

Studiu – ancheta, privind implementarea L.52/2003, modificata in 2013 – privind transparenta decizionala a autoritatilor publice din Romania

Transparenta decizionala a autoritatilor publice din Romania este reglementata prin L52/2003. Prin prisma acestei legi, orice proiect de act normativ propus de autoritatile publice- aflate sub incidenta acesteia- trebuie supus consultarii publice, inainte de a intra in faza de avizare si apoi de adoptare. Proiectele exceptate de la aceasta regula sunt cele din categoria apararii nationale, sigurantei nationale, interese strategice economice si politice ale tarii, informatii clasificate, elemente ale activitatilor economice sau financiare care fac atingere concurentei loiale si date personale potrivit legii (art. 4, L52/2003).

In spiritul acestei legi, punerea ei in practica, presupune interactiunea a doua parti: emitentul de act normativ – autoritatea publica si beneficiarii acestuia – cetateni si asociatii legal constituite, printr-un proces de consultare publica, in scopul obtinerii unei reglementari acceptate de majoritatea partilor interesate. Pentru ca acest mecanism sa prinda viata, legea 52/2003 prevede respectarea urmatoarelor principii (art 2, L52/2003):

- a) *informarea in prealabil, din oficiu, a persoanelor asupra problemelor de interes public care urmeaza sa fie dezbătute de autoritatile administratiei publice centrale si locale, precum si asupra proiectelor de acte normative;*
- b) *consultarea cetatenilor si a asociatiilor legal constituite, la initiativa autoritatilor publice, in procesul de elaborare a proiectelor de acte normative;*
- c) *participarea activa a cetatenilor la luarea deciziilor administrative si in procesul de elaborare a proiectelor de acte normative, cu respectarea urmatoarelor reguli:*
 1. sedintele si dezbaterile autoritatilor si institutiilor publice care fac obiectul prezentei legi sunt publice, in conditiile legii;
 2. dezbaterile vor fi consemnate si facute publice;
 3. minutele acestor sedinte vor fi inregistrate, arhivate si facute publice, in conditiile legii.

Desi aceasta lege este in vigoare din martie 2003, aplicabilitatea ei in termeni reali este departe de a-si arata eficienta si eficacitatea. Atat autoritatile publice, cat si cetatenii ignora prevederile cuprinse in corpul legii, fie din nestiinta, fie din neincrederea intre partile implicate, fie sunt aplicate in mod formal, doar parti din cuprinsul acesteia.

Monitorizarile efectuate de structuri ale societatii civile, de-a lungul timpului, au vizibilizat deficientele de implementare, evidentiind cu preponderenta nerespectarea primului principiu care sta la baza acestei legi si anume: *informarea in prealabil, din oficiu, a persoanelor asupra problemelor de interes public.* Dincolo de aplicarea

Conținutul acestui material nu reprezintă în mod necesar poziția oficială a granturilor SEE 2009 – 2014

defectuoasa a informării prin canalele mass media, postarea obligatorie, din oficiu, pe site-ul autorității publice a proiectului de act normativ supus consultării publice solicitată, din partea cetățeanului, abilități ridicate de căutare a informației pe internet.

Ancheta efectuată de Academia de Advocacy la nivelul anului 2012, a stat la baza campaniei Coaliției 52, în vederea modificării L52/2003, pentru clarificarea unor prevederi din corpul legii.¹

În urma acestei campanii, L52/2003 a fost modificată și adoptată, începând cu 3 dec. 2013.

Ce autorități publice intra sub incidența L52/2003 modificată în 2013?

- 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, primării, instituțiile și serviciile publice de interes local sau județean.

(art.4 din L52 modificată în 2013)

Ce obligații au autoritățile publice, conform prevederilor L52/2003 modificată în 2013?

Sectiunea 1 - Dispozitii privind participarea la procesul de elaborare a actelor normative

Art. 7

(1) În cadrul procedurilor de elaborare a proiectelor de acte normative autoritatea administrației publice are obligația **sa publice un anunt referitor la aceasta actiune** în site-ul propriu, sa-l afișeze la sediul propriu, într-un spațiu accesibil publicului, și sa-l transmită către mass-media centrală sau locală, după caz. Autoritatea administrației publice va transmite proiectele de acte normative tuturor persoanelor care au depus o cerere pentru primirea acestor informații.

(2) Anuntul referitor la elaborarea unui proiect de act normativ **va fi adus la cunostinta publicului, in conditiile alin. (1), cu cel puțin 30 de zile lucratoare** înainte de supunerea spre avizare de către autoritățile publice. anuntul va cuprinde: data afișării, o notă de fundamentare, o expunere de motive, un referat de aprobare privind necesitatea adoptării actului normativ propus, un studiu de impact și/sau de fezabilitate, după caz, textul complet al proiectului actului respectiv, precum și termenul-limită, locul și modalitatea în care cei interesați pot trimite în scris propuneri, sugestii, opinii cu valoare de recomandare privind actul normativ.

(3) **Anuntul referitor la elaborarea unui proiect de act normativ cu relevanta asupra mediului de afaceri** se transmite de către initiator asociațiilor de afaceri și altor asociații legal constituite, pe domenii specifice de activitate, în termenul prevăzut la alin. (2).

(4) La publicarea anuntului, **autoritatea administrației publice va stabili o perioada de cel puțin 10 zile calendaristice** pentru proiectele de acte normative prevăzute la alin. (2), **pentru a primi în scris propuneri, sugestii sau opinii** cu privire la proiectul de act normativ supus dezbaterii publice.

¹ www.coalitia52.ro www.advocacy.ro

(5) **Propunerile, sugestiile sau opiniile** cu privire la proiectul de act normativ supus dezbaterii publice **se vor consemna într-un registru**, mentionandu-se data primirii, persoana si datele de contact de la care s-a primit propunerea, opinia sau recomandarea.

(6) **Conducatorul autoritatii publice va desemna o persoana din cadrul institutiei, responsabila pentru relatia cu societatea civila**, care sa primeasca propunerile, sugestiile sau opiniile persoanelor interesate cu privire la proiectul de act normativ propus.

(7) Proiectul de act normativ **se transmite spre analiza si avizare** autoritatilor publice **interesate numai dupa definitivare, pe baza observatiilor si propunerilor formulate** potrivit alin. (4).

(8) **Autoritatea publica in cauza este obligata sa decida organizarea unei intalniri in care sa se dezbată public proiectul** de act normativ, **daca acest lucru a fost cerut in scris de catre o asociatie legal constituita** sau de catre o alta autoritate publica.

(9) Dezbaterile publice se vor desfasura dupa urmatoarele reguli:

a) autoritatea publica responsabila, prin persoana desemnata conform alin. (7), **va organiza intalnirea, va publica pe site-ul propriu si va afisa la sediul propriu, alaturi de documentele mentionate la alin. (2), si modalitatea de colectare a recomandarilor, modalitatea de inscriere si luare a cuvântului, timpul alocat luării cuvântului si orice alte detalii de desfasurare a dezbaterii publice prin care se asigura dreptul la libera exprimare al oricărui cetatean** interesat;

b) **dezbaterea publica se va incheia in momentul in care toti solicitantii inscrisi la cuvânt si-au exprimat recomandarile** cu referire concreta doar la proiectul de act normativ in discutie;

c) la dezbaterea publica **vor participa obligatoriu initiatorul si/sau initiatorii proiectului de act normativ din cadrul institutiei sau autoritatii publice locale, expertii si/sau specialistii care au participat** la elaborarea notei de fundamentare, a expunerii de motive, a referatului de aprobare privind necesitatea adoptarii actului normativ propus, a studiului de impact si/sau de fezabilitate, dupa caz, si a proiectului de act normativ;

d) **in termen de 10 zile calendaristice de la incheierea dezbaterii publice se asigura accesul public, pe site-ul si la sediul autoritatii publice responsabile, la urmatoarele documente: minuta dezbaterii publice, recomandarile scrise colectate, versiunile imbunatatite ale proiectului de act normativ in diverse etape ale elaborării, rapoartele de avizare, precum si versiunea finala adoptata a actului normativ.**

(10) Toate documentele prevazute la alin. (2) si alin. (10) lit. a) si d) **vor fi pastrate pe site-ul autoritatii publice** responsabile într-o sectiune dedicata transparentei decizionale. **Toate actualizarile in site vor mentiona obligatoriu data afisării.**

(11) In toate cazurile in care se organizeaza dezbateri publice, acestea trebuie sa se desfasoare in cel mult 10 zile calendaristice de la publicarea datei si locului unde urmeaza sa fie organizate. Autoritatea publica in cauza trebuie sa analizeze toate recomandarile referitoare la proiectul de act normativ in discutie.

Sectiunea 2 - Dispozitii privind participarea la procesul de luare a deciziilor

Art. 8

- (1) Participarea persoanelor interesate la lucrarile sedintelor publice se va face in urmatoarele conditii:
- a) anuntul privind sedinta publica se afiseaza la sediul autoritatii publice, inserat in site-ul propriu si se transmite catre mass-media, cu cel putin 3 zile inainte de desfasurare;

b) acest anunt trebuie adus la cunostinta cetatenilor si a asociatiilor legal constituite care au prezentat sugestii si propuneri in scris, cu valoare de recomandare, referitoare la unul dintre domeniile de interes public care urmeaza sa fie abordat in sedinta publica;

c) anunta va contine data, ora si locul de desfasurare a sedintei publice, precum si ordinea de zi.

(2) Difuzarea anuntului si invitarea speciala a unor persoane la sedinta publica sunt in sarcina responsabilului desemnat pentru relatia cu societatea civila.

(3) Participarea persoanelor interesate la sedintele publice se va face in limita locurilor disponibile in sala de sedinte, in ordinea de precadere data de interesul asociatiilor legal constituite in raport cu subiectul sedintei publice, stabilita de persoana care prezideaza sedinta publica.

(4) Ordinea de precadere nu poate limita accesul mass-mediei la sedintele publice.

Art. 9

Persoana care prezideaza sedinta publica ofera invitatilor si persoanelor care participa din proprie initiativa posibilitatea de a se exprima cu privire la problemele aflate pe ordinea de zi.

Art. 10

(1) **Adoptarea deciziilor administrative tine de competenta exclusiva a autoritatilor publice.**

(2) Punctele de vedere exprimate in cadrul sedintelor publice de persoanele mentionate la art. 9 au valoare de recomandare.

Art. 11

Minuta sedintei publice, incluzand si votul fiecarui membru, cu exceptia cazurilor in care s-a hotarat vot secret, va fi afisata la sediul autoritatii publice in cauza si publicata pe site-ul propriu.

Art. 12

(1) Autoritatile publice prevazute la art. 4 **sunt obligate sa elaboreze si sa arhiveze minutele sedintelor publice**. Atunci cand se considera necesar, sedintele publice pot fi inregistrate.

(2) Inregistrarile sedintelor publice, cu exceptia celor prevazute la art. 7, vor fi facute publice, la cerere, in conditiile Legii nr. 544/2001 privind liberul acces la informatiile de interes public, cu modificarile si completarile ulterioare.

(3) **Autoritatile administratiei publice prevazute la art. 4 sunt obligate sa justifice in scris nepreluarea recomandarilor formulate si inaintate in scris de cetateni si asociatiile legal constituite ale acestora.**

Art. 13

(1) Autoritatile publice prevazute la art. 4 **sunt obligate sa intocmeasca si sa faca public un raport anual** privind transparenta decizionala, care va cuprinde cel putin urmatoarele elemente:

- a) numarul total al recomandarilor primite;
- b) numarul total al recomandarilor incluse in proiectele de acte normative si in continutul deciziilor luate;
- c) numarul participantilor la sedintele publice;
- d) numarul dezbaterilor publice organizate pe marginea proiectelor de acte normative;
- e) situatia cazurilor in care autoritatea publica a fost actionata in justitie pentru nerespectarea prevederilor prezentei legi;
- f) evaluarea proprie a parteneriatului cu cetatenii si asociatiile legal constituite ale acestora;
- g) numarul sedintelor care nu au fost publice si motivatia restrictionarii accesului.

(2) **Raportul anual privind transparenta decizionala va fi facut public in site-ul propriu**, prin afisare la sediul propriu intr-un spatiu accesibil publicului sau prin prezentare in sedinta publica.

Metodologie.

Cercetarea prezenta isi propune evidentierea progresului inregistrat prin aplicarea L51/2003, concentrandu-se pe evaluarea aplicarii acesteia pe intreg teritoriul Romaniei pana la nivel de primarii de municipii de judet.

Cercetarea a demarat printr-un desk research prin care s-au urmarit urmatoarele elemente: existenta raportului de transparenta decizionala pe site-ul autoritatii publice vizate si analiza continutului acestor rapoarte prin prisma respectarii prevederilor legii (art. 13). In cazurile in care acest raport nu a fost identificat pe site-ul autoritati publice investigate, s-au efectuat solicitari in baza L544/2001 privind accesul liber la informatia de interes public, pentru obtinerea datelor necesare anchetei. Informatiile anuale investigate sunt:

- numarul de acte normative adoptate;
- numarul de acte normative lansate in dezbateri publice;
- numarul sedintelor si dezbaterilor publice organizate;
- numarul persoanelor care au participat efectiv la aceste sedinte si dezbateri;
- numarul recomandarilor facute de ONG-uri;
- numarul recomandarilor facute de cetateni;
- numarul recomandarilor incluse in propunerile legislative;
- numarul functionarilor responsabili cu aplicarea acelei legi;
- numarul actelor normative respinse de institutiile prefecturilor datorate neaplicarii prevederilor L52/2003;
- numarul actiunilor in instanta suportate de catre institutia vizata din cauza neaplicarii legii privind transparenta decizionala.

Perioada avuta in vedere pentru aceasta ancheta este 2013 – 2014.

Prima etapa in cadrul acestei cercetari a fost colectarea de informatii si centralizarea acestora intr-o baza de date in format Excel. Aceasta a fost realizata cu ajutorul voluntarilor atrasi in proiectul "Podul Bunei Guvernari". In Romania au fost investigate, in total, 106 autoritati publice (18 ministere, 41 de consilii judetene si 47 de primarii ale municipiilor resedinta de judet, inclusiv Bucuresti si cele 6 sectoare. Numarul de autoritati publice centrale a fost considerat constant pe toata durata cercetarii si nu au fost luate in considerare ministerele desfiintate in perioada investigata.

Cercetarea a urmat, in aceasta prima faza, o abordare cantitativa de colectare si centralizare de date, in vederea explorarii si analizei statistice pentru semnalarea unor tipare, predilectii si tendinte. Ulterior a urmat o analiza calitativa prin care s-a investigat modul in care este aplicat spiritul legii privind transparenta decizionala in Romania de catre toate partile interesate.

In cazul in care institutia investigata nu a acoperit cerintele minimale prevazute de lege in ceea ce priveste intocmirea raportului anual s-a considerat ca aceasta nu indeplineste cerintele legale. De asemenea, in faza de colectare a informatiilor, voluntarii au fost mobilizati sa noteze toate problemele intampinate in acest proces si observatii specifice, pentru a avea capacitatea de a formula recomandari de imbunatatire a aplicarii legii privind transparenta decizionala in scopul intensificarii implementarii.

Perioada de colectare a informatiilor s-a desfasurat in perioada iulie – octombrie 2015, iar procesarea acestora pana in faza de raport s-a efectuat in luna noiembrie 2015.

Conținutul acestui material nu reprezintă în mod necesar poziția oficială a granturilor SEE 2009 – 2014

Rezultatele centralizate ale cercetării/monitorizării.

Dintre cele 106 autorități publice monitorizate, s-a constatat ca:

- a) în anul 2013: 53 de autorități publice au rapoarte anuale postate pe site-ul propriu
53 de autorități publice nu au rapoarte anuale postate pe site-ul propriu
- Dintre acestea:
- | | |
|--------------------|--|
| Ministere: | 9 autorități publice au rapoarte anuale postate pe site-ul propriu |
| | 9 autorități publice nu au rapoarte anuale postate pe site-ul propriu |
| Consilii Județene: | 28 de autorități publice au rapoarte anuale postate pe site-ul propriu |
| | 13 autorități publice nu au rapoarte anuale postate pe site-ul propriu |
| Primarii: | 16 autorități publice au rapoarte anuale postate pe site-ul propriu |
| | 31 autorități publice nu au rapoarte anuale postate pe site-ul propriu |
- b) în anul 2014: 52 de autorități publice au rapoarte anuale postate pe site-ul propriu
54 de autorități publice nu au rapoarte anuale postate pe site-ul propriu
- Dintre acestea:
- | | |
|--------------------|--|
| Ministere: | 12 autorități publice au rapoarte anuale postate pe site-ul propriu |
| | 6 autorități publice nu au rapoarte anuale postate pe site-ul propriu |
| Consilii Județene: | 20 de autorități publice au rapoarte anuale postate pe site-ul propriu |
| | 21 autorități publice nu au rapoarte anuale postate pe site-ul propriu |
| Primarii: | 20 autorități publice au rapoarte anuale postate pe site-ul propriu |
| | 27 autorități publice nu au rapoarte anuale postate pe site-ul propriu |

Din punct de vedere al conținutului rapoartelor de evaluare a implementării L52/2003, unele nu respectă formatul standard de informații solicitate, unele cuprind cumulativ date pentru mai mulți ani, unele sunt incomplete și nu în ultimul rând, sunt rapoarte elaborate într-un format greu de descifrat de către un cetățean interesat.

Concluzii preliminare:

1. Se constată că, din totalul autorităților publice investigate, aproximativ 50% au în vedere postarea pe site-ul propriu a rapoartelor anuale de evaluare a L52/2003;
2. La nivelul ministerelor se constată o tendință de creștere a postării pe site-ul propriu a rapoartelor anuale de evaluare a L52/2003, în anul 2014 față de anul 2013;
3. La nivelul Consiliilor Județene se constată o tendință de neglijare a postării pe site-ul propriu a rapoartelor anuale de evaluare a L52/2003, în anul 2014 față de anul 2013;
4. La nivelul primăriilor municipii de județ se constată o tendință de creștere a postării pe site-ul propriu a rapoartelor anuale de evaluare a L52/2003, în anul 2014 față de anul 2013;
5. Autoritățile publice evaluate care nu au raport anual de evaluare a implementării L52/2003 postat pe site-ul propriu nu conduc la constatarea că nu s-ar afla în acest spațiu virtual ci ne evidențiază identificarea foarte dificilă a acestuia. Există posibilitatea ca aceste rapoarte să se regăsească postate pe site-urile proprii însă accesibilitatea lor este aproape imposibilă pentru cetățenii interesați.

Conținutul acestui material nu reprezintă în mod necesar poziția oficială a granturilor SEE 2009 – 2014

6. Secretariatul General al Guvernului, responsabil cu monitorizarea aplicării L52/2003 asupra tuturor autorităților publice aflate sub incidența acesteia, nu a urmărit îndeaproape aplicarea prevederilor sub toate aspectele sale de către instituțiile aflate în subordinea sa.

Evaluarea aplicării L52/2003 - Secțiunea 1 - Dispoziții privind participarea la procesul de elaborare a actelor normative

În acest capitol s-a analizat modul în care autoritățile publice investigate au interacționat cu cetățenii și asociațiile legal constituite în participarea la procesul de elaborare a actelor normative.

	2013			2014		
	Acte adoptate	Proiecte puse în consultare	Proiecte puse în consultare din acte adoptate (%)	Acte adoptate	Proiecte puse în consultare	Proiecte puse în consultare din acte adoptate (%)
Primarii	6545	1633	30	9772	1812	18.5
Consilii Județene	5940	719	12.1	5541	445	8
Ministere	2622	633	24.1	2545	464	18.2
TOTAL	15107	2985	19.8	17858	2721	15.2

Fig. 1 Transparența. Nivel Național

Se constată că din totalul actelor normative adoptate la nivelul anului 2013, în număr de 15.107, doar 2.985 au fost supuse consultării publice reprezentând un procent de 19.8%, primăriile având procentul cumulată cel mai ridicat de 30%, urmat de ministere cu un procent cumulată de 24,1%.

La nivelul anului 2014, dintr-un număr total de 17.858 acte normative adoptate doar 2.721 au fost supuse consultării publice reprezentând un procent de 15,2%, primăriile fiind la nivel de aproape egalitate cu ministerele, înregistrând procentul cumulată 18,5%.

Top 1. Transparența. Autorități centrale.

Nume instituție	Acte adoptate	Proiecte puse în consultare	Proiecte puse în consultare din acte adoptate (%)
2013			
Ministerul Culturii	24	35	146%
Ministerul Transporturilor	159	167	105%
Ministerul Finanelor Publice	86	86	100%
Ministerul Apărării Naționale	33	29	88%
Ministerul Fondurilor Europene	22	14	64%
Ministerul Afacerilor Interne	76	38	50%
Ministerul Economiei	210	62	30%
Ministerul Sănătății	1721	117	7%
Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice	200	-	0%
Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale	76	0	0%
Ministerul pentru Societatea Informațională	15	-	0%
Ministerul Mediului și Schimbărilor Climatice	-	-	-
Ministerul Afacerilor Externe	-	29	-
Ministerul Educației Naționale	-	-	-
Ministerul Energiei, Întreprinderilor Mici și Mijlocii și	-	-	-

Conținutul acestui material nu reprezintă în mod necesar poziția oficială a granturilor SEE 2009 – 2014

Mediului de Afaceri			
Ministerul Justitiei	-	56	-
Ministerul Muncii, Familiei, Protectiei Sociale si Persoanelor Varstnice	-	-	-
Ministerul Tineretului si Sportului	-	-	-
2014			
Ministerul Culturii	29	36	124%
Ministerul Transporturilor	153	153	100%
Ministerul Finantelor Publice	19	19	100%
Ministerul Apararii Nationale	46	41	89%
Ministerul Mediului si Schimbarilor Climatice	73	47	64%
Ministerul Afacerilor Interne	82	44	54%
Ministerul Fondurilor Europene	78	28	36%
Ministerul Agriculturii si Dezvoltarii Rurale	63	6	10%
Ministerul Sanatatii	1787	11	1%
Ministerul Dezvoltarii Regionale si Administratiei Publice	209	-	0%
Ministerul pentru Societatea Informatiionala	6	-	0%
Ministerul Economiei	-	-	-
Ministerul Afacerilor Externe	-	10	-
Ministerul Educatiei Nationale	-	-	-
Ministerul Energiei, Intreprinderilor Mici si Mijlocii si Mediului de Afaceri	-	-	-
Ministerul Justitiei	-	69	-
Ministerul Muncii, Familiei, Protectiei Sociale si Persoanelor Varstnice	-	-	-
Ministerul Tineretului si Sportului	-	-	-

Din date reiese ca cele mai active ministere in ambii ani au fost Ministerul Culturii, Ministerul Transporturilor si Ministerul Finantelor Publice, acestea dezbatand un numar de propuneri cel puțin egal cu numarul actelor normative adoptate, semn ca cel puțin o parte a propunerilor dezbatute nu au fost si adoptate.

Fig. 3 Transparența pe regiuni.

	2013			2014		
	Acte adoptate	Proiecte puse in consultare	Proiecte puse in consultare din acte adoptate (%)	Acte adoptate	Proiecte puse in consultare	Proiecte puse in consultare din acte adoptate (%)
Centru						
Primarii	801	87	10.9%	841	87	10%
Consilii Judetene	884	90	10.2%	885	83	9%
TOTAL	1685	177	10.5%	1726	170	10%
Bucuresti-Ilfov						
Primarii	941	480	51.0%	1402	492	35.1%
Consilii Judetene	111		0.0%	123		0.0%
TOTAL	1052	480	45.6%	1525	492	32.3%
Nord-Est						
Primarii	214	164	77%	666	520	78%
Consilii Judetene	556	1	0.2%	1051	2	0.2%
TOTAL	770	165	21%	1717	522	30%

Conținutul acestui material nu reprezintă în mod necesar poziția oficială a granturilor SEE 2009 – 2014

Nord-Vest						
Primarii	726	560	77.1%	936	35	3.7%
Consilii Judetene	1334	408	30.6%	1274	314	24.6%
TOTAL	2060	968	47.0%	2210	349	15.8%
Sud						
Primarii	1510	57	3.8%	1485	57	3.8%
Consilii Judetene	841	11	1.3%	834	11	1.3%
TOTAL	2351	68	2.9%	2319	68	2.9%
Sud-Est						
Primarii	498	216	43.4%	1655	553	33.4%
Consilii Judetene	1037	190	18.3%	457	13	2.8%
TOTAL	1535	406	26.4%	2112	566	26.8%
Sud-Vest						
Primarii	796	17	2.1%	841	10	1.2%
Consilii Judetene	366	11	3.0%	357	14	3.9%
TOTAL	1162	28	2.4%	1198	24	2.0%
Vest						
Primarii	1059	52	4.9%	1946	58	3.0%
Consilii Judetene	811	8	1.0%	560	8	1.4%
TOTAL	1870	60	3.2%	2506	66	2.6%

La nivel regional, se constata ca primariile sunt mult mai atente in aplicarea legii privind transparenta decizionala fata de consiliile judetene.

Cea mai transparenta regiune din perspectiva primariilor este Regiunea Nord Est care a supus consultarii publice un procent de 77% din actele normative adoptate, in anul 2013 iar in anul 2014 un procent de 78%.

In anul 2013, din perspectiva transparentei la nivel de primarii, se regaseste pe picior de egalitate si Regiunea Nord Vest, inregistrand un procent de 77.1%, inasa la nivelul anului 2014 interesul pentru participare la elaborarea actelor normative primariilor din aceasta regiune a scazut drastic, inregistrand un procent de 3,7%. Este un semnal care ar trebui investigat in detaliu. Avand in vedere procentul inregistrat in anul 2013, nu se poate spune ca primariile din Regiunea Nord Vest nu cunosc prevederile L52/2003, dar nici nu se poate imagina ca pe parcursul anului 2014 au fost adoptate doar acte normative de interes strategic economic si financiar, sau cu continut de date cu caracter personal, etc, asa cum sunt prevazute la art. 6 din aceasta lege.

Cea mai opaca regiune, iesita in evidenta din perspectiva transparentei primariilor este Regiunea Sud, inregistrand un procent de 3,8% in ambii ani calendaristici din perioada investigata.

Cea mai transparenta regiune din perspectiva Consiliilor Judetene este Regiunea Nord Vest care a supus consultarii publice un procent de 30,6% din actele normative adoptate, in anul 2013 iar in anul 2014 un procent de 24,6%.

In anul 2013, din perspectiva transparentei la nivel de Consilii Judetene, urmeaza pe locul doi Regiunea Sud Est, inregistrand un procent de 18,3%, inasa la nivelul anului 2014 interesul pentru participare la elaborarea actelor normative Consiliilor Judetene din aceasta regiune a scazut drastic, inregistrand un procent de 2,8%. Este un semnal care ar trebui investigat in detaliu. Avand in vedere procentul inregistrat in anul 2013, nu se poate spune ca structurile Consiliilor Judetene din Regiunea Sud Est nu cunosc prevederile L52/2003, dar nici nu se poate imagina ca pe parcursul anului 2014 au fost adoptate doar acte normative de interes strategic economic si financiar, sau cu continut de date cu caracter personal, etc, asa cum sunt prevazute la art. 6 din aceasta lege.

Conținutul acestui material nu reprezintă în mod necesar poziția oficială a granturilor SEE 2009 – 2014

Cea mai opaca regiune, reiesita in evidenta din perspectiva transparentei Consiliilor Judetene, este Regiunea Bucuresti Ilfov, inregistrand un procent de 0% in ambii ani calendaristici din perioada investigata.

Analizand regional din perspectiva anuala, in majoritatea institutiilor se constata, cu putine exceptii, o descrestere a numarului de proiecte supuse consultarilor publice, actele normative adoptate depasind usor sau ramanand cam la acelasi numar fata de anul precedent.

Fig. 4 Opinii colectate/preluate de la cetateni si ONG. Nivel national.

	2013				2014			
	Proiecte puse in consultare	Opinii cetateni	Opinii ONG	Opinii luate in considerare	Proiecte puse in consultare	Opinii cetateni	Opinii ONG	Opinii luate in considerare
Primarii	1633	107	10	97	1812	123	14	77
Consilii Judetene	719	60	55	60	445	50	10	49
Ministere	633	88	117	800	464	85	152	1692
TOTAL	2985	255	182	957	2721	258	176	1818

La nivel national, analizand numarul opiniilor colectate, fata de numarul proiectelor de acte normative supuse consultarilor publice, se constata ca sunt intr-un quantum semnificativ redus. In anul 2013, s-au colectat un total de 437 opinii de la cetateni si ONG-uri pentru un numar de 2.985 de proiecte de acte normative, iar in anul 2014 s-au colectat un total de 434 opinii de la cetateni si ONG-uri pentru un numar de 2.721 de proiecte de acte normative. In functie de informatiile la care s-a avut acces in etapa de colectare de date au fost situatii in care informatiile colectate nu contineau departajari nete intre opiniile colectate de la cetateni si cele de la ONG-uri ci doar un total cumulat. Pe aceste considerente, unele cifre intra in categoria datelor de tip centralizat fara a prezenta acuratetea departajarii pe tipuri de clasificari.

Se mai poate constata ca numarul opiniilor colectate de la cetateni este mai mare fata de numarul opiniilor colectate de la ONG-uri, pe toata perioada investigata.

Este de subliniat ca toate tipurile de autoritati publice investigate, centrale si locale, au preluat opinii din cele colectate pentru imbunatatirea proiectelor de acte normative. Numarul cel mai mare de opinii preluate se inregistreaza la nivelul autoritatilor centrale, insa acesta este mult mai mare fata de numarul opiniilor colectate, in fiecare din anii investigati. Aceasta diferenta poate fi explicata fie prin preluarea opiniilor prin tehnici diferite, altele decat cele prevazute de L52/2003 si cumulate in raportul de evaluare a implementarii L52/2003, fie o intelegere diferentiata a structurilor tip ONG in raport cu formularea din lege a "asociatiilor legal constituite", situatie in care pot fi cumulate si structurile mediului de afaceri si/sau partenerii sociali (patronate, syndicate). In ambele variante ar trebui clarificata sintagma, astfel incat rapoartele anuale de evaluare a implementarii legii privind transparenta autoritatilor publice sa oglideasca procesul de consultare corespunzator acesteia.

Top 2. Opinii colectate/preluate de la cetateni si ONG-uri la nivelul autoritatilor centrale

Nume institutie	Acte adoptate	Recomandari ONG-uri	Recomandari cetateni	Recomandari incluse in propuneri legislative
2013				

Conținutul acestui material nu reprezintă în mod necesar poziția oficială a granturilor SEE 2009 – 2014

Ministerul Sanatatii	1721	-	-	435
Ministerul Transporturilor	159	-	-	152
Ministerul Finantelor Publice	86	66	84	55
Ministerul Afacerilor Interne	76	-	-	50
Ministerul Justitiei		-	-	49
Ministerul Fondurilor Europene	22	-	-	24
Ministerul Economiei	210			18
Ministerul Dezvoltarii Regionale si Administratiei Publice	200	51	4	14
Ministerul Apararii Nationale	33	-	-	3
Ministerul Afacerilor Externe	-	-	-	0
Ministerul Mediului si Schimbarilor Climatice	-	-	-	
Ministerul Agriculturii si Dezvoltarii Rurale	76	-	-	-
Ministerul Culturii	24	-	-	-
Ministerul pentru Societatea Informationala	15	-	-	-
Ministerul Educatiei Nationale	-	-	-	-
Ministerul Energiei, Intreprinderilor Mici si Mijlocii si Mediului de Afaceri	-	-	-	-
Ministerul Muncii, Familiei, Protectiei Sociale si Persoanelor Varstnice	-	-	-	-
Ministerul Tineretului si Sportului	-	-	-	-
2014				
Ministerul Transporturilor	153	-	-	887
Ministerul Sanatatii	1787	-	-	520
Ministerul Mediului si Schimbarilor Climatice	73	-	-	148
Ministerul Justitiei	-	-	-	59
Ministerul Finantelor Publice	19	109	61	38
Ministerul Afacerilor Interne	82			15
Ministerul Dezvoltarii Regionale si Administratiei Publice	209	43	24	15
Ministerul Afacerilor Externe	-	-	-	7
Ministerul Apararii Nationale	46	-	-	3
Ministerul Fondurilor Europene	78	-	-	0
Ministerul Economiei	-	-	-	-
Ministerul Agriculturii si Dezvoltarii Rurale	63	-	0	-
Ministerul Culturii	29	-	-	-
Ministerul pentru Societatea Informationala	6	-	-	-
Ministerul Educatiei Nationale	-	-	-	-
Ministerul Energiei, Intreprinderilor Mici si Mijlocii si Mediului de Afaceri	-	-	-	-
Ministerul Muncii, Familiei, Protectiei Sociale si Persoanelor Varstnice	-	-	-	-
Ministerul Tineretului si Sportului	-	-	-	-

Fig. 5 Opinii colectate/preluate de la cetateni si ONG la nivel regional

	2013	2014
--	------	------

Conținutul acestui material nu reprezintă în mod necesar poziția oficială a granturilor SEE 2009 – 2014

	Proiecte puse in consultare	Opinii cetateni	Opinii ONG	Opinii luate in considerare	Proiecte puse in consultare	Opinii cetateni	Opinii ONG	Opinii luate in considerare
Centru								
Primarii	87	7	0	36	841	21	0	4
Consilii Judetene	90	0	0	0	885	0	0	2
TOTAL	177	7	0	36	1726	21	0	6
Bucuresti-Ilfov								
Primarii	480	0	0	6	1402	0	0	28
Consilii Judetene		0	0	0	123	0	0	0
TOTAL	480	0	0	6	1525	0	0	28
Nord-Est								
Primarii	164	0	0	1	666	0	0	0
Consilii Judetene	1	0	0	2	1051	1	8	5
TOTAL	165	0	0	3	1717	1	8	5
Nord-Vest								
Primarii	560	31	0	14	936	8	0	4
Consilii Judetene	408	7	3	7	1274	0	0	0
TOTAL	968	38	3	21	2210	8	0	4
Sud								
Primarii	57	15	1	4	1485	25	2	13
Consilii Judetene	11	50	52	50	834	10	2	6
TOTAL	68	65	53	54	2319	35	4	19
Sud-Est								
Primarii	216	32	0	29	1655	5	2	4
Consilii Judetene	190	3	0	1	457	37	0	34
TOTAL	406	35	0	30	2112	42	2	38
Sud-Vest								
Primarii	17	12	0	10	841	21	0	9
Consilii Judetene	11	0	0	0	357	0	0	0
TOTAL	28	12	0	10	1198	21	0	9
Vest								
Primarii	52	10	9	7	1946	43	10	8
Consilii Judetene	8	0	0	0	560	2	0	2
TOTAL	60	10	9	7	2506	45	10	10

Conținutul acestui material nu reprezintă în mod necesar poziția oficială a granturilor SEE 2009 – 2014

La nivel regional, in general, se constata o apatie a interventiei cetatenilor si structurilor ONG. Totusi, in regiunile in care cetatenii si ONG-urile interactioneaza cu autoritatile publice in procesul de elaborare a actelor normative aflate sub incidenta L52/2003, se constata un activism mai ridicat al cetatenilor fata de ONG-uri. Cetatenii depun mai multe pnie in raport cu structurile ONG, ridicand semne de intrebare cu privire la misiunea si activismul ONG-urilor.

In anul 2013, cel mai ridicat activism este inregistrat in Regiunea Sud, iar in anul 2014 cel mai ridicat activism este inregistrat in Regiunea Sud Est.

Din perspectiva preluarii opiniilor de catre autoritatile publice, in unele situatii se constata ca numarul acestora este mai ridicat fata de numarul opiniilor colectate. Aceasta diferenta poate fi explicata fie prin preluarea opiniilor prin tehnici diferite, altele decat cele prevazute de L52/2003 si cumulate in raportul de evaluare a implementarii L52/2003, fie o intelegere diferentiata a structurilor tip ONG in raport cu formularea din lege a "asociatiilor legal constituite", situatie in care pot fi cumulate si structurile mediului de afaceri si/sau partenerii sociali (patronate, syndicate). In ambele variante ar trebui clarificata sintagma, astfel incat rapoartele anuale de evaluare a implementarii legii privind transparenta autoritatilor publice sa oglideasca procesul de consultare corespunzator acesteia.

Fig. 6 Dezbateri publice. Nivel national

	2013		2014	
	Dezbateri publice	Participanti	Dezbateri publice	Participanti
Primarii	10	97	14	77
Consilii Judetene	55	60	10	49
Ministere	117	800	152	1692
TOTAL	364	1914	352	3636

Conform L52/2003, art3 alin (k) se defineste *dezbateri publice* - intalnirea publica organizata conform art. 7.

In art. 7 al L52/2003 organizarea de dezbateri publice reprezinta o obligatie a autoritatii publice doar daca acest demers este solicitat de o asociatie legal constituita, printr-o cerere inregistrata la sediul institutiei, in termenul prevazut pentru consultari publice. legea nu prevede explicit organizarea de dezbateri publice din propria initiativa a autoritatii publice dar nici nu o respinge. Ramane la liberul arbitru al autoritatii publice respective, daca o va face sau nu din proprie initiativa.

Se constata ca numarul dezbaterilor publice la nivel anual este extrem de scazut mai ales la nivel local, in cadrul primariilor si consiliilor judetene, inclusiv participarea cetateneasca. Interesul pentru dezbateri publice, se regaseste la nivelul autoritatilor centrale, situatie in care si participarea cetateneasca este mai consistenta.

Fig. 7 Dezbateri publice la nivel regional

	2013		2014	
	Dezbateri publice	Participanti	Dezbateri publice	Participanti
Centru				
Primarii	0	0	0	0
Consilii Judetene	9	0	5	0
TOTAL	9	0	5	0
Bucuresti-Ilfov				
Primarii	54	79	52	40
Consilii Judetene	0	0	0	0
TOTAL	54	79	52	40
Nord-Est				

Conținutul acestui material nu reprezintă în mod necesar poziția oficială a granturilor SEE 2009 – 2014

Primarii	0	0	0	0
Consilii Judetene	1	8	2	23
TOTAL	2	23	1	8
Nord-Vest				
Primarii	7	1	6	150
Consilii Judetene	4	58	4	71
TOTAL	10	221	11	59
Sud				
Primarii	5	430	4	430
Consilii Judetene	5	392	4	260
TOTAL	10	822	8	690
Sud-Est				
Primarii	3	225	2	36
Consilii Judetene	3	0	3	0
TOTAL	6	225	5	36
Sud-Vest				
Primarii	17	19	10	15
Consilii Judetene	0	0	0	0
TOTAL	17	19	10	15
Vest				
Primarii	9	330	21	516
Consilii Judetene	5	230	8	268
TOTAL	14	560	29	784

La nivel regional se constata foarte putine dezbateri publice organizate pe parcursul unui an calendaristic, ceea ce conduce la concluzia ca nu s-a constientizat, de catre nici o parte interesata, valoarea adaugata pe care o produce un asemenea tip de eveniment. Sunt situatii in care in cadrul dezbaterilor publice organizate nu s-a inregistrat nici un participant. Se presupune ca dezbaterile publice a fost organizata, din proprie initiativa, de catre o autoritate publica. Lipsa participarii poate conduce la o promovare defectuoasa a evenimentului si/sau la neincrederea cetatenilor ca pot produce modificari in proiectele de acte normative.

Sunt situatii in care desi au fost organizate putine dezbateri pe an, participarea a fost masiva din partea cetatenilor. Regiunile care se evidentiaza sunt Regiunea Sud prin categoria Consiliilor Judetene, Regiunea Sud Est prin categoria primarii, Regiunea Vest prin categoria primarii.

Evaluarea L52/2003 - Sectiunea 2 - Dispozitii privind participarea la procesul de luare a deciziilor

Fig. 8 Sedinte publice si dezbateri publice. Nivel national

	2013		2014	
	Sedinte publice	Participanti	Sedinte publice	Participanti
Centru				
Primarii	93	3222	87	2383
Consilii Judetene	96	785	106	870
TOTAL	189	4007	193	3253
Bucuresti-Ilfov				
Primarii	124	408	129	382
Consilii Judetene	18	40	15	600
TOTAL	142	448	144	982
Nord-Est				

Conținutul acestui material nu reprezintă în mod necesar poziția oficială a granturilor SEE 2009 – 2014

Primarii	15	2000	75	3050
Consilii Judetene	92	2397	93	2371
TOTAL	168	5421	107	4397
Nord-Vest				
Primarii	80	881	106	923
Consilii Judetene	74	1303	67	1205
TOTAL	173	2128	154	2184
Sud				
Primarii	71	455	65	385
Consilii Judetene	101	2497	78	1967
TOTAL	172	2952	143	2352
Sud-Est				
Primarii	52	355	75	514
Consilii Judetene	89	2132	72	1370
TOTAL	141	2487	147	1884
Sud-Vest				
Primarii	60	830	55	735
Consilii Judetene	53	1726	46	1615
TOTAL	113	2556	101	2350
Vest				
Primarii	56	2123	94	2500
Consilii Judetene	32	1823	51	580
TOTAL	88	3946	145	3080

Conform L52/2003, art. 3, alin (i) se definește *sedinta publica* – sedinta desfasurata in cadrul autoritatilor administratiei publice si la care are acces orice persoana interesata.

Acest tip de eveniment este cadrul deliberativ al alesilor locali la nivel de primarii si consilii judetene. La nivelul Ministerelor, acest tip de eveniment nu se utilizeaza. Structura deliberativa, corespunzatoare iniciativelor legislative din cadrul ministerelor, are loc prin organizarea Sedintelor de Guvern. Din aceasta perspectiva nu este clar accesul publicului interesat la decizia autoritatilor centrale, conform L52/2003.

Fig. 9 Sedinte publice. Nivel national

	2013		2014	
	Sedinte publice	Participanti	Sedinte publice	Participanti
Primarii	1633	107	1812	123
Consilii Judetene	719	60	445	50
Ministere	633	88	464	85
TOTAL	5970	510	5442	516

Din analiza datelor centralizate se constata ca autoritatile publice locale organizeaza sedinte publice pentru adoptarea actelor normative, ceea ce este firesc. De asemenea numarul mare de participanti conduce la concluzia ca cetatenii sunt interesati sa participe la sedintele publice pentru a-si vedea alesi in procesul de luare a deciziilor.

De asemenea legea prevede posibilitatea ca cetatenii sa propuna recomandari in cadrul acestor sedinte publice, insa sustinerea acestora in cadrul sedintelor publice este limitata si este la latitudinea presedintelui de sedinta, care coordoneaza luarile de cuvnt.

Tot legea subliniază prin art. 10 alin (1) ca adoptarea deciziilor ține exclusiv de competența autorităților publice.

Adoptarea deciziilor se efectuează în ședințele publice prin vot. În consecință, este puțin probabil ca recomandările cetățenilor efectuate în cadrul ședințelor publice, să fie luate în considerare, mai ales dacă ordinea de zi a ședințelor publice cuprinde foarte multe proiecte de acte normative spre adoptare. Efortul cetățenilor interesați de a aduce recomandări pentru proiecte de acte normative, în această etapă pare a fi extrem de inefficient. Putine acte normative pot fi îmbunătățite de cetățeni în această etapă deliberativă. Din această perspectivă, inclusiv indicatorul B5 – numărul total al observațiilor și recomandărilor, prevăzut în formatul standard de raport de evaluare a implementării L52/2003, pe care autoritățile publice îl completează anual, la cap. B. procesul de luare a deciziilor, nu este bine plasat și nu conduce la intensificarea procesului de consultări publice. Intervenția cetățeanului în această fază îi demonstrează că efortul său este inefficient și îl demobilizează în a deveni participant activ la procesul de luare a deciziei publice.

La nivelul autorităților publice centrale, nu este clar ce s-a contorizat sub numele de *ședințe publice* și în consecință numărul de participanți la acest tip de eveniment.

Fig. 10 Ședințe publice pe regiuni

	2013		2014	
	Sedințe publice	Nr participanți	Sedințe publice	Nr participanți
Centru				
Primarii	93	3222	87	2383
Consilii Județene	96	785	106	870
TOTAL	189	4007	193	3253
București-Ilfov				
Primarii	124	408	129	382
Consilii Județene	18	40	15	600
TOTAL	142	448	144	982
Nord-Est				
Primarii	15	2000	75	3050
Consilii Județene	92	2397	93	2371
TOTAL	168	5421	107	4397
Nord-Vest				
Primarii	80	881	106	923
Consilii Județene	74	1303	67	1205
TOTAL	173	2128	154	2184
Sud				
Primarii	71	455	65	385
Consilii Județene	101	2497	78	1967
TOTAL	172	2952	143	2352
Sud-Est				
Primarii	52	355	75	514
Consilii Județene	89	2132	72	1370
TOTAL	141	2487	147	1884
Sud-Vest				
Primarii	60	830	55	735
Consilii Județene	53	1726	46	1615
TOTAL	113	2556	101	2350
Vest				
Primarii	56	2123	94	2500
Consilii Județene	32	1823	51	580
TOTAL	88	3946	145	3080

Conținutul acestui material nu reprezintă în mod necesar poziția oficială a granturilor SEE 2009 – 2014

La nivel regional se constata organizarea de sedinte publice de adoptare a actelor normative si participarea consistenta a cetatenilor. Se poate concluziona ca exista interes cetatenesc, pentru procesul deliberativ in sa nu este masurata eficienta acestei interactiuni.

Fig. 11 Sanctionarea L52/2003 sau a aplicarii defectuoase. Nivel national

	2013		2014	
	Respingeri de catre prefect	Actiuni legale	Respingeri de catre prefect	Actiuni legale
Primarii	0	5	0	20
Consilii Judetene	3	1	0	8
Ministere	-	3	-	7
TOTAL	3	9	0	35

In cazul in care L52/2003 nu a fost aplicata, pentru un act normativ adoptat, Institutia Prefectului poate sa o respinga sau o parte vatamata poate ataca autoritatea publica in instanta.

Se poate constata, ca la nivel anual pe intreg teritoriul Romaniei sunt inregistrate putine acte normative adoptate de autoritatile locale si respinse de Institutii Prefectului. In anul 2013 s-au inregistrat 3 respingeri la nivelul Prefecturilor, iar in anul 2014 nu au fost inregistrate astfel de respingeri.

De asemenea putine parti vatamate au atacat in instanta autoritatile publice pentru nerespectarea L52/2003. Daca in 2013 s-au inregistrat 9 dosare in instanta, la nivel national, in anul 2014 numarul acestora a crescut la 35. Acesta crestere este un semnal pozitiv legat de cetateni si asociatiile legal constituite, care au inceput sa constientizeze parghiile posibile pentru a-si cere drepturile legale de transparenta decizionala a autoritatilor publice.

Concluzii

1. Desi legea 52/2003 este in vigoare de 13 ani, autoritatile publice au mari dificultati in aplicarea legii privind transparenta decizionala in Romania. Cu toate ca prevederile din corpul legii sunt clare, totusi se resimte o reatie disconfort fata de procesul participativ de elaborare a actelor normative, de efort inutil depus, in raport cu rezultatele obtinute. De cele mai multe ori, autoritatile publice se limiteaza sa aplice minimal si formal prevederile legii.
2. Autoritatile publice nu au o atitudine orientata spre cetatean, cu privire la informarea, din oficiu, a cetatenilor asupra problemelor/temelor de interes public. Accesibilitatea informatiilor, postate pe site-urile institutiilor publice, este greoaie si solicita abilitati crescute in tehnologia informatiilor din partea cetatenilor.
3. Rapoartele anuale privind evaluarea implementarii legii 52/2003 nu au o structura unitara. Fiecare autoritate publica elaboreaza rapoarte anuale, prin care se straduiesc sa evidentieze doar rezultatele pozitive, fara sa detalieze eventuale constrangeri si modul de depasire al acestora in anul care va urma.
4. Rapoartele anuale privind evaluarea implementarii legii 52/2003, se pare ca, nu au o metodologie de elaborare. Autoritatile publice nu au un termen limita de finalizare a acestora, nu au o referinta de an calendaristic, uneori cumuleaza o perioada mai lunga de 12 luni, cu start in alte luni calendaristice decat ianuarie precedent, cumuleaza date si indicatori cantitativi, dificil de segmentat ulterior, etc.. Aceasta abordare impiedica o analiza critica nationala, de identificare a cauzelor disfunctiilor si de imbunatatire a implementarii ulterior raportarii anuale.

5. Se constata o diferenta majora intre numarul actelor normative adoptate, de catre autoritatile publice, fata de cele supuse consultarilor publice. Motivatiile existentei acestor diferente, bazate pe prevederile art. 6 (aparare nationala, siguranta nationala, interese strategice economice si finaciare, date personale, etc.) precum si art 7 alin (13) (circumstante exceptionale care impun reglementare imediata) nu justifica aceste diferente.
6. Se constata o confuzie intre termenul de dezbatere publica (apartinand sectiuni 1.- de elaborare a actelor normative) cu termenul de sedinte publice (apartinand sectiunii 2 – participarea la procesul de luare a deciziilor) atat a autoritatilor publice cat si a cetatenilor. Opiniile si recomandarile solicitate in procesul de consultare publica au efect de modificare in etapa de elaborare a actului normativ, cu prilejul dezbatelor publice. In sedintele publice, cu ordine de zi incarcata si cu rezultat concret de votare a actelor normative, este greu de crezut ca recomandarile cetatenilor pot modifica acte normative. Si totusi din rapoartele autoritatilor publice reiese ca s-au produs modificari consistente de acte normative in cadrul sedintelor publice.
7. Autoritatile publice centrale (ministerele) nu pot avea sedinte publice, in baza L52/2003. Adoptarea actelor normative initiate de acestea se efectueaza in cadrul Guvernului, prin sedinte de Guvern, care nu sunt publice. In consecinta, cetatenii nu pot participa la acest tip de sedinte, nu pot aduce recomandari si nu pot modifica in cadrul sedintei proiecte de acte normative. Prin urmare, autoritatile publice centrale nu pot raporta indicator de sedinte publice si colectare de opinii cu aceasta ocazie. Si totusi, rapoartele lor anuale, evidentiaza completarea cu cifre a acestor campuri, ceea ce denota si la nivelul acestora o confuzie in termeni.
8. Asociatiile legal constituite, din partea societatii civile, nu utilizeaza drepturile pe care le au in corpul L52/2003. In rapoartele anuale, nu se regasesc depuse recomandari semnificative din partea ONG-urilor sau cereri de dezbatere publice sau cereri de primire din oficiu, la o adresa de email, a proiectele de acte normative. Reprezentatii acestora nu sunt deplin constienti ca lipsa preocuparii, de utilizare a prevederilor L52/2003, conduce la atingerea partiala a misiunii lor, de reprezentare a intereselor membrilor/constituentilor lor.
9. Cetatenii si ONG-urile sunt inca, foarte putin familiarizati cu drepturile pe care le confera L52/2003 si nu le utilizeaza frecvent si in totalitate. In majoritatea cazurilor se limiteaza la etapa de informare sau, informare si depunerea unei opinii, fara a urmari mai departe procesul pana la adoptarea actului normativ, cu solicitare de minute ale dezbatelor, ale sedintelor publice, solicitari de justificari a nepreluarii opiniilor sau, in caz de nerespectare a legii, de atacare in contengios administrativ, etc.
10. Institutia Prefecturii, nu isi utilizeaza, in sens larg, pe intreg teritoriul Romaniei, prerogativele de respingere a unui act normativ local, cu motivatia nerespectarii L52/2003. Sunt cateva exemple, cativa germeni de buna practica intalniti in 2013 si 2014, dar cifrele sunt nesemnificative in raport cu numarul actelor normative adoptate.
11. Secretariatul General al Guvernului, responsabil cu monitorizarea aplicarii L52/2003 asupra tuturor autoritatilor publice, aflate sub incidenta acesteia, nu a urmarit indeaproape aplicarea prevederilor sub toate aspectele sale, de catre institutiile aflate in subordinea sa.

Recomandari

Avand in vedere standardele minime europene de consultare publica (anexat prezentului studiu) se recomanda urmatoarele:

1. Elaborarea unei metodologii unitare de implementare a legii 52/2003 modificata in 2013 - privind transparenta autoritatilor publice din Romania, (proceduri si/sau norme de aplicare), care, pe langa explicitarea aplicarii unitare a prevederilor existente in corpul legii, sa aiba in vedere detalierea urmatoarelor aspecte:
 - Accesibilitatea cetateanului la informatia publica. Informatia va trebui sa fie accesibila pe site-ul autoritatii publice, intr-un loc vizibil, usor de identificat. De asemenea, conform standardelor europene, informatia publica trebuie sa fie clara, concisa si trebuie sa includa toate detaliile si prelucrarile necesare, care sa faciliteze raspunsul cetatenilor de educatie medie si a partilor interesate.
 - Rapoartele anuale de evaluare a implementarii L52/2003 modificata in 2013, sa fie elaborate dupa o metodologie unitara, cu indicatori cantitativi si calitativi clari, inconfundabili, cu concluzii si recomandari de urmat, care sa faciliteze analiza critica constructiva pentru intensificarea implementarii ulterior acestora. Acestea trebuie postate si arhivate istoric intr-o partitie a site-urilor institutiilor destinata transparentei decizionale a autoritatilor publice, accesibila oricarui cetatean cu abilitati medii de utilizare a infrastructurilor virtuale.
 - Publicitatea procesului de consultare publica sa tina cont de standardele minime europene pentru consultarea publica si anume "Organizatorul consultarii publice trebuie sa asigure o publicitate si o avertizare adecvata si sa-si adapteze canalele de comunicare pentru a atinge audienta tinta. Fara a exclude alte canale de comunicare, demararea procesului de consultare publica trebuie sa fie publicat pe internet si anuntat intr-un "punct unic de acces"
 - Minutele dezbaterilor publice si cele rezultate din sedintele publice sa fie publicate in termenul prevazut de lege, intr-o partitie a site-ului institutiei destinata transparentei decizionale a autoritatilor publice, accesibila oricarui cetatean cu abilitati medii de utilizare a infrastructurilor virtuale.
 - Opiniile si recomandari colectate in procesul de consultare publica, in baza L52/2003 modificata in 2013, de la demararea participarii in procesul de elaborare al actelor normative pana in etapa de adoptare a actelor normative, (prin colectare directa, prin dezbateri publice, prin sedinte publice) sa fie publicate in termenul prevazut de lege, intr-o partitie a site-ului institutiei destinata transparentei decizionale a autoritatilor publice, accesibila oricarui cetatean cu abilitati medii de utilizare a infrastructurilor virtuale.
 - Asigurarea unei limite de timp rezonabile, pentru participarea la consultari publice. Conform standardelor minime europene de consultari publice "organizatorul consultarii publice trebuie sa asigure un timp suficient pentru invitare / chemare la actiune si pentru asteptarea raspunsurilor si contributiilor scrise. Comisia Europeana asigura cel putin 8 saptamani pentru colectarea opiniilor scrise si notifica invitatii cu 20 de zile lucratoare inainte de data dezbaterilor si consultarilor publice."
 - Recunoasterea contributiei si reactia autoritatii publice in urma procesului de consultare publica. Conform standardelor minime europene de consultari publice "Contributiile colectate trebuie recunoscute. Rezultatul consultarilor publice deschise trebuie expus pe site-uri, prin puncte unice de acces la informatie aflate la indemana. Istoricul altor forme de consultare organizate pe acelasi subiect si /sau elementele bibliografice trebuiesc de asemenea postate public si facute accesibile pe site. Organizatorul consultarilor publice va elabora forme adecvate de raspuns, de asigurare a unei reactii post dezbateri catre participantii la proces.", inclusiv justificari in scris de nepreluare a opiniilor si/sau recomandarilor inregistrate, in termenul prevazut de lege.

Conținutul acestui material nu reprezintă în mod necesar poziția oficială a granturilor SEE 2009 – 2014

2. Avertizarea si mobilizarea Institutiei Prefectului in a-si exercita atributiile de avizare/respingere a unui act normativ local, din perspectiva aplicarii L52/2003, pentru fiecare dintre acestea.
3. Asigurarea personalului necesar, responsabil cu aplicarea prevederilor L52/2003, in cadrul fiecarei autoritati publice, astfel incat toate prevederile acestei legi sa fie puse in practica in termenele prevazute si adecvate asteptarilor cetatenilor.
4. Instruirea personalului desemnat aplicarii L52/2003, cu privire la tehnici si metode adecvate in vederea intensificarii implementarii sub toate aspectele din corpul legii.
5. Imbunatatirea tehnicilor de monitorizare a Secretariatului General al Guvernului si instruirea personalului desemnat, astfel incat procesul de verificare sa aiba un caracter continuu si adecvat intensificarii implementarii L52/2003.

Intocmit,
Corina Dragomirescu
Academia de Advocacy

Cu sprijinul
Andrei Macsut
Societatea Academica Romana
Sorana Greucean
Academia de Advocacy
Cu sprijinul voluntarilor din proiectul "Podul Bunei Guvernari"