



Monitorizarea politicilor anticorupție în autoritățile publice centrale

Coordonatori de proiect: Lilia Carasciuc, Galina Bostan

Experți: Ianina Spinei, Mariana Kalughin, Cristina Cojocaru, Stela Pavlov, Domnița Pagoni, Radu Jigău

Activitățile de monitorizare au fost realizate de Transparency International – Moldova și Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției în cadrul proiectului de monitorizare a implementării politicilor anticorupție în autoritățile publice centrale finanțat de Fundația Soros - Moldova. Opiniile exprimate reflectă poziția autorilor și nu reprezintă în mod neapărat punctul de vedere al finanțatorului

Chișinău 2013

Cuprins

<i>Abrevieri</i>	3
<i>Sumar executiv</i>	4
Raport generalizat privind aplicarea politicilor anticorupție în autoritățile publice centrale	
1. Declararea și controlul veniturilor și proprietății	12
2. Tratarea conflictelor de interese și de promovare a standardelor etice	20
3. Calitatea paginilor web ale autorităților publice	30
4. Promovarea transparenței și responsabilității în gestiunea finanțelor publice	35
5. Eficientizarea sistemului de petiționare	38
6. Aplicarea mecanismului intern de prevenire a corupției	41
7. Sporirea calității liniilor fierbinți	44
8. Clasamentul final al APC în funcție de calitatea politicilor anticorupție aplicate	46

Abrevieri:

TI-Moldova	Transparency International - Moldova
CAPC	Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției
MJ	Ministerul Justiției
MF	Ministerul Finanțelor
ME	Ministerul Economiei
MTID	Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor
MTS	Ministerul Tineretului și Sportului
MTIC	Ministerul Tehnologiei Informației și Comunicațiilor
MS	Ministerul Sănătății
MMPSF	Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei
MM	Ministerul Mediului
MED	Ministerul Educației
MC	Ministerul Culturii
MDRC	Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor
MA	Ministerul Apărării
MAIA	Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare
MAI	MAI
MAEIE	MAEIE
IFPS	Inspectoratul Fiscal Principal de Stat
SV	Serviciul vamal
CNA	Centrul Național Anticorupție
CNI	Comisia Națională de Integritate
ARFC	Agenția Relații Funciare și Cadastru
APC	Autoritățile publice centrale

Sumar executiv

Transparency International - Moldova, fiind parte a Grupului de monitorizare a Strategiei Naționale Anticorupție (SNA), a monitorizat în anul 2011 aplicarea politicilor anticorupție în patru autorități publice centrale (APC), venind cu propuneri de modificare a cadrului legal și de îmbunătățire a aplicării politicilor în cadrul autorităților¹. Ca rezultat, în 2011 cadrul legal din domeniu a fost perfecționat, în el fiind introduse momente cheie ale mecanismului de aplicare: obligativitatea desemnării de către APC a persoanelor responsabile de colectarea declarațiilor de venituri și proprietate și de interese, obligativitatea ținerii Registrelor acestor declarații, modelul declarației de interese personale și noul model al declarației de venituri și proprietate, creată Comisia Națională de Integritate (CNI).

Pentru a-i conferi procesului de monitorizare continuitate și complexitate, în anul 2012 au fost extinse aria și formatul monitorizării. Transparency International – Moldova (TI - Moldova) în parteneriat cu Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției (CAPC), cu suportul financiar al Fundației Soros - Moldova, au analizat în anul 2012 aplicarea politicilor anticorupție în 20 APC, fiecare din organizații având în vizor următoarele politici:

TI-Moldova:

- aplicarea politicii de tratare a conflictelor de interese și promovarea standardelor etice;
- declararea și controlul veniturilor și proprietății;
- sporirea calității paginilor web ale autorităților publice;
- promovarea transparenței și responsabilității în gestiunea finanțelor publice;

CAPC:

- eficientizarea sistemului de petiționare;
- aplicarea mecanismului intern de prevenire a corupției;
- sporirea calității liniilor fierbinți.

Scopul monitorizării a fost analiza aplicării de către APC a politicilor anticorupție și prezentarea propunerilor de îmbunătățire a calității implementării acestora, inclusiv de perfecționare a cadrului legal.

Obiectul monitorizării l-au constituit politicile anticorupție sus-menționate, stabilite de Convenția Națiunilor Unite împotriva Corupției și regăsite în actele normative naționale relevante și SNA.

Subiecți ai monitorizării au fost 20 APC:

- Ministerul Economiei;
- Ministerul Finanțelor,
- (inclusiv Inspectoratul Principal Fiscal de Stat,
- Serviciul Vamal);
- Ministerul Justiției;
- Ministerul Afacerilor Interne;
- Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene;
- Ministerul Apărării;
- Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor;
- Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare;
- Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor;
- Ministerul Mediului;
- Ministerul Educației;
- Ministerul Culturii;
- Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei;
- Ministerul Sănătății;
- Ministerul Tehnologiei Informației și Comunicațiilor;
- Ministerul Tineretului și Sportului;
- Agenția Relații Funciare și Cadastru;
- Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției/Centrul Național Anticorupție.

¹ Monitorizarea politicilor anticorupție, studiu de caz: Inspectoratul Fiscal Principal de Stat, Ministerul Tehnologiei Informaționale și Comunicațiilor, Ministerul Educației, Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei, 2012, www.transparency.md.

Aspecte metodologice. În calitate de metode de cercetare au fost utilizate: solicitarea informațiilor de la autoritățile publice prin scrisori oficiale, solicitarea informațiilor prin telefon, confruntarea informațiilor din diferite surse, verificarea prezenței informațiilor pe paginile web ale APC, utilizarea tehnicii *petiționarul misterios*.

În rezultatul analizei informațiilor obținute în procesul monitorizării au fost completate **tabele de sinteză/sabloane** pentru APC în profilul politicilor monitorizate (a se vedea anexele la raport). Tabelele de sinteză conțin descrierea stării curente privind politica anticorupție aplicată de APC, constatările/problemele identificate și propunerile de îmbunătățire a situației. Informațiile din tabele permit compararea stării de lucru privind aplicarea politicilor anticorupție într-o autoritate publică cu situația din alte autorități și eventuala preluare a bunelor practici.

În funcție de constatările privind aplicarea politicilor anticorupție de către APC, acestora le-au fost atribuite punctaje/scoreuri (la o scară de la 0 la 4), fiind întocmite clasamente ale APC pe fiecare politică în parte (a se vedea diagramele inserate în capitolele prezentului raport). În final, prin însumarea punctajelor/scoreurilor pe toate politicile aplicate de autorități, a fost întocmit un clasament general al APC privind calitatea politicilor anticorupție aplicate.

Având în vedere că în anul 2011 TI-Moldova a evaluat politicile anticorupție în patru APC (MMPSF, MTIC, MED, IFPS), prezentul raport include și o analiză a evoluției în aplicarea politicilor de către autoritățile în cauză.

Principalele concluzii și recomandări formulate în profilul politicilor monitorizate sunt următoarele:

Declararea și controlul veniturilor și proprietății

Rezultatele monitorizării atestă că APC au depus eforturi pentru a asigura implementarea politicii de declarare a veniturilor și proprietății, printre realizările în aplicarea acesteia pot fi remarcate: asigurarea într-o manieră suficientă a depunerii anuale a declarațiilor de către angajați în majoritatea APC monitorizate; asigurarea într-o manieră bună și suficientă a cerințelor privind desemnarea persoanelor responsabile de colectarea declarațiilor; asigurarea de către toate APC, care au furnizat informații în acest sens, a ținerii Registrului declarațiilor cu privire la venituri și proprietate.

Cu toate acestea, se atestă mai multe probleme în aplicarea politicii:

- neasigurarea în deplină măsură a depunerii declarațiilor la numirea în funcție și încetarea activității, precum și totala neasigurare a depunerii acestora la expirarea unui an de la încetarea activității;
- neasigurarea în deplină măsură a controlului prealabil/verificării condițiilor de formă ale declarațiilor, neînțelegerea de către unele autorități a obligativității verificării condițiilor de formă ale declarațiilor depuse;
- incapacitatea APC de a identifica încălcări la depunerea declarațiilor: deși s-au confruntat cu deficiențe în asigurarea depunerii declarațiilor la numirea în funcție, la încetarea activității, la expirarea unui an de la încetarea activității, APC au comunicat lipsa de încălcări identificate;
- neasigurarea sancționării încălcărilor, problemă care nu poate fi atribuită în exclusivitate autorităților monitorizate. Neaplicarea mecanismului de sancționare în anul 2012 s-a datorat și nefuncționalității CNI, unica autoritate competentă, începând cu 01 martie 2012, să constate contravențiile în cazul încălcării termenelor de declarare a veniturilor și proprietății. neexpedierea declarațiilor CNI;
- neasigurarea efectuării controlului declarațiilor de către CNI: modul în care au fost operate modificări și completări la Legea nr. 1264/2002, instituționalizarea de facto întârziată și capacitățile reduse ale CNI - acestea sunt cele mai esențiale cauze ale eșecului.

Recomandări:

- Sporirea eforturilor APC asupra asigurării depunerii declarațiilor la numirea în funcție, încetarea activității, expirarea unui an de la încetarea activității;
- Sporirea de către APC a capacității de monitorizare internă a procesului de depunere a declarațiilor, inclusiv prin desemnarea în calitate de persoane responsabile de colectarea declarațiilor a cel puțin două persoane; în cazul autorităților cu personal numeros, multiple subdiviziuni desconcentrate, multe persoane responsabile de colectarea declarațiilor – asigurarea comunicării datelor despre declarații aparatului central;
- Instruirea persoanelor responsabile de colectarea declarațiilor privitor la termenele de depunere a declarațiilor; modul de completare; verificarea condițiilor de formă; identificarea încălcărilor; sancțiunile aplicabile; modul de sesizare a autorităților competente în constatare și sancționare;
- Asigurarea aplicării sancțiunilor disciplinare persoanelor responsabile de colectarea declarațiilor în cazul neîndeplinirii de către acestea a atribuțiilor prevăzute de lege;
- Instruirea suplimentară a declaranților privind obligativitatea depunerii declarațiilor la încetarea activității și la expirarea unui an de la încetarea activității, precum și sensibilizarea asupra sancțiunilor prevăzute pentru încălcarea legii;
- Sporirea responsabilității conducătorului autorității publice, inclusiv prin prevederi legale exprese, pentru asigurarea implementării politicii declarării veniturilor și proprietății în cadrul autorității publice;
- Îmbunătățirea Legii nr. 1264/2002, în special – revizuirea noțiunii de „proprietate”; definirea noțiunilor „activitate didactică” și „activitate științifică și de creație”; concretizarea termenelor pentru depunerea declarațiilor la încetarea activității; reducerea termenelor pentru depunerea declarațiilor la expirarea unui an de la încetarea activității; completarea cu prevederi exprese în ce privește depunerea declarațiilor la suspendarea raporturilor de serviciu, precum și la reîncadrare în funcția publică.

Tratarea conflictelor de interese și de promovare a standardelor etice

Majoritatea APC monitorizate au întreprins măsuri pentru crearea unui mecanism de depunere a declarațiilor de interese personale și promovare a normelor etice: au desemnat subdiviziuni responsabile de supravegherea respectării legilor nr.16/2008 și nr.25/2008; au numit persoane responsabile de colectarea declarațiilor de interese și au asigurat ținerea Registrului respectiv; au inițiat procesul depunerii declarațiilor de interese de către funcționari.

Cu toate acestea, există mai multe probleme în aplicarea de către APC a politicii date, cea mai importantă fiind neraportarea de către funcționari a situațiilor de conflicte de interese. Având în vedere nefuncționalitatea CNI în anul 2012, procesul de declarare și soluționare a conflictelor de interese nu a fost supravegheat, fiind imposibilă aplicarea sancțiunilor de rigoare. În acest sens, în 2012 prevenirea corupției prin aplicarea politicii în cauză s-a redus practic la zero. Printre alte probleme ce țin de aplicarea politicii date în APC se remarcă: familiarizarea insuficientă a funcționarilor, în speță a persoanelor responsabile de colectarea declarațiilor, cu legislația din domeniu; dificultățile în completarea declarațiilor; neantrenarea subdiviziunilor de control/securitate internă în supravegherea politicii de tratare a conflictelor de interese.

Deși cadrul legal din domeniu a fost modificat în 2011, există carențe și omisiuni în contextul identificării conflictelor de interese și stabilirii răspunderii pentru nerespectarea prevederilor legale. Există probleme și în funcționarea eficientă a CNI, în special, lipsește sistemul informatic care ar permite analiza inteligentă a declarațiilor și ar facilita controlul acestora.

Recomandări:

- Impulsionarea activității CNI, consolidarea capacităților de control a acesteia prin: instruirea membrilor CNI și a angajaților privind prevederile cadrului legal; crearea, de comun cu Centrul E-Guvernare, a unui sistem informatic care ar facilita verificarea declarațiilor; informarea publicului și mass-media despre

- posibilitatea semnalării situațiilor de conflicte de interese, a incompatibilităților în activitatea funcționarilor, precum și a erorilor/omisiunilor în declarațiile depuse de aceștia;
- Concentrarea în anul 2013 a controlului CNI asupra declarațiilor depuse de persoanele cu funcții de demnitate publică și a magistraților;
 - Luarea de către APC a măsurilor de îmbunătățire a politicii monitorizate:
 - antrenarea subdiviziunilor securitate internă și audit intern în supravegherea respectării legilor 16/2008 și 25/2008, în special în identificarea situațiilor de conflicte de interese;
 - instruirea continuă a angajaților APC, în special a persoanelor responsabile de colectarea declarațiilor, în contextul legilor enunțate;
 - atenționarea angajaților și a conducătorilor APC despre obligativitatea raportării conflictelor de interese și modalitățile de soluționare a acestora;
 - elaborarea procedurilor interne privind evidența raportării conflictelor de interese și a deciziilor de soluționare a acestora;
 - informarea publicului despre rezultatele aplicării politicii de tratare a conflictelor de interese și respectării Codului de conduită, inclusiv prin intermediul paginilor web.
 - Perfecționarea cadrului legal din domeniu, inclusiv introducerea răspunderii penale pentru conflicte de interese; completarea declarației de interese cu informații despre persoanele apropiate ale declarantului, contractele încheiate între persoanele fizice/juridice afiliate declarantului și autoritățile publice; introducerea posibilității rectificării declarațiilor de interese.

Calitatea paginilor web ale autorităților publice

Toate APC monitorizate dispun de pagini web, asigurând plasarea pe ele a unui volum considerabil de informații ce țin de specificul activității. În ce privește prezența pe paginile web a informațiilor obligatorii stabilite de HG nr. 188/2012, un șir dintre acestea lipsesc/sunt reflectate în mod superficial (rezultatele controalelor și auditelor, datele despre planificarea și executarea bugetelor, funcțiile și obiectivele subdiviziunilor, programele de asistență tehnică) sau sunt incomplete (transparența decizională). Există carențe la actualizarea informațiilor, precum și la plasarea referințelor despre data publicării și sursa informațiilor.

Recomandări:

- Completarea informațiilor obligatorii prevăzute de HG nr.188/2012 cu următorii indicatori: declarațiile de interese personale ale conducerii APC, achizițiile publice (componenta Grupului de lucru pentru achiziții publice, planul anual de achiziții publice, anunțurile de achiziții publice, rezultatele achizițiilor publice: firma contractantă, data încheierii contractului, valoarea acestuia), activitatea anticorupție (persoana responsabilă de activitatea anticorupție, planul de prevenire a corupției/planul de integritate, raportul privind implementarea planului de integritate, raportul privind evaluarea riscurilor de corupție);
- Plasarea vizibilă a indicatorilor obligatorii pe șablonul paginilor web ale APC, elaborat de Centrul de Guvernare Electronică (eventual, prin crearea de rubrici distincte pentru acești indicatori). În acest sens:
 - prezentarea datelor din rubrica *Transparența decizională* în formă tabelară, în profilul fiecărui proiect de decizie, pentru a asigura vizibilitatea parcursului fiecărui proiect de document elaborat;
 - specificarea în contextul *Serviciilor publice prestate* dacă APC, subdiviziunile subordonate și întreprinderile gestionate prestează atare servicii, asigurând redirecționarea la paginile web ale entităților prestatoare de servicii și la portalul guvernamental al serviciilor publice;
- Atenționarea APC despre necesitatea:
 - plasării/completării paginilor web cu informații obligatorii, în special: rezultatele controalelor și auditelor efectuate, planificarea și executarea bugetelor, funcțiile și obligațiile subdiviziunilor, programele de asistență tehnică, modelele de cereri și instrucțiunile privind completarea lor;

- actualizării continue a informațiilor pe paginile web cu indicarea datei inserării, persoanei/subdiviziunii responsabile.

Promovarea transparenței și responsabilității în gestiunea finanțelor publice

Implementarea politicilor anticorupție în gestionarea finanțelor publice înregistrează mai multe curențe. Astfel, nu toate APC monitorizate asigură transparența convenită în procesul de achiziții publice prin publicarea anunțurilor, invitațiilor privind achizițiile publice și câștigătorii acestora în Buletinul Achizițiilor Publice, în Official Journal of European Community, după caz, și pe paginile sale web. Se înregistrează cazuri de favorizare a anumitor agenți economici în procesul de achiziții publice. Sunt extrem de rare practicile de responsabilizare a persoanelor vinovate de încălcările constatate în cadrul auditelor Curții de Conturi, cel puțin în ordine disciplinară. Auditul intern în APC, de asemenea, urmează a fi consolidat, deoarece nu în toate autoritățile există personal angajat și instruit în acest sens, precum și nu toate autoritățile au adoptat documentele interne necesare asigurării procesului de audit intern. În consecință, pe parcursul a 2 ani în aproximativ 1/3 din APC monitorizate încă nu au fost desfășurate misiuni de audit intern.

Recomandări

Pentru asigurarea transparenței procesului de achiziții publice, autorităților li se recomandă:

- să publice în Buletinul Achizițiilor Publice sau, după caz, în Official Journal of European Community, anunțurile de intenție privind achizițiile publice preconizate, potrivit art.19 al Legii nr.96/2007;
- să publice pe pagina web a APC invitațiile de prezentare a ofertelor de achiziții publice (nu doar în BAP), după cum prevede art.20 al Legii nr.96/2007;
- să publice pe pagina web a APC anunțurile de atribuire a contractelor de achiziții publice, fără a se limita la simpla anunțare a câștigătorilor și a ofertanților respinși sau la publicarea în BAP, conform prevederilor art.21 al Legii nr.96/2007.

Pentru asigurarea eficienței auditului extern, autorităților li se recomandă:

- implementarea recomandărilor formulate de Curtea de Conturi, prin adoptarea planurilor de acțiuni în acest sens, cu stabilirea termenelor și a responsabililor concreți;
- publicarea informațiilor cu privire la mersul implementării recomandărilor Curții de Conturi pe pagina web a autorității;
- identificarea și sancționarea disciplinară a persoanelor responsabile de încălcările constatate de Curtea de Conturi sau, după caz, sesizarea organelor de drept în vederea atragerii la răspundere penală.

Pentru asigurarea eficienței auditului intern, autorităților li se recomandă:

- asigurarea funcționării subdiviziunilor de audit intern, prin angajarea și instruirea personalului;
- adoptarea Cartei de audit intern, a Planului Strategic de audit intern, a planurilor și rapoartelor anuale de desfășurare a activității de audit intern și transmiterea acestor documente la Ministerul Finanțelor;
- desfășurarea misiunilor de audit intern, inclusiv de tip financiar în cadrul autorităților și implementarea recomandărilor acestor misiuni;
- cooperarea subdiviziunii de audit intern cu Curtea de Conturi, inclusiv prin transmiterea planurilor și rapoartelor anuale de desfășurare a activității de audit intern; asigurarea transmiterii acestor documente nu doar în cadrul misiunilor de audit desfășurate de către Curtea de Conturi, dar și pe calea corespondenței oficiale.

Eficiențizarea sistemului de petiționare

În toate APC există un sistem de evidență a petițiilor și o structură/persoană responsabilă de sistemul de petiționare (cu excepția MMPSF; MC; MTID). Totuși, managementul sistemului de petiționare în majoritatea APC, având în vedere curențele din datele statistice prezentate de APC, lipsa unor rapoartări anuale privind

sistemul de petiționare și rezultatele aplicării tehnicii „Petiționarul misterios”, denotă existența unor lacune organizatorice, instituționale și normative în acest domeniu de activitate a APC.

Recomandări:

- Asigurarea unui control intern riguros în cadrul APC cu privire la examinarea în termen a petițiilor și organizarea audienței petiționarilor;
- Modificarea cadrului legal în domeniul petiționării, în partea ce ține de: excluderea obligativității de a indica ”domiciliul” la expedierea petițiilor în formă electronică;
- Stabilirea obligativității instruirii și perfecționării continue a specialiștilor responsabili de lucrul cu petenții;
- Asigurarea instruirii profesionale continue a personalului implicat în procesul de examinare a petițiilor în vederea formării unui corp de funcționari publici profesioniști, integri și motivați pentru calitatea activităților desfășurate;
- Plasarea pe paginile web ale APC a informațiilor despre rezultatele examinării și soluționării petițiilor (eventual, a rapoartelor anuale) și oferirea posibilității expedierii petițiilor electronice;
- Revizuirea programului audiențelor conducerii instituțiilor, precum și a conducătorilor și adjuncților conducătorilor subdiviziunilor structurale în conformitate cu exigențele prevederilor HG nr. 689 din 13.11.2009 cu privire la organizarea audienței cetățenilor.

Aplicarea mecanismului intern de prevenire a corupției

HG nr.615/2005 a instituit niște începuturi ale mecanismului intern de prevenire a corupției în cadrul instituțiilor publice. Este evident că odată cu intrarea în vigoare a Legii nr. 90-XVI din 25.04.2008 cu privire la prevenirea și combaterea corupției, care conține în art. 14 alin. (2) prevederi similare, HG nr.615/2005 și-a pierdut oportunitatea. Tot atât de evidentă este dublarea, la moment, a procedurilor de evaluare. Or, obligația autorităților publice centrale prevăzută de art. 14 alin. (2) din legea menționată este asigurată prin HG nr. 906/2008. Evaluarea riscurilor de corupție ar fi trebuit să imprime eficiență mecanismului intern de prevenire a corupției, mecanism care urma să fie axat asupra riscurilor instituționale specifice și reale. Efectul scontat al punerii în aplicare a HG nr.906/2008 a fost deformalizarea acțiunilor întreprinse de către autorități în prevenirea corupției. Acest lucru, însă, ar putea să rămână nerealizat. Autoritățile ar putea și în continuare să-și trateze obligațiile formalist. Acest fapt se atestă prin: tergiversarea procedurilor de autoevaluare; informațiile generale, incomplete, confuze și irelevante oferite de către unele entități în cadrul monitorizării; neextinderea evaluării asupra instituțiilor subordonate, deși anume aceste instituții exercită cele mai vulnerabile activități. Acțiunile preventive ar putea rămâne o povară instituțională, neînțelegându-se utilitatea acestora. Autoevaluarea riscurilor de corupție, care, în esență, este un instrument de îmbunătățire a managementului intern, ar putea să nu imprime o schimbare a viziunii.

Formalismul în abordare este determinat de sentimentul de provizorat în funcție pe care îl au conducătorii autorităților. Această cauză este amplificată și de:

- Lipsa unor standarde de integritate instituționale, care ar ghida autoritățile publice în procesul de autoevaluare, precum și ar servi drept reper pentru CNA în procesul de monitorizare și analiză a implementării politicii;
- Lipsa de transparență a rezultatelor autoevaluării riscurilor de corupție, fapt care va conserva actuala stare de lucruri.

Recomandări:

- Extinderea procedurilor de autoevaluare a riscurilor de corupție asupra instituțiilor subordonate autorităților publice, în special - asupra celor cu riscuri sporite de corupție;
- Elaborarea unor standarde de integritate instituțională;

- Îmbunătățirea procesului de monitorizare efectuat de către CNA a evaluării riscurilor și a implementării planurilor de integritate prin presiuni exercitate asupra autorităților și prin presiuni exercitate asupra Guvernului care ar trebui să sancționeze orice eșec instituțional în aplicarea mecanismului intern de prevenire a corupției;
- Transparentizarea procedurilor de autoevaluare, a rezultatelor autoevaluării, a analizelor CNA la acest compartiment prin plasarea informațiilor/documentelor de rigoare pe site-urile instituționale.

Sporirea calității liniilor fierbinți

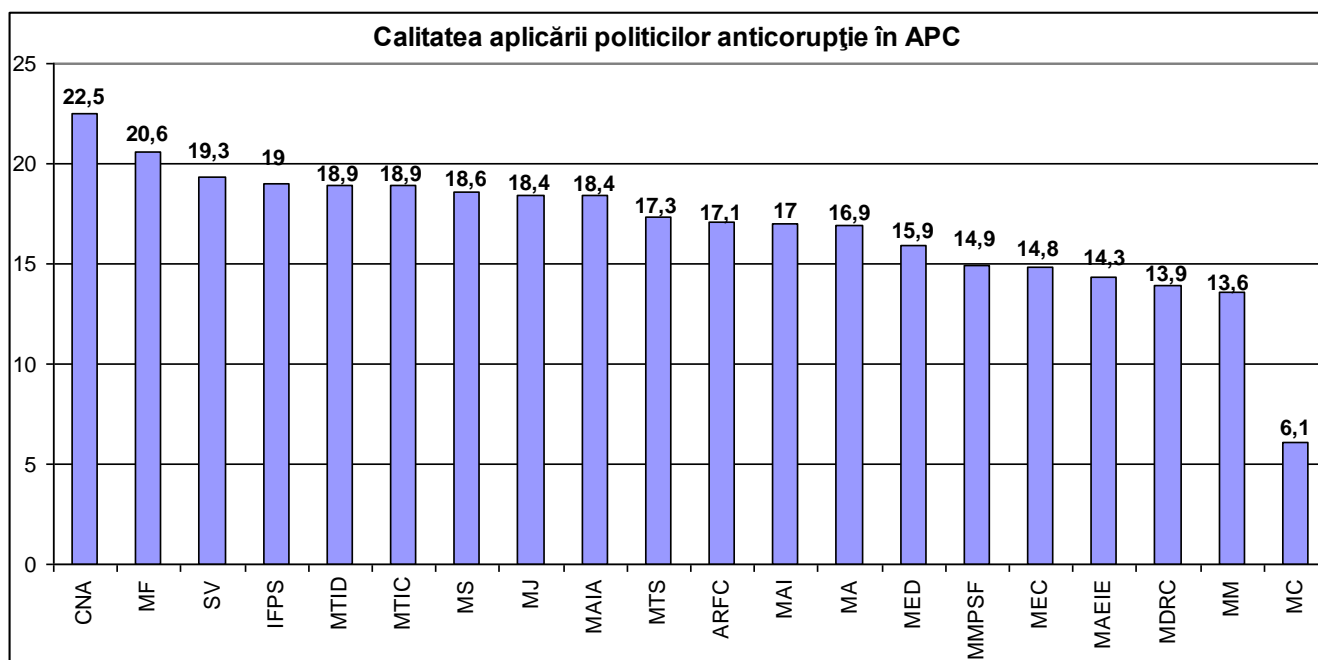
Toate instituțiile monitorizate au linii fierbinți anticorupție, fiind asigurată o vizibilitate satisfăcătoare a numărului de telefon a liniei anticorupție. În majoritatea APC liniile anticorupție nu sînt instituite în cadrul unor subdiviziuni specializate și nu există persoane responsabile de funcționarea liniilor fierbinți, special desemnate. Această situație are un impact negativ asupra bunei funcționări a liniilor telefonice anticorupție, iar drept dovadă constituie numărul mic atît al instituțiilor, care au înregistrat apeluri care se refereau la pretinse acte de corupție, cît și al celor care au relatat cazurile respective la CNA.

Recomandări:

- Instituirea unui cadru regulator privind liniile fierbinți anticorupție;
- Asigurarea de către APC a unei vizibilități sporite a numerelor de telefon a liniilor fierbinți;
- Desemnarea în cadrul APC a persoanelor responsabile de comunicare cu cetățenii în cadrul liniilor anticorupție, care să poseze competențele și abilitățile necesare;
- Asigurarea funcționării continue a liniilor anticorupție, indiferent de perioada concediilor anuale sau de boală a persoanelor responsabile de linia anticorupție;
- Extinderea căilor de informare a publicului despre oportunitățile accesării liniilor fierbinți.

Clasamentul final al APC în funcție de calitatea politicilor anticorupție aplicate

Pentru a generaliza rezultatele APC pe toate politicile anticorupție aplicate, au fost însumate punctajele atribuite autorităților în profilul fiecărei politici monitorizate și întocmit următorul clasament.



Scorurile APC în profilul politicilor anticorupție

	Tratarea CI	Declararea veniturilor și proprietății	Calitatea paginilor web	Gestiunea finanțelor publice	Sistemul de petiționare	Mecanismul intern de prevenire a corupției	Liniiile fierbinți	Total
CNA	3,4	2	2,8	3	3,8	3,8	3,7	22,5
MF	2,8	2,3	2,8	3,4	3,4	3	2,9	20,6
SV	2,7	1,3	3	2,6	3,1	3,5	3,1	19,3
IFPS	3	2,3	3,6	2,4	2,8	3	1,9	19
MTID	3	2,8	2	3,1	2,2	3,8	2	18,9
MTIC	2,2	3	2,9	2,7	3,4	2,8	1,9	18,9
MS	1,6	2,2	3,3	2,4	3,8	2,8	2,5	18,6
MJ	3,3	2,8	3,4	1,6	2,2	3,5	1,6	18,4
MAIA	2,8	2	2,1	2,7	3,5	3,3	2	18,4
MTS	2,5	1,8	2,7	2,7	2,4	3,5	1,7	17,3
ARFC	3	2,7	1,5	2,6	2,5	3,5	1,3	17,1
MAI	0,7	0,7	2,9	3,2	3,7	3	2,8	17
MA	1,3	2	2,7	1,8	3,4	3,8	1,9	16,9
MED	1,6	2	2,7	1	2,1	3,8	2,7	15,9
MMPSF	2,2	2,2	3	2,3	1,6	2	1,6	14,9
MEC	1,5	1,8	2,3	1,1	3,4	2,8	1,9	14,8
MAEIE	1,8	1,3	2,4	3,4	2,1	1,8	1,5	14,3
MDRC	2	1,5	1,8	2,6	3,1	1	1,9	13,9
MM	1,5	0,7	2,8	2,7	2,2	2,8	0,9	13,6
MC	0,6	1	2,6	0	0,2	0	1,7	6,1

Monitorizarea politicilor anticorupție în cadrul APC pe parcursul anului 2012 a permis să constatăm că autoritățile dispun de un cadru legal și instituțional satisfăcător pentru prevenirea corupției. Cu toate acestea, APC au asigurat o implementare selectivă a actelor normative relevante, ceea ce a diminuat din impactul politicilor anticorupționale.

Totodată, constatăm existența la nivelul APC a unui formalism în abordarea prevenirii corupției, care pare a fi determinat de sentimentul de provizorat în funcție pe care îl au conducătorii autorităților în lipsa unei reacții a guvernanților în ceea ce privește eforturile depuse de autorități în prevenirea corupției. Aceasta descurajează autoritățile, alimentând convingerea că guvernanții nu sunt interesați de implementarea politicilor anticorupție în APC.

Deficiențele enunțate mai sus, precum și lipsa unei răspunderi, susținută de sancțiuni efective pentru neimplementarea politicilor anticorupție a generat situația în care rezultatele implementării politicilor anticorupție, deși impresionante ca număr, nu sunt vizibile și sunt departe de a fi resimțite de publicul larg.

Raport generalizat privind aplicarea politicilor anticorupție în autoritățile publice centrale

1. Declararea veniturilor și proprietății

Cadrul legal: Legea nr. 1264 din 19.07.2002 privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății persoanelor cu funcții de demnitate publică, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și a unor persoane cu funcție de conducere (Legea nr. 1264/2002)².

Depunerea declarațiilor

În sensul art. 8 din Legea nr. 1264/2002, subiecții declarării veniturilor și a proprietății sunt obligați să depună declarații:

- la numirea în funcție – în termen de 20 zile de la data numirii;
- anual – pînă la data de 31 martie a anului următor³;
- la încetarea activității - nedepunerea declarației din motive imputabile, în termen de 20 zile de la încetarea activității, conduce la declanșarea din oficiu a procedurii de control;
- după expirarea unui an de la încetarea activității pînă la data de 31 martie a anului următor⁴.

Colectarea declarațiilor

Potrivit art. 9 din Legea nr. 1264/2002, în cadrul entităților în care activează persoane care, în conformitate cu legea, au obligația de a depune declarații se desemnează, din cadrul serviciului resurse umane, persoane responsabile de colectarea declarațiilor⁵. Numărul persoanelor desemnate depinde direct de numărul persoanelor din cadrul entității în cauză care au obligația de a depune declarații.

- Persoanele responsabile de colectarea declarațiilor au următoarele atribuții:
- primesc și înregistrează declarațiile într-un registru special, cu caracter public, denumit Registrul declarațiilor cu privire la venituri și proprietate, de modelul prevăzut în anexa nr. 2 la Legea nr. 1264/2002;
- eliberează imediat declarantului o dovadă de primire, de modelul prevăzut în anexa nr. 3 la Legea nr. 1264/2002;
- la cerere, pun la dispoziția personalului formularele declarațiilor;
- acordă consultanță referitoare la completarea corectă și prezentarea în termen a declarației;
- la solicitarea declarantului, acordă consultanță referitoare la aplicarea prevederilor legale privind declararea și verificarea veniturilor și a proprietății;
- păstrează o copie de pe declarația primită, care se anexează la dosarul personal al declarantului.

În exercitarea acestor atribuții, persoanele responsabile de colectarea declarațiilor se subordonează direct conducătorului entității respective, care răspunde pentru desfășurarea în bune condiții a activității acestora.

² Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 124-125/05.09.2002, art. 991.

³ În redacția legii pusă în vigoare de la 01.03.2012. Anterior legea prevedea că declarația se actualizează anual pînă la data de 30 ianuarie a anului următor.

⁴ În redacția legii pusă în vigoare de la 01.03.2012. Anterior legea prevedea că subiecții declarării veniturilor și proprietății sînt obligați să depună declarația după expirarea unui an de la încetarea activității pînă la data de 30 ianuarie a anului următor.

⁵ În redacția legii pusă în vigoare de la 01.03.2012. Anterior legea prevedea depunerea declarațiilor, în dependență de statutul subiecților declarării, la comisiile abilitate să primească și să păstreze declarațiile (Comisia centrală de control al declarațiilor cu privire la venituri și proprietate, comisiile departamentale de control al declarațiilor cu privire la venituri și proprietate). Activitatea comisiilor era reglementată de Legea nr. 1576 din 20.12.2002 pentru aprobarea Regulamentului privind modul de organizare și funcționare a Comisiei centrale de control al declarațiilor cu privire la venituri și proprietate și a Regulamentului privind modul de organizare și funcționare a comisiilor departamentale de control al declarațiilor cu privire la venituri și proprietate (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 190/31.12.2002, art. 1453).

Verificarea condițiilor de formă

În conformitate cu art. 10 din Legea nr. 1264/2002⁶, persoanele responsabile de colectarea declarațiilor de formă ale declarațiilor verifică respectarea condițiilor de formă ale declarațiilor, stabilite de lege. Dacă sesizează deficiențe în completarea declarației, persoana responsabilă de colectarea declarațiilor recomandă declarantului să o rectifice în termen de 5 zile lucrătoare de la depunerea acesteia. După verificarea declarațiilor, persoanele responsabile de colectarea lor expediază Comisiei Naționale de Integritate (CNI), în termen de 20 de zile de la primire, declarațiile și extrasul autentificat din registrul de evidență a declarațiilor, precum și informația privind încălcarea termenelor de declarare a veniturilor și a proprietății.

Răspunderea pentru încălcarea prevederilor Legii nr. 1264/2002

În sensul art. 14 din Legea nr. 1264/2002⁷, neîndeplinirea de către persoana responsabilă de colectarea declarațiilor a obligațiilor prevăzute de lege constituie abatere disciplinară și se sancționează conform legislației aplicabile persoanei respective.

Nedepunerea declarației de către subiectul declarării în termenele stabilite constituie contravenție și se sancționează conform art. 330² din Codul contravențional.

Indicarea intenționată în declarație a datelor inexacte sau incomplete constituie infracțiune și se pedepsește conform art. 352¹ din Codul penal.

Divulgarea sau publicarea intenționată a informațiilor care nu sunt publice sau care constituie secret de stat de către persoanele cărora aceste informații le-au devenit cunoscute în procesul îndeplinirii atribuțiilor de serviciu sau al exercitării controlului declarațiilor constituie infracțiune și se pedepsește conform art. 330¹ din Codul penal.

Nerespectarea prevederilor art. 11 alin. (3) din Legea nr. 1264/2002 constituie contravenție și se sancționează conform art. 319¹ din Codul contravențional. Potrivit art. 11 alin. (3) din Legea nr. 1264/2002, la solicitarea motivată a CNI, conducătorii instituțiilor și al autorităților publice implicate, precum și ai persoanelor juridice, au obligația să prezinte acesteia, în cel mult 15 zile lucrătoare, pe suport de hârtie sau în format electronic, datele, informațiile, înscrisurile și documentele care ar putea conduce la soluționarea cauzei.

Contravențiile prevăzute la art. 319¹ și 330² din Codul contravențional se constată de CNI, în virtutea art. 423³ din Codul contravențional. Sînt în drept să constate contravenții și să încheie procese-verbale președintele, vicepreședintele și membrii CNI. Procesele-verbale cu privire la contravenții se remit spre examinare în fond instanței de judecată competente.

Efectuarea urmăririi penale în privința infracțiunii prevăzute la art. 330¹ din Codul penal ține de competența organului de urmărire penală al CNA, în virtutea art. 269 din Codul de procedură penală. Urmărirea penală în privința infracțiunii prevăzute la art. art. 352¹ din Codul penal este efectuată de organul de urmărire penală al MAI, în virtutea art. 266 din Codul de procedură penală.

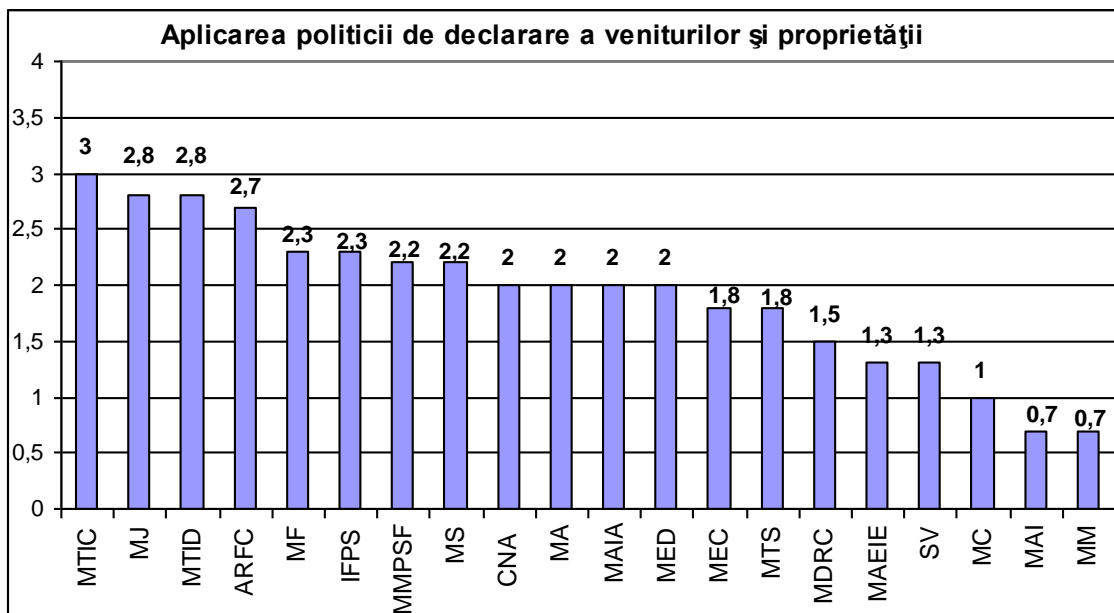
⁶ În redacția legii pusă în vigoare de la 01.03.2012. Anterior legea prevedea efectuarea controlului prealabil al declarațiilor de către Comisia centrală de control și comisiile departamentale de control. Controlul prealabil consta în verificarea corectitudinii completării declarațiilor și prezentării informației și datelor expuse în ele în volum deplin și a exactității acestora. Controlul prealabil al declarației urma să se efectueze în două etape. În prima etapă – în termen de 15 zile lucrătoare de la data depunerii declarației – se verifica existența acesteia și corectitudinea completării ei, iar informațiile și datele prezentate se comparau cu cele din anul precedent. În etapa a doua – în termen de 30 de zile lucrătoare de la data încheierii primei etape – se verifica exactitatea informațiilor și datelor prezentate, prin confruntare cu informațiile și datele furnizate de către autoritățile publice competente. În cazul depistării, în procesul controlului prealabil, a elementelor componente ale unor încălcări, inclusiv infracțiuni, comisiile urmau să înainteze materialele respective spre examinare Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției (CCCEC), abilitat cu efectuarea controlului de facto al declarațiilor.

⁷ În redacția legii pusă în vigoare de la 01.03.2012. Anterior legea prevedea răspunderea disciplinară sau contravențională pentru: neprezentarea declarației în termenele stabilite, fără motive întemeiate; eschivarea de la prezentarea declarației; indicarea intenționată în declarație a datelor incorecte; încălcarea modului de păstrare și de utilizare a informațiilor din declarație în procesul îndeplinirii atribuțiilor de serviciu sau al exercitării controlului asupra acestora.

Repere metodologice: solicitarea în scris a informațiilor de la APC (perioada de referință – anul 2012):

În funcție de răspunsurile parvenite, în profilul fiecărei APC a fost completat un tabel de sinteză/șablon care conține descrierea stării curente a situației privind implementarea politicii⁸, constatările/problemele identificate și propunerile/recomandările de îmbunătățire a situației. În rezultatul constatărilor au fost atribuite punctaje pe indicatori (la o scară de la 0 la 4)⁹ și întocmit un clasament al APC.

Implementare în cadrul autorităților. Rezultatele monitorizării atestă că APC au depus eforturi pentru a asigura implementarea politicii declarării veniturilor și proprietății. În acest sens, situația este mai bună în cadrul MTIC, realizări fiind atestate și în cadrul MJ, MTID, ARFC. Cele mai puține realizări sunt remarcate în cadrul MAI și MM.



Avînd în vedere că implementarea acestei politici a fost evaluată anterior în patru APC (MMPSF, MTIC, MED, IFPS), ținem să menționăm pentru anul 2012 comparativ cu situația din anul 2011: MTIC realizează progrese; IFPS progresaază, însă neesențial; MED și MMPSF, la general, menține aceeași stare de lucruri.

Depunerea declarațiilor

Evaluarea la acest compartiment a fost efectuată în baza informațiilor parvenite de la APC privind depunerea declarațiilor, aceste informații fiind confruntate cu datele oferite de către entități referitoare la personal, efectuarea controlului prealabil/verificării condițiilor de formă ale declarațiilor.

Mai performante în aplicarea prevederilor legale privind depunerea declarațiilor s-au dovedit a fi următoarele autorități: MJ, MTIC, MTID, MS, ARFC, IFPS. Cu cele mai puține realizări la acest compartiment s-au calificat: MAI (fapt datorat neoferirii informațiilor solicitate la acest capitol), MC (furnizarea datelor doar în ce privește depunerea declarațiilor în condițiile art. 8 alin. (2) din Legea nr. 1264/2002), SV (informațiile oferite denotă ignorarea totală a prevederilor legale privind depunerea declarațiilor la numirea în funcție, la încetarea activității, expirarea unui an de la încetarea activității).

În ce privește celelalte entități monitorizate. MEC, MF, MA, MDRC, MAIA, CNA se confruntă cu anumite deficiențe în asigurarea depunerii declarațiilor la numirea în funcție, la încetarea activității, la expirarea unui

⁸ Înscrierile din șabloane au fost preluate din scrisorile APC, în redacția autorilor.

⁹ Unde „0” semnifică neaplicarea politicii/neoferirea informațiilor solicitate, iar „4” – aplicarea potrivită a politicii.

an de la încetarea activității. În cazul MAEIE, MM, MED, MMPSF, MTS, SV, aceste deficiențe par a fi mai grave.

Din informațiile parvenite, 17 din cele 20 autorități monitorizate asigură într-o manieră acceptabilă depunerea anuală a declarațiilor de către angajați. Această constatare nu poate fi reținută pentru MAI (lipsa de informații), MM și MMPSF (informații neconcretizate).

Alarmantă rămîne imposibilitatea constatării unei bune aplicări a legii în ce privește depunerea declarațiilor la expirarea unui an de la încetarea activității.

Autoritățile/persoanele responsabile de colectarea declarațiilor

În ce privește autoritățile/persoanele responsabile de colectarea declarațiilor, reieșind din informațiile oferite, în unele entități (MTID, MED, MMPSF, MTIC, ARFC, IFPS) starea de lucruri pare a fi potrivită, în altele (MEC, MF, MJ, MA, MS, MTS) – acceptabilă. Rezultatele evaluării celorlalte autorități au fost determinate, în mare măsură, de informațiile lacunare parvenite de la acestea. Entitățile fie au evitat să ofere informații privind înființarea și componența comisiilor departamentale de control, inclusiv funcțiile membrilor, fie au evitat să comunice desemnarea persoanelor responsabile de colectarea declarațiilor, inclusiv funcțiile acestora. O autoritate (MM) a ignorat completamente acest set de întrebări.

În mod special am ținut să ne convingem despre desemnarea, în virtutea art. 9 alin. (1) din Legea nr. 1264/2002, a persoanelor responsabile de colectarea declarațiilor. În majoritatea entităților, care au oferit informații în acest sens, în calitate de persoane responsabile de colectarea declarațiilor au fost desemnate șefii serviciilor resurse umane. Într-o autoritate (IFPS) această calitate a fost atribuită șefului-adjunct al Serviciului resurse umane. Într-o entitate (MEC) șeful Serviciului probleme speciale a fost desemnat ca responsabil de colectarea declarațiilor. În două autorități cu astfel de atribuții au fost investite persoane care dețin funcții de execuție în cadrul serviciilor resurse umane (MDRC – specialist principal, MS – consultant).

În buna parte a autorităților a fost desemnată câte o persoană responsabilă de colectarea declarațiilor. Într-un șir de autorități în calitate de persoane responsabile de colectarea declarațiilor au fost desemnate mai mult de o persoană: MTID – 2 persoane; MJ – 2 (inclusiv 1 persoană pentru colectarea declarațiilor depuse de angajații instituțiilor subordonate), MF – 2 persoane, IFPS – 2 persoane, MA – 3 persoane, CNA – 4 persoane, SV – 9 persoane, MAI – nu a specificat numărul de persoane, însă, din informația furnizată, reiese că sunt desemnate mult mai multe persoane.

Toate autoritățile monitorizate, care au furnizat informații, au comunicat ținerea Registrului declarațiilor cu privire la venituri și proprietate.

Controlul declarațiilor și aplicarea sancțiunilor

În ce privește controlul declarațiilor (controlul prealabil/verificarea condițiilor de formă), autoritățile au fost mai rezervate în furnizarea informațiilor. Nu au furnizat informații privind efectuarea controlului prealabil 4 entități monitorizate (MEC, MAI, MDRC, MM). Nu au oferit informații privind efectuarea verificării condițiilor de formă sau au furnizat informații incomplete în acest sens 5 entități (MEC, MAI, MDRC, MM, MC).

Informațiile parvenite denotă faptul, că în unele autorități (MAEIE, MED, MS, ARFC, IFPS) nu se înțelegea esența și obligativitatea controlului prealabil al declarațiilor. De exemplu, MS specifică: „Asemenea controale nu au fost efectuate, deoarece nu deține competențele și persoanele necesare”.

Și mai alarmantă este neînțelegerea de către unele autorități (MEC, IFPS) a obligativității verificării condițiilor de formă ale tuturor declarațiilor depuse. De exemplu, MEC susține: „Din totalul de declarații au fost selectate arbitrar și verificate 5 declarații”.

În ce privește identificarea încălcărilor și aplicarea sancțiunilor, 3 autorități (MM, MC, MED) nu au furnizat informații (inclusiv – complete) în acest sens.

Majoritatea entităților monitorizate (13 APC), deși se confruntă cu deficiențe la depunerea declarațiilor la numirea în funcție, la încetarea activității, la expirarea unui an de la încetarea activității, au comunicat lipsa de încălcări.

O singură autoritate (MTID) a informat despre identificarea unei încălcări și aplicarea unei sancțiuni în acest sens (în perioada ianuarie-iunie 2012- 1 încălcare – nerespectarea termenului de depunere a declarației – aplicat avertisment).

Unele din autorități au încercat să aducă și unele justificări. MS este în convingerea că sancțiunile pot fi aplicate doar de CNI. MAEIE, pentru perioada iulie-decembrie 2012, a informat că au fost depistate încălcări la capitolul neprezentarea declarațiilor la încetarea activității și după un an de la eliberare, însă, întreprinderea unor acțiuni și aplicarea sancțiunilor în cazul încălcărilor prevederilor Legii nr. 1264/2002, ține de competența CNI. MAI a comunicat: „Conform pct. 4 lit. h) al Regulamentului Comisiei Naționale de Integritate, aprobat prin Legea nr. 180/2011, Comisia urmează să elaboreze și să aprobe Instrucțiunea privind modul de completare a declarațiilor cu privire la venituri și proprietate. Astfel, CNI nu a elaborat și aprobat o asemenea Instrucțiune, fapt ce determină în lipsa reglementărilor ca subiecții declarațiilor să fie scutiți de răspundere în cazul introducerii unor eventuale date necorespunzătoare sau incomplete.”.

Referitor la CNI, doar o singură autoritate (ARFC) a comunicat expedierea declarațiilor acesteia. Celelalte entități monitorizate fie nu au comunicat acest fapt, fie și-au justificat neexpedierea invocând motive inacceptabile. Bunăoară, MAIA a informat: „Întrucât în perioada indicată au fost angajate mai multe persoane, s-a decis colectarea declarațiilor de la toți funcționarii, urmînd ca în scurt timp să remitem CNI toată informația respectivă.”. MF a comunicat: „În perioada lunilor iulie-decembrie 2012 CNI nu a solicitat declarațiile și nu a supus deocamdată verificării formularele respective. Persoanele responsabile din cadrul MF țin evidența acestora în registre speciale și vor prezenta întreg lot al declarațiilor pentru anul 2012 în termene de 20 zile calendaristice de la data limită de colectare, 31 martie 2013, CNI.”. MDRC a comunicat: „CNI doar la data 24.01.2013 prin demersul nr. 03/51 a solicitat informația necesară privind implementarea legislației privind declararea veniturilor și proprietății.”. MS a informat: „Declarațiile nu au fost remise în adresa CNI din motiv că ministerul nu cunoaște datele de contact și unde se află sediul ei.”. MTIC a comunicat: „Reieșind din tergiversarea constituirii CNI, ulterior a imposibilității determinării sediului, lipsei informației privind activitatea propriu-zisă a acesteia, declarațiile sunt colectate și păstrate în safeu.”. MTS a menționat: „În cadrul ministerului nu a fost depistat nici un caz în care CNI în procesul de control al veniturilor și proprietății să solicite informații suplimentare referitor la persoană pentru a definitiva controlul.”

Probleme identificate

Apreciind eforturile depuse de către APC, reieșind din cele constatate, pot fi nuanțate mai multe deficiențe ale mecanismului declarării veniturilor și proprietății, cele mai esențiale fiind următoarele.

Neasigurarea depunerii declarațiilor la numirea în funcție, încetarea activității, expirarea unui an de la încetarea activității

Deși toate entitățile asigură într-un mod acceptabil depunerea declarațiilor anuale, mai puțin se veghează asupra depunerii declarațiilor la numirea în funcție și încetarea activității. Entitățile nu reușesc deloc să asigure depunerea declarațiilor la expirarea unui an de la încetarea activității. Lipsa de monitorizare a veniturilor și proprietăților obținute posterior perioadei de deținere a funcției publice devalorizează declararea veniturilor și proprietăților ca instrument preventiv anticorupție la nivel individual. Mai mult, această omisiune face imposibilă monitorizarea respectării restricțiilor de post-angajare, prescrise de articolele 20, 21 și 22 din Legea nr. 16 din 15.02.2008 cu privire la conflictul de interese (restricții legate de încetarea

activității, restricții în cazul încheierii contractelor comerciale, limitarea reprezentării).

Neasigurarea depunerii declarațiilor la numirea în funcție, încetarea activității, expirarea unui an de la încetarea activității, ca problemă, ar putea fi determinată de mai multe cauze: i) monitorizarea internă insuficientă; ii) lipsa de instruire; iii) responsabilități reduse ale conducătorului.

Deși în toate entitățile au existat comisii departamentale de control, comisiile nu au asigurat monitorizarea permanentă a procesului de depunere și control al declarațiilor. Acest lucru este dovedit și prin calitatea informațiilor oferite de către unele APC și pare să se mențină în pofida desemnării persoanelor responsabile de colectarea declarațiilor. În cazul unor APC deficiențele ar putea fi motivate prin anumite precondiții, cum ar fi: personal sporit, multiple subdiviziuni teritoriale desconcentrate, deficiențe în centralizarea informațiilor. În cazul altor autorități aceste deficiențe nu pot fi explicate decât prin competențe/instruire insuficientă a persoanelor responsabile de colectarea declarațiilor și responsabilizare insuficientă.

Instruirea insuficientă atât a persoanelor responsabile de colectarea declarațiilor, cât și a declaranților, a fost semnalată și de către APC. De exemplu, MS comunică: „Sînt mai multe neclarități în aplicare. Ar fi binevenită organizarea de către autoritățile responsabile, cu suportul organizațiilor obștești de profil, a unor cursuri/seminare de instruire a persoanelor responsabile de colectarea declarațiilor, precum și a registrelor. Ulterior de organizat cursuri de informare a declaranților privind modul de completare a declarațiilor.”

Autoritățile publice, inclusiv conducătorul, nu erau și nu sunt responsabilizate pentru eșecul instituțional în implementarea politicii de declararea a veniturilor și proprietății. În mod practic, rolul conducătorului se reducea la emiterea actului administrativ privind înființarea și componența nominală a comisiei departamentale de control, în calitate de președinte al acesteia, în buna parte a cazurilor, fiind desemnați vice-miniștri, vice-directori, șefi-adjuncți. Aceiași abordare este menținută și în condițiile legii în vigoare, conducătorul răspunzînd, în exclusivitate, pentru desfășurarea în bune condiții a activității persoanelor responsabile de colectarea declarațiilor.

Neasigurarea controlului declarațiilor

Înființarea și activitatea comisiilor departamentale de control nu a impulsionat eficiența controlului prealabil. Această procedură se percepea formal, unele entități neînțelegînd obligativitatea și esența acesteia. Doar o singură autoritate (MA) a comunicat solicitarea anexării la declarații a documentelor/copiilor de pe documentele confirmative. Această practică, chiar dacă era contestabilă, cu siguranță, facilita efectuarea controlului prealabil în etapa a doua (verificarea exactității informațiilor și datelor prezentate în declarație) și demonstra că autoritatea încearcă să fie realmente eficientă.

Formalismul procedurilor prelabile mai persistă. Neînțelegerea sensului și obligativității verificării condițiilor de formă dovedește că desemnarea persoanelor responsabile de colectarea declarațiilor nu a imprimat o schimbare imediată. În atare condiții este esențială nu numai calitatea/capacitatea/competența acestor persoane, dar și reacția din exterior, de la CNI.

Regretăm să constatăm, că veniturile și proprietățile declarate în anul 2012 nu au fost supuse controlului propriu-zis. Modul, în care au fost operate legii speciale modificări și completări, tergiversarea în instituționalizarea de facto a CNI - acestea sunt doar cele mai esențiale cauze ale eșecului. Bunăoară, punerea în aplicare, începînd cu 01 martie 2012, a noii redacții a art. 10 din Legea nr. 1264/2002 a adus la întreruperea și imposibilitatea definitivării controlului prealabil. Astfel, declarațiile depuse de către agenții publici în anul 2012 nu au fost decât verificate în ce privește condițiile de formă și rămîn stocate la APC.

Raționamentul pentru care legiuitorul a insistat să pună în aplicare noile reglementări atât de nepotrivit a fost unul evident eronat. Or, era evident, că în lipsa unor reglementări exprese în acest sens, declaranții care au depus declarațiile pînă la 30 ianuarie 2012, nu au obligația să le depună repetat odată cu intrarea în vigoare a

noilor reglementări. De altfel, din informațiile parvenite de la APC, doar 4 entități au informat despre depunerea repetată a declarațiilor.

Neasigurarea constatării și sancționării încălcărilor

Orice lege, oricât de perfectă nu ar părea, este sterilă dacă nu asigură responsabilizarea subiecților vizați. Potențialul mecanismului existent de sancționare a încălcărilor comise în declararea veniturilor și proprietății este redus. Este evident că penalizarea falsului și încălcării termenelor depunerii declarațiilor este insuficientă pentru scopul pretins - prevenirea și combaterea îmbogățirii fără justă cauză a agenților publici. Nu ne vom expune aici asupra imperativului incriminării îmbogățirii ilicite, imperativ care implică revizuirea unor concepte fundamentale: prezumția constituțională a legalității bunurilor, prezumția de nevinovăție și inversarea sarcinii probațiunii, dreptul de a nu se autoincrimina, conceptul confiscării bunurilor.

Reținem, însă, că nici potențialul existent de sancționare nu a putut fi antrenat în deplină măsură.

Acest lucru, în buna parte, se datorează punerii în vigoare a noilor reglementări fără acoperire instituțională (CNI neînființată). O problemă, însă, se menține – capacitatea redusă a autorităților publice în identificarea încălcărilor. Astfel, în pofida existenței multiplelor cazuri de nedepunere a declarațiilor, puține autorități le identifică ca încălcări, și mai puține entități depun eforturi (inteligență și diligență) în asigurarea sancționării. Tolerarea încălcărilor persistă, nefiind conștientizată capacitatea redusă a CNI în sancționare. În fapt, CNI este inofensivă în lipsa informațiilor privind personalul, fluctuația personalului, declarațiile depuse, aceste date fiind în posesia exclusivă a APC.

Cu certitudine, problemele identificate au fost amplificate prin cadrul legal defectuos și neacoperirea instituțională a procesului de control al declarațiilor.

Mai multe entități monitorizate au semnalat deficiențe de ordin normativ și necesitatea unor instrucțiuni pentru completarea declarației. De exemplu, MJ comunică: „Constituie o deficiență completarea corectă a declarațiilor, deoarece nu există niște instrucțiuni, regulamente, etc., care ar prevedea clar modul de completare a fiecărui punct din declarație.”

Însă, Instrucțiunea privind modul de completare a declarației cu privire la venituri și proprietate, care urmează a fi aprobată de CNI, fiind un act normativ subordonat legii nu va putea înlătura carențele și omisiunile legii.

Cu certitudine, o revizuire fundamentală a cadrului legal în domeniu va fi mai justificată după obținerea unei experiențe în efectuarea controlului de către CNI.

La această etapă, ținem să insistăm doar asupra unor intervenții necesare Legii nr. 1264/2002:

La art. 2 –

- Definiția noțiunii „Instituție publică” nu este total concordantă cu sensul articolelor 183 și 184 din Codul civil. Astfel, în sensul art. 183 alin. (1) din Codul civil, instituția publică ar putea fi înființată și pentru exercitarea unor funcții de administrare.
- Definiția noțiunii „Proprietate” este mult mai îngustă decât cea prevăzută de art. 284 din Codul civil și nu se extinde asupra activelor financiare, cotelor-părți în capitalul social al societăților comerciale, datorilor sub formă de debite, ipoteci, garanții, împrumuturi și credite.
- Este necesar de definit noțiunile „activitate didactică”, „activitate științifică și de creație”.

La art. 3 alin. (1) lit. d) –

- Noțiunea „persoanele cu funcții de control în instituțiile din cadrul sistemului de învățământ de stat” necesită concretizare.
- La art. 6 alin. (3) – În accepțiunea generală, prin act public se înțelege un act emis de o autoritate publică.

Mai binevenită ar fi expunerea în următoarea redacție: „Informațiile din declarație sunt publice,” în continuare - după text.

La art. 8 –

- Alin. (3) - după sintagma „la încetarea activității”, de completat cu sintagma „în termen de 20 de zile,” în continuare după text.
- Alin. (4) – de exclus.
- Alin. (5) – după sintagma „să depună” de completat cu sintagma „în termen de 20 de zile”, în final sintagma „până la data de 31 martie a anului următor” – de exclus.
- De completat articolul cu reglementări exprese care ar prevedea depunerea declarației în termen de 20 zile de la suspendarea activității, precum și de la revenirea de-facto în serviciu.

Una din entitățile monitorizate (MTIC) a remarcat ca deficiențe în aplicarea prevederilor Legii nr. 1264/2002 - deficiențe la capitolul control, reieșind din neconstituirea CNI. Cu certitudine, eșecul în procesul de aplicare a prevederilor Legii nr. 1264/2002 în partea ce ține de control, transparență și sancționare în perioada de referință, este determinat de instituționalizarea întârziată a CNI. Nu ne vom referi la capacitățile a priori reduse ale CNI (modul de numire a membrilor, personal redus, lipsa unei baze informaționale automatizate privind veniturile și proprietățile, eventualele dificultăți în accesarea bazelor de date, aflate în gestiunea altor entități, etc.), acest subiect fiind destinat unei analize speciale. Reținem, însă, că dacă CNI nu va fi impulsionată și susținută în activitate, scopul politicii declarării veniturilor și proprietății va fi definitiv compromis.

Recomandări:

- Concentrarea eforturilor asupra asigurării depunerii declarațiilor la numire în funcție, încetare a activității, expirarea unui an de la încetarea activității;
- Sporirea capacității de monitorizare internă a procesului de depunere a declarațiilor. Eventual ar fi binevenită desemnarea în calitate de persoane responsabile de colectarea declarațiilor a cel puțin două persoane. Astfel, se va asigura permanența și continuitatea procesului de monitorizare internă. În cazul autorităților cu personal sporit, respectiv, fiind mult mai mare și numărul persoanelor responsabile de colectarea declarațiilor – este necesară asigurarea comunicării aparatului central al autorității a datelor privind declararea veniturilor și proprietății. Ar fi preferabil ca persoanele responsabile de colectarea declarațiilor să dețină funcții de conducere, astfel dispunând de suficientă autoritate în exercitarea atribuțiilor;
- Instruirea persoanelor responsabile de colectarea declarațiilor în partea ce ține de: termenele de depunere a declarațiilor, modul de completare, verificarea condițiilor de formă, identificarea încălcărilor, modul de sesizare a autorităților competente în constatare, sancțiuni aplicabile;
- Asigurarea aplicării sancțiunilor disciplinare persoanelor responsabile în cazul neîndeplinirii de către acestea a obligațiilor prevăzute de lege;
- Instruirea suplimentară a declaranților, în mod special - sensibilizarea asupra sancțiunilor prevăzute pentru încălcarea prevederilor legii;
- Sporirea responsabilității conducătorului autorității publice, inclusiv prin prevederi legale exprese, pentru asigurarea implementării politicii declarării veniturilor și proprietății în cadrul autorității publice;
- Îmbunătățirea cadrului legal, inclusiv și prin prisma celor menționate în mod special în Probleme identificate.

2. Tratarea conflictelor de interese și promovarea normelor etice

Cadrul legal: Legea nr.16-XVI din 15.02.2008 cu privire la conflictul de interese (Legea 16/2008), Legea nr.25 din 22.02.2008 privind Codul de conduită a funcționarului public (Legea nr.25/2008)

Desemnarea persoanelor responsabile de colectarea declarațiilor de interese personale și atribuțiile acestora

Art. 15 (1) din Legea 16/2008¹⁰ stabilește că în cadrul entităților în care activează persoane care au obligația să depună declarații de interese personale (DIP) se desemnează, din cadrul serviciului resurse umane, persoane responsabile de colectarea declarațiilor, numărul acestora depinzând direct de numărul persoanelor care au obligația să depună declarații de interese. Potrivit art. XXVII din Legea nr.181/2011 pentru modificarea și completarea unor acte legislative¹¹, APC urmau să desemneze persoane responsabile de colectarea DIP în termen de 10 zile de la intrarea în vigoare a legii date, adică până la 10 martie 2012.

Conform art. 15 din Legea 16/2008, în atribuțiile persoanelor responsabile de colectarea DIP se includ: primirea și înregistrarea declarațiilor în Registrul declarațiilor de interese personale care are caracter public¹² (după modelul prevăzut în lege); eliberarea declarantului a unei dovezi de primire a declarației (după modelul prevăzut în lege); oferirea la cerere a formularelor DIP; consultarea privind completarea corectă și prezentarea în termen a declarației; consultarea declaranților, la solicitare, despre aplicarea prevederilor legale privind conflictele de interese.

Persoana responsabilă de colectarea DIP urmează să expedieze aceste declarații și extrasul autentificat din registru, pe suport de hârtie sau în format electronic, Comisiei Naționale de Integritate (CNI) în termen de 20 zile de la primirea declarațiilor¹³. O copie de pe declarația de interese personale și o copie de pe extrasul autentificat din registru urmează să fie anexate la dosarul declarantului.

Identificarea conflictelor de interese și depunerea declarațiilor de interese personale

Potrivit art. 8 (a) din Legea 16/2008, funcționarii urmează să identifice conflictele de interese prin declararea inițială și periodică a intereselor personale și raportarea imediată a apariției conflictului de interese.

Potrivit art. 13 din Legea 16/2008, persoanele care cad sub incidența legii sunt obligate să identifice și să declare interesele personale relevante. Responsabilitatea pentru depunerea în termen a declarației, precum și pentru veridicitatea și deplinătatea informației, o poartă persoana care depune declarația.

Art. 16 al Legii 16/2008 stabilește că declarația de interese personale se face în scris, pe propria răspundere a declarantului, după modelul prevăzut în lege și cuprinde informații despre: activitățile profesionale retribuite; calitatea de fondator sau de membru în organele de conducere, administrare, revizie sau control în cadrul unor organizații necomerciale sau partide politice; calitatea de asociat sau acționar al unui agent economic, al unei instituții de credit, organizații de asigurare sau instituții financiare; relațiile cu organizațiile internaționale.

În ce privește termenele depunerii DIP, conform art. 14 din Legea 16/2008, subiecții declarării intereselor personale sunt obligați să le depună:

- în 15 zile de la data angajării, validării mandatului ori numirii în funcție;
- anual, până la data de 31 martie;
- în 15 zile de la data intervenirii schimbărilor în informația indicată în declarația depusă anterior;
- după expirarea unui an de la încetarea activității până la data de 31 martie a anului următor.

Raportarea situațiilor de conflicte de interese

¹⁰ Monitorul Oficial al Republicii Moldova (MO) nr. 72-75 din 13.04.2012

¹¹ MO nr. 1-6 din 06.01.2012.

¹² Excepție: nu este public Registrul declarațiilor depuse de către ofițerii de informații și securitate.

¹³ Prevederile art. 15 (4) nu se aplică în cazul declarațiilor depuse de președintele, vicepreședintele și membrii CNI, declarațiile acestora urmează a fi transmise în termen de 20 de zile de la primire, de către persoana responsabilă de colectarea lor unei comisii speciale create de Parlament.

Potrivit art. 9 din Legea 16/2008, persoana care se află în situație de conflict de interese trebuie să informeze imediat, dar nu mai târziu de 3 zile de la data constatării, în scris, șeful ierarhic sau organul ierarhic superior despre:

- interesul, al său ori al persoanelor apropiate, legat de decizia pe care trebuie să o ia personal sau la luarea căreia trebuie să participe, ori de acțiunea pe care trebuie să o întreprindă în îndeplinirea atribuțiilor sale de serviciu;
- calitatea, a sa ori a persoanelor apropiate, de fondator, acționar, asociat, membru al consiliului de administrație, membru al comisiei de control sau de revizie a unei persoane juridice, dacă această persoană juridică a primit de la organizația publică în care activează bunuri, inclusiv mijloace bănești, credite garantate de stat ori de autoritatea administrației publice locale sau o comandă de achiziție publică.

Este de remarcat că Președintele RM, deputații în Parlament, membrii Guvernului și alți conducători ai organizațiilor publice trebuie să anunțe CNI despre conflictele de interese în care se află.

Tratarea și soluționarea conflictului de interese

Potrivit art. 11 din Legea 16/2008, tratarea și soluționarea conflictului de interese se efectuează de către persoana aflată în situație de conflicte de interese și de către conducătorul organizației publice. Decizia privind soluționarea conflictului de interese se ia de către conducătorul organizației publice. Legea prevede următoarele opțiuni de soluționare a conflictului de interese:

- renunțarea sau lichidarea interesului personal de către persoana aflată în situație de conflicte de interese;
- recuzarea (interzicerea) implicării persoanei în procesul de luare a deciziilor cu păstrarea funcției acesteia, în cazul în care conflictul prezintă o probabilitate redusă de a se repeta;
- restricționarea accesului persoanei la anumite informații;
- transferul persoanei într-o funcție neconflictuală;
- redistribuirea sarcinilor și responsabilităților persoanei atunci când se consideră că un anumit conflict de interese va continua să existe, situație în care recuzarea nu mai este indicată;
- demisia persoanei din funcția conflictuală deținută în calitate de persoană privată.

Este de remarcat că restricțiile stabilite persoanei afectate de conflict de interese includ interzicerea de a participa la examinarea propunerilor și planurilor afectate sau de a primi documente semnificative sau alte informații care au legătură cu interesul său personal.

În ce privește obligațiile conducătorilor autorităților publice, art. 10 din Legea 16/2008 stabilește că aceștia sunt obligați să nu admită, cu bună știință, ca persoanele care activează în autoritatea pe care o conduce să-și îndeplinească atribuțiile de serviciu fiind în situații de conflict de interese. De asemenea, conducătorii autorităților publice sunt obligați să informeze CNI despre depistarea încălcărilor de la prezenta lege.

Totodată, conform art.6 din Legea 16/2008, organizațiile publice trebuie să asigure consecvență și un înalt grad de transparență în tratarea și soluționarea conflictului de interese și să promoveze verificarea modului de tratare a conflictului de interese în limitele legislației respective.

Răspunderea pentru încălcarea prevederilor Legii nr. 16/2008

Potrivit art.25¹ din Legea nr.16/2008¹⁴, încălcarea acesteia se sancționează în conformitate cu prevederile Codului contravențional (CC) sau ale Codului penal (CP). Încălcarea modului de evaluare, evidență, păstrare, utilizare sau răscumpărare a cadourilor atrage răspunderea disciplinară.

¹⁴ În redacția Legii nr.230 din 25.11.11, MO al RM nr. 38-41 din 24.02.2012, în vigoare din 24.05.12.

Astfel, în corespundere cu art. 313² din CC „Nedeclararea conflictului de interese”, nedeclararea conflictului de interese de către persoana care activează în cadrul unei autorități publice, instituții publice, întreprinderi de stat sau municipale ori în cadrul unei societăți comerciale cu capital majoritar de stat se sancționează cu amendă de la 100 la 300 de unități convenționale. Conform art. 330² din CC „Încălcarea termenelor de declarare a veniturilor și a proprietății sau a intereselor personale”, nedeținerea declarației cu privire la venituri și proprietate sau a declarației de interese personale, în termenele stabilite de legislație, de către persoana obligată să o depună se sancționează cu amendă de la 75 la 150 de unități convenționale.

Legea nr.25 din 22.02.2008 privind Codul de conduită a funcționarului public (Legea nr.25/2008)

Articolele 8-12 din Legea 25/2008 privind Codul de conduită a funcționarului public¹⁵ stabilesc un șir de norme de conduită ale funcționarilor publici în exercitarea funcției (inclusiv accesul la informație, utilizarea resurselor publice, cadouri și avantaje, conflictul de interese).

Norma privind conflictul de interese (art.12) obligă funcționarii să evite conflictele de interese și stabilește că orice conflict declarat de către un candidat la funcția publică trebuie aplanat până la numirea sa în funcție. În ce privește procedura declarării și soluționării conflictelor de interese, Legea 25/2008 face trimitere la reglementările din legislația cu privire la conflictul de interese.

Articolul 12¹ din Legea 25/2008 prevede măsuri de protecție pentru funcționarii care informează cu bună-credință despre comiterea actelor de corupție, nerespectarea regulilor de declarare a veniturilor și a proprietății și a conflictelor de interese. În acest sens, pentru informarea cu bună-credință a faptelor date funcționarul public nu poate fi sancționat disciplinar. Totodată, responsabili pentru neaplicarea măsurilor de protecție sunt: conducătorul ierarhic superior, subdiviziunea specializată, conducătorul autorității sau al instituției publice și conducătorul autorității abilitate cu controlul veridicității informațiilor din declarațiile de interese personale.

Potrivit art.13 din lege, funcționarul cu funcție de conducere are obligația de a promova normele de conduită și de a asigura respectarea acestora de către funcționarii din subordine. În exercitarea atribuțiilor sale funcționarul public cu funcție de conducere trebuie să evite criteriile discriminatorii, de rudenie, afinitate în accesul sau promovarea în funcția publică; să întreprindă acțiunile necesare pentru prevenirea corupției în rândul funcționarilor din subordine, precum și să poarte răspundere pentru eșecurile survenite ca urmare a îndeplinirii necorespunzătoare a acțiunilor în cauză.

Răspunderea pentru nerespectarea Legii nr.25/2008. Încălcarea prevederilor legii, cu excepția art. 11 alin. (1), referitor la interdicția de solicitare și acceptare a cadourilor, favorurilor, serviciilor și a art. 12, referitor la conflictul de interese, constituie abatere disciplinară căreia i se aplică prevederile legislației privind funcția publică și statutul funcționarului public.

Încălcarea prevederilor art. 11 alin. (1) din lege se sancționează în conformitate cu prevederile Codului contravențional sau ale Codului penal, iar încălcarea prevederilor art. 12 din lege se sancționează conform art. 25¹ din Legea nr.16/2008.

Repere metodologice: solicitarea în scris a informațiilor de la APC (perioada de referință ianuarie – decembrie 2012).

În funcție de răspunsurile parvenite, în profilul fiecărei APC a fost completat un tabel de sinteză/șablon care conține descrierea stării curente a situației privind aplicarea politicii de tratare a conflictelor de interese și promovare a normelor etice¹⁶, constatările/problemele identificate și propunerile de îmbunătățire a situației.

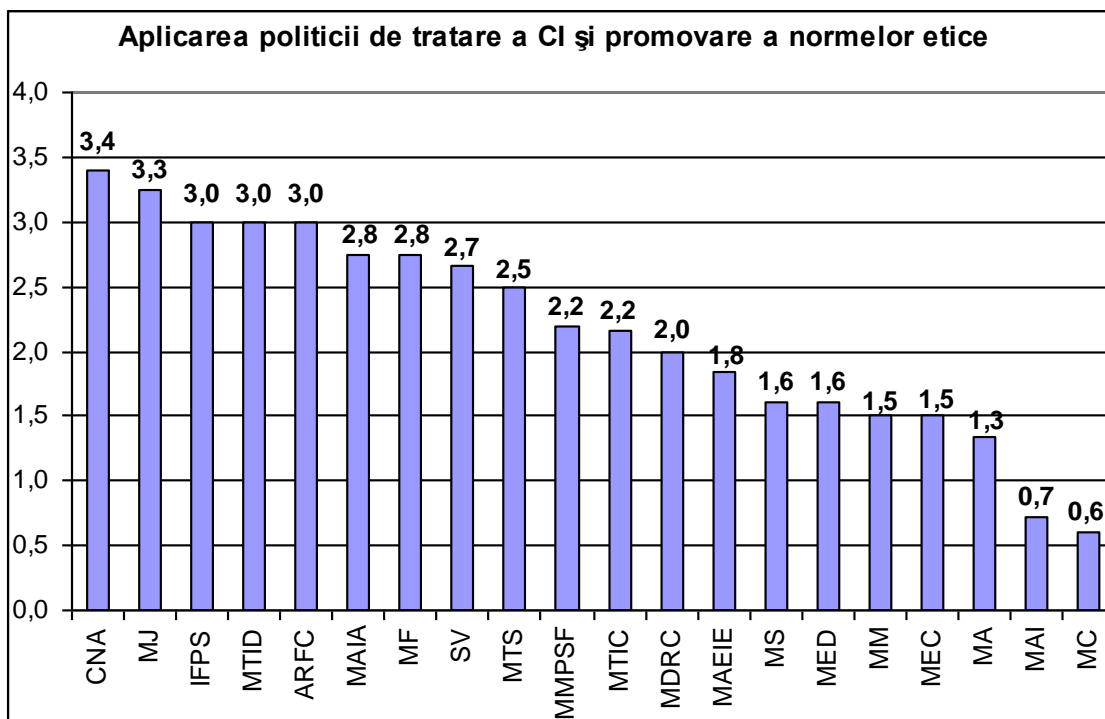
¹⁵ MO al RM nr.74-75 din 11.04.2008.

¹⁶ Înscrierile din șabloane au fost preluate din scrisorile APC, în redacția autorilor.

În rezultatul constatărilor au fost atribuite punctaje pe indicatori (la o scară de la 0 la 4)¹⁷ și întocmit un clasament al APC.

Având în vedere că în a.2011 această politică a fost evaluată în patru APC (MMPSF, MTIC, MED, IFPS), monitorizarea curentă include și o analiză a schimbărilor intervenite.

Implementare în cadrul autorităților. Rezultatele monitorizării atestă că APC au întreprins măsuri pentru a crea un mecanism intern de depunere a declarațiilor de interese personale și promovare a normelor etice. În acest sens, cea mai bună este situația în cadrul CCCEC/CNA, MJ și IFPS, cele mai slabe realizări fiind la MAI și MC.



În profilul măsurilor aplicate pot fi remarcate următoarele.

Supravegherea respectării legilor 16/2008 și 25/2008

În circa 2/3 din AP monitorizate există persoane/subdiviziuni responsabile de supravegherea respectării Codului de conduită și a Legii cu privire la conflictul de interese. Printre subdiviziunile responsabile au fost numite, de regulă, serviciile resurse umane (MA, MDRC, MAIA, MM, MTID, MMPSF, ARFC, IFPS, MF, MTIC, CCCEC/CNA, SV). La CCCEC și SV, suplimentar la serviciile resurse umane, respectarea normelor etice este în vizorul direcțiilor securitate internă, la MAEIE – a comisiei de disciplină a ministerului. Comparativ cu a. 2010, a sporit numărul APC care au desemnat atare subdiviziuni¹⁸.

Toate APC au comunicat că au întreprins măsuri de familiarizare a funcționarilor cu prevederile legilor respective în 2012. De obicei, aceste măsuri constau în instruirea internă, inclusiv informarea sub semnătură a angajaților cu prevederile legilor enunțate, diseminarea materialelor promoționale și delegarea angajaților la seminarele din cadrul Academiei de Administrare Publică. Doar 1/3 din APC au prezentat numărul

¹⁷ Unde „0” semnifică neoferirea informațiilor solicitate, iar 4 – prezentarea unor date relevante, complete, însoțite de documente justificative.

¹⁸ Potrivit cercetării TI-Moldova „Tratarea conflictelor de interese în serviciul public: evoluție sau stagnare?” (2010) mai puțin de 1/3 din APC au desemnat subdiviziuni/persoane responsabile de controlul respectării Codului de conduită și a politicii conflictului de interese în a. 2010.

seminarelor organizate și al persoanelor instruite (MEC, MJ, IFPS, SV, MMPSF, MAEIE). În acest sens este de remarcat ponderea mică a persoanelor instruite la subiectele conduitei etice și tratării conflictelor de interese în totalul angajaților APC.

Existența sesizărilor/plângerilor privind încălcarea normelor de conduită, măsurile întreprinse de APC în acest context

1/3 din APC monitorizate au informat că la adresa lor au parvenit plângeri/petiții despre încălcarea Codului de conduită de către de angajați (MAEIE, MTID, MM, MTIC, CCCEC/CNA, IFPS, SV), ½ din APC – că asemenea plângeri nu au fost recepționate, iar MAI, MEC și MF au ignorat întrebarea.

Este de remarcat faptul că cele mai multe plângeri despre încălcarea Codului de conduită au fost recepționate de IFPS, SV și CCCEC, ceea ce este firesc, având în vedere numărul angajaților acestor autorități și frecvența contactelor reprezentanților acestora cu publicul. În alte 3 autorități (MAEIE, MTID, MTIC) a fost recepționată câte o singură plângere¹⁹, iar MM nu a indicat numărul plângerilor parvenite²⁰.

Informațiile IFPS, SV și CCCEC/CNA privitor la încălcarea Codului de conduită, anchetele de serviciu inițiate și sancțiunile disciplinare aplicate angajaților pe parcursul semestrului I al a.2012 sunt următoarele:

Denumirea AP	Numărul plângerilor recepționate	Tipul abaterilor constatate	Sanctiuni aplicate
IFPS	50 de informații despre acțiunile ilegale ale funcționarilor fiscali din teritoriu (din ele 38 nu s-au confirmat, iar 12 au fost remise comisiilor de disciplină).	Îndeplinirea neconformă a atribuțiilor, prejudicierea imaginii, prestigiului sau intereselor legale ale serviciului public; încălcarea normelor de conduită cu colegii de serviciu etc.	Sanționați disciplinar 14 funcționari fiscali (avertisment – 5, muștrare – 7, muștrare aspră – 2).
SV	178 informații (inclusiv 40 cereri, petiții de la persoane fizice și juridice, 9 apeluri la telefonul de încredere; 24 reclamații la pagina web; 105 rapoarte și scrisori ale colaboratorilor vamali.	Nerespectarea procedurii de validare a declarațiilor vamale, atitudinea necorespunzătoare care denigrează imaginea SV.	Pornite 145 anchete de serviciu, sanționați 116 colaboratori vamali (observații, muștrări, muștrări aspre, retrogradare în funcție și eliberări din funcție).
CCCEC /CNA	27 de informații despre încălcarea Codului de conduită (petiții – 7, comunicate la linia fierbinte a Direcției securitate internă – 5, sesizări – 2, autosesizări și rapoarte – 11, demersuri – 2).	Tergiversarea examinării unor cauze penale sau materiale de control, examinarea necorespunzătoare a acestora; comportament incorect în societate; lipsa nemotivată de la serviciu, folosirea ineficientă a timpului de muncă, nerespectarea de către subordonați a indicațiilor șefilor.	Inițiate 25 cercetări de serviciu, informațiile s-au confirmat în 6 cazuri. Sanționați disciplinar 7 angajați (observații – 2, muștrări – 3, muștrări aspre – 1, retrogradarea din gradul special cu o treaptă – 1).

Fiind solicitate să răspundă dacă au întreprins măsuri de informare a publicului despre existența și respectarea Codului de conduită, o jumătate din APC monitorizate au comunicat despre plasarea Codului, broșurilor sau

¹⁹ La MTIC a parvenit o sesizare privind încălcarea Codului de conduită de către un funcționar public, cauza fiind în examinare. La MAEIE a parvenit informația despre eventuale încălcări comise de secretarul Ambasadei RM la Roma, a fost inițiată o anchetă de serviciu în care s-a constatat că sesizarea este neîntemeiată, cauza fiind clasată. La MTID a parvenit o petiție despre comportamentul brutal al șefului Serviciului secretariat (nu este funcție publică), persoana fiind atenționată referitor la conduita în relațiile cu publicul (a se vedea șabloanele din anexă).

²⁰ MM a comunicat că în perioada de referință au parvenit informații/plângeri privind încălcarea Codului de conduită de către angajații Aparatului Central al ministerului, care au fost atrași la Comisia de disciplină și sanționați în conformitate cu legislația în vigoare.

posterelor care conțin obligațiile funcționarilor publici pe panourile de informații și în birourile angajaților, inserarea Codului pe pagina web²¹. 4 APC au ignorat întrebarea (MEC, MF, MAI, MTIC), alte 3 autorități au confundat informarea publicului cu informarea funcționarilor publici, remarcând că celor din urmă le-au fost distribuite materiale informative în acest subiect (MED, MC, MJ).

Informațiile despre încălcarea Codului de conduită și sancțiunile aplicate de APC persoanelor vinovate nu au fost publicate, cel puțin pe paginile web ale autorităților.

Depunerea declarațiilor de interese personale. Măsurile întreprinse în cazul nedepunerii declarațiilor de interese sau a încălcării termenelor depunerii acestora.

Majoritatea absolută a APC (85%) au comunicat că funcționarii publici din cadrul acestora au depus declarații de interese personale, doar 2/3 dintre ele indicând numărul funcționarilor care au depus atare declarații (MEC, MJ, MDRC, MAIA, MTID, MTIC, MTS, ARFC, MF, CCCEC, IFPS, SV). MC a răspuns că funcționarii publici nu au depus declarații de interese personale, din răspunsurile MAI și MAEIE am putea conchide că declarațiile de interese nu au fost depuse (potrivit MAI, „*ministerul va colecta și verifica declarațiile cu privire la venituri și cheltuieli, precum și cu privire la conflictul de interese*”; potrivit MAEIE, ne reprezentarea declarațiilor de interese este cauzată de lipsa instrucțiunii privind modul de completare a declarației care urmează a fi elaborată de CNI „*până în prezent CNI nu a aprobat această instrucțiune, iar în lipsa acesteia devine imposibil realizarea mecanismului de colectare a declarațiilor de interese personale*”).

Faptul că mai unele autorități s-au limitat doar la un răspuns general precum că funcționarii au depus declarațiile de interese în termenele stabilite de legislație (MMPSF, MA, MM) sau că a început depunerea declarațiilor (MED), trezește temeri că acest proces se desfășoară cu dificultăți, din care motiv autoritățile nu au putut comunica numărul exact al declarațiilor. Unele APC au anunțat direct că se confruntă cu probleme la completarea și prezentarea declarațiilor, în special, MED care este în „*imposibilitatea comunicării cel puțin a numărului de declarații care trebuie să fie colectate, fapt cauzat de interpretarea diferită a calității de subiect al declarării inițiale (MED, pe lângă declarațiile colaboratorilor instituției, recepționează și declarațiile persoanelor cu funcții de conducere și control în instituțiile de învățământ de stat)*”).

Și din răspunsurile altor autorități am putea desprinde existența unor probleme, generate, în special, de cunoașterea insuficientă a acestui subiect. Astfel, deși au fost rugate să prezinte numărul funcționarilor care au depus declarații de interese *inițiale* (la angajare/numire/alegere), *anuale* (o dată pe an, până la 31 martie) și *actualizate* (la schimbarea datelor din declarațiile precedente), unele APC au oferit diverse variante de răspunsuri: MA a informat că „*la momentul angajării/numirii în funcții toate persoanele depun declarațiile respective în condițiile legislației în vigoare*”, MDRC – „*la angajare, funcționarii publici sunt atenționați despre obligația depunerii, o dată în an, a declarațiilor*”, MS – „*au fost depuse 5 declarații de interese inițiale, celelalte declarații vor fi depuse în decursul termenelor prevăzute în Legea nr.16/2008*”²².

Problemele în completarea declarațiilor de interese personale se explică și prin lipsa Instrucțiunii privind modul de completare a declarațiilor de interese care urmează a fi elaborată de CNI. Unele autorități solicită atât elaborarea acestei instrucțiuni, cât și instruirea funcționarilor și a persoanelor responsabile de colectarea declarațiilor cu prevederile legislației din domeniu: „*Este dificilă completarea corectă a declarațiilor în lipsa unei instrucțiuni*” (MJ), „*Pentru completarea corectă a formularului declarației cu privire la venituri și proprietate este necesară o instrucțiune de completare a acestuia*” (MTID), „*Ar fi binevenită organizarea de cursuri, seminare pentru personalele responsabile de colectarea declarațiilor și pentru declarații*” (MS), „*Se solicită instruirea persoanelor responsabile privind modalitatea completării corecte a declarațiilor*” (MTS).

²¹ Codul de conduită a fost plasat de paginile web ale 5 AP: CCCEC, IFPS, SV, MA, MAEIE. În SV, suplimentar la varianta romană a Codului, pe web a fost inserat și un extras în limba engleză, la care este anexat formularul plângerii despre nerespectarea codului.

²² Potrivit art.14 din Legea 16/2008, declarațiile de interese personale se depun la angajarea/numirea în funcție; anual (până la data de 31 martie); la intervenirea schimbărilor în informația indicată în declarația depusă anterior și după expirarea unui an de la încetarea activității până la data de 31 martie a anului următor.

Este de remarcat faptul că autoritățile monitorizate nu au comunicat despre luarea a careva măsuri în cazul nedeplinirii declarațiilor de interese sau a depunerii acestora cu încălcarea termenelor stabilite. Astfel, practic toate autoritățile care au indicat date concrete despre declarațiile de interese depuse (cca 1/2 din APC monitorizate) au remarcat că toți funcționarii le-au prezentat în termenele prevăzute de legislație. Doar SV a comunicat că „87 persoane nu au depus declarația de interese din motivul aflării în concediul de îngrijire a copilului și suspendării raporturilor de muncă”, însă nu a informat dacă a întreprins careva măsuri în acest sens. În ce privește autoritățile care nu au oferit date despre numărul declarațiilor de interese personale, acestea au evitat să răspundă la întrebările în cauză.

Unele autorități, din cauza lipsei prevederilor legale, solicită explicații referitor la faptul dacă anumite categorii de persoane (care se află în concediul parțial plătit pentru îngrijirea copilului până la vârsta de 3/6 ani, raporturile de muncă ale cărora sunt suspendate, care sunt delegate la studii pentru o perioadă mai mare de un an) trebuie să depună sau nu declarații de interese personale.

Raportarea despre situațiile de conflicte de interese și soluționarea lor.

Fiind solicitate să comunice dacă funcționarii au raportat despre situații de conflicte de interese 80% din APC monitorizate au specificat că „rapoarte de acest gen nu au fost depuse”, „asemenea situații n-au fost sesizate”, „nu s-au constatat situații de conflicte de interese” sau că „nu au fost identificate astfel de persoane²³”. Trei AP au neglijat întrebarea (MDRC, MF, MA), iar MAI, ca și în cazul declarațiilor de interese personale, a evitat răspunsul, comunicând că „În vederea stabilirii cazurilor de conflicte de interese, tuturor conducătorilor subdiviziunilor MAI li s-a cerut prezentarea informației, aceasta fiind verificată”.

Este incredibil faptul că în 20 de APC, multe dintre care au funcții de control/supraveghere, în care există comisii de achiziții publice, de angajare/atestare a personalului etc. să nu fi fost nici un funcționar în situație de conflicte de interese. Având în vedere că în 2012 activitatea CNI a fost tergiversată, procesul de declarare și soluționare a CI nu a fost supravegheat, nefiind posibilă aplicarea sancțiunilor pentru nedeclararea CI. În acest context în 2012 prevenirea corupției prin aplicarea politicii de tratare a CI s-a redus practic la zero.

În ce privește existența apelurilor în judecată de la persoanele care au contestat actele emise în situația de conflict de interese, cea mai mare parte a APC (75%) au comunicat că *nu au înregistrat asemenea apeluri în judecată* sau că *nu dispun de asemenea informații*, celelalte – au neglijat întrebarea.

Desemnarea persoanelor responsabile de colectarea declarațiilor de interese și ținerea Registrului declarațiilor de interese

Majoritatea absolută a autorităților (85%) au desemnat persoane responsabile de colectarea declarațiilor de interese personale, acestea activând, de regulă, în serviciile resurse umane²⁴. În unele APC cu un număr mare de declaranți, în procesul de colectare a declarațiilor de interese au fost antrenate mai multe persoane (ex., CCCEC/CNA, MF, MTID). Nu au oferit date despre persoanele responsabile de ținerea registrului și colectarea declarațiilor de interese MM și MAI. MC a comunicat că persoanele responsabile de colectarea declarațiilor de interese nu au fost desemnate.

Ținerea Registrului declarațiilor de interese a fost confirmată de 75% din APC, câteva autorități (MED, MM, MAI, MAEIE) au ignorat întrebarea, iar MC a indicat că registrul nu este ținut. În acest context pare straniu faptul că MM, care a specificat că toți colaboratorii ministerului au depus în termeni legali declarațiile de interese și MED, care a indicat că procesul de prezentare a declarațiilor de interese a fost inițiat, nu a relatat că țin evidența declarațiilor în registrul respectiv.

²³ Răspunsul oferit de SV este, de fapt, o interpretare negativistă a raportării conflictelor de interese.

²⁴ Excepție sunt MED (în care aceste atribuții sunt exercitate de Șeful secției juridice) și MAEIE (atribuțiile sunt exercitate de auditorul din cadrul Serviciului audit intern).

Este de remarcat faptul că un șir de autorități care au informat despre desemnarea responsabililor de colectarea declarațiilor de interese și ținerea registrului respectiv au oferit și documente justificative: copii/extrase din Registrul declarațiilor de interese personale (MDRC, MTID, ARFC) și copii de pe ordinele/dispozițiile conducerii privind desemnarea persoanelor în cauză (MJ, MF, IFPS, MTS, MTIC, MAIA, ARFC).

Depistarea încălcărilor Legii nr.16/2008 și aplicarea sancțiunilor.

Deși într-un șir de autorități prevederile legii în cauză nu se aplică, în special, nu au fost depuse declarații de interese de către toți subiecții declarării intereselor personale (MC, MS, MAI MED, MAEIE), nu au fost desemnate persoane responsabile de colectarea declarațiilor de interese (MC, MM, MAI), autoritățile au informat că *nu au depistat încălcări ale legii sau că nu dispun de asemenea informații*. Doar MAI a remarcat că „*În anul 2011, în baza mai multor petiții anonime privind starea de lucruri în Batalionul serviciului de escortă și pază a CGP mun. Chișinău, Direcția investigații și securitate internă a constatat unele cazuri de conflict de interese (în subordinea unor conducători ai subdiviziunii lucrau rudele acestora). Prin urmare, conducătorii vizați și-au depus demisia, astfel conflictul a fost înlăturat*”.

Astfel, în pofida existenței într-un șir de autorități a încălcărilor Legii nr.16/2008, autoritățile, de regulă, nu le-au identificat în calitate de încălcări și n-au întreprins măsuri de sancționare.

Evoluția situației în autoritățile publice monitorizate în 2011.

În anul 2011 TI-Moldova a monitorizat aplicarea politicii respective în 4 APC (MMPSF, MED, MTIC, IFPS). Comparativ cu 2011, se atestă o îmbunătățire a situației în contextul declarării intereselor personale. Astfel, dacă în 2011 în nici o autoritate funcționarii nu au depus declarații de interese personale, atunci în 2012 în IFPS, MTIC, MMPSF declarațiile au fost depuse și înregistrate în registrul respectiv, iar în MED acest proces a început, dar nu a fost finalizat. Toate autoritățile au desemnat persoane responsabile de colectarea declarațiilor de interese, trei din ele (IFPS, MTIC, MMPSF) confirmând și ținerea registrului declarațiilor de interese. Totuși, nici în una din aceste autorități, ca și în 2011, nu au fost raportate situații de conflicte de interese.

Concluzii

Rezultatele monitorizării atestă că APC au întreprins măsuri pentru a crea un mecanism intern de depunere a declarațiilor de interese personale și promovare a normelor etice. Printre momentele pozitive în aplicarea politicii în cauză pot fi remarcate:

- în 2/3 din APC există subdiviziuni responsabile de supravegherea respectării legilor enunțate;
- 85% din APC au desemnat persoane responsabile de colectarea declarațiilor de interese personale și dețin Registrul respectiv;
- 85% din APC au informat despre depunerea de către funcționari a declarațiilor de interese personale (doar 2/3 dintre ele au comunicat numărul funcționarilor care au depus declarații).

Cu toate acestea, există mai multe probleme în aplicarea de către APC a politicii date, cea mai importantă fiind *neraportarea de către funcționari a situațiilor de CI*. Este neverosimil că în 20 de APC, multe dintre care au funcții de control/supraveghere, în care există comisii de achiziții publice, de angajare/atestare a personalului etc. să nu fi fost nici un funcționar în situație de conflicte de interese. Având în vedere că în 2012 activitatea CNI a fost tergiversată, procesul de declarare și soluționare a CI nu a fost supravegheat și nu au putut fi aplicate sancțiuni pentru nedeclararea CI. În acest context în 2012 prevenirea corupției prin aplicarea politicii de tratare a CI s-a redus practic la zero.

Printre alte probleme ce țin de aplicarea politicii remarcă: neaplicarea sancțiunilor pentru nerespectarea Legii nr. 16/2008, familiarizarea insuficientă a funcționarilor, în special a persoanelor responsabile de colectarea declarațiilor de interese, cu legislația din domeniu, dificultățile în completarea declarațiilor de interese

personale; neantrenarea subdiviziunilor de control/securitate internă în supravegherea politicii CI; neinformarea publicului despre nerespectarea Codului de conduită și sancțiunile aplicate de APC în acest context.

Deși cadrul legal din domeniu a fost modificat în 2011, există curențe și omisiuni în contextul identificării conflictelor de interese și stabilirii răspunderii pentru nerespectarea prevederilor legale. Există probleme și în funcționarea eficientă a CNI, în special, lipsește sistemul informatic care ar permite analiza inteligentă a declarațiilor și ar facilita controlul acestora.

Recomandări

- Impulsionarea activității CNI, consolidarea capacităților de control a acestora prin:
 - instruirea membrilor CNI și a angajaților acestora cu prevederile cadrului legal;
 - elaborarea de comun cu Centrul E-Guvernare a unei bazei de date care ar facilita verificarea declarațiilor de venituri și proprietate, și de interese personale (de altfel, elaborarea, instalarea și darea în exploatare a unui sistem informațional automatizat pentru depunerea în regim on-line a declarațiilor pe venit de către funcționari publici și alte persoane cu funcții de conducere urmau să fie realizate către trimestrul II, 2013, conform prevederilor p.4.2. al Planului de acțiuni pentru o Guvernare Deschisă pe anii 2012-2013 aprobat prin HG 195 din 04.04.2012);
 - informarea amplă a publicului și mass-media despre activitatea CNI, despre posibilitatea și necesitatea semnării situațiilor de CI în activitatea funcționarilor publici și a erorilor/omisiunilor în declarațiile de interese depuse de aceștia;
- Concentrarea în anul 2013 a controlului CNI asupra declarațiilor depuse de persoanele cu funcții de demnitate publică;
- Luarea de către APC a măsurilor de îmbunătățire a politicii monitorizate:
 - antrenarea subdiviziunilor de control/securitate internă și audit intern în supravegherea respectării legilor 16/2008 și 25/2008, în special în identificarea situațiilor de CI;
 - atenționarea angajaților APC și a conducătorilor instituțiilor subordonate/întreprinderilor gestionate despre obligativitatea raportării situațiilor de conflicte de interese;
 - documentarea CI declarate și a deciziilor de soluționare a acestora;
 - inițierea depunerii declarațiilor de interese personale în APC în care acest proces nu a demarat;
 - instruirea continuă a angajaților APC, în special a persoanelor responsabile de colectarea declarațiilor, în contextul legilor enunțate, inclusiv prin seminare organizate de comun cu societatea civilă; ținerea evidenței activităților de instruire în vederea încadrării depline a personalului în aceste acțiuni;
 - informarea publicului despre rezultatele aplicării politicii CI și respectării Codului de conduită, inclusiv prin intermediul paginilor web.
- Perfecționarea cadrului legal, inclusiv introducerea răspunderii penale pentru conflicte de interese; completarea declarației de interese personale cu informații privind persoanele apropiate ale declarantului, contractele încheiate între persoanele fizice/juridice afiliate declarantului și autoritățile publice; stipularea posibilității rectificării declarației de interese.

Având în vedere că TI-Moldova a prezentat rezultatele politicii de tratare a conflictelor de interese la conferința de presă din 28.11.12, informațiile fiind oferite și în cadrul unei ședințe a reprezentanților Cămarilor de Stat și a șefilor serviciilor resurse umane ale APC, autoritățile monitorizate au fost solicitate să ia atitudine de cele constatate și să implementeze recomandările expuse. Pentru a constata dacă recomandările în cauză au fost realizate, APC au fost contactate repetat. În acest sens, cea mai mare parte a autorităților nu au răspuns sau au oferit răspunsuri generale de tipul „recomandările au fost luate în considerare”. Totuși, unele APC au informat că au întreprins măsuri concrete în acest sens:

- MAI: au fost desemnate (continuă desemnarea) persoanelor responsabile de colectarea declarațiilor de venituri și proprietate și de interese personale, au fost planificate ore de studii la subiectul conduitei etice și tratării conflictelor de interese (în 2013 vor fi antrenate cca 12 mii persoane);
- MEC: Serviciul probleme speciale a fost abilitat să supravegheze respectarea legilor 16/2008 și 25/2008, a fost desemnată persoana responsabilă de colectarea declarațiilor de interese personale și de ținerea registrului respectiv;
- MTS: Serviciul audit intern a fost desemnat responsabil de aplicarea legilor 16/2008 și 25/2008, angajații au fost informați și atenționați despre obligativitatea depunerii declarațiilor de venituri și de interese personale (responsabil – Serviciul resurse umane).
- MS: au fost desemnate persoane responsabile de colectarea declarațiilor pe venit și de interese personale, angajații au fost informați despre obligativitatea completării declarațiilor menționate.

3. Calitatea paginilor web ale autorităților publice centrale

Cadrul legal: Hotărârea Guvernului nr. 188 din 03.04.2012 privind paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua Internet, Legea nr. 239/2008²⁵ privind transparența în procesul decizional, Hotărârea Parlamentului nr.12/2012 privind aprobarea Planului de acțiuni pe anii 2012–2013 pentru implementarea Strategiei naționale anticorupție pe anii 2011–2015²⁶.

Cerințele de transparentizare a activității autorităților publice, inclusiv prin intermediul paginilor web ale autorităților publice în Internet, sunt incluse într-un șir de acte normative. Astfel, *HG nr. 188 din 03.04.2012* privind paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua Internet²⁷, anexă la care este *Regulamentul cu privire la paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua Internet* obligă autoritățile administrației publice să dispună de o pagină web proprie. Potrivit p.10 din Regulament, autoritățile publice trebuie să plaseze pe pagina web informații actuale, să ofere posibilitatea recepționării interpelărilor și transmiterea/publicarea informației solicitate în Internet; să ofere posibilitatea interpelării conducerii autorității cu respectarea procedurii de petiționare, să asigure transparența procesului de elaborare și adoptare a deciziilor, ș.a. De asemenea, potrivit p.13. din Regulament, documentele plasate pe pagina web trebuie să conțină referințe la data publicării (ultimei actualizări, precizări) și la sursa de informație (subdiviziunea responsabilă).

În p.15 din Regulament sunt notificate un șir de informații obligatorii pentru pagina web, în special:

- structura autorității publice, date privind obiectivele și funcțiile subdiviziunilor subordonate, numărul angajaților, date privind organizațiile subordonate autorității publice;
- datele cu privire la conducerea autorității publice;
- declarația cu privire la venituri și proprietate a conducerii autorității administrației publice;
- lista actelor legislative și normative în vigoare, care stau la baza activității autorității publice, actele normative aprobate de autoritatea publică, inclusiv datele privind publicarea oficială;
- datele privind transparența în procesul decizional;
- rapoartele analitice privind activitatea autorității publice;
- modelele de cereri și de alte documente, stabilite de legislație și de actele normative ale autorităților publice, acceptate de acestea spre examinare, precum și instrucțiunile privind completarea lor;
- orele de primire în audiență a cetățenilor, datele necesare privind modul de depunere a petițiilor;
- datele privind încadrarea cetățenilor în serviciul public;
- datele privind programele și proiectele, inclusiv de asistență tehnică, ale căror beneficiari sau executanți sunt autoritățile administrației publice;
- datele privind planificarea și executarea bugetelor;
- datele privind rezultatele controalelor efectuate de/în cadrul autorităților administrației publice;
- statistica oficială și indicatorii de bază din domeniul de activitate al autorității administrației publice;
- serviciile publice prestate persoanelor fizice și juridice;
- lista organismelor internaționale în activitatea cărora participă autoritatea publică, precum și datele privind tratatele și acordurile internaționale la realizarea cărora participă autoritatea publică.

Repere metodologice: verificarea prezenței informațiilor pe paginile web ale APC.

În procesul monitorizării a fost verificată prezența pe paginile web a indicatorilor obligatorii specificați în HG 188/2012, apreciată actualizarea informațiilor și constatată existența referințelor la data și sursa publicării informațiilor.

²⁵ MO nr. 215-217 din 05.12.2008.

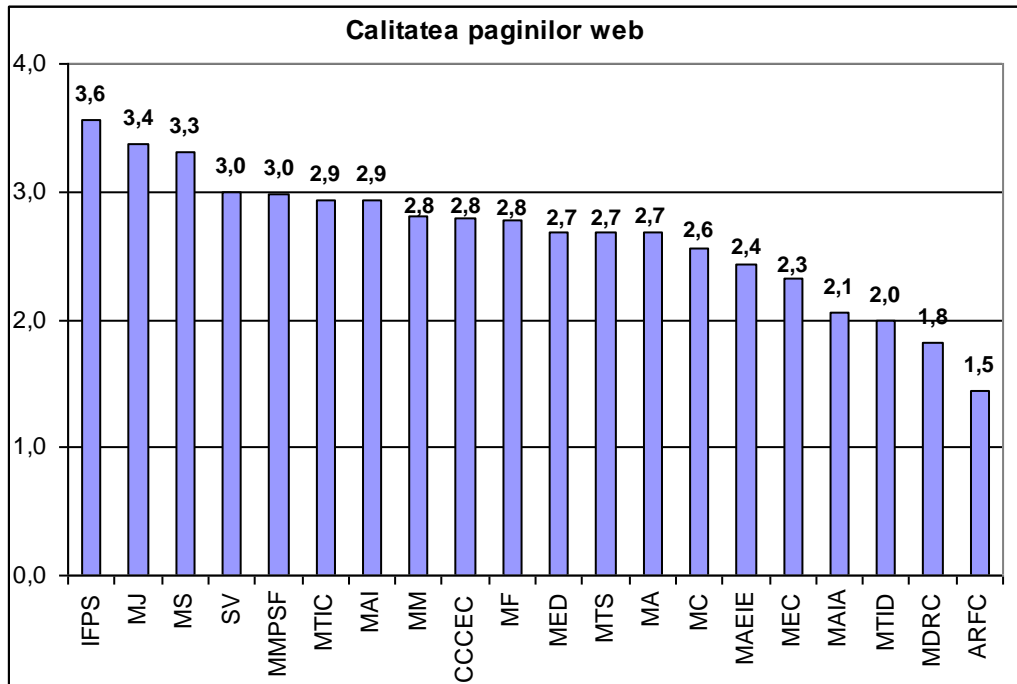
²⁶ MO nr. 49-52 din 16.03.2012.

²⁷ MO nr. 70-71 din 06.04.2012.

Monitorizarea a fost efectuată în perioada 20.05.2012- 01.08.2012, fiind analizate informațiile plasate pe paginile web ale APC pe parcursul lunilor ianuarie - iulie 2012.

Implementare în cadrul autorităților. Toate APC monitorizate dispun de pagini web, unele fiind lansate în a.2011-2012 în versiune nouă, mai performantă decât cea precedentă (MJ, MED, MAI, MA, MTIC). Paginile web includ un volum considerabil de informații, în special despre elaborarea și aplicarea politicilor publice în domeniul de activitate al APC.

Analiza conținutului paginilor web sub aspectul conformității HG nr.188/2012 arată că o parte din informațiile obligatorii sunt inserate pe paginile web, cele mai complete în acest context fiind paginile web ale IFPS, MJ, MS.



Deși o parte din informațiile obligatorii sunt plasate pe paginile web ale AP, un șir de date obligatorii lipsesc sau sunt inserate la minimum, în special:

- majoritatea absolută a AP monitorizate nu au plasat date despre *rezultatele controalelor și auditelor efectuate de AP/în cadrul AP*, doar IFPS, SV, MS au inserat informații sumare despre rezultatele controalelor efectuate;
- o jumătate din AP monitorizate au plasat informații minime despre *planificarea și executarea bugetelor* (MAIA, MDRC, MTID, MM, MED, MC, MTIC, MTS, MAI, SV), două AP (MAEIE, ARFC) nu au inserat deloc atare informații;
- aproape o jumătate din AP monitorizate nu au plasat pe pagina web *modele de cereri și alte documente* acceptate spre examinare și instrucțiunile privind completarea lor (MEC, MF, MDRC, MAIA, MTID, MM, MMPSF, ARFC, CCCEC);
- 1/3 din AP nu au plasat pe pagina web *funcțiile și obiectivele subdiviziunilor*: (MTID, MED, MC, MS, MTIC, MTS, SV);
- circa 1/3 din AP nu au inserat date despre *programele, inclusiv de asistență tehnică*, a căror beneficiar/executant sunt (MA, MTIC, CCCEC, MAEIE, SV, ARFC).

În ce privește *declarațiile de venituri și proprietate* ale conducerii, paginile web includ, de regulă, doar declarațiile miniștrilor. 5 AP au postat atât declarațiile miniștrilor, cât și ale vice-miniștrilor (MAEIE, MAIA, MM, MED, MTS). Trei autorități nu au inserat pe pagina web declarațiile de venituri și proprietate (MAI,

ARFC, IFPS), în cazul MEC declarația ministrului nu se accesează. Este de remarcat faptul că MJ și MM au inserat pe paginile web declarațiile de interese ale conducătorilor (în formă liberă, până la intrarea în vigoare a Legii nr.181/2011).

Informațiile privind *transparența decizională* de pe paginile web ale AP sunt și ele, de regulă, incomplete (în funcție de instituție, nu sunt incluse planurile de elaborare a proiectelor de acte normative, tabelele de divergențe, rapoartele privind transparență decizională ș.a.). În multe AP, în pofida plasării unui volum mare de informații la rubrica respectivă, este dificil de a urmări „traseul” proiectelor de documente, începând cu publicarea anunțului de inițiere a elaborării deciziei până la elaborarea deciziei finale. Este de menționat, că unele AP (CCCEC, MED, MJ) inserează informațiile despre elaborarea deciziilor într-un tabel de sinteză în profilul proiectelor de documente inițiate, ceea ce facilitează analiza stadiului de elaborare a documentului și înaintarea propunerilor de către părțile interesate.

Rezultatele monitorizării relevă neajunsuri în *actualizarea informațiilor de pe paginile web*, în special a celor ce țin de planificarea și executarea bugetelor, programele de asistență tehnică, statistica din domeniu (spre exemplu, la MDRC, MM, MTS, MC nu sunt actualizate datele privind statistica oficială și indicatorii de bază din domeniu; la MAEIE – programele de asistență tehnică; la MAIA – datele privind prețurile la produse alimentare de la rubrica *Informații operative* etc.). Există carențe și la *plasarea referințelor despre data și sursa publicării informațiilor*, doar 5 AP au postat asemenea referințe integral sau parțial (pe pagina web a MAIA – referințe și la data, și la sursa publicării informațiilor; pe paginile web ale MJ, SV, MC, MMPSF – la data publicării informațiilor; pe paginile web ale altor AP asemenea referințe nu au fost făcute²⁸).

În procesul monitorizării paginilor web a fost analizată și prezența informațiilor despre *achizițiile publice efectuate și măsurile de prevenire a corupției* întreprinse în cadrul autorităților publice. Deși potrivit HG nr.188/2012 aceste informații nu sunt obligatorii, un șir de autorități publice au postat asemenea date pe paginile web.

Astfel, majoritatea AP monitorizate au rubrici/subrubrici referitoare la *achizițiile publice*, pe ele fiind plasate, de regulă, anunțurile de achiziții publice. Unele autorități publice au postat și informații despre componența grupului de achiziții publice (MED, MS, MTS, SV), planurile anuale de achiziții publice (MEC, MAI, MA, IFPS, MMPSF), precum și rezultatele achizițiilor publice (MA, MS, IFPS, MTS).

În contextul *activităților de prevenire a corupției*, cele mai consistente informații sunt inserate pe paginile web ale MJ, MED și MTS, aceste autorități luând atitudine de prevederile Hotărârii Parlamentului 12/2012 privind aprobarea Planului de Acțiuni pe anii 2012-2013 pentru implementarea Strategiei naționale anticorupție pe anii 2011-2015²⁹:

- MJ (este postat Planul de integritate pe 2012-2013, Raportul privind rezultatele autoevaluării riscurilor de corupție pentru 2009-2012, indicată componența Grupului de autoevaluare a riscurilor, oferită posibilitatea evaluării coruptibilității în sistemul MJ în baza unui chestionar);
- MED (există rubricile: *Prevenirea și combaterea corupției în învățământ și Corupția omoară educația*, inițiată de MED în 2012, sunt inserate ordinul privind aprobarea Planului de integritate și Planul de integritate a pentru 2012-2014, postate informații despre măsurile desfășurate);
- MTS (sunt inserate ordinul privind aprobarea Planului de acțiuni pe 2012-2013 pentru implementarea Strategiei naționale anticorupție și Planul de integritate a MTS, inserat Raportul final al autoevaluării riscurilor de corupție, Raportul despre progresele în procesul de realizare a Planului de acțiuni pe anii 2012-2013 de implementare a SNA pentru trim. I al 2012).

²⁸ Excepție sunt noutățile inserate pe paginile web.

²⁹ Potrivit cap. III, acțiunea 10 din Planul de acțiuni, pentru a spori transparența activităților anticorupție desfășurate, autoritățile responsabile de realizarea planului trebuie să publice rapoarte privind măsurile întreprinse în vederea implementării Strategiei naționale anticorupție.

În cadrul monitorizării a fost analizată evoluția conținutului paginilor web ale AP monitorizate în 2011. Astfel, în comparație cu anul precedent, se atestă o evoluție pozitivă în conținutul tuturor paginilor web, în special, la MED au fost completate rubricile activitatea anticorupție, achiziții publice, rapoarte despre activitatea instituției; la IFPS – inserate regulamentele subdiviziunilor, informațiile despre întreprinderea de stat gestionată, datele despre planificarea și executarea bugetului; la MMPSF – introduse date despre planificarea și executarea bugetului, obiectivele și funcțiile subdiviziunilor, planul de achiziții publice, pagina web fiind actualizată și conținând referințe la data publicării informațiilor; la MTIC – extinse informațiile privind serviciile, în special electronice, prestate de minister. Cu toate că există progrese în conținutului paginilor web, sunt destule rezerve de îmbunătățire a calității acestora, deoarece unele informații obligatorii prevăzute de HG188/2012 nu sunt complete sau lipsesc (a se vedea tabelele de sinteză din anexă, la capitolul Constatări/probleme identificate).

Recomandări

A completa lista informațiilor obligatorii prevăzută în p.15 din HG nr.188/2012, cu următorii indicatori:

- declarațiile de interese personale ale conducerii APC,
- achizițiile publice (componenta Grupului de lucru pentru achiziții publice, planul anual de achiziții publice, anunțurile de achiziții publice, rezultatele achizițiilor publice: firma contractantă, data încheierii contractului, valoarea acestuia),
- activitatea anticorupție (persoana responsabilă de activitatea anticorupție, planul anual al măsurilor de prevenire a corupției/planul de integritate, raportul privind măsurile întreprinse/raportul privind implementarea planului de integritate);

A asigura plasarea vizibilă a indicatorilor obligatorii prevăzuți de HG nr.188/2012 pe șablonul paginilor web ale AP, elaborat de Centrul de Governare Electronică³⁰ (eventual, prin crearea de rubrici distincte pentru indicatorii obligatorii). În acest context:

- a prezenta datele din rubrica *Transparența decizională* în formă tabelară, în profilul fiecărui proiect de decizie, pentru a asigura vizibilitatea parcursului fiecărui proiect de document elaborat;
- a specifica în contextul *Serviciilor publice prestate* dacă APC, subdiviziunile subordonate și întreprinderile gestionate prestează atare servicii, asigurând redirecționarea la paginile web ale subdiviziunilor/întreprinderilor prestatoare de servicii și la portalul guvernamental al serviciilor publice;

A atenționa autoritățile publice asupra necesității:

- plasării/completării paginilor web cu informații obligatorii prevăzute de HG 188/2012, în special: rezultatele controalelor și auditelor efectuate de/în cadrul AP, planificarea și executarea bugetelor, funcțiile și obligațiile subdiviziunilor, programele de asistență tehnică, a căror beneficiar/executant este AP; modelele de cereri și alte documente acceptate spre examinare și instrucțiunile privind completarea lor;
- respectării prevederilor Hotărârii Parlamentului 12/2012 în contextul publicării rapoartelor privind măsurile întreprinse în vederea implementării Strategiei naționale anticorupție;
- actualizării continue a informațiilor pe paginile web cu indicarea datei inserării, persoanei/subdiviziunii responsabile;
- asigurării accesului la arhivele rubricilor de pe paginile web.

Având în vedere că TI-Moldova a prezentat rezultatele monitorizării calității paginilor web ale APC la ședința GM a SNA din 18.09.12, autoritățile monitorizate au fost solicitate să ia atitudine de informațiile prezentate și să implementeze recomandările expuse. Pentru a constata dacă recomandările au fost realizate, autoritățile au fost solicitate să ofere informații în acest sens. Drept răspuns, marea parte a autorităților au

³⁰ Potrivit p.2 al HG nr.188 din 03.04.2012, Centrul de Governare Electronică trebuie să elaboreze și dezvolte modelului-tip (șablonul) paginilor oficiale ale autorităților administrației publice centrale în rețeaua Internet.

indicat că au luat act de propunerile și recomandările TI-Moldova, mai multe dintre ele venind cu date concrete despre completarea paginilor web cu următoarele informații:

- IFPS: au fost postate declarațiile de venituri și proprietate și de interese personale ale conducerii, modelele de cereri, funcțiile și obligațiile subdiviziunilor;
- MAI: declarațiile de venituri și proprietate ale conducerii, componența Grupului de lucru pentru achiziții publice; planul de acțiuni anticorupție și rapoartele trimestriale despre realizarea acestuia;
- MDRC: planificarea și executarea bugetului, transparența decizională, asistența tehnică străină;
- MA: aprobarea și utilizarea bugetului, asistența tehnică străină, colaborarea cu organismele internaționale; rapoartele despre măsurile de prevenire a corupției;
- MTS: sarcinile subdiviziunilor, achizițiile publice, au fost actualizate actele normative;
- MF: a fost sistematizat și restructurat formatul de prezentare a informațiilor despre obiectivele și funcțiile subdiviziunilor, datele despre organizațiile subordonate, s-au plasat datele despre planificarea și executarea bugetelor, componența grupului de lucru pentru achiziții publice, planul anual și anunțurile de achiziții publice.

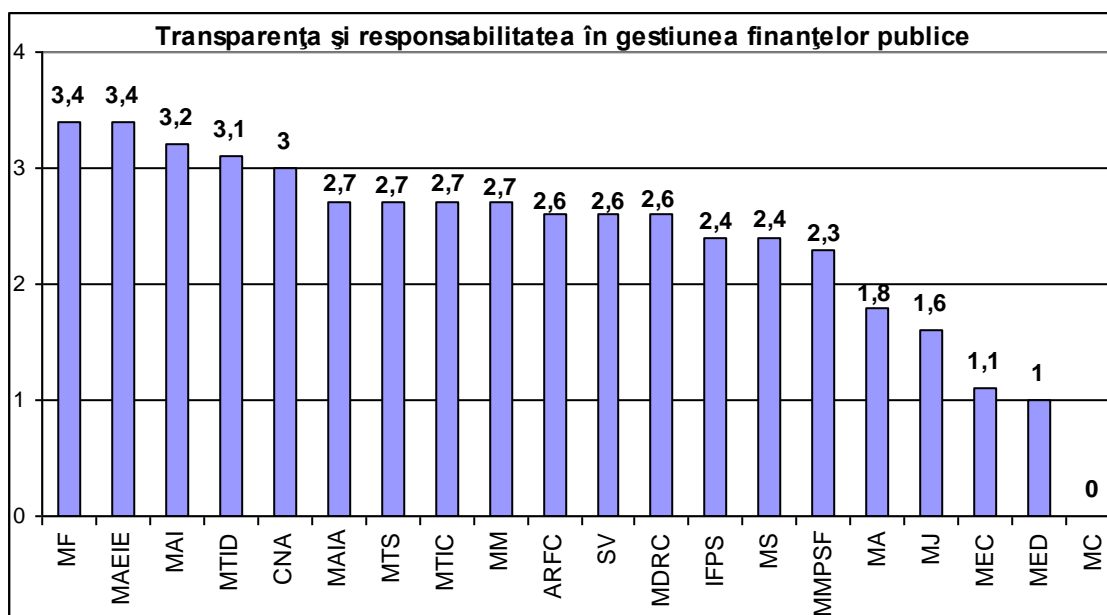
4. Promovarea transparenței și responsabilității în gestiunea finanțelor publice

Cadrul legal: Legea privind achizițiile publice, Nr.96-XVI din 13.04.2007 (Legea nr.96/2007), Legea Curții de Conturi, Nr.261-XVI din 05.12.2008 (Legea nr.261/2008), Legea privind controlul financiar public intern, Nr.229 din 23.09.2010 (Legea nr.229/2010)

Repere metodologice: chestionarea scrisă a APC supuse monitorizării, confruntarea anumitor informații oferite de către autoritățile cu documentele oficiale ale Curții de Conturi și cu informațiile furnizate de Curtea de Conturi în cadrul monitorizării APC. S-a încercat obținerea unor informații suplimentare și de la Procuratura Generală, pentru a le putea confrunța cu răspunsurile oferite de APC monitorizate, însă Procuratura Generală a demonstrat reticență, refuzând conlucrarea pe motivul imposibilității divulgării datelor cu caracter personal, a necesității protejării vieții private și a confidențialității urmăririi penale.

Implementare în cadrul autorităților

APC monitorizate au dat dovadă de diferite grade de deschidere și disponibilitate de a oferi detalii cu privire la implementarea politicilor anticorupție la gestionarea finanțelor publice. Pe cînd unele autorități au sistematizat și oferit chiar mai multe informații decît cele solicitate (MTID), altele au răspuns doar la unele întrebări care le-au fost adresate (MEC, MED, MJ), iar altele (MC) nu au oferit nici un răspuns. Majoritatea autorităților au obținut un scor mediu, cu valori cuprinse între 2,0 și 2,9, o pătrime a obținut un scor mai mic, de la 0 pînă la 1,9 (MC, ME, MEC, MJ și MA) și o altă pătrime a obținut un scor de peste 3,0 (CNA, MTIC, MAI, MAEIE și MF).



În ceea ce privește asigurarea *transparenței în procesul de achiziții publice*, s-a constatat că principalele încălcări admise de către autorități sunt cele legate de nepublicarea anunțurilor de intenție și a invitațiilor de prezentare a ofertelor de achiziții publice în Buletinul Achizițiilor Publice sau, după caz, în Official Journal of European Community, nepublicarea pe paginile web ale autorităților publice a invitațiilor de prezentare a ofertelor și a anunțurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice. Au fost depistate cazuri de favorizare a întreprinderilor de stat, cu nerespectarea cerințelor de publicare a anunțurilor de organizare a procedurilor de achiziții publice în sursele internaționale, cum ar fi cazul MMPSF, care efectuează achiziții de articole de protezare și ortopedie de la Î.S. “Centrul Republican Experimental Protezare, Ortopedie și Reabilitare”,

fără a asigura publicarea anunțurilor cu privire la procedurile de achiziții ce depășesc 25 mil lei pentru bunuri și servicii în Official Journal of European Community, stimulând, practic, monopolizarea pieții de către un singur agent economic, fără a oferi șansa unei concurențe din exterior, fapt ce ar asigura, eventual optimizarea prețurilor și a calității produselor și serviciilor achiziționate. Un alt exemplu relevant este achiziționarea de către IFPS a facturilor fiscale de la Î.S. „Fiscoservinform” în valori puțin mai mici decât cele pentru care devine obligatorie publicarea anunțurilor respective în Official Journal of European Community – 24,8 mln lei pentru o achiziție, fiind aplicată procedura de achiziție dintr-o singură sursă.

Verificînd respectarea implementării politicilor de *efectuare a auditului extern*, s-a constatat că autoritățile mai des raportează aprobarea planurilor de măsuri și acțiuni de realizare a recomandărilor Curții de Conturi decât raportează luarea acestor măsuri propriu-zis. Există practici pozitive de oferire chiar pe pagina web a autorității publice a informațiilor detaliate cu privire la mersul implementării recomandărilor auditului Curții de Conturi, cum ar fi cazul MAI, dar și practici negative în acest sens, cînd se comunică despre faptul că a fost sau va fi informată nemijlocit Curtea de Conturi cu privire la măsurile întreprinse, evitîndu-se astfel oferirea informațiilor de interes public societății civile privind înlăturarea încălcărilor constatate de audit (MMPSF, MTIC, IFPS). Deși de fiecare dată auditul Curții de Conturi constată diverse încălcări, *este foarte redusă practica atragerii cel puțin la răspundere disciplinară a persoanelor responsabile*. Astfel, monitorizarea a relevat doar două exemple de sancționare disciplinară (MAEIE și CNA), un caz de transmitere a materialelor către comisia de disciplină (IFPS) și un singur caz de atragere la răspundere penală (MM).

Referitor la implementarea politicii de *efectuare a auditului intern*, s-a constatat că mai multe autorități au creat subdiviziunile de audit intern mai mulți ani în urmă, însă nu toate au asigurat funcționarea acestora prin angajarea personalului, adoptarea documentelor interne și desfășurarea misiunilor de audit intern, inclusiv de tip financiar. Astfel, pe parcursul anilor 2011-2012 se raportează desfășurarea misiunilor de audit intern în aproximativ 2/3 din autoritățile publice monitorizate, iar în 6 acesta nu pare să fi fost implementat deocamdată (MEC, MJ, MA, MM, MED și MC). Instituțiile în care au fost desfășurate cele mai multe misiuni de audit sunt: MAI (17 misiuni), MF (15), SV (15) și CNA (8). Deși legea prevede conlucrarea dintre serviciile de audit intern și CC, inclusiv prin transmiterea către aceasta din urmă a planurilor și rapoartelor anuale privind activitatea de audit intern, nu toate autoritățile se conformează acestor cerințe.

Recomandări

Pentru asigurarea transparenței procesului de achiziții publice, autorităților li se recomandă:

- să publice în Buletinul Achizițiilor Publice sau, după caz, în Official Journal of European Community, anunțurile de intenție privind achizițiile publice preconizate, potrivit art.19 al Legii nr.96/2007;
- să publice pe pagina web a APC invitațiile de prezentare a ofertelor de achiziții publice (nu doar în BAP), după cum prevede art.20 al Legii nr.96/2007;
- să publice pe pagina web a APC anunțurile de atribuire a contractelor de achiziții publice, fără a se limita la simpla anunțare a câștigătorilor și a ofertanților respinși sau la publicarea în BAP, conform prevederilor art.21 al Legii nr.96/2007.

Pentru asigurarea eficienței auditului extern, autorităților li se recomandă:

- implementarea recomandărilor formulate de Curtea de Conturi, prin adoptarea planurilor de acțiuni în acest sens, cu stabilirea termenelor și a responsabililor concreți;
- publicarea informațiilor cu privire la mersul implementării recomandărilor Curții de Conturi pe pagina web a autorității;
- identificarea și sancționarea disciplinară a persoanelor responsabile de încălcările constatate de Curtea de Conturi sau, după caz, sesizarea organelor de drept în vederea atragerii la răspundere penală.

Pentru asigurarea eficienței auditului intern, autorităților li se recomandă:

- asigurarea funcționării subdiviziunilor de audit intern, prin angajarea și instruirea personalului;

- adoptarea Cartei de audit intern, a Planului Strategic de audit intern, a planurilor și rapoartelor anuale de desfășurare a activității de audit intern și transmiterea acestor documente la Ministerul Finanțelor;
- desfășurarea misiunilor de audit intern, inclusiv de tip financiar în cadrul autorităților și implementarea recomandărilor acestor misiuni;
- cooperarea subdiviziunii de audit intern cu Curtea de Conturi, inclusiv prin transmiterea planurilor și rapoartelor anuale de desfășurare a activității de audit intern; asigurarea transmiterii acestor documente nu doar în cadrul misiunilor de audit desfășurate de către Curtea de Conturi, dar și pe calea corespondenței oficiale.

5. Eficientizarea sistemului de petiționare

Cadrul legal: Modalitatea de evidență și examinare a petițiilor persoanelor fizice și juridice, depuse în scris sau în formă electronică, precum și modalitatea de efectuare a controlului asupra examinării și primirii în audiență a petiționarilor este reglementată de următoarele acte normative: Legea cu privire la petiționare nr. 190-XIII din 19.07.1994; Legea contenciosului administrativ nr. 793-XIV din 10.02.2000; Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158-XVI din 04.07.2008; Decretul Președintelui Republicii Moldova privind asigurarea dreptului cetățenilor la petiționare nr. 46-II din 17.02.1997; Hotărârea Parlamentului privind asigurarea dreptului la petiționare în Parlament nr.71-XIV din 02.07.1998; Hotărârea Guvernului pentru aprobarea Instrucțiunilor privind ținerea lucrărilor de secretariat referitoare la petițiile persoanelor fizice și juridice, adresate organelor de stat, întreprinderilor, instituțiilor și organizațiilor Republicii Moldova nr. 208 din 31.03.1995; Hotărârea Guvernului cu privire la eficientizarea examinării petițiilor și organizării audienței nr. 141 din 08.02.2006; Hotărârea Guvernului pentru aprobarea Planului de măsuri privind asigurarea respectării dreptului la petiționare, informație și acces la justiție nr. 1013 din 12.09.2007; Hotărârea Guvernului cu privire la organizarea audienței cetățenilor nr. 689 din 13.11.2009.

Repere metodologice: verificarea informației de pe site-urile APC; solicitarea informațiilor de la APC; confruntarea informațiilor din diferite surse; tehnica „Petiționarul misterios”.

Implementare în cadrul autorităților. Toate APC monitorizate, în general, dispun de un sistem de evidență a petițiilor, iar în 8 APC (MF; MTID; MTIC; ARFC; SV; MJ; MAI și MS) există un sistem electronic de evidență a petițiilor. În majoritatea APC monitorizate există fie subdiviziuni specializate (secții/direcții/servicii), fie persoane desemnate (MJ; MAEIE; MS; MTIC; ARFC; SV) ca fiind responsabile de procesul de implementare și evidență a sistemului petiționar. Unele APC (MMPSF și MC) au evitat să ofere informații privind existența unei subdiviziuni specializate de ținere a evidenței petițiilor, iar în MTID fiecare subdiviziune este responsabilă de ținerea propriilor petiții, ceea ce diminuează controlul intern al sistemului petiționar.

Doar nouă APC (CNA; IFPS; MAEIE; MJ; MAI; MA; MMPSF; ARFC și SV) din cele douăzeci monitorizate au informat publicul, prin intermediul propriilor site-uri, despre modul de funcționare a sistemului de petiționare. În toate APC monitorizate există un orar al audienței cetățenilor, acesta fiind postat și pe paginile oficiale ale APC, însă, nu toate orarele stabilite (MAEIE; MA; MM; MTIC și MTS) corespund exigențelor prevederilor Hotărârii Guvernului nr.689 din 13.11.2009 cu privire la organizarea audienței cetățenilor (fie numărul zilelor de primire este diminuat, fie în orar nu este inclusă toată conducerea APC).

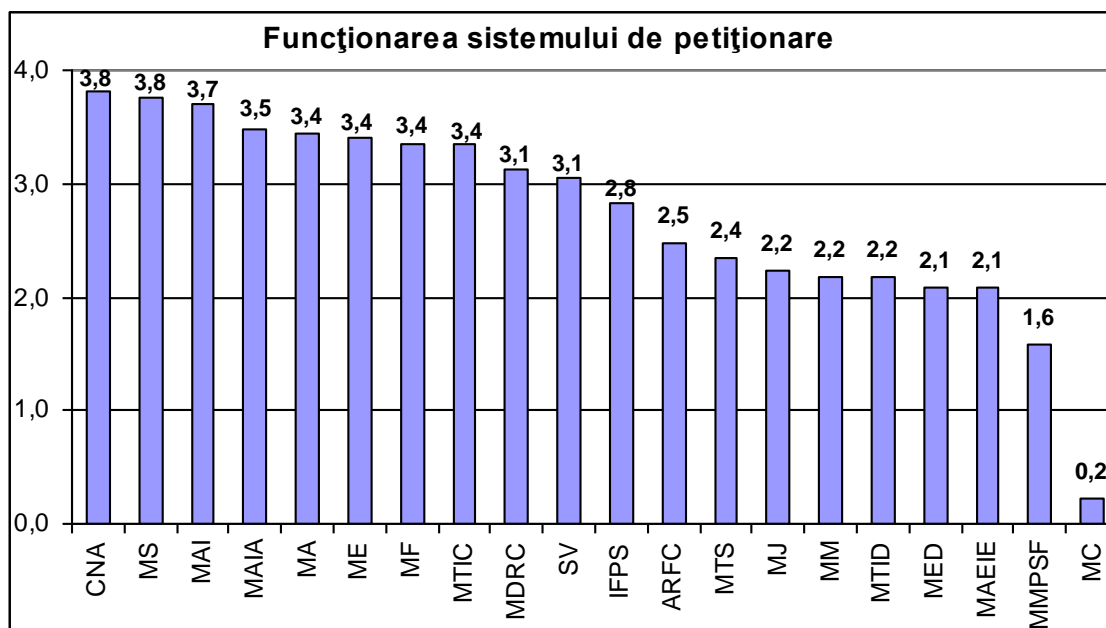
Deși în toate APC există un sistem de evidență a petițiilor, doar în ME datele statistice prezentate corelează atât pe semestre, cât și între ele. Întrucât patru APC (MM; MTS; MTID și MED) au prezentat date statistice cu privire la un singur semestru sau nediferențiat pe semestre, iar Ministerul Culturii, în general, nu a prezentat nici o informație, a fost imposibil de evaluat relevanța datelor statistice în privința acestora. Totodată, unele date statistice, prezentate de APC, par a fi eronate. Astfel, în 7 APC (MAI; MAEIE; MA; MAIA; MM; MTS; SV), pe parcursul anului 2012 au existat funcționari sancționați pentru încălcarea legislației cu privire la petiționare (fără a fi arătate motivele sancționării), în același timp, nefiind contabilizat nici un caz de depășire a termenului de examinare a petițiilor. Iar în MMPSF și ARFC situația este diametral opusă: nu există date cu privire la sancționarea funcționarilor deși au fost înregistrate cazuri de depășire a termenului de examinare a petițiilor.

Pe parcursul anului 2012, în majoritatea APC, cu excepția MF, MA, MMPSF și MS, nu au avut loc instruirii ale funcționarilor în domeniul petiționării.

Trei APC (MAEIE; MDRC și MTID) au indicat expres că nu au elaborat un raport privind modul de examinare a petițiilor pentru anul 2012, șase APC (MED; MMPSF; ARFC; CNA; IFPS; SV) au evitat să

răspundă la această întrebare, iar Ministerul Culturii, în general, nu a prezentat nici o informație.

Aplicarea tehnicii "Petiționarul misterios" a permis următoarele constatări: unele instituții (MJ; MMPSF; MS) au reacționat prompt și profesionist, expedind răspunsuri explicite și exhaustive la problemele abordate în petiție; altele (MAEIE; ARFC; ME) - răspunsuri relativ clare, solicitând informații suplimentare/convocarea unei ședințe comune; MDRC a manifestat o atitudine superficială la examinarea plîngerii, în timp ce MTID s-a eschivat de la examinare, calificînd reclamația ca fiind anonimă; o parte din autorități (MTIC; SV) au remis un răspuns, prin care se constatau anumite fapte cunoscute deja petentului; MTS a readresat sesizarea, după competență, altor organe. Celelalte autorități (MF; IFPS; MC; MA; MAIA; MAI; MED; CNA; MM) au ignorat examinarea petițiilor, petiționarul fiind lezat în drepturile sale prevăzute de legislația cu privire la petiționare.



În anul 2011 această politică a fost monitorizată în patru APC (MED, MMPSF, MTIC, IFPS). Comparînd rezultatele monitorizării, se atestă o ameliorare a situației la IFPS și MTIC. În ceea ce privește MED și MMPS, se constată aceeași stare de lucruri, nefiind înregistrate progrese esențiale în acest domeniu.

Concluzii și recomandări: În toate APC există un sistem de evidență a petițiilor și o structură/persoană responsabilă de sistemul de petiționare (cu excepția MMPSF; MC; MTID). Totuși, managementul sistemului de petiționare în majoritatea APC, avînd în vedere carențele din datele statistice prezentate de APC, lipsa unor raportări anuale privind sistemul de petiționare și rezultatele aplicării tehnicii „Petiționarul misterios”, denotă existența unor lacune organizatorice, instituționale și normative în acest domeniu de activitate a APC.

În rezultatul monitorizării au fost formulate următoarele recomandări:

- Plasarea pe paginile web a APC a informațiilor exhaustive privind modalitatea de depunere a petițiilor (inclusiv a celor on-line) și a rapoartelor anuale despre rezultatele examinării și soluționării petițiilor, precum și a organizării audiențelor petiționarilor;
- Crearea unor compartimente speciale pe paginile web ale autorităților, prin care s-ar oferi posibilitatea expedierii petițiilor electronice;
- Revizuirea programului audiențelor conducerii instituțiilor, precum și a conducătorilor și adjuncților conducătorilor subdiviziunilor structurale în conformitate cu exigențele prevederilor Hotărîrii Guvernului nr. 689 din 13.11.2009 cu privire la organizarea audienței cetățenilor;

- Asigurarea unui control intern riguros în cadrul APC cu privire la examinarea în termen a petițiilor și organizarea audienței petiționarilor;
- Asigurarea instruirii profesionale continue a personalului implicat în procesul de examinare a petițiilor în vederea formării unui corp de funcționari publici profesionist, integru și motivat pentru calitatea activităților desfășurate;
- Modificarea cadrului legal în domeniul petiționării, în partea ce ține de: excluderea obligativității de a indica "domiciliul" la expedierea petițiilor în formă electronică; stabilirea obligativității instruirii și perfecționării continue a specialiștilor responsabili de lucrul cu petenții.

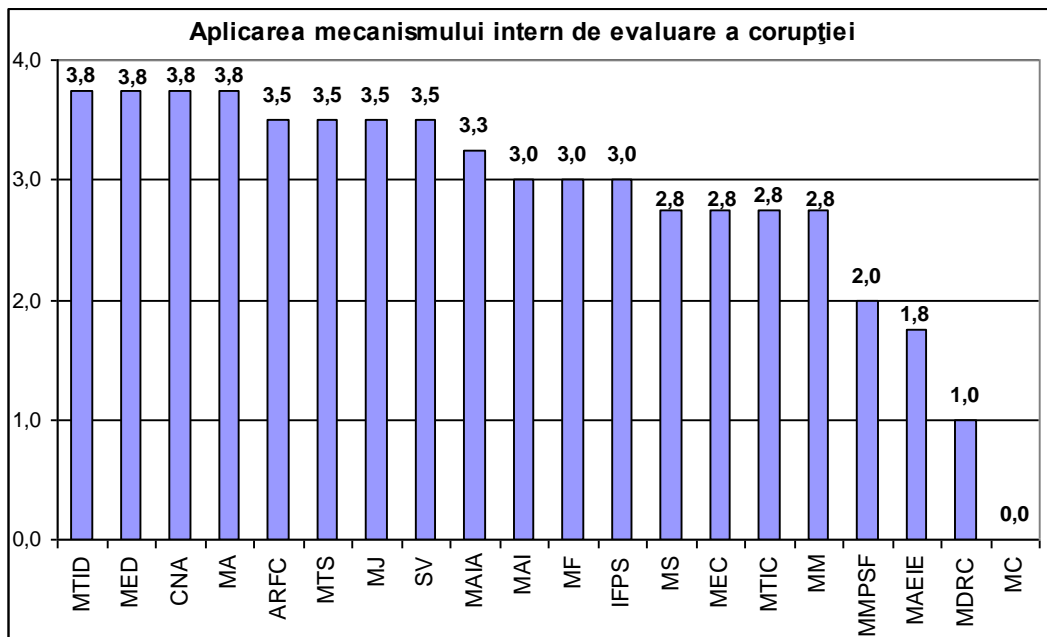
6. Aplicarea mecanismului intern de prevenire a corupției

Cadrul legal: Legea nr. 90-XVI din 25.04.2008 cu privire la prevenirea și combaterea corupției; Hotărârea Guvernului nr. 615 din 28.06.2005 privind unele măsuri de prevenire a corupției și protecționismului în cadrul instituțiilor publice, abrogată prin Hotărârea Guvernului nr. 868 din 19.11.2012; Hotărârea Guvernului nr.906 din 28.07.2008 cu privire la aprobarea Metodologiei de evaluare a riscurilor de corupție în instituțiile publice.

Repere metodologice: verificarea informației de pe site-urile APC; solicitarea de informații de la APC; confruntarea informațiilor din diferite surse.

Implementare în cadrul autorităților. APC au depus eforturi în aplicarea mecanismului intern de prevenire a corupției. Mai mult au reușit în acest proces: MTID, MED, CNA și MA. Realizări mai modeste au putut fi constatate pentru MAEIE. Și mai puțin performant în executarea actelor normative relevante, reieșind din caracterul lacunar al informațiilor furnizate de către entitate, a fost MDRC. MC a fost evaluat cu 0 puncte, scor datorat neprezentării de către entitate a informațiilor solicitate în procesul monitorizării. Acest din urmă fapt este regretabil, reieșind, în mod special, din potențialul instituțional coruptibil al MC, entitatea având în sarcinile sale externe mai multe activități vulnerabile legate de contractare, plăți și acordare de drepturi.

Potrivit informațiilor parvenite, în majoritatea autorităților monitorizate responsabilitatea pentru prevenirea corupției și protecționismului în instituție a fost pusă în sarcina unui viceministru (vicedirector). Această constatare nu poate fi reținută pentru: MJ, MC, MMPSF, MS (nu au furnizat informații în acest sens); MAI (funcția persoanei responsabile (șef, Direcție) nu corespunde exigențelor); MAEIE și ARFC (informații confuze); MAIA (responsabilitate pusă în sarcina unei subdiviziuni întregi).



Unele din entități au evitat să treacă în revistă acțiunile întreprinse de către persoanele responsabile de prevenirea corupției și protecționismului. În acest sens ne referim la: MEC, MDRC, MC, MMPSF, MS. La general, informațiile oferite sunt mai puțin concrete.

Practic toate autoritățile, care au furnizat informații, au dovedit includerea în programele sale de activitate a unor măsuri relevante de prevenire a corupției și protecționismului, însă nu toate entitățile monitorizate au remis note informative trimestriale CNA despre măsurile întreprinse. În acest sens ne referim, în special, la₄₁

MM, care încearcă să se justifice prin faptul că „nu au fost sesizate careva cazuri de corupție a colaboratorilor MM, iar implementarea prevederilor Planului de integritate a instituției în ceea ce privește prevenirea corupției sunt prevăzute pentru anul 2013”. Se pare, că entitatea, deși avea această obligație din 2005, nici în 2012 nu înțelege ce fel de informații urmau a fi raportate.

Din informațiile oferite, majoritatea APC, deși cu întârziere, totuși, au executat prevederile HG nr. 906/2008: au instituit grupuri de autoevaluare a riscurilor de corupție; au întocmit rapoarte de autoevaluare și planuri de integritate; au raportat rezultatele autoevaluării Guvernului. Este regretabil că MAI nu a utilizat instrumentul de evaluare a riscurilor de corupție în procesul de reformare și a preferat să suspende procesul de autoevaluare pentru a-l finaliza doar la finele anului 2012. Și mai regretabil este că, potrivit situației la 01.01.2013, MAEIE nu a reușit să adopte Planul de integritate.

Anumite deficiențe se constată pentru MEC și ARFC în partea ce ține de componența grupurilor de autoevaluare, nefiind întocmai respectate exigențele prescrise de pct. 4 din Metodologia de evaluare a riscurilor de corupție în instituțiile publice, aprobată prin HG nr. 906/2008. În condițiile în care nici o autoritate nu a avut inspirația să extindă procesul de evaluare a riscurilor de corupție asupra instituțiilor subordonate, merită cea mai înaltă apreciere eforturile în acest sens ale SV.

Este regretabilă lipsa de reacție din partea Guvernului, căruia i s-au raportat rezultatele autoevaluării riscurilor de corupție. Doar o singură autoritate (MED) a comunicat că Guvernul a dispus realizarea Planului de integritate.

O problemă majoră constă în înțelegerea într-un sens restrictiv de către APC a transparenței procesului de evaluare, principiu garantat de prevederile pct. 3 din Metodologia de evaluare a riscurilor de corupție în instituțiile publice, aprobată prin HG nr. 906/2008. Astfel, rezultatele autoevaluării au putut fi găsite doar pe site-urile ale 6 APC (MJ, MM, MED, MTS, MMPSF, ARFC).

Implementarea acestei politici a fost evaluată pe parcursul anului 2011 în patru APC (MMPSF, MTIC, MED, IFPS). Astfel, pentru anul 2012 comparativ cu situația din 2011 constatăm că MED și MTIC au progresat spre deosebire de MMPSF, care a evitat să ofere informații referitor la o bună parte a indicatorilor de monitorizare. Deși HG nr. 615/2005 nu este aplicabilă nemijlocit IFPS, în această instituție, pe segmentul respectiv, se atestă o situație mai bună, decât în MMPSF și MTIC.

Concluzii și recomandări: HG nr.615/2005 instituisse niște începuturi ale mecanismului intern de prevenire a corupției în cadrul instituțiilor publice. Este evident că odată cu intrarea în vigoare a Legii nr. 90-XVI din 25.04.2008 cu privire la prevenirea și combaterea corupției, care conține în art. 14 alin. (2) prevederi similare, HG nr.615/2005 și-a pierdut oportunitatea. Tot atât de evidentă este dublarea, la moment, a procedurilor de evaluare. Or, obligația autorităților publice centrale prevăzută de art. 14 alin. (2) din legea menționată este asigurată prin HG nr. 906/2008. Evaluarea riscurilor de corupție ar fi trebuit să imprime eficiență mecanismului intern de prevenire a corupției, mecanism care urma să fie axat asupra riscurilor instituționale specifice și reale. Efectul scontat al punerii în aplicare a HG nr.906/2008 a fost deformalizarea acțiunilor întreprinse de către autorități în prevenirea corupției. Acest lucru, însă, ar putea să rămână irealizat. Autoritățile ar putea și în continuare să-și trateze obligațiile formalist. Acest fapt se atestă prin: tergiversarea procedurilor de autoevaluare; informațiile generale, incomplete, confuze și irelevante oferite de către unele entități în cadrul monitorizării; neextinderea evaluării asupra instituțiilor subordonate, deși anume aceste instituții exercită cele mai vulnerabile activități. Acțiunile preventive ar putea rămîne o povară instituțională, neînțelegîndu-se utilitatea acestora. Autoevaluarea riscurilor de corupție, care, în esență, este un instrument de îmbunătățire a managementului intern, ar putea să nu imprime o schimbare a viziunii.

Cu certitudine, formalismul în abordare este determinat de sentimentul de provizorat în funcție pe care îl au conducătorii autorităților. Această cauză este amplificată și de:

- Lipsa unor standarde de integritate instituționale, care ar ghida autoritățile publice în procesul de autoevaluare, precum și ar servi drept reper pentru CNA în procesul de monitorizare și analiză a implementării politicii;
- Lipsa unei reacții din partea Guvernului în ce privește eforturile depuse de către autorități în prevenirea corupției. Acest lucru descurajează autoritățile, alimentând convingerea că în fapt Guvernul nu este interesat de implementarea politicilor anticorupție de către APC;
- Lipsa de transparență a rezultatelor autoevaluării riscurilor de corupție, fapt care va conserva actuala stare de lucruri. Or, opinia publică, prin presiuni exercitate, poate îmbunătăți situația.

Problemele în aplicarea mecanismului intern de prevenire a corupției ar putea fi depășite prin:

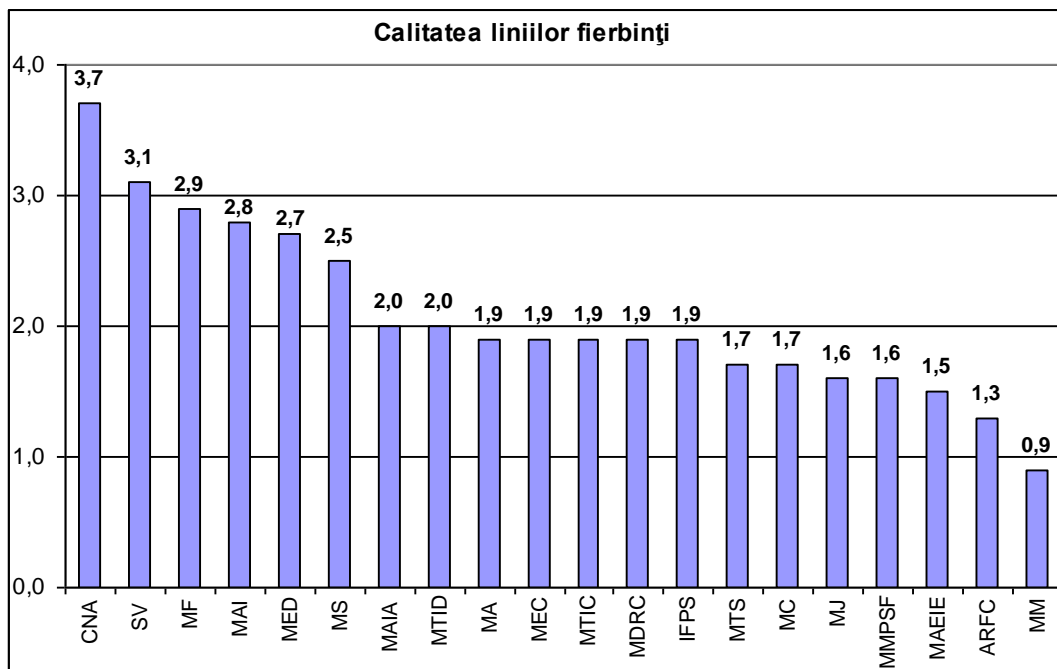
- Extinderea procedurilor de autoevaluare a riscurilor de corupție asupra instituțiilor subordonate autorităților publice, în special - asupra celor cu riscuri sporite de corupție;
- Elaborarea unor standarde de integritate instituțională;
- Îmbunătățirea procesului de monitorizare efectuat de către CNA a evaluării riscurilor și a implementării planurilor de integritate prin presiuni exercitate asupra autorităților și prin presiuni exercitate asupra Guvernului care ar trebui să sancționeze orice eșec instituțional în aplicarea mecanismului intern de prevenire a corupției;
- Transparentizarea procedurilor de autoevaluare, a rezultatelor autoevaluării, a analizelor CNA la acest compartiment prin plasarea informațiilor/documentelor de rigoare pe site-urile instituționale.

7. Sporirea calității liniilor fierbinți

Cadrul legal: În prezent, activitatea liniilor fierbinți este reglementată de art.14, alin.(2), lit.b) din Legea nr. 90-XVI din 25.04.2008 cu privire la prevenirea și combaterea corupției. Până la 19.11.2012 (data abrogării HG nr.615 din 28.06.2005), activitatea liniilor fierbinți mai era reglementată de Hotărârea Guvernului nr.615 din 28.06.2005 privind unele măsuri de prevenire a corupției și protecționismului în cadrul instituțiilor publice.

Repere metodologice: verificarea informației de pe site-urile APC; solicitarea de informații de la APC; tehnica „Petiționarul misterios”.

Implementare în cadrul autorităților. Toate instituțiile monitorizate au linii fierbinți anticorupție, a căror denumire diferă de la o instituție la alta (linie anticorupție, telefon de încredere, linia verde). Majoritatea instituțiilor au asigurat o vizibilitate satisfăcătoare a numărului de telefon a liniei anticorupție, prin plasarea acestuia fie pe pagina de start a site-ului instituției, fie prin crearea unui compartiment distinct “Anticorupție” pe site. Totuși, în 4 APC (MM; MED; MTIC; MAEIE) numerele liniei fierbinți au fost greu identificate pe site, iar în MJ numărul de telefon anticorupție a putut fi aflat doar din anticamera ministrului. Șase APC (ME; MF; MA; MAIA; MTID; CNA) din 20 monitorizate s-au dotat cu numere de telefon ușor memorabile.



Șase APC (MF; MDRC; MED; MTIC; ARFC; CNA) au indicat că în cadrul acestora există persoane responsabile, desemnate printr-un document intern, de linia fierbinte anticorupție. Patru APC (MA; MTID; MM; MTS) au indicat expres că nu au desemnat o persoană responsabilă de linia anticorupție, iar 9 APC (ME; IFPS; SV; MJ; MAI; MAEIE; MAIA; MMPSF; MS) au evitat să răspundă la această întrebare. O singură APC (MC), în general, nu a prezentat vreun răspuns la solicitările CAPC.

Aplicarea “tehnicii petiționarului misterios”, prin adresarea expresă a întrebării privind desemnarea în cadrul APC a unei persoane responsabile de linia fierbinte anticorupție a permis următoarele constatări: în șapte APC (ME; MF; MJ; MDRC; MAIA; MTID; MC) există o persoană desemnată, responsabilă de linia anticorupție; în două APC nu a fost desemnată o persoană responsabilă pentru linia fierbinte anticorupție (MMPSF; MTS), în unsprezece APC (IFPS; SV; MAI; MAEIE; MA; MM; MED; MS; MTIC; ARFC;

CNA) funcționarii de la linia fierbinte anticorupție nu au putut/nu au dorit să răspundă la întrebarea privind existența unei persoane desemnate, responsabile de linia fierbinte anticorupție.

Potrivit informației primite de la APC, în șase APC (MF; IFPS; SV; MAI; MED; CNA) liniile fierbinți anticorupție sînt instituite în cadrul unor instituții specializate, în patru APC (MA; MDRC; MAIA; ARFC) liniile fierbinți anticorupție nu sînt în cadrul subdiviziunilor specializate, opt APC (ME; MJ; MAEIE; MMPSF; MS; MTIC; MM; MTS; MTID) au evitat să răspundă la întrebarea privind locația instituțională a liniilor fierbinți anticorupție.

Pe parcursul anului 2012, majoritatea APC au înregistrat apeluri telefonice la linia fierbinte anticorupție, cu excepția a patru instituții (MAIA; MTID; MTS; ARFC). Din numărul total de apeluri înregistrate la liniile fierbinți anticorupție doar la cinci APC (SV; MAI; MED; CNA; MS) o parte din apelurile înregistrate se refereau la preținse acte de corupție. Trei APC (MF; MAEIE; MA) deși nu au raportat apeluri care se refereau la preținse acte de corupție, totuși au indicat că în cadrul instituției, acestea au fost soluționate. Doar o singură autoritate - Ministerul Educației, a relatat cazuri de corupție, înregistrate la linia fierbinte anticorupție, la CNA.

În 2011 TI-Moldova a monitorizat aplicarea acestei politici în 4 APC (MMPSF, MED, MTIC, IFPS). Comparativ cu 2011, nu se atestă o îmbunătățire a situației în contextul implementării și funcționării liniilor fierbinți anticorupție. Chiar și după publicarea, în anul 2011, de către TI-Moldova a raportului de monitorizare a politicilor anticorupție implementate de către MMPSF, MED, MTIC, IFPS lucrurile au rămas neschimbate. Astfel, la MMPSF – linia fierbinte este una „moartă”, la MTIC – linia fierbinte este robotizată, oferind posibilitatea înregistrării unui mesaj, iar MED și IFPS dispun de linii fierbinți anticorupție funcționabile.

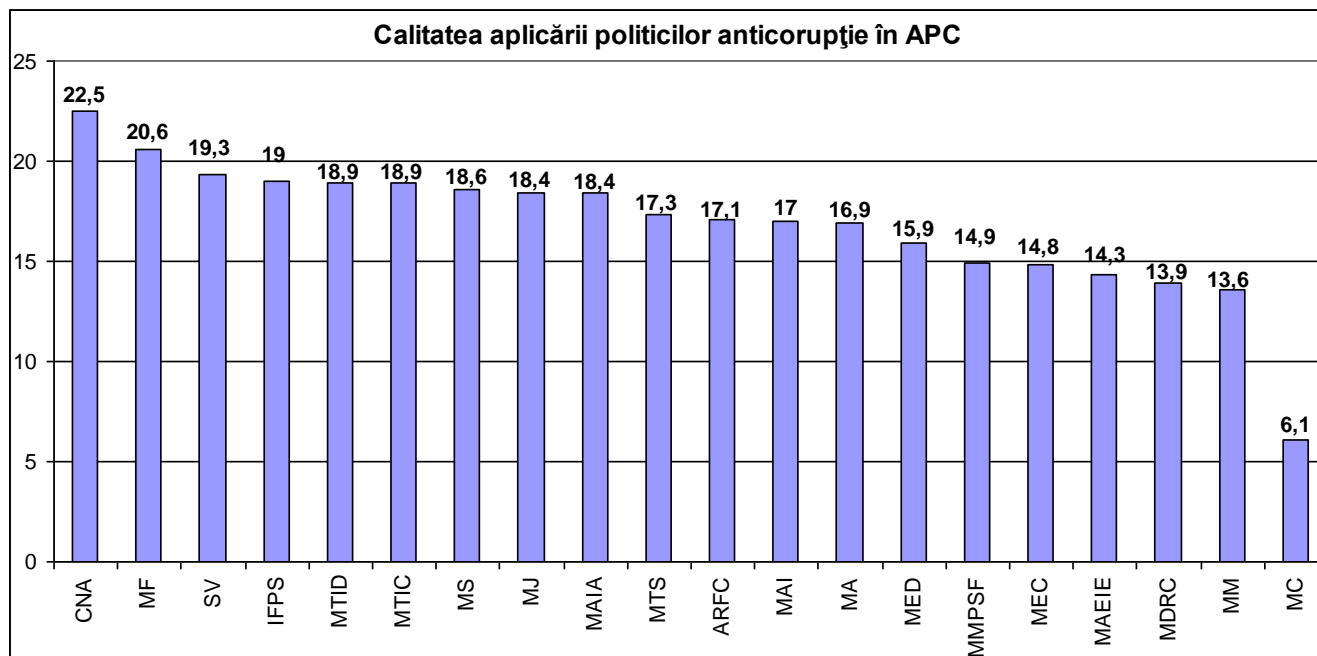
Concluzii și recomandări: Toate instituțiile monitorizate au linii fierbinți anticorupție, fiind asigurată o vizibilitate satisfăcătoare a numărului de telefon a liniei anticorupție. În majoritatea APC, liniile anticorupție nu sînt instituite în cadrul unor subdiviziuni specializate și nu există persoane responsabile de funcționarea liniilor fierbinți, special desemnate. Această situație are un impact negativ asupra bunei funcționări a liniilor telefonice anticorupție, iar drept dovadă constituie numărul mic atît a instituțiilor, care au înregistrat apeluri care se refereau la preținse acte de corupție, cît și acelor care au relatat cazurile respective la CNA.

În rezultatul monitorizării au fost formulate următoarele recomandări:

- Instituirea unui cadru regulator privind liniile fierbinți anticorupție;
- Asigurarea de către autoritățile publice centrale a unei vizibilități sporite a numerelor de telefon a liniilor fierbinți anticorupție;
- Desemnarea în cadrul autorităților publice a persoanelor responsabile de comunicare cu cetățenii în cadrul liniilor anticorupție, care să posede competențele și abilitățile necesare;
- Asigurarea funcționării continue a liniilor anticorupție, indiferent de perioada concediilor anuale sau de boală a persoanelor responsabile de linia anticorupție;
- Extinderea căilor de informare a publicului despre oportunitățile accesării liniilor fierbinți.

Clasamentul final al APC în funcție de calitatea politicilor anticorupție aplicate

Pentru a generaliza rezultatele APC pe toate politicile anticorupție aplicate, au fost însumate punctajele atribuite autorităților în profilul fiecărei politici monitorizate și întocmit următorul clasament.



Scorurile APC în profilul politicilor anticorupție

	Tratarea CI	Declararea veniturilor și proprietății	Calitatea paginilor web	Gestiunea finanțelor publice	Sistemul de petiționare	Mecanismul intern de prevenire a corupției	Linii fierbinți	Total
CNA	3,4	2	2,8	3	3,8	3,8	3,7	22,5
MF	2,8	2,3	2,8	3,4	3,4	3	2,9	20,6
SV	2,7	1,3	3	2,6	3,1	3,5	3,1	19,3
IFPS	3	2,3	3,6	2,4	2,8	3	1,9	19
MTID	3	2,8	2	3,1	2,2	3,8	2	18,9
MTIC	2,2	3	2,9	2,7	3,4	2,8	1,9	18,9
MS	1,6	2,2	3,3	2,4	3,8	2,8	2,5	18,6
MJ	3,3	2,8	3,4	1,6	2,2	3,5	1,6	18,4
MAIA	2,8	2	2,1	2,7	3,5	3,3	2	18,4
MTS	2,5	1,8	2,7	2,7	2,4	3,5	1,7	17,3
ARFC	3	2,7	1,5	2,6	2,5	3,5	1,3	17,1
MAI	0,7	0,7	2,9	3,2	3,7	3	2,8	17
MA	1,3	2	2,7	1,8	3,4	3,8	1,9	16,9
MED	1,6	2	2,7	1	2,1	3,8	2,7	15,9
MMPSF	2,2	2,2	3	2,3	1,6	2	1,6	14,9
MEC	1,5	1,8	2,3	1,1	3,4	2,8	1,9	14,8
MAEIE	1,8	1,3	2,4	3,4	2,1	1,8	1,5	14,3
MDRC	2	1,5	1,8	2,6	3,1	1	1,9	13,9
MM	1,5	0,7	2,8	2,7	2,2	2,8	0,9	13,6
MC	0,6	1	2,6	0	0,2	0	1,7	6,1

Monitorizarea politicilor anticorupție în cadrul APC pe parcursul anului 2012 a permis să constatăm că autoritățile dispun de un cadru legal și instituțional satisfăcător pentru prevenirea corupției. Cu toate acestea, APC au asigurat o implementare selectivă a actelor normative relevante, ceea ce a diminuat din impactul politicilor anticorupționale.

Totodată, constatăm existența la nivelul APC a unui formalism în abordarea prevenirii corupției, care pare a fi determinat de sentimentul de provizorat în funcție pe care îl au conducătorii autorităților în lipsa unei reacții a guvernanților în ceea ce privește eforturile depuse de autorități în prevenirea corupției. Aceasta descurajează autoritățile, alimentând convingerea că guvernanții nu sunt interesați de implementarea politicilor anticorupție în APC.

Deficiențele enunțate mai sus, precum și lipsa unei răspunderi, susținută de sancțiuni efective pentru neimplementarea politicilor anticorupție a generat situația în care rezultatele implementării politicilor anticorupție, deși impresionante ca număr, nu sunt vizibile și sunt departe de a fi resimțite de publicul larg.