

Raport sinteză
audierea publică cu tema:
Creșterea calității dezbaterilor publice. Cum măsurăm utilitatea intervenției noastre
pentru influențarea/îmbunătățirea deciziei publice?

Introducere

In absența capitalului social de încredere, partenerii sociali nu au descoperit în totalitate avantajele dezbaterilor publice.

Tema consultării publice ca etapă obligatorie în adoptarea deciziei publice, deși formal este reglementată prin Legea 52-2003 privind transparența decizională în administrația publică, (publicată în Monitorul Oficial nr. 70 din 3 februarie 2003) totuși, în fapt rămâne încă un deziderat mai mult decât o realitate. Astfel, după 6 ani de implementare a legii se constată caracterul formalist al organizării dezbaterilor publice asupra proiectelor de acte normative. Cauzele sunt multiple, dar organizatorii acestui demers de audiere publică apreciază că atât autoritățile publice inițiatoare, cât și cetățenii ca participanți la proces nu au încredere în valoarea adăugată de procesul de consultare asupra calității actului normativ pe care o poate aduce acest demers. Astfel, lipsa de capital social la nivelul comunităților noastre sau valorile slăbite ale acestui indicator de coeziune socială determină ca autoritățile publice să nu creadă că cetățenii pot avea soluții pertinente și viabile de îmbunătățire a reglementării, în timp ce cetățenii nu cred că propunerile lor sunt luate realmente în considerare ca să merite efortul de mobilizare și implicare. Nici unii și nici alții nu au descoperit în totalitate avantajele dezbaterilor publice.

În consecință, autoritățile publice se văd constrânse de lege să inițieze și să conducă consultarea publică, dar o fac superficial și fără accent pe calitate, iar cetățenii evită implicarea pro-activă, rezumându-se doar la reacții.

O soluție de depășire a acestui impas, poate consta în introducerea unui grad mai mare de rigurozitate, printr-o procedură minimală uniformă de organizare a dezbaterilor publice, care să fie asimilată și aplicată de fiecare autoritate publică aflată sub incidența L52/2003. În scopul racordării la prevederile europene, această procedură trebuie să respecte principiile generale și standardele minime de consultare publică, elaborate de Comisia Europeană, în anexa 2 din Cartea Verde – Inițiativa transparenței decizionale europene - 2006 (Green Paper - European Transparency Initiative).

Sumar executiv - recomandări

În baza depozițiilor prezentate de către participanții la audierea publică, comisia de experți a reținut în prezenta sinteză un set de recomandări, astfel:

- *Participare pro-activă și nu reactivă:* stimularea participării publice în procesul de elaborare, avizare și aprobare a politicilor publice și pe întreg parcursul legislativ de reglementare normativă trebuie să fie un element transversal al consultărilor publice; *Educarea funcționarilor publici și a aleșilor locali în ceea ce privește elaborarea politicilor publice* și conducerea proceselor de consultare publică pentru adoptarea deciziilor de politică publică. Modul în care se petrec lucrurile în realitate arată că autoritățile din orașele mici și din mediul rural fie ocolesc consultarea publică a diferitelor lor proiecte de acte normative de interes local pe motive de urgență, fie se sustrag de la această obligație ca urmare a incapacității de a planifica, organiza, conduce și sintetiza opiniile și propunerile din consultarea publică. Prin urmare instruirea continuă este o direcție de acțiune pe linia educării funcționarilor publici și a aleșilor locali, precum și a personalului contractual;
- *Introducerea unei proceduri minimale uniforme pentru toate autoritățile.* Procesul de consultare publică trebuie să urmeze o procedură minimală uniformă pe ansamblul țării și pe tipuri de decidenți. Consultarea publică inițiată și condusă de autoritățile locale trebuie să fie coroborată și cu complexitatea deciziei ce urmează a fi luată sub forma unui tip act normativ. Procedura minimală uniformă (susținută de toți participanții la audieri și prezentată în anexă la acest raport) este menită să contribuie la respectarea literei dar, mai ales la atingerea spiritului legii 52/2003 ca scop;
- *Renunțarea la amatorism, cât și la gesturi discreționare prin uniformizarea abordării.* Introducerea unei proceduri minimale uniforme obligatoriu de urmat este pe deplin justificată momentului întrucât viața publică în plin criză trebuie bazată pe politici publice fundamentate și cu bază de susținere și nu pe decizii conjuncturale, pe amatorism sau dispoziția autorităților la un moment dat. Prin urmare, conducerea comunicării în procesul de consultare publică să nu fie numai una mediată prin intermediul presei generaliste (dovedit puțin interesate de subiect), ci în egală măsură direcționată către toate părțile interesate, în prealabil identificate complet și corect de către initiatorul de proiect de politică publică sau de act normativ;
- *Monitorizare și control pe procedura de consultare publică, alături de introducerea unor sancțiuni.* Trebuie introdus conceptul de monitorizare și control a modului în care se aplică procedura de consultare publică de către o autoritate superioară. În acest sens s-au avansat propuneri ca exercitarea controlului să fie făcută pe mai multe paliere, respectiv:
 - i. în cazul autorităților locale este indicată instituția Prefecturii ca fiind cea îndrituită și în măsură să fie responsabilă de exercitarea acestui control pe procedură;
 - ii. Secretariatul General al Guvernului față de Secretarii Generali din ministere;
 - iii. Ministerul Dezvoltării Regionale și Locuinței, care asigură secretariatul Consiliului Național de Dezvoltare Regională, în raport cu procesele de consultare publică organizate de Consiliile de Dezvoltare Regională.
- *Accesibilitatea și simplificarea limbajului, renunțarea la tehnicități excesive, adaptarea metodelor de informare și consultare folosite la caracteristicile grupurilor țintă.* În procesul de parcurgere a procedurii de consultare publică, gradul de informare și conținutul informației furnizate public trebuie să fie adecvate și pe înțelesul cetățenilor, astfel încât să-i determine pe aceștia să se implice, să formuleze opțiuni și nu să-i îndepărteze sau să conducă la pasivitate. Pentru a stimula implicarea și a determina eficiența consultării, în nota de fundamentare, motivația sau expunerea de motive trebuie să se renunțe la un limbaj

tehnic sau juridic care poate îndepărta cetățeanul, funcționarii publici trebuie să fie în măsură să utilizeze mesaje adecvate publicului vizat de respectivul act normativ. Astfel, publicarea pe site-ul primăriilor din mediul rural s-a dovedit a fi nu numai profund nelucrative, ci doar formalistă sub aspectul conformității, aceasta deoarece gradul de penetrare a tehnologiei informației în mediul sătesc este unul cât se poate de rudimentar;

- *Managementul eficient al proceselor de consultare publică.* Activitățile de consultare publică nu trebuie doar bifate pentru conformitate, ci trebuie urmărită eficiența activităților de consultare publică, astfel având în vedere contextul imediat următor care vizează modificarea legislației de înființare și funcționare a Consiliului Economic Social, se propune studierea implicării acestui organism în procesele de dezbateri public-privat.

O procedură minimală uniformă este nu numai dezirabilă dar și extrem de utilă pentru disciplinarea actului de consultare publică, de exprimare a unor opinii, propuneri, și în același timp, utilă pentru a cuprinde varietatea grupurilor țintă

Au fost formulate și recomandări punctuale și tehnice, respectiv:

- *Conservarea memoriei instituționale* prin înregistrarea, transcrierea și prelucrarea opiniilor și propunerilor de modificări de politică publică sau acte normative. Depozitarea și arhivarea pentru o perioadă de timp determinată a reacțiilor și propunerilor colectate în urma consultărilor publice aspect ce ar conduce nemijlocit la stimularea memoriei instituționale cu impact asupra creșterii calității dezbaterilor publice și a transparenței decizionale.

Au fost formulate și recomandări juridice punctuale pe actualul text de lege, respectiv:

- Se propune definirea concretă a conceptului de „procedură de urgență” prevăzut de art. 6, alin. 9 din Legea nr. 52/2003, precum și enumerarea situațiilor sau circumstanțelor excepționale care ar impune adoptarea proiectelor de acte normative în procedură de urgență, înlăturând astfel interpretarea discreționară a autorităților sub acest aspect, privind respectarea legii, cât și a instanțelor de judecată. De asemenea, se consideră că ar fi normal ca adoptarea proiectelor de acte normative în procedură de urgență, conform art. 6, alin. 9 din lege, să se facă în cadrul unei sesiuni extraordinare a Consiliului Local.
- Se solicită modificarea art. 6 din Legea nr. 52/2003, în sensul introducerii sancțiunii nulității de drept a actului normativ elaborat cu încălcarea prevederilor art. 6. Nulitatea absolută/de drept este nulitatea care sancționează nerespectarea, la încheierea actului juridic, a unei norme care ocrotește un interes general, obștesc. În opinia celor care au susținut această propunere se consideră că procedura de elaborare a unui proiect de act normativ de către o autoritate publică reprezintă o normă care ocrotește un interes general. Astfel, chiar hotărâri interpretabile și forțate, la limita legii, vor putea fi evitate prin prevederea expresă a sancțiunii nulității de drept a actului normativ elaborat cu încălcarea prevederilor art. 6 din Legea nr. 52/2003.

Context

România este una din țările membre UE cu un cadru legislativ avansat în ceea ce privește accesul la informație și transparența proceselor decizionale, cadru care s-a creionat prin adoptarea Legii 544/2001 și ulterior prin adoptarea Legii 52/2003 privind transparența decizională.

La cele de mai sus se adauga Legea 346/2004 privind stimularea înființării și dezvoltării întreprinderilor mici și mijlocii, care prevedea înființarea Grupurilor de Impact Legislativ (GIL) și adoptarea unui regulament de organizare și funcționare la nivelul MIMMC. Cu toate acestea, aceste mecanisme de consultare descrise de respectivul act normativ nu au fost funcționale niciodată.

În concluzie, procesul de consultare publică deși bine schițat de cadrul legislativ actual, în practică funcționează defectuos și neuniform ca urmare a lipsei unui cadru procedural riguros pe ansamblul țării, cât și la toate nivelele decizionale, național și, respectiv, local și obligatoriu de parcurs pentru toți inițiatorii de acte normative, menite să pună în operă diferitele politici publice.

Scopul audierii publice

Audierea publică organizată de către Academia de Advocacy s-a dorit un forum de dezbateri publice riguros procedural, dar în același timp accesibil, în scopul colectării într-un interval scurt a unui număr important de puncte de vedere analitice și critice, precum și a unor propunerilor specifice de mai sus.

Audierea publică a reprezentat o arenă de consultare publică a factorilor interesați, respectiv autorități publice, ministere de resort, reprezentanți ai patronatelor, organizații neguvernamentale, experți atât în fundamentarea, elaborarea, cât și în punerea în aplicare a unei proceduri minimale uniforme de consultare publică în procesul de elaborare, avizare, adoptare a politicilor publice sub forma diferitelor tipuri de acte normative .

Structurarea depozițiilor transmise și prezentate

La această audiere publică s-au depus un număr de 14 de depoziții scrise.

În timpul evenimentului și-au exprimat opinia 8 de vorbitori.

Cele 14 de puncte de vedere scrise colectate se pot clasifica, în funcție de structura reprezentată, în modul următor:

<i>Categoria</i>	<i>Nr. crt.</i>	<i>Structura reprezentată</i>
<i>Autorități publice centrale:</i>	1.	<i>Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale</i>
<i>Autorități publice locale:</i>	2.	<i>Primăria Municipiului Iași</i>
	3.	<i>Primăria Municipiului Timisoara</i>
<i>Organizații de tip patronal:</i>	4.	<i>Asociația Oamenilor de Afaceri din România</i>
	5.	<i>ADAF – Asociația pentru Dezvoltarea Antreprenoriatului Feminin</i>
<i>Organisme non-guvernamentale:</i>	6.	<i>Transparency International</i>
	7.	<i>Centrul pentru Jurnalism Independent</i>
	8.	<i>Centrul Regional pentru Management Organizațional</i>
	9.	<i>Institutul Român de Training</i>
	10.	<i>Fundatia Rubama</i>
	11.	<i>Federația Asociațiilor de Locatari Timisoara</i>
	12.	<i>Centrul de Afaceri MASTER</i>
	13.	<i>Centrul de Resurse pentru participare publică – CeRe</i>
<i>Societăți Comerciale</i>	14.	<i>ICPE - SA</i>

Se poate observa interesul manifestat de organismele societății civile, care și pe parcursul celor dezbateri publice și-au arătat interesul pentru completarea și îmbunătățirea cadrului normativ actual și, pe de altă parte, slaba reacție din partea organismelor autorităților publice centrale și locale, cu excepțiile notabile menționate mai sus.

Extrase din concluziile depozitiilor prezentate, pe scurt

- Implicarea cetățenilor în procesul de luare a deciziilor administrative este crucială pentru buna funcționare a unui stat democratic. Din păcate însă, legea transparenței decizionale în administrația publică nu a fost suficient popularizată și promovată; Societatea civilă poate fi multiplicator al informației și, prin urmare organizarea unor instruirii pentru reprezentanții organizațiilor non-guvernamentale ar duce la o diseminare mai eficientă a informațiilor referitoare la legea transparenței decizionale;
- Tema consultării publice ca etapă obligatorie în adoptarea deciziei publice, deși formal este reglementată, totuși rămâne încă un deziderat mai mult decât o realitate;
- Susținem procedura minimală uniformă de organizare a dezbaterilor publice în contextul Legii 52/2003 privind transparența procesului decizional, fără însă a considera că această procedură, singură, va fi suficientă pentru îmbunătățirea fundamentală a modului în care legea 52/2003 este aplicată;
- Formalismul implementării legii 52/2003, sau ne-aplicarea acestei legi, pot fi susținute prin multe argumente: atât date exacte, cât și exemple concrete.

- Practica, obișnuită mai ales la nivelul administrației locale, de a ocoli procedurile de transparență și dezbateri publice pentru proiecte de hotărâre cu caracter normativ, motivând cu urgența acestora, este rareori justificată.
- Unele autorități locale au argumentat că „datorită faptului că în această perioadă sunt aplicate prevederile Legii nr. 329/2009 privind raționalizarea cheltuielilor publice, personalul nostru (în mod eşalonat) efectuează cele 4 zile de concediu fără plată pe luna noiembrie, nu am reușit în timpul scurt să analizăm și să aprofundăm proiectul privind procedura uniformă minimală de consultări publice supus dezbaterii publice, pentru a prezenta amendamente”, dar vor urmări cu interes sinteza audierilor;
- În cazul Instituției Prefectului, conform Legii 340/2004, “natura juridică a ordinelor emise de aceasta (ordine preponderent cu caracter individual) nu permite organizarea de sedinte și consultarea publicului”. Ordinele cu caracter normativ se publica în Monitorul Oficial și se transmit Ministerului Administrației și Internelor. În ceea ce privește serviciile publice deconcentrate, acestea nu emit acte administrative cu caracter normativ, aceasta atribuție revenind instituțiilor care sunt ierarhic superioare;
- În opinia unor reprezentanți ai autorităților locale „concluziile consultării publice pot fi prezentate de către instituția inițiatoare a acesteia, respectiv a proiectului de act normativ propus, doar după ce decidentul și-a exprimat opțiunea pentru o variantă finală a actului de reglementare respectiv”;
- Alți reprezentanți ai autorităților locale au evidențiat utilitatea procesului de consultare publică, în cadrul căruia „în afara anunțului public afișat la sediul instituției, în mass-media și pe site”, s-au orientat și pentru modalități directe de a colecta propunerile cetățenilor cum sunt „cele 5 Centre de Cartier și agenții de cartier”;
- Referirile la elaborarea motivației/notei de fundamentare, la cuprinsul indicativ al acesteia și la stabilirea grupurilor țintă, nu ar trebui incluse în procedura uniformă minimală de consultări publice, deoarece „conținutul instrumentului de prezentare și motivare a unui act normativ este reglementat prin HG nr. 1361/2006”;
- Pentru localitățile rurale și localități urbane mici ar trebui elaborată o procedură distinctă adecvată problematicei, gradului de pregătire, asociere și interes al cetățenilor și mijloacelor de comunicare existente în mediul rural;
- Propunem inițierea unor demersuri pentru constituirea unui grup de analiză de impact, într-o formulă de parteneriat public-privat, pe lângă Consiliul Economic și Social, în contextul reformării acestuia;
- Un aspect pe care îl susținem este ca expunerea de motive să fie făcută pe înțelesul cetățeanului, astfel încât acesta să înțeleagă ce va presupune viitoarea politică publică și să poată să își spună punctul de vedere;
- Stabilirea modului în care se va face comunicarea prin mass media va respecta prevederile legale privind achiziția de publicitate;
- Proiectul de reglementare împreună cu documentele însoțitoare și minuta vor fi accesibile public pe întreg parcursul procesului de dezbateri și decizie;

- Participanții la procesul de consultare publică vor fi informați cu privire la decizia finală și la modul în care recomandările făcute de părțile interesate pe parcursul procesului au fost valorificate;
- Minuta (elaborată în urma procesului de consultare) va fi trimisă spre decidenți doar după ce aceasta a fost transmisă participanților la dezbaterile publice și aceștia au confirmat exactitatea transcrierii punctului lor de vedere.
- Este necesară justificarea renunțării la recomandări de către decidenți pentru evitarea suspiciunilor de parțialitate și decizie discriminatorie;
- În decursul celor 6 ani de la intrarea în vigoare a Legii 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică locală, nu avem cunoștință ca vreunul dintre prefecți să fi solicitat, vreodată, anularea vreunui act administrativ normativ al vreunei autorități locale, pe temeiul constatării, în cadrul controlului de legalitate, a nerespectării condițiilor procedurale care privesc participarea publicului la elaborarea actelor normative. În aceste condiții, prefectul poate încerca o soluție de colaborare cu secretarii consiliilor locale, sub forma introducerii (prin Ordin al prefectului) a unui Tabel de conformitate cu cerințele procedurale ale legii 52, care să însoțească actele normative comunicate de secretari. Un astfel de instrument de comunicare între prefect și secretarii din județ ar conduce la o mai bună aplicare a procedurilor privind participarea publicului la elaborarea actelor normative, la o mai mare deschidere a administrației locale către agenda cetățeanului;
- Solicităm modificarea art. 6 din Legea nr. 52/2003, în sensul introducerii sancțiunii nulității de drept a actului normativ elaborat cu încălcarea prevederilor art. 6. Astfel, aceasta apare ca mijloc de garanție a principiului legalității, de asigurare a respectării ordinii publice;
- Sancționarea funcționarilor care nu respectă procesul de consultare trebuie să fie exemplară și făcută publică pe site-ul administrației locale și difuzată la nivelul comunităților de cetățeni;
- Este necesar să fie îmbunătățit cadrul legislativ care să definească, în corelare cu etapa în care ne aflăm, tipurile de decizii care să nu poate fi luate fără consultare publică consistentă;

Anexa: Procedura minimala standard

Comisia de Experți :

Ec. Despina Pascal	Expert independent politici publice
Dr. Radu-Horațiu Munteanu	Senior Consultant politici publice
MBA Doina Danciu	Expert independent politici publice