

# CONSIDERAȚII PRIVIND APLICAREA PRINCIPIULUI TRANSPARENȚEI ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

Asist. univ. drd. Cristina Mitrică

Universitatea din Craiova

*In the frame of a solid development of society , every citizen is a broadly information , experience and knowledge user when these are appropriately presented.The need of information has existed at all levels ranging from national and international decisional factors to individual level. Hence the importance of knowing and applying the principle of transparency in the field of public administration*

1. Integrarea europeană a României presupune un proces complex de compatibilizare a normelor,structurii si practicilor administrative cu cele existente în țările Uniunii Europene. Raportul periodic asupra progresului României către aderare,publicat de Comisia Europeană pe 9 octombrie 2002,recunoaste că procesele consultative derulate de autoritățile publice s-au îmbunătățit în ultimul an,dar rămân încă inadecvate.Deși s-a realizat un dialog între Guvern și reprezentantii comunității de afaceri în privința măsurilor orizontale ce trebuie luate pentru îmbunătățirea mediului de afaceri,totuși nu s-a înregistrat decât un progres limitat în dialogul asupra altor reglementări specifice.Raportul citează ca un exemplu pozitiv negocierile intense cu sindicatele, notând însă cvasi-absența de la discuții a reprezentanților patronatului. În ceea ce privește consultarea organizațiilor neguvernamentale, cazul Legii accesului la informațiile de interes public este citat ca un succes,alături de alte consultări în domeniul legislației privind protecția minorităților naționale și a copiilor,însă cu mențiunea că acestea sunt excepții,iar regula generală o constituie neimplicarea societății vile în procesul decizional.<sup>1</sup>În acest context al reformei instituționale din perspectiva integrării europene, transparența este un principiu și o condiție esențială pentru reaşezarea raportului dintre administrație și cetățean în deplină consonanță cu normele și practicile europene. Există trei cerințe esențiale pentru reforma relației dintre administrație și cetățean și pentru instituționalizarea transparenței: *accesul la informație; consultarea; participarea civică*. Aceste cerințe se regăsesc atât în normele organizațiilor internaționale(Uniunea Europeană,Consiliul Europei,OSCE,OECD),cât și în practica țărilor democratice. În ultimii ani în România s-au adoptat o serie de reglementări care vizează creșterea transparenței în administrația publică.Accesul la informație,licitațiile electronice,declararea averilor,regimul incompatibilităților și conflictelor de interese,codul funcționarilor publici și transparența decizională în administrația publică-reprezintă reglementările cheie care reconfigurează spațiul normativ al reformei instituționale. Transparența autorităților publice este un proces dinamic,pe măsură ce aceste legi sunt din ce în ce mai mult aplicate,autoritățile administrației publice devin din ce în ce mai transparente,ca efect al experienței acumulate.

2. Se poate spune că liberul acces la informatii si participarea la luarea deciziilor sunt două drepturi fundamentale a căror exercitare este benefică nu doar pentru titularii săi,cetățenii,dar mai ales pentru administrația publică ce trebuie să devină dintr-o administrație dirijată,descendentă,segmentată o administrație orizontală,de deservire,cu un

---

<sup>1</sup>Laura Ștefan, Ion Georgescu, *Transparența decizională în administrția publică*,Edit. AFIR SRL,București,2003,p.4

schimb intensiv de informații, atât între componentele sale interne, cât și cu exteriorul. O schimbare de acest fel corespunde transformării organizatorice pe care aceste legi o provoacă și o permit în egală măsură.<sup>2</sup>

O dată cu adoptarea Legii nr.52 din 21/01/2003 (*Monitorul Oficial, nr.70 din 03/02/2003*) s-a instituit cadrul legal privind stabilirea regulilor procedurale minimale aplicabile pentru asigurarea transparenței decizionale în cadrul autorităților administrației publice care utilizează resurse financiare publice, în raporturile stabilite între ele cu cetățenii și asociațiile legal constituite ale acestora. Legea transparenței decizionale face parte dintr-un pachet legislativ mai larg de instituționalizare a administrației și de combatere a corupției, alături de alte reglementări cum ar fi accesul la informații, finanțarea partidelor politice, achizițiile electronice, declararea averilor, declararea conflictelor de interese și a incompatibilităților. Ea nu trebuie confundată cu legea privind accesul la informațiile publice și nici cu democrația directă. Spre deosebire de legea accesului la informațiile de interes public, care permite accesul cetățeanului la informațiile publice gestionate de diverse instituții publice, legea transparenței oferă posibilitatea cetățenilor de a participa activ la procesul de elaborare de reglementări prin sugestii adresate autorităților administrației publice. De asemenea, legea transparenței nu își propune să introducă reguli proprii democrației directe și nu conferă cetățenilor dreptul de a lua decizia finală cu privire la deciziile care au impact asupra activității ambilor parteneri. Esta vorba despre un proces de consultare și nicidecum despre o schimbare a rolurilor între administrația publică și societatea civilă în ceea ce privește elaborarea de acte normative. Ca urmare, răspunderea pentru adoptarea de acte normative deficitare aparține tot administrației publice iar cetățenii au posibilitatea de a se informa cu privire la intențiile legislative ale autorităților publice, de a participa în mod activ la procesul de luare a deciziilor prin intermediul sugestiilor și comentariilor pe marginea actelor normative și, în ultimă instanță, de a sancționa administrația publică prin intermediul votului.

3. Intrarea în vigoare a acestei legi, la 60 de zile de la publicarea în *Monitorul Oficial*, a permis autorităților publice să se familiarizeze cu prevederile sale și să pregătească implementarea acesteia.<sup>3</sup> În scopul înlăturării oricăror contradicții care pot apărea între prevederile acestei legi și regulamentele de organizare a diverselor autorități publice s-a prevăzut obligația modificării acestora din urmă în conformitate cu legea transparenței. O altă obligație a tuturor autorităților publice este de a redacta un raport anual privind transparența decizională care să conțină următoarele informații: *numărul recomandărilor primite; numărul total al recomandărilor incluse în proiectele de acte normative și în conținutul deciziei luate; numărul participanților la ședințele publice; numărul dezbaterilor publice organizate pe marginea proiectelor de acte normative; situația cazurilor în care autoritatea a fost acționată în justiție pentru nerespectarea prezentei legi; numărul ședințelor publice închise și motivația restricționării accesului.*<sup>4</sup> În ceea ce privește importanța și beneficiile ce decurg din această lege trebuie să avem în vedere faptul că nu este vorba aici de o democrație directă, ci de o democrație participativă în care nu se înlocuiește, ci se crește responsabilitatea gestionării actului administrative. Așadar, legea care reglementează transparența decizională acordă cetățenilor două drepturi în calitate de contribuabili: *să participe la ședințele publice și să ia cuvântul la dezbaterile*

<sup>2</sup>Guvernul României, Agenția pentru Strategii guvernamentale, *Manualul transparenței în administrația publică*, p.15

<sup>3</sup>Laura Ștefan, Ion Georgescu, *Transparența decizională în administrația publică*, Edit. AFIR SRL, București, 2003, p.11

<sup>4</sup>Cristian Ghinea, Emanuel Răduță, *Bune practici în aplicarea Legii liberului acces la informațiile de interes public*, București, 2003, p. 25

reglementării; să își exprime opinia în scris cu privire la reglementările care îi influențează viața și activitatea.

4. Importanța transparenței decizionale rezultă și din faptul că din totalul actelor normative emise în România, majoritatea covârșitoare sunt creația puterii executive. De altfel, în aplicarea legilor și ordonanțelor, Guvernul, ministerele, alte instituții statale centrale sau de la nivel local, dar și toate instituțiile administrației publice locale emit continuu un mare număr de acte normative. Tot acest corp de legislație apare și este frecvent modificat fără implicarea celor interesați, fie că sunt cei care urmează să aplice actele respective sau cei a căror activitate este reglementată prin acestea. Lipsa transparenței decizionale, alături de alte curențe ale activității de reglementare, conduce la încrederea scăzută a societății în forța și importanța actelor normative. Absența consultărilor face ca normele să fie frecvent modificate sau înlocuite, lucru ce determină o accentuată instabilitate legislativă și nu oferă siguranța necesară cadrului legal existent în România. Aplicarea reală a principiului transparenței ar conduce la o mai mare încredere în legi și în reglementări, din moment ce ele au fost adoptate cu consultarea celor interesați, iar încrederea în cadrul legal va avea ca rezultat un mai mare grad de respectare a legii, cu consecințe pozitive asupra dezvoltării economice și a menținerii unor relații de cooperare între aparatul guvernamental și societate. Odată cu intrarea în vigoare a Legii nr.52/2003 privind transparența decizională în administrația publică, autoritățile administrației publice centrale și locale au obligația de a face publice proiectele de reglementări înainte ca acestea să fie adoptate. După acest moment, destinatarii reglementărilor, personae fizice sau juridice, au posibilitatea de a formula sugestii și recomandări referitoare la reglementările care le-au fost prezentate în stadiu de proiect. Sugestiile astfel formulate vor fi analizate de către autoritățile inițitoare care vor decide asupra necesității includerii în textul final al reglementărilor.

5. Cu privire la participarea publicului la procesul de luare a deciziilor, legea prevede posibilitatea celor interesați de a participa și de a-și exprima punctele de vedere în cadrul ședințelor organismelor menționate mai sus. Așadar, legea transparenței asigură deschiderea activității administrației publice centrale și locale către cetățeni prin intermediul a celor două mecanisme importante: de participare a publicului la procesul de elaborare a reglementărilor, respectiv la cel de luare a deciziilor. După cum se poate observa, legea transparenței implică o colaborare între doi parteneri: emitenții reglementărilor și destinatarii acestor reglementări (cetățeni, organizații neguvernamentale, asociații de afaceri). Având în vedere cele menționate se poate spune că aplicarea acestei legi conduce comunitatea către consens, administrația și cetățenii fiind capabili să abordeze împreună problemele și oportunitățile într-un mod creativ, cu *beneficii pentru ambele părți*. Pentru administrația publică: obține în mod gratuit informații suplimentare cu privire la sectoarele de activitate care urmează să fie afectate de reglementările propuse; explică necesitatea reglementărilor propuse; înlătură problemele de implementare a reglementărilor datorate recunoașterii acestora de către destinatari; înlătură problemele de implementare datorate deficiențelor de redactare ale reglementărilor; câștigă încrederea opiniei publice. Pentru beneficiarii reglementărilor: iau cunoștință de proiectele de reglementări propuse de administrația publică; își exprimă punctele de vedere cu privire la aceste proiecte; își adaptează activitatea din timp la cerințele care urmează a fi introduse.

Un element esențial care trebuie precizat este acela că prevederile prezentei legi trebuie interpretate ca stabilind standarde minimale impuse administrației publice în relația lor cu persoanele fizice sau juridice. Legea tinde să stabilească standarde minime general valabile pentru toate autoritățile administrației publice, centrale sau locale, asigurând pe de altă parte și posibilitatea depășirii acestor atandarde de către autoritățile administrative mai progresiste.

În ceea ce privește excepțiile, prevederile acestei legi sunt formulate în termeni generali, fapt susceptibil de a genera dificultăți în aplicarea acesteia. Potrivit acestor prevederi nu are loc un proces de consultare în cazul elaborării unor acte normative: *privind apărarea națională, siguranța națională și ordinea publică; privind interesele strategice, economice și politice ale țării; conținând valori, termene de realizare și date tehnico-economice ale unor activități comerciale sau financiare, dacă publicitatea acestora aduce atingere principiului concurenței loiale; privind datele personale*. Aceste prevederi au fost criticate și considerate ca fiind neîntemeiate în condițiile în care actele sunt publicate în Monitorul Oficial. De asemenea, legea face referire și la situații care, datorită circumstanțelor excepționale, impun adoptarea unor soluții imediate pentru evitarea unor grave atingeri aduse interesului public. Această reglementare își poate dovedi utilitatea în situații de criză, de exemplu în caz de cutremur pentru limitarea efectelor dezastrului. În aceste condiții, din cauza timpului limitat de reacție avut la dispoziție, un proces de consultare nu poate avea loc. Este important însă ca această prevedere să nu fie folosită și în situații care nu sunt deloc "excepționale". Având în vedere sancțiunile, legea transparenței prevede trei tipuri de mecanisme de sancționare a celor care nu își îndeplinesc obligațiile care le incumbă: posibilitatea cetățenilor de a ataca în instanță autoritatea publică, dacă aceasta le lezează drepturile prevăzute de lege; posibilitatea sancționării funcționarului care îngreșează exercitarea completă a drepturilor prevăzute de lege de către cetățeni; posibilitatea sancționării acelor persoane participante la ședințele publice care nu respectă regulamentul acestora. Se observă că legea transparenței nu conține și prevederi referitoare la posibilitatea de a sancționa persoanele alese în funcții de conducere care nu își îndeplinesc obligațiile care le revin conform prevederilor acestei legi. Lipsa acestei categorii de sancțiuni reprezintă o deficiență a legii susceptibilă de a crea dificultăți în implementarea acesteia.

6. Concluzia care se desprinde este aceea că principiul care trebuie să stea la baza relațiilor dintre cetățean și autoritățile publice este principiul transparenței, potrivit căruia autoritățile și instituțiile publice au obligația să își desfășoare activitatea într-o manieră deschisă față de public, în care accesul liber și neîngrădit la informațiile de interes public să constituie regula, iar limitarea accesului să constituie excepția, dar în condițiile legii. Un contact direct al autorităților cu toți cetățenii interesați, este relativ greu de realizat, mai ales în comunitățile numeroase, medierea presei fiind indispensabilă asigurării unui flux informațional constant. Totuși, transparența în administrația publică nu se reduce numai la relația cu presa, locală sau centrală, oricât de importantă ar fi aceasta. A fi deschis dialogului cu cetățeanul înseamnă a revoluționa stilul managerial și a asigura integrarea cetățeanului în "societatea informațională". Guvernul și instituțiile publice trebuie să încurajeze o cultură civică și instituțională a transparenței și să asigure resursele necesare pentru promovarea publică a următoarelor obiective: campanii de informare publică privind dreptul de acces la informație; campanii de informare publică privind dreptul de a participa la procesul de elaborare a reglementărilor, precum și la procesul de luare a deciziilor; programe de educație publică privind exercitarea acestor drepturi; programe de instruire a funcționarilor publici pentru aplicarea legislației privind accesul la informație și transparența decizională.<sup>5</sup> Astfel, o instituție care se dorește pe deplin transparentă trebuie să prezinte cel puțin următoarele caracteristici: să fie deschisă, pentru a putea comunica cu exteriorul, emiterea, respective receptarea de informații, constituindu-se într-un proces interactiv; să fie evolutivă, adică să nu valorizeze rutina, ci inovația; să fie suplă pentru a permite un dozaj oportun al comunicării formale și informale; să fie orientată explicit spre finalitate, pentru a crea cadrul cel mai potrivit pentru desfășurarea activității; să-și responsabilizeze angajații, pentru a evita acumulările artificiale de putere prin stocarea de informații. Asadar, chiar dacă Legea 52/2003 oferă mijloacele legale de acțiune, demersurile de consultare pot depăși stadiul formal numai dacă societatea civilă, împreună cu autoritățile și instituțiile publice, adoptă practici exigente și riguroase de implicare în elaborarea politicilor publice.

<sup>5</sup>www.cdep.ro, Direcția pentru comunicare, presă și relații publice, Relații cu societatea civilă.