:

După finalizarea consultării publice a proiectului de decizie, subdiviziunea-autor întocmește un dosar privind elaborarea proiectului de decizie, în care se includ:

1) anunțul de inițiere a elaborării deciziei (atașat fiind proiectul supus consultărilor publice/ nota informativă pe proiect și lista părților invitate pentru consultări);

2) anunțul de organizare a consultării publice (prin anunț pe panou informativ/ în mass-media locală/ pagina web și cu includerea obligatorie a datei și locațiunii organizării evenimentului);

3) proiectul deciziei supus consultărilor publice;

4) materialele aferente proiectului de decizie (note informative, model proces verbal al ședinței/ model propuneri de modificare al proiectului de decizie și alte informații relevante);

5) procesele-verbale ale întrunirilor de consultare publică (înregistrat video/audio și obligatoriu plasat spre publicare ulterioară);

6) recomandările parvenite și sinteza acestora (supuse examinării în plen în ordinea parvenirii în procesul consultărilor publice).

În fine, considerăm un imperativ categoric examinarea propunerilor societății civile la ședințele consiliului municipal.

De asemenea, propunem să fie instituită răspunderea juridică pentru nerespectarea transparenței procesului decizional (de exemplu, neabordarea în plen a ședinței consiliului municipal a sintezei recomandărilor parvenite de la societatea civilă).

BIBLIOGRAFIE

1. Cârnaț T. Articol: Aspecte conceptuale privind principiul transparenței. În: Revista Națională de Drept, 2009, p. 10. În: https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/Aspecte%20conceptuale%20privind%20principiul%20transparenței.pdf;

2. Constituția Republicii Moldova, art. 34. În: <http://www.parlament.md/CadrulLegal/Constitution/tabid/151/language/ro-RO/Default.aspx>

3. Declarația Universală a Drepturilor Omului, articolele 19 și 21. În: https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/rum.pdf

4. Legea Nr. 239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional. În: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=106638&lang=ro

5. Hotărârea Guvernului nr. 967 din 09.08.2016 cu privire la mecanismul de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional. În: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=94483&lang=ro

6. Legea nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală. În: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=17373&lang=ro

7. Legea nr. 397 din 16.10.2003 privind finanțele publice locale. În: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=120082&lang=ro#

8. Televca O. Articol: Principiul transparenței și publicității. În: Revista științifică a Universității de Stat din Moldova, 2012, nr. 3 (53). În: <http://studiamsu.eu/wp-content/uploads/12.-p.78-85.pdf>

9. Hotărârea Guvernului privind paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua Internet, nr. 188 din 03.04.2012. În: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=103186&lang=ro#

10. În: https://promolex.md/wp-content/uploads/2018/03/Raport_APL_2017_semII.pdf// A.O. „Promo-LEX”. Raportul nr. 2 privind monitorizarea transparenței activității administrației publice locale de nivelul II și UTA Găgăuzia.

11. În: https://promolex.md/wp-content/uploads/2019/06/Raport_APL_sem.II_19.06.2019.pdf// A.O. „Promo-LEX”. Raportul nr. 4 privind monitorizarea transparenței activității administrației publice locale de nivelul II și UTA Găgăuzia.

12. În: <http://balti.md/consultari-publice/proiecte-de-decizii/>