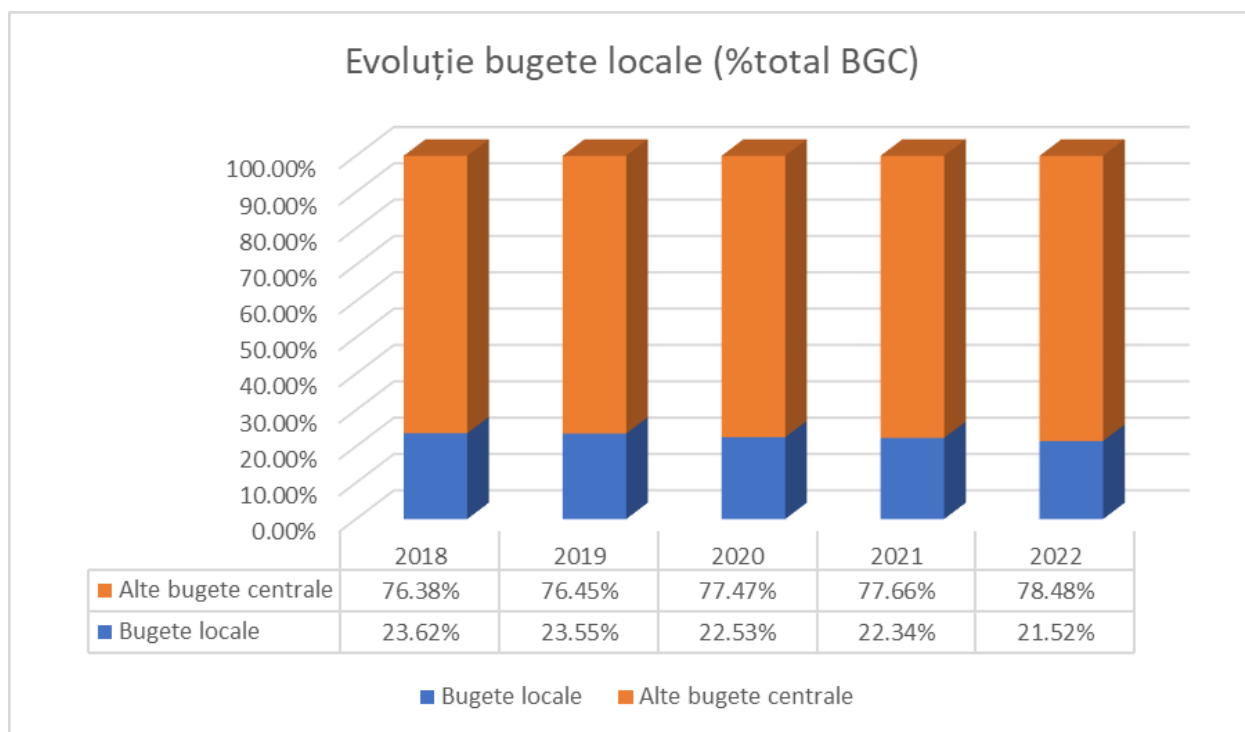


## Introducere

*Indicele Transparenței Locale (ITL) 2023* este o primă cercetare-pilot care evaluează măsura în care localitățile din România reușesc să respecte atât criteriile minime de transparență stabilite de lege, cât și unele standarde mai înalte stabilite prin bune practici sau criteriile de la nivelul internațional. *Indicele* apare într-un moment în care în România, ca și în alte state, apar provocări profunde în privința deschiderii guvernelor către cetățeni sub pretexte care au fost folosite mai mult sau mai puțin rezonabil pentru a limita transparența actului guvernamental – scorul slab al [indicatorilor](#) privind guvernarea democratică, pandemia, dar și invazia Rusiei urmată de războiul agresiv din Ucraina. Toate aceste perma-crize au adus cu ele inflație, scăderea veniturilor pentru unele categorii din cele mai vulnerabile, o criză energetică ce pune presiune suplimentară, dar și efecte inegale la nivelul unor localități care oricum erau afectate profund de sărăcie, depopulare sau se aflau la limita subzistenței. În tot acest timp, guvernul central a alocat tot mai multe resurse pentru a răspunde acestor crize, fiind un actor din ce în ce mai important în viața comunităților locale. De asemenea, autoritățile locale au avut din ce în ce mai multe resurse publice aflate la dispoziția lor, pe care le-au putut cheltui uneori în condiții de foarte multă „flexibilitate”.



Sursa datelor: Ministerul Finanțelor Publice, execuția [Bugetului general consolidat](#)

Având în vedere multitudinea de resurse aflate la dispoziția autorităților (mai ales din fonduri europene clasice sau de redresare), guvernarea la nivel central, dar și la nivel local va trebui să fie cu atât mai atentă în legătură cu felul în care asigură transparența, posibilitățile de participare și de supervizare democratică atât în privința resurselor financiare, cât și a serviciilor

publice ori a resurselor comunității. Dacă la nivel central aceste elemente sunt evaluate în cadrul multor cercetări comparative (de exemplu, [Open Budget Survey](#) pentru bugete), în ceea ce privește autoritățile locale nu avem o imagine comparativă care să ne arate în ce măsură există exemple de guverne locale care oferă standarde ridicate de transparență sau oportunități de participare crescute.

Astfel, *Indicele* de față are la bază principiile asumate ale rețelei [Republica Funky](#), în cadrul căreia a fost dezvoltat. Cel mai important dintre acestea este transparența, iar acest principiu este corelat cu mai mulți indicatori care pot fi evaluați obiectiv și independent. În cazul transparenței, pentru ca o primărie să obțină un scor mare, aceasta trebuie să aibă un minimum de informații cerute de legea 544/2001 pe site, dar și să răspundă unor standarde minimale precum cele din legea finanțelor publice (273/2006) și legea transparenței decizionale (52/2003). ITL este de altfel o variantă extinsă a cercetărilor inițiate care acopereau într-o primă fază doar **Transparența bugetelor de municipii** ([2022](#) // [2021](#)).

### **Metodologie – măsurarea transparenței**

Pe măsură ce am ieșit din pandemie și am trecut de primele luni de criză generate de războiul de la granițele României, ar fi trebuit ca parte dintre excepțiile de la transparență să dispară, iar „urgențele” în alocarea de fonduri să devină excepții. Cercetarea de față este realizată în perioada septembrie 2022-ianuarie 2023, încercând să surprindă cât de transparente sunt localitățile României (indiferent de dimensiunea lor) odată ce elementele legate de situațiile excepționale (pandemie, război) au intrat în categoria „gestionabilă”.

ITL 2023 este un studiu comparativ, independent și care va deveni un instrument regulat de măsurare a transparenței localităților. Cercetarea pornește de la premisa că transparența presupune atât publicarea de informații, cât și posibilități pentru participarea cetățenilor sau un cadru în care aleșii locali sau alte instituții cu rol de supervizare să își poată face treaba.

Prima ediție este o cercetare-pilot care cuprinde două componente:

- O analiză calitativă în detaliu pentru 50 de localități
- O analiză cantitativă simplificată a 3187 de unități administrativ-teritoriale din România bazată pe chestionare transmise în baza Legii 544/2001

Ambele componente au urmărit aceiași indicatori, însă în cazul analizei cantitative aceștia au fost simplificați:

1. Informații despre activitatea primăriei
2. Acces la informații și participare publică
3. Proces bugetar
4. Contracte publice

5. Asistență financiară pentru indivizi și organizații
6. Companii/ întreprinderi/ regii/ asociații municipale
7. Proprietate publică a municipalității
8. Resurse umane și politica de personal
9. Politica anticorupție, etică și integritate profesională
10. Climat investițional și dezvoltare economică
11. Servicii sociale, educație, locuire
12. Politica de urbanism și construcții

### Analiza în profunzime

Cercetarea a fost realizată de echipa de proiect și de cercetători independenți contractați pentru această analiză, folosind un set de indicatori obiectivi dintr-un chestionar care folosește fact-based questions. Evaluările au trecut printr-un proces de review și comparate cu răspunsurile primite de la Primării în urma transmiterii solicitărilor în baza Legii 544/2001.

Ne-am propus să cuprindem în analiza noastră măcar o localitate din fiecare județ, fie că vorbim despre municipii, orașe sau comune. Totodată, am ales localitățile așa încât să fie cât mai echilibrat dispuse din punct de vedere geografic, anume să nu avem, de exemplu toate comunele în centrul țării. Am pornit selecția de la localitățile cu populație mare - cele 10 UAT-uri cu peste 100 000 locuitori. După această selecție, ne-am concentrat asupra localităților cu populație de 50 000 - 100 000 locuitori, folosind același criteriu al dispunerii geografice echilibrate. Urmând aceeași logică, am selectat și localitățile cu populație sub 50 000, apoi comunele. Analiza în profunzime s-a desfășurat pentru următoarele categorii de localități:

	<i>100 000 + locuitori</i>	<i>50 000 - 100 000 locuitori</i>	<i>sub 50 000 locuitori</i>	<i>comune</i>
1	<b>TIMIȘOARA, TM</b>	Râmnicu Vâlcea, VL	Alexandria, TR	<b>Chilia Veche, TL</b>
2	<b>BRAȘOV, BV</b>	Drobeta Turnu-Severin, MH	Slobozia, IL	Bolintin Deal, GR
3	Cluj-Napoca, CJ	Suceava, SV	<b>MEDIAȘ, SB</b>	Fântânele, AR
4	Iași, IS	Piatra-Neamț, NT	Voluntari, IF	Moftin, SM
5	Constanța, CT	<b>TÂRGU JIU, GJ</b>	Râmnicu Sărat, BZ	Găgești, VS
6	Craiova, DJ	Târgoviște, DB	Onești, BC	Cetățeni, AG
7	Galați, GL	Zalău, SJ	Miercurea Ciuc, HR	Saschiz, MS
8	Ploiești, PH	<b>BISTRIȚA, BN</b>	Petroșani, HD	Prăjeni, BT

9	Oradea, BH	Reșița, CS	Sighetul Marmăției, MM	Ciugud, AB
10	Brăila, BR	Sfântu Gheorge, CV	<b>PODUL ILOAIEI, IS</b>	Lehliu, CL
11	Sibiu - mare, SB	Slatina - mediu, OT	Mangalia - mic, CT	Roșia Montană - comună, AB
12		Focșani - mediu, VN	Câmpulung Moldovenesc - mic, SV	

Pentru fiecare dintre cele 12 capitole au fost dezvoltate între 6 și 19 întrebări care evaluează diverse elemente care definesc transparența respectivului domeniu, atât prin obligații legale minimale, cât și prin standarde mai ridicate recunoscute la nivel internațional. Datele au fost culese de cercetători prin analiza site-urilor oficiale, dar și prin transmiterea unor solicitări specifice de acces la informații de interes public pentru unii indicatori ai analizei.

Fiecare localitate are un scor de la 0 la 10, bazat pe media simplă a scorurilor pentru fiecare capitol. Întrebările din cadrul fiecărui sub-capitol au o scală variabilă, dar toate rezultatele sunt transpuse pentru a avea un interval 0-10 și pentru a putea avea astfel comparativitate între domeniile măsurate, dar și între localități.

Considerăm că practicile de transparență locală sunt suficiente atunci când o localitate are un scor „de trecere” de 5, semnificând că există suficientă informație publică astfel încât să poată fi analizată de cetățeni, presă, ori societatea civilă activitatea respectivei primării.

Chestionarul complet, modalitatea de notare și scorurile obținute de fiecare localitate sunt disponibile în Anexă.

### Analiza cantitativă

Chestionarul pe care l-am folosit în analiza detaliată la care au lucrat cercetătorii externi și echipa internă a fost simplificat, renunțându-se în primul rând la sistemul de notare scalar și optând pentru răspunsuri simple de tipul da sau nu. Acesta a fost trimis către toate primăriile din țară, care au avut astfel șansa de a se autoevalua în ceea ce privește transparența și deschiderea față de cetățeni. Am trimis un mesaj explicativ, care însoțea tabelul cu chestionarul, în care ofeream detalii despre demersul nostru. Solicitarea noastră a fost transmisă folosindu-ne de prevederile legii 544/2001 nu doar pentru că o considerăm o lege care oferă acces la toate informațiile acoperite de cercetare, dar și pentru că termenul de maxim 30 de zile oferit de lege pentru răspuns ne-a oferit posibilitatea obținerii unor date comparative pentru toate localitățile, atât din perspectiva informației în sine, cât și din perspectiva respectării legii.

Demersul în cifre:

- 3187 de mailuri au fost trimise către UAT-uri - comune, orașe, municipii și sectoare ale Bucureștiului, în 9 și 10 ianuarie

- Am întâmpinat un număr de 234 de erori la livrarea de mailuri către primării, anume probleme de recepție a serverului, *connection timeout* sau *inbox full*.
- Am primit un total de 814 de răspunsuri la aceste mailuri (25,5%), fie că vorbim despre comunicarea numărului de înregistrare, de chestionarul direct completat, de notificarea de prelungire a termenului sau de alte mesaje.
- Am primit 123 notificări de prelungire a termenului de răspuns pentru 30 de zile.
- La 10 februarie, aveam un total centralizat de 561 de răspunsuri trimise în format deschis (Excel), așa cum le-am solicitat (17,6% din solicitările trimise). Acestora li se adaugă 43 de răspunsuri scanate (format JPEG sau PDF) și 7 documente care nu pot fi deschise din cauza unor erori tehnice.

## Rezultate

*Indicele Transparenței Locale (ITL) 2023* arată că transparența administrației locale are deficiențe structurale semnificative, punând astfel sub semnul întrebării utilizarea fondurilor publice sau alte decizii de guvernare locală din cauza opacității care poate ascunde interese particulare în locul interesului public. Din cele 50 de localități analizate în detaliu, doar zece au suficiente sisteme de asigurare a transparenței și toate aceste localități sunt municipii mari sau Sectoare ale Bucureștiului. În rest, niciun oraș mic sau comună nu au reușit să obțină un scor peste 5/10, ceea ce ridică serioase dubii cu privire la implementarea unui standard minimal de transparență la nivel național, dar și privind înțelegerea rolului pe care publicarea unor date esențiale îl are, inclusiv în dezvoltarea economică și bunăstarea unei comunități.

Datele privind utilizarea unor resurse importante ale comunității sunt cele mai puțin vizibile, fie că vorbim de alocarea de resurse către asociații sau alte structuri; de activitatea unor companii, regii sau alte structuri private ale primăriilor; sau de proprietățile comunității locale. La aceste capitole există extrem de puțină informație disponibilă, deși în cazul bugetelor locale, spre exemplu, există ceva mai multă informație. Aceasta poate sugera că inclusiv existența unor obligații legale mai explicite (precum în cazul bugetelor locale), poate face ca informația să fie cu mai multă ușurință disponibilă publicului.

## Rezultatele analizei în detaliu

Există câteva domenii în care multe localități reușesc să performeze mai bine – bugetul local și posibilitatea de trimitere a unei solicitări în baza Legii 544/2001 apar pe site-urile a 44/50 de localități analizate. Similar, 39 de localități oferă posibilitatea de plată a taxelor online, iar peste 30 de localități au informații privind execuțiile bugetare, hotărârile de consiliu local, date privind Legea 544/2001, politica de salarizare, instituțiile din subordine, dar și strategia de dezvoltare sau PUZ-ul:

<b>Top indicatori</b>	<b>Count of UAT</b>
2.10-solicitare-544	44
3.4-buget-site	44
10.9-digitalizare-taxe	39
3.5-executie-bugetara	38
1.9-hotarari-cl	37
2.4-accesibilitate-site	37
2.18-responsabil-544	36
2.19-raport544-anual	35
8.6-politica-salarizare	34
1.8-institutii-subordine	34
10.5-strategie dezvoltare	33
12.2-puz	33
9.1-cod-etica	31
10.8-lista-taxe	30
3.6-cont-executie	30
9.6-declaratii-avere	30

Pentru aproape 80 de indicatori am reușit să numărăm pe degetele de la mâini câte autorități locale îndeplinesc unele elemente de transparență care transpun standarde internaționale mai ridicate în domeniu:

Row Labels	Count of UAT
9.3-raportare-interna	50
4.12-contractare-competitiva	50
2.13-adunari-publice	50
2.3-trafic-site	50
4.4-consultari-piata	48
5.4-decizie-refuz	48
11.6-sedinte-comisii	48
4.3-achizitii-subordonate	47
6.6-reprezentati-consiliuIM	47
2.16-conferinte-presa	47
10.4-rating-credit	47
3.10-rapoarte-investitii	46
9.5-rapoarte-reclamatii	46
11.7-distribuire-locuri	46
10.6-antreprenoriat	46

3.7-rapoarte-audit	45
10.11-comisii-dialog	45
8.2-CV-institutii	45
10.10-transparenta-proceduri	45
6.10-preturi-serviciilM	45
3.11-feedback-buget	45
11.4-cerere-electronica	44
1.2-plan-lucru	44
3.13.-citizens-budget	44
6.4-KPI-IM	43
7.5-SEAP-imobile	43
6.9-audit-externIM	43
10.7-licitatii-electronice	43
2.12-rezultate-dezbateri	43
5.5-evaluare-proiecte	43
7.2-proprietati-inchiriere	42
12.5-autorizatie-structuri	42
8.5-pv-comisie	42



4.8-open-contracting	42
5.2-conflict-interese	42
2.7-comentarii-HCL	42
5.3-informatii-beneficiari	41
10.1-sectiune-investitiori	41
7.1-proprietati-municipialitate	41
6.7-salarizare-IM	41
6.8-rapoarte-conducatorIM	41
6.5-CV-autoguvernare	41

### **Analiza cantitativă**

Comunicarea a fost, în majoritatea cazurilor, una pur instituțională: noi am trimis solicitarea, în virtutea legii 544/2001, solicitând un număr de înregistrare, iar răspunsul a venit fie sub forma numărului, fie drept o adresă care conținea numărul. În multe cazuri, numărul de înregistrare ne-a parvenit odată cu răspunsul. Dacă am fost notificați cu privire la prelungirea termenului, acest lucru s-a realizat ori prin textul unui mail, ori prin adresa scanată și ștampilată.

O observație pe care o avem cu privire la primăriile din România și la comunicarea electronică - 1556 dintre acestea au un mail de Yahoo! (48,8% din total), respectiv 257 Gmail (8,1% din total), ca adresă oficială de comunicare. Am observat că anumite județe au un format unitar de mail pentru primării - Alba (@ab.e-adm.ro), Argeș (@primarie.cjarges.ro), Bihor (@cjbihor.ro), Bistrița-Năsăud (@bn.e-adm.ro), Brașov (@bv.e-adm.ro), Dolj

(@dj.e-adm.ro sau @cjdoj.ro), Galați (@gl.e-adm.ro), Mehedinți (@pejmh.ro), Mureș (@cjmures.ro), Timiș (@cjtimis.ro), Vâlcea (@vl.e-adm.ro).

Au existat și primării care au personalizat mesajul de răspuns, arătându-se interesate de demersul nostru, însă acestea sunt o minoritate. Cu toate acestea, am beneficiat de cooperare în marea majoritate a cazurilor.

Cele mai interesante răspunsuri au fost acelea în care ni se comunicau următoarele:

- Chestionarul conține referiri la viața urbană, așadar nu se adresează comunelor și a fost trimis greșit (Sântandrei, BH; Ruginești, VN)
- cererea noastră nu se încadrează în prevederile legii 544/2001 (Șuletea, VS; Frâncești, VL; Bușteni, PH)
- Pentru înregistrare sunt necesare informații precum un CIF sau un CNP și/ sau o cerere semnată (Mihail Kogălniceanu, CT; Sinaia, PH; Târgu Secuiesc, CV)
- Pentru înregistrare este necesar să atașăm semnat acordul GDPR (Crevedia, DB)
- Informațiile sunt disponibile pe site (Vaslui, VS; Pardina TL; Marca, SJ; Joița, GR; Buhoci, BC; Tomești, TM; Rădăuți, SV; Țuțora, IS)
- Cererea noastră trebuie să fie semnată ori de față cu oficialii primăriei, ori semnată cu semnătură electronică calificată (Valea lui Mihai, BH)

Câteva date din autoevaluarea primăriilor:

<b>1. Informații despre activitatea primăriei. Sunt publice următoarele informații?</b>	
Minutele ședințelor de Consiliul local (ordinare, de în tă, comisii) sunt publicate pe website?	377 din 561
Informații despre planul de lucru zilnic/săptămânal al primarului și organelor executive ale consiliului sunt publicate în detaliu pe site-ul oficial?	156 din 561
Primarul are rapoarte anual?	501 din 561
Procesele-verbale ale ședințelor de Consiliu local pentru cel puțin ultimii doi ani sunt publicate pe site?	467 din 561

Există o listă a tuturor instituțiilor, companiilor, societăților din subordine, alături de te de contact pentru acestea?	209 din 561
Sunt disponibile pe site hotărârile de CL și ale hotărâri, decizii și documente emise de primărie?	545 din 561
<b>2. Acces la informații și participare publică</b>	
Publicul poate participa fără restricții la ședințele de consiliu local?	541 din 561
Publicul poate participa fără restricții la ședințele de comisiilor de specialitate?	505 din 561
Website-ul este accesibilizat pentru persoane cu deficiențe de vedere?	246 din 561
Proiectele de hotărâri sunt publicate cu 30 de zile înainte de ta dezbaterii/ revizuirii lor de către consiliul local?	401 din 561
Agen ședințelor de Consiliu local alături de lista completă a proiectelor este disponibilă pe site în timp rezonabil?	414 din 561
Care este termenul mediu de răspuns pentru petiții?	142 - 5 zile, 117 - 10 zile, 156 - 30 zile
Care este termenul mediu de răspuns pentru solicitări de acces la informații?	117 - 5 zile, 267 - 10 zile, 82 - 30 zile
<b>3. Proces bugetar. Sunt publicate următoarele documente ?</b>	
Proiect de buget	507 din 561
Proiectul de buget s-a aflat în dezbateri publică?	484 din 561
A fost organizată o dezbateri publică pe buget?	330 din 561
Bugetul aprobat publicat pe website	530 din 561
Execuția bugetară publicată	507 din 561
<b>4. Contracte publice</b>	
Folosește municipalitatea un anumit serviciu public sau o resursă web oficială alternativă pentru achiziții?	289 da, 28 SICAP
Planul anual de achiziții publice este actualizat?	495 din 561
<b>5. Asistență financiară pentru indivizi și organizații</b>	
Sunt organizate competiții de proiecte pentru ONG-uri/ granturi nerambursabile?	105 din 561
<b>6. Companii/ întreprinderi/ regii/ asociații municipale</b>	

Rapoartele financiare ale întreprinderilor/ regiilor/ asociațiilor municipale în care 50% sau mai mult este deținută de comunitatea teritorială și din subordinea consiliului orașului publică: a) un raport privind situația financiară (bilanț); b) un raport privind rezultatele financiare (venitul total); c) un raport privind fluxul de numerar; d) un raport privind utilizarea fondurilor în capitalul autorizat al întreprinderii?	64 din 561
<b>7. Proprietate publică a municipalității</b>	
Există o listă a tuturor proprietăților deținute de municipalitate (fie în proprietate publică, privată, co-proprietate)?	339 din 561
<b>8. Resurse umane și politica de personal</b>	
Biografia sau CV-ul primarului, viceprimarilor sunt publice?	243 din 561
Biografia sau CV-ul directorilor și conducătorilor de instituții executive sunt publice?	80 din 561
Este publică politica de salarizare (cu respectarea GDPR)?	487 din 561
<b>9. Politica anticorupție, etică și integritate profesională</b>	
Există un cod de etică adoptat la nivel municipal (inclusiv consilierilor locali)? Reflectă principiile nediscriminării și egalității de gen?	413 din 561
Există o politică și instrumente de avertizare în interes public/ whistleblowing?	192 din 561
Există vreun ghid/ politică/ regulament privind gestionarea conflictului de interese?	353 din 561
Există consilier de etică?	488 din 561
Există vreo persoană care are în fișa postului/ responsabilitate elemente de prevenire și combatere a corupției?	402 din 561
<b>10. Climat investițional și dezvoltare economică</b>	
Există o listă a tuturor taxelor locale, actualizată și ușor de urmărit?	437 din 561
Există o formă digitalizată de plată a taxelor locale?	338 din 561
<b>11. Servicii sociale, educație, locuire</b>	
Site-ul oficial sau un site de specialitate conține o listă a instituțiilor municipale de asistență socială, și anume: a) lista instituțiilor de asistență socială; b) tipurile de asistență sau servicii pe care le oferă și lista celor eligibili pentru astfel de asistență socială; c) link-uri directe către site-urile lor web sau informații de contact alternative?	178 din 561
Recrutarea competitivă pentru posturile de directori de unități de învățământ secundar municipal se desfășoară în mod deschis și transparent?	208 din 561

12. Politica de urbanism și construcții	
Este publicată pe site-ul oficial o listă exhaustivă a documentelor care trebuie depuse pentru cumpărarea sau închirierea terenurilor sau privatizarea terenurilor care sunt deja utilizate?	179 din 561
Sunt organizate dezbateri publice privind planurile zonale/ generale/ de detaliu etc?	354 din 561