



# Monitorizarea politicilor anticorupție în autoritățile publice centrale în anul 2013

Coordonatori de proiect: Lilia Carasciuc, Galina Bostan

Experți: Ianina Spinei, Mariana Kalughin, Maria Ciubotaru, 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 în cadrul Programului Buna Guvernare. Opiniile exprimate reflectă poziția autorilor și nu reprezintă în mod neapărat punctul de vedere al finanțatorului*

**Chișinău 2014**

## Cuprins

<i>Abrevieri</i>	3
<i>Sumar executiv</i>	4
<b>Raport generalizat privind aplicarea politicilor anticorupție în autoritățile publice centrale</b>	
<b>1. Declararea și controlul veniturilor și proprietății</b>	<b>13</b>
<b>2. Tratarea conflictelor de interese și de promovare a standardelor etice</b>	<b>17</b>
<b>3. Calitatea paginilor web ale autorităților publice</b>	<b>24</b>
<b>4. Promovarea transparenței și responsabilității în gestiunea finanțelor publice</b>	<b>28</b>
<b>5. Eficientizarea sistemului de petiționare</b>	<b>32</b>
<b>6. Aplicarea mecanismului intern de prevenire a corupției</b>	<b>37</b>
<b>7. Sporirea calității liniilor fierbinți</b>	<b>40</b>
<b>8. Clasamentul final al APC în funcție de calitatea politicilor anticorupție aplicate</b>	<b>42</b>

***Abrevieri:***

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

## Sumar executiv

Transparency International – Moldova (TI-Moldova) și Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției (CAPC) au efectuat în 2013, în cadrul proiectului „Monitorizarea implementării politicilor anticorupție în autoritățile publice centrale”, susținut de Fundația Soros – Moldova, o nouă etapă de monitorizare a politicilor anticorupție în 20 de autorități publice centrale (APC).

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

**Obiectul monitorizării** l-au constituit următoarele politici anticorupție:

TI-Moldova:

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

CAPC:

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

**Subiecți ai monitorizării** au fost următoarele 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 Național Anticorupție.

**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* 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<sup>1</sup>, fiind întocmite clasamente ale APC pe fiecare

<sup>1</sup> Unde 0 semnifică că APC nu a aplicat politica anticorupție/nu a oferit date care ar confirma aplicarea politicii, iar 4 - APC a aplicat politica pe deplin, potrivit prevederilor legale.

politică în parte (a se vedea diagramele inserate în capitolele prezentului raport). În final, prin însumarea punctajelor/scorurilor pe toate politicile aplicate de autorități, a fost întocmit un clasament general al APC privind calitatea politicilor anticorupție aplicate.

Metodologia a fost testată în 2012 și a permis evaluarea atât a nivelului de implementare a politicilor, cât și a calității măsurilor întreprinse de APC. Este de remarcat că în 2013, în legătură cu modificarea și completarea cadrului legal, monitorizarea pe unele politici a fost extinsă (tratarea conflictelor de interese și promovarea normelor etice, calitatea paginilor web, promovarea transparenței și responsabilității în gestiunea finanțelor publice).

Totodată, având în vedere că politicile anticorupție au fost monitorizate și în 2012, prezentul raport include și o analiză a schimbărilor intervenite în aplicarea lor.

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, aplicarea acesteia s-a îmbunătățit comparativ cu 2012. Totuși, se mai mențin anumite probleme, care, pentru unele APC, țin de toți indicatorii monitorizați: depunerea declarațiilor de venituri și proprietate, expedierea declarațiilor la CNI, identificarea încălcărilor. În mod special, remarcăm capacitatea redusă a APC de a urmări depunerea declarațiilor de către foștii angajați la expirarea unui an de la încetarea activității, precum și de a identifica încălcările, astfel nefiind asigurată sancționarea acestora. Bineînțeles, unele din aceste probleme sunt generate de cadrul legal defectuos și confuz, dar și de capacitățile de control reduse ale CNI.

#### ***Recomandări:***

- concentrarea eforturilor asupra asigurării depunerii declarațiilor la expirarea unui an de la încetarea unui an de la încetarea activității;
- continuarea instruirii de către CNI a persoanelor responsabile de colectarea declarațiilor, punând accent pe modul de sesizare a autorităților competente de constatarea și sancționarea încălcărilor comise;
- asigurarea, de către conducătorii APC, a aplicării sancțiunilor disciplinare persoanelor responsabile de colectarea declarațiilor în cazurile de neîndeplinire de către acestea a obligațiilor prevăzute de lege;
- sporirea responsabilității conducătorilor APC, prin prevederi legale exprese, care ar permite și sancționarea acestora pentru neasigurarea implementării politicii în cadrul autorității;
- sistematizarea prevederilor Legii nr. 1264/2002 și Legii nr. 16/2008 într-un act legislativ unic, care ar reglementa ambele domenii: declararea veniturilor și proprietății și declararea intereselor personale, inclusiv soluționarea conflictului de interese. Actul legislativ ar trebui să prevadă și un formular unic al declarației cu privire la interesele personale, venituri și proprietate;
- continuarea eforturilor CNI în lansarea unui sistem unic informațional automatizat securizat, care ar permite și completarea declarației on-line de către declaranți.

### ***Tratarea conflictelor de interese și de promovare a standardelor etice***

Majoritatea APC au întreprins măsuri pentru a aplica politica de tratare a conflictelor de interese și promovare a normelor etice, situația îmbunătățindu-se ușor comparativ cu 2012. APC au consolidat procesul depunerii declarațiilor de interese, majoritatea autorităților menționând că funcționarii au prezentat declarațiile în termen. Funcționarii au început să raporteze situațiile de conflicte de interese, însă numărul acestora este infim. APC au început să verifice respectarea Legii cu privire la conflictul de interese, identificând cazuri de neraportare a conflictelor de interese, de încălcare a restricțiilor și incompatibilităților și sesizând despre aceasta CNI. Cu toate acestea, capacitățile APC de a controla abaterile, de a depista și de a trata conflictele de interese sunt destul de joase.

CNI a intensificat colaborarea cu APC, a creat baza de date a persoanelor responsabile de colectarea declarațiilor. De asemenea, CNI a inițiat în 2013 un șir de controale privind eventuale încălcări ale Legii conflictului de interese, a constatat existența conflictelor de interese și a sesizat CNA în vederea aplicării sancțiunilor contravenționale. Totuși, resursele CNI (inclusiv financiare, de personal, informaționale, tehnice) sunt insuficiente pentru desfășurarea eficientă a activității. Capacitățile CNI de a realiza atribuțiile sunt destul de joase. O mare parte din deciziile CNI privind constatarea conflictelor de interese sunt contestate, Comisia se poate confrunta cu un val de contestații de acest gen în viitor. Partea motivațională care stă la baza actelor de constatare a CNI nu este publică.

O problemă importantă în cadrul legal rămâne lipsa răspunderii pentru luarea deciziilor/participarea la luarea deciziilor în situații de conflicte de interese, precum și a răspunderii pentru funcționarii de conducere responsabili care au admis situații de conflict de interese și/sau stare de incompatibilitate.

#### *Recomandări:*

- Introducerea răspunderii pentru luarea deciziilor/participarea la luarea deciziilor în situații de conflicte de interese, precum și a răspunderii pentru funcționarii de conducere responsabili care au admis situații de conflict de interese și/sau stare de incompatibilitate;
- Luarea de către APC a măsurilor de îmbunătățire a politicii monitorizate:
  - consolidarea capacităților de monitorizare internă a Legii cu privire la conflictul de interese și a Codului de conduită prin antrenarea în acest proces a subdiviziunilor de control/securitate internă;
  - introducerea în procesele verbale ale ședințelor organelor colegiale (comisiilor de angajare, achiziții publice etc.) a notificărilor dacă membrii acestora se află sau nu în situație de conflicte de interese;
  - sesizarea CNI despre cazurile de încălcare de către angajați a prevederilor Legii cu privire la conflictul de interese;
  - instruirea continuă a angajaților la subiectele ce țin de conduita etică și tratarea conflictelor de interese, cu atenționarea despre obligativitatea raportării CI;
  - informarea publicului despre rezultatele aplicării politicii, inclusiv prin intermediul paginilor web.
- Sporirea capacităților CNI de a supraveghea respectarea legislației: asigurarea cu resurse financiare și de personal necesare (inclusiv crearea unei secții juridice cu angajarea personalului calificat); majorarea salariilor; asigurarea conexiunii la bazele de date ale furnizorilor de informații;
- Transparentizarea activității CNI: publicarea motivației care stă la baza constatării conflictelor de interese, publicarea rezultatelor votării membrilor CNI; anunțarea prealabilă pe pagina web a agendei ședințelor;
- Implicarea mai activă a CNI în instruirea angajaților APC și comunicarea cu acestea: organizarea de seminare, ateliere de lucru pentru a discuta problemele și face schimb de experiență în aplicarea politicii; inserarea pe pagina web a unei rubrici destinate răspunsurilor la întrebările frecvente ale APC;
- Asigurarea trasabilității dosarelor de control inițiate de CNI (de la pornirea dosarului până la luarea deciziei definitive a instanței);
- Elaborarea unui ghid pentru APC privind modul de documentare și soluționare a CI.

#### *Calitatea paginilor web ale autorităților publice*

Rezultatele monitorizării atestă că majoritatea APC au întreprins măsuri pentru a asigura funcționarea paginilor web și a respecta cerințele privind conținutul acestora. Comparativ cu 2012, aplicarea politicii s-a îmbunătățit. Deși autoritățile au plasat pe paginile web multiple informații obligatorii despre activitatea lor, totuși, ca și anterior, unele informații sunt insuficiente sau lipsesc, de ex., rezultatele controalelor/auditurilor, planificarea și executarea bugetelor, declarațiile de venituri și proprietate ale conducerii, planificarea achizițiilor publice și rezultatele acestora. De asemenea, rămâne dificilă trasarea proiectelor de documente ce

țin de transparența decizională, nu întotdeauna se oferă informații complete despre programele și proiectele de asistență tehnică beneficiari ai cărora sunt APC. Există carențe la actualizarea informațiilor.

#### *Recomandări:*

- Completarea informațiilor obligatorii prevăzute de HG nr.188/2012 cu următoarele date:
  - componența organelor colegiale (comisiilor/grupurilor de lucru pentru achizițiile publice, încadrarea în serviciu, distribuirea fondurilor pentru ONG etc. și actele administrative prin care au fost instituite);
  - informațiile privind achizițiile publice (planul anual, anunțurile, deciziile Grupului de lucru, datele privind contractele încheiate: firma contractantă, data încheierii contractului, valoarea acestuia);
  - măsurile anticorupție (persoana responsabilă de activitatea anticorupție, planul de integritate, raportul privind implementarea planului de integritate, raportul privind evaluarea riscurilor de corupție);
- Atenționarea APC despre necesitatea:
  - elaborării unui Regulament intern privind modul de publicare și actualizare a materialelor pe pagina web sau revizuirii regulamentelor existente în vederea conformității acestora prevederilor HG 188/2012;
  - plasării/completării paginilor web cu informații obligatorii, în special: rezultatele controalelor și auditurilor efectuate, planificarea și executarea bugetelor, programele de asistență tehnică, declarațiile de venituri și proprietate a conducerii, lista cadourilor și beneficiarilor acestora;
  - actualizării informațiilor pe paginile web cu indicarea datei plasării și persoanei/subdiviziunii responsabile;
- Elaborarea unui format unic al rubricii *Transparența decizională* a paginilor web (eventual, după exemplul MJ) care ar facilita posibilitatea trasării proiectelor de documente.

#### ***Promovarea transparenței și responsabilității în gestiunea finanțelor publice***

Rezultatele monitorizării atestă mai multe probleme în aplicarea politicilor anticorupție în gestionarea finanțelor publice. Astfel, doar o parte din banii publici trec prin procedura de achiziții publice, majoritatea procurărilor fiind efectuate prin proceduri de achiziții de mică valoare și dintr-o singură sursă. În jumătate din autorități procesul de planificare a achizițiilor publice nu este transparent. Sunt parțial transparente și rezultatele atribuirii contractelor de achiziții publice, de obicei, ele se publică cu abateri și întârzieri majore de la termenul stabilit în lege.

Este destul de jos nivelul de transparență și responsabilitate în realizarea recomandărilor Curții de Conturi. APC nu publică, de regulă, informațiile despre măsurile întreprinse pentru realizarea recomandărilor Curții. Sunt extrem de rare practicile de responsabilizare a persoanelor vinovate de încălcările constatate în cadrul auditurilor Curții de Conturi. În ce privește efectuarea auditului intern, o treime din APC n-au efectuat nici o misiune de audit. Majoritatea APC în care au fost efectuate atare audituri nu deschid informația despre impactul acestora.

Privitor la transparența bugetară, două treimi din APC n-au publicat pe paginile web informațiile despre planificarea și executarea bugetelor, deseori informațiile respective nu au fost actualizate.

#### *Recomandări*

- Pentru asigurarea transparenței procesului de achiziții publice:
  - revizuirea procedurii de planificare și desfășurare a achizițiilor publice pentru a preveni divizarea lor în contracte de mică valoare;
  - clarificarea procedurii și termenului de publicare de către autorități a planului anual de achiziții, precum și clarificarea termenului de publicare a avizelor de atribuire a contractelor de achiziții publice operatorilor economici;
  - introducerea sancțiunilor disciplinare pentru persoanele care încălcă prevederile legale;

- transparentizarea de către APC a întregului proces de achiziții publice, prin sistematizarea, structurarea și actualizarea informațiilor într-o manieră ușor accesibilă pe paginile web;
- Pentru asigurarea eficienței auditului intern:
  - asigurarea funcționării și consolidarea capacităților subdiviziunilor de audit intern ale APC, prin ocuparea posturilor vacante, suplinirea cu personal și instruirea acestuia;
  - desfășurarea misiunilor de audit intern, inclusiv de tip financiar și implementarea recomandărilor acestor misiuni;
  - cooperarea subdiviziunilor de audit intern ale APC cu Curtea de Conturi, expedierea de către autorități a planurilor și a rapoartelor anuale de audit intern la adresa Curții de Conturi;
- Pentru asigurarea eficienței auditului extern: majorarea termenului de aplicare a sancțiunilor disciplinare pentru încălcarea legislației, identificarea și sancționarea disciplinară a persoanelor responsabile de încălcările constatate de Curtea de Conturi;
- Pentru asigurarea transparenței bugetare a APC: plasarea pe pagina web a APC, la o rubrică distinctă, a unor informații detaliate și actualizate privind planificarea și executarea bugetului (atât pentru aparatul central al autorităților, cât și pentru subdiviziunile/instituțiile din subordinea acestora).

### ***Eficiențizarea sistemului de petiționare***

În urma analizei comparative a rezultatelor monitorizării sistemului de petiționare din cadrul APC pentru anul 2012 și 2013 se atestă o creștere a numărului de APC, care s-au dotat cu un sistem computerizat de gestionare a petițiilor/reclamațiilor/sesizărilor/adresărilor cetățenilor. La fel, s-a îmbunătățit informarea cetățenilor despre modalitatea de funcționare a sistemului de petiționare, în majoritatea APC fiind creată oportunitatea de a depune petiții în regim on-line. Cât privește implementarea efectivă a legislației cu privire la petiționare, situația rămâne nesatisfăcătoare în partea ce ține de respectarea termenelor de examinare a petițiilor, nefiind sancționați funcționarii responsabili. În domeniul instruirii funcționarilor, la fel, nu s-au înregistrat progrese.

Pe parcursul anului 2013 s-au înregistrat și unele regrese:

- în domeniul organizării primirii în audiență a cetățenilor de către conducerea APC;
- în domeniul furnizării de informații de interes public referitor la o serie de întrebări concrete adresate în conformitate cu Legea privind accesul la informație;
- cât privește atitudinea APC față de problemele petiționarilor, de cele mai multe ori petițiile au fost ignorate (această constatare se bazează pe rezultatele aplicării tehnicii ”*Petiționarul misterios*”).

Totodată, constatăm că în 2013 în domeniul sistemului de petiționare nu a fost implementată plinar nici o recomandare formulată în raportul de monitorizare a politicilor anticorupție în APC pentru anul 2012. Parțial au fost executate recomandarea cu privire la 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 și recomandarea cu privire la crearea unor compartimente speciale pe paginile web ale autorităților, prin care s-ar oferi posibilitatea expedierii petițiilor electronice.

Astfel, au fost reiterate *recomandările* formulate în Raportul de monitorizare a implementării politicilor anticorupție în APC în anul 2012, privind:

- Plasarea pe paginile web ale APC a informațiilor exhaustive privind modalitatea de depunere a petițiilor;
- Crearea unor compartimente speciale pe paginile web ale autorităților, prin care s-ar oferi posibilitatea expedierii petițiilor electronice;
- Revizuirea programului audiențelor conducerii instituțiilor;



- 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;
- Ameliorarea cadrului legal în domeniul petiționării.

### ***Aplicarea mecanismului intern de prevenire a corupției***

În perioada de monitorizare 2013, Hotărârea Guvernului nr.906 din 28.07.2008 cu privire la aprobarea Metodologiei de evaluare a riscurilor de corupție în instituțiile publice a fost modificată. Modificările, adoptate prin Hotărârea Guvernului nr.736 din 17.09.2013 au precizat principalele noțiuni utilizate în metodologia de evaluare a riscurilor de corupție, a stabilit atribuțiile angajaților CNA în cadrul activității grupului evaluare și a investit CNA cu atribuția de a selecta instituția care urmează să efectueze evaluarea.

Entitățile monitorizate (cu excepția MEC, MAEIE, MTS, MJ, MF, MAI) interpretează eronat prevederile HG, fie pentru a-și asigura confortul instituțional, fie din lipsă de voință de a schimba lucrurile. Din acest punct de vedere rolul angajaților CNA devine extrem de important, mai ales în lumina ultimelor modificări operate în HG nr.906/2008 și ținând cont de faptul că rezultatele monitorizării până în prezent, denotă mai degrabă rolul pasiv al CNA în acest domeniu.

Analiza comparativă a rezultatelor monitorizării aplicării mecanismului intern de prevenire a corupției în APC în 2012 și 2013 poate fi caracterizată prin expresia „batem pasul pe loc”: informații generale, incomplete, confuze și irelevante oferite de către unele entități în cadrul monitorizării; formalism în abordare; neextinderea evaluării asupra instituțiilor subordonate, deși anume aceste instituții exercită cele mai vulnerabile activități.

Totodată, constatăm că în 2013 a fost implementată parțial (doar la nivel de modificare a HG nr.906/2008) doar prima recomandare formulată în Raportul de monitorizare a implementării politicilor anticorupție în APC în anul 2012. În acest context, reiterăm *recomandările* formulate anterior :

- 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***

În urma analizei comparative a rezultatelor monitorizării liniilor fierbinți din cadrul APC pentru anul 2012 și 2013 se atestă o îmbunătățire a funcționării acestora, datorită creșterii gradului de vizibilitate a liniilor fierbinți anticorupție și creșterii numărului de APC, care au instituit liniile fierbinți anticorupție în cadrul subdiviziunilor specializate. Totodată, adoptarea la 25.10.2013 a Legii privind aprobarea Regulamentului de funcționare a sistemului liniilor telefonice anticorupție constituie o premiză esențială și necesară pentru consolidarea acestei politici anticorupție.

Cu toate acestea, în rezultatul monitorizării liniilor fierbinți pe parcursul anului 2013 au fost identificate unele curențe, care urmează a fi eliminate de către APC. Astfel, liniile fierbinți anticorupție nu sunt promovate suficient, la unele APC determinarea și postarea publică a numărului de telefon,

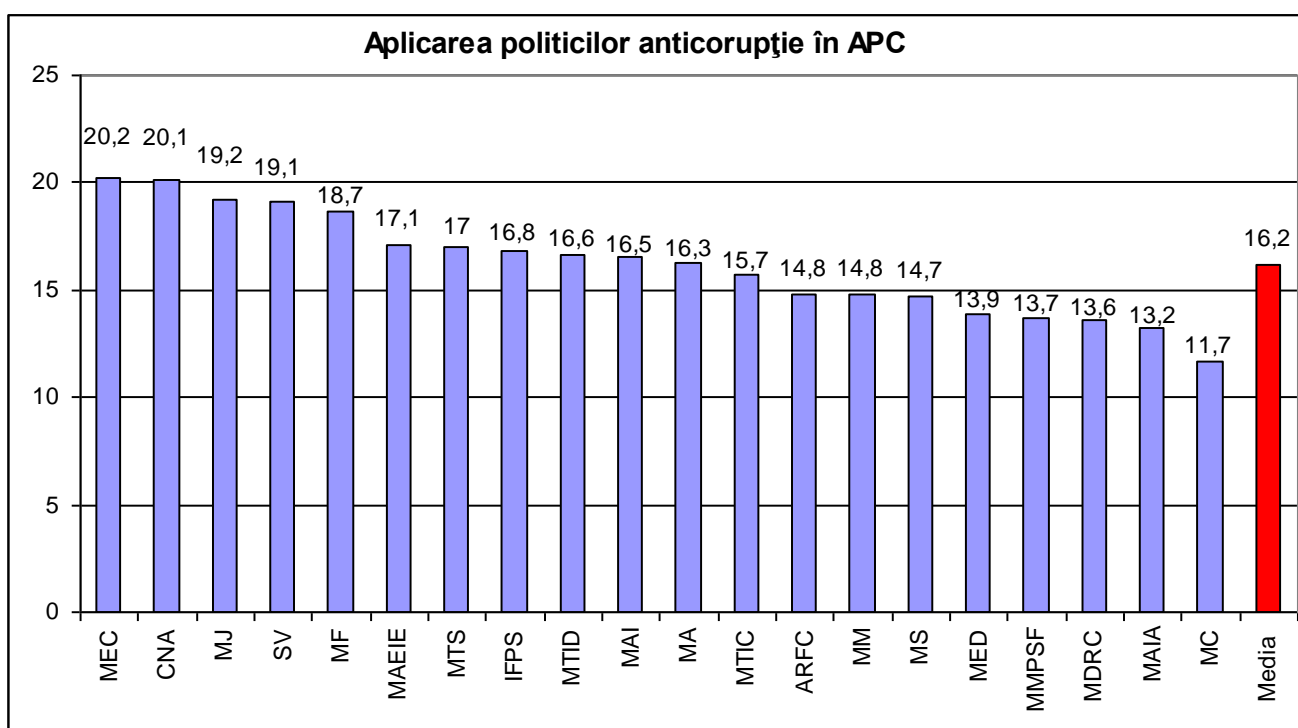
nefiind făcută corespunzător, iar identificarea acestuia este dificilă. Majoritatea APC nu au operatori instruiți, dedicați exclusiv sau în mare parte deservirii acestor linii fierbinți, cu respectarea unui orar prestabilit și făcut public. Operatorii liniilor fierbinți condiționează consultarea persoanelor la linia fierbinte anticorupție de prezentarea personală pentru depunerea unei plângeri și/sau nu reușesc să convingă cetățenii de păstrarea confidențialității.

Totodată, constatăm că în 2013 a fost implementată plenar doar recomandarea formulată în raportul de monitorizare a politicilor anticorupție în APC pentru anul 2012, despre instituirea unui cadru regulator privind liniile fierbinți anticorupție. În acest context, în corpul raportului de monitorizare au fost reiterate *recomandările* formulate anterior:

- 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 și a informării publicului despre programul de funcționare a liniilor fierbinți;
- 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 sunt următoarele.

APC	Tratarea CI	Declararea veniturilor și proprietății	Calitatea paginilor web	Gestiunea finanțelor publice	Sistemul de petiționare	Mecanismul intern de prevenire a corupției	Linii fierbinți	Total
MEC	2,8	2,7	3,1	3,1	3,1	3	2,4	<b>20,2</b>
CNA	3,6	2,5	2,6	2,6	2,3	3	3,5	<b>20,1</b>
MJ	3,3	2,5	3,6	3,3	2	1,8	2,7	<b>19,2</b>
SV	3	2,7	2,6	2,8	2	2,5	3,5	<b>19,1</b>
MF	3	2,7	3	3,2	1,3	3	2,5	<b>18,7</b>
MAEIE	2	2,7	2,6	3,2	2,3	3	1,3	<b>17,1</b>
MTS	2	2,7	2,6	2,5	3	2,7	1,5	<b>17</b>
IFPS	3	2,7	3,1	2,9	2,1	1,3	1,7	<b>16,8</b>
MTID	3	2,5	2	1,9	2,7	2,7	1,8	<b>16,6</b>
MAI	1,4	1,8	2,5	2,9	2,7	2	3,2	<b>16,5</b>
MA	2,7	3,3	2,3	2,1	2,7	1	2,2	<b>16,3</b>
MTIC	2	2,3	2,5	1,9	2,7	2,3	2	<b>15,7</b>
ARFC	2,3	2,6	2,2	2,5	1,3	1,8	2,1	<b>14,8</b>
MM	2,5	2,5	2,1	2,1	1,3	2,8	1,5	<b>14,8</b>
MS	1,7	2,8	3	2,6	1,4	1,5	1,7	<b>14,7</b>
MED	1,7	1,3	2,3	2	2,2	1,2	3,2	<b>13,9</b>
MMPS F	1,4	2	2,2	3	2,7	1,3	1,1	<b>13,7</b>
MDRC	1,7	2,5	2,2	2,3	1,3	1,7	1,9	<b>13,6</b>
MAIA	2,3	2	1,9	1,9	2,1	1,7	1,3	<b>13,2</b>
MC	1,7	2,7	1,9	1,3	1,8	0,8	1,5	<b>11,7</b>
<b>Media</b>	<b>2,4</b>	<b>2,5</b>	<b>2,5</b>	<b>2,5</b>	<b>2,2</b>	<b>1,9</b>	<b>2,1</b>	<b>16,2</b>

Autoritățile publice dispun de un cadru legal suficient pentru aplicarea politicilor anticorupție. În anul 2013 cadrul legal a fost consolidat, fiind adoptate un șir de legi importante, menite să asigure independența judecătorilor, să permită confiscarea extinsă a averilor dobândite prin acte de corupție, precum și să permită testarea integrității. A fost introdusă și o componentă nouă infracțiune - îmbogățirea ilicită. Au fost majorate sancțiunile pentru fapte de corupție și extinsă până la 15 ani interdicția de a ocupa funcții publice pentru cei condamnați pentru corupție. Au intervenit modificări și în cadrul normativ, inclusiv modificată Metodologia de evaluare a riscurilor de corupție în instituțiile publice, aprobat Regulamentul cu privire la evidența cadourilor și Regulamentul de funcționare a sistemului liniilor telefonice anticorupție, aprobate instrucțiunile privind modul de completare a declarațiilor de venituri și proprietate și de interese personale. Cu toate acestea, *există lacune și omisiuni care împiedică bună aplicare a politicilor* (în special, în Legea privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății, Legea cu privire la conflictul de interese, Legea cu privire la Comisia Națională de Integritate).

În 2013 a început să activeze Comisia Națională de Integritate. *Nefiind asigurată în măsură suficientă cu mijloace financiare, personal calificat, resurse informaționale, tehnice etc., rezultatele înregistrate de Comisie în supravegherea respectării legislației din domeniu au fost destul de modeste.* CNI a<sub>11</sub>

început să plaseze declarațiile de venituri și proprietate și interese personale în formă scanată pe pagina sa web, a creat baza de date a persoanelor responsabile de colectarea declarațiilor, a organizat un șir de instruire pentru colecții de declarații și angajații APC. CNI a inițiat în 2013 circa 120 dosare de control în care erau vizate persoane din autoritățile publice centrale și locale, mai mult de jumătate din dosare fiind axate pe potențiale conflicte de interese și incompatibilități<sup>2</sup>. În mare parte, controalele au fost pornite în baza informațiilor jurnaliștilor de investigație, sesizărilor ONG-urilor și APC. *Cea mai mare parte a actelor de constatare a CNI au fost contestate. Partea motivațională care stă la baza actelor de constatare a CNI nu este publică. În lipsa unei sistem informațional automatizat al declarațiilor, verificarea acestora de CNI rămâne problematică.*

La general, APC monitorizate au depus eforturi pentru a asigura implementarea politicilor anticorupție în 2013. Comparativ cu anul precedent, autoritățile au avansat în aplicarea politicilor: declararea veniturilor și proprietății, tratarea conflictelor de interese și promovarea normelor etice, calitatea paginilor web, funcționarea liniilor fierbinți. Privitor la aplicarea altor politici nu au fost constatate progrese. Cele mai bune realizări în aplicarea politicilor anticorupție le-au avut MEC, CNA, MJ, SV, cele mai slabe – MAIA și MC. Este de remarcat că APC monitorizate au oferit, de obicei, informații complete și explicite în confirmarea aplicării politicilor, cu toate acestea, *au fost și situații când autoritățile au evitat să prezinte sau au prezentat informații incomplete, confuze și irelevante. În unele cazuri autoritățile au dat dovadă de formalism în abordarea subiectelor referitoare la politicile anticorupție, precum și nu au extins aplicarea politicilor asupra instituțiilor subordonate, deși acestea exercită activități vulnerabile la corupție.*

---

<sup>2</sup> CNI, *Raport de activitate pentru perioada anului 2013*, [http://www.cni.md/Upload/Raport\\_final\\_2013\\_ro.pdf](http://www.cni.md/Upload/Raport_final_2013_ro.pdf)

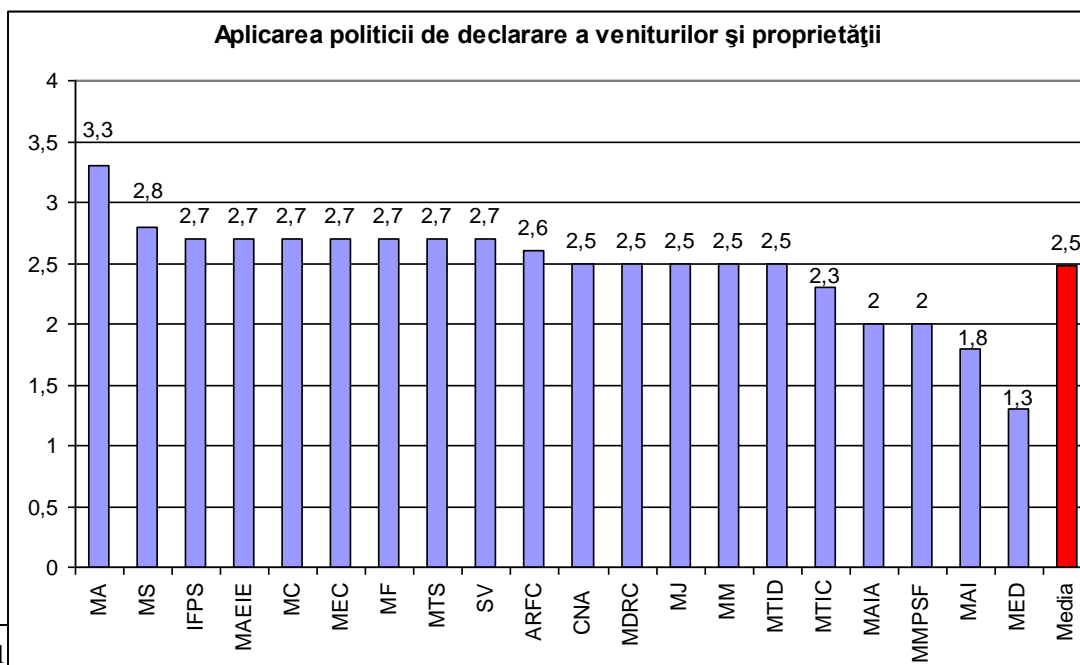
# Raport generalizat privind aplicarea politicilor anticorupție în autoritățile publice centrale

## 1. Declararea veniturilor și proprietății

**Cadrul legal aplicabil:** 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)<sup>3</sup>.

**Repere metodologice.** Monitorizarea s-a efectuat în baza informațiilor obținute în scris de APC monitorizate (perioada de referință – a.2013), care au fost confruntate cu datele oferite de Comisia Națională de Integritate (CNI). Evaluarea nivelului de implementare a politicii s-a efectuat pornind de la indicatorii: depunerea declarațiilor în temeiul art. 8 alin. (1) din Legea nr. 1264/2002; depunerea declarațiilor în temeiul art. 8 alin. (2) din Legea nr. 1264/2002; depunerea declarațiilor în temeiul art. 8 alin. (3) din Legea nr. 1264/2002; depunerea declarațiilor în temeiul art. 8 alin. (5) din Legea nr. 1264/2002; expedierea declarațiilor CNI; identificarea încălcărilor.

**Implementare în cadrul autorităților.** Rezultatele monitorizării atestă că APC au depus eforturi pentru a asigura implementarea politicii. Într-o măsură mai mare a reușit MA (3,3 puncte), fiind urmat de MS (2,8), precum și de IFPS, MAEIE, MC, MEC, MF, MTS, SV – clasate cu 2,7 puncte. De asemenea, la un nivel mai sus decât mediu se clasează ARFC (2,6), CNA, MDRC, MJ, MM, MTID – cu 2,5 puncte, dar și MTIC – cu 2,3 puncte. Două APC (MAIA și MMPSF) au acumulat exact media posibilă – 2 puncte, iar alte două APC s-au clasat sub medie: MAI<sup>4</sup> (1,8 puncte) și MED (1,3 puncte).



<sup>3</sup> Monitorul

<sup>4</sup> MAI nu a prezentat informații generalizate, informațiile fiind prezentate de subdiviziuni: Departamentul Forțelor de Frontieră (DPF); Departamentul Trupelor de Grăniceri (DTG); Direcția Generală Resurse Umane (DGRU); Inspectoratul General de Poliție (IGP – Direcția resurse umane); Serviciul Medical (SM); Serviciul Protecției Civile și Situațiilor Excepționale (STCSE); Serviciul Tehnologiei Informaționale (STI). În atare condiții, este evident că MAI, la nivel centralizat, nu dispune de informații generalizate privind declararea veniturilor și proprietății de către angajații întregului sistem. Astfel, nu este clar cum se asigură implementarea prevederilor art. 41 din Legea nr. 320 din 27.12.2012 cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului, potrivit cărora subdiviziunea specializată subordonată MAI trebuie să întreprindă măsuri pentru asigurarea integrității profesionale a polițistului, inclusiv prin monitorizarea stilului de viață, pentru identificarea corespunderii nivelului de trai al polițistului cu nivelul legal de remunerare a acestuia și a persoanelor cu care locuiește împreună. Procedura de desfășurare a monitorizării stilului de viață al polițistului se stabilește prin ordinul ministrului afacerilor interne. Rezultatul monitorizării stilului de viață al polițistului se remite angajatorului care examinează materialele prezentate și apreciază ca pozitiv sau negativ rezultatul acesteia. De altfel, aceste competențe se suprapun anumitor competențe ale CNI. Referitor la inacceptabilitatea acestor suprapuneri, inclusiv și în cazul CNA versus CNI, ne-am expus cu altă ocazie.

Având în vedere că implementarea acestei politici a fost monitorizată și evaluată anterior, este de menționat că, comparativ cu situația din perioada de referință anterioară (anul 2012), treisprezece autorități progresat: IFPS, CNA, MA, MAEIE, MAI, MC, MDRC, MEC, MF, MM, MS, MTS, SV. O autoritate (MAIA) a rămas la aceeași poziție. Șase autorități (MJ, MTID, MED, MMPSF, MTIC, ARFC) au regresat.

La general, în pofida capacității reduse de control a CNI, precum și în pofida unui cadru legal care generează practici neuniforme (în mod special - depunerea/nedepunerea declarațiilor în cazul raporturilor de muncă suspendate, în cazul transferului dintr-o funcție în alta în cadrul APC, în cazul transferului dintr-o funcție în cadrul unei APC în altă funcție în cadrul altei APC), constatăm îmbunătățirea implementării politicii în APC. Scorul mediu obținut de APC în implementarea politicii este de 2,5 puncte. Pentru comparație, scorul mediu obținut de APC pentru 2012 a constituit 1,9 puncte.

Într-o manieră acceptabilă este asigurată depunerea declarațiilor în temeiul art. 8 alin. (1) din Legea nr. 1264/2002. Totuși, patru APC (MAI, MAIA, MED, MTIC) se confruntă cu anumite deficiențe în acest sens.

Într-o manieră mult mai bună este asigurată depunerea declarațiilor în temeiul art. 8 alin. (2) din Legea nr. 1264/2002. Însă, și la acest compartiment, sunt atestate probleme pentru două APC (MAI, MED).

În partea ce ține de asigurarea depunerii declarațiilor în temeiul art. 8 alin. (3) din Legea nr. 1264/2002, situația este mai gravă decât cea constatată pentru primii doi indicatori, șapte APC confruntându-se cu deficiențe în acest sens, și anume: CNA, MAEIE, MAI, MAIA, MED, MMPSF, MTIC.

Cea mai alarmantă stare de fapt se menține, ca și în perioada anterioară de referință, la depunerea declarațiilor în temeiul art. 8 alin. (5) din Legea nr. 1264/2002. Doar trei APC (MAI, MA, MTIC) au comunicat depunerea declarațiilor la expirarea unui an de la încetarea activității de către foștii săi angajați. Nu poate fi reținută referința unor APC la prevederile pct. 13 lit. d) din Instrucțiunea privind modul de completare a declarațiilor cu privire la venituri și proprietate, aprobată prin ordinul președintelui CNI nr. 5 din 08.02.2013, potrivit căroră după expirarea unui an de la încetarea activității până la data de 31 martie a anului următor declarația se depune personal de către declarant CNI. Prin aceste prevederi CNI și-a depășit limitele de competențe care i-au fost delegate prin pct. 4 lit. h) din Regulamentul Comisiei Naționale de Integritate, aprobat prin Legea nr. 180 din 19.12.2011. CNI a fost împuternicită să elaboreze și să aprobe Instrucțiunea privind modul de completare a declarațiilor cu privire la venituri și proprietate și a declarațiilor de interese personale, fără a i se acorda împuterniciri de reglementare a modului de depunere. Mai mult, prin prevederile pre-citate din actul departamental menționat, CNI a instituit norme primare de drept contrare prevederilor art. 9 alin. (2) din Legea nr. 1264/2002, toate tipurile de declarații urmând a fi depuse persoanelor responsabile de colectare. De altfel, aceste prevederi sunt contrare și unui din scopurile urmărite prin instituirea obligativității declarării veniturilor și proprietății la expirarea unui an de la încetarea activității – verificarea măsurii în care declarantii se conformează restricțiilor impuse la încetarea activității (capitolul IV din Legea nr. 16 din 15.02.2008 cu privire la conflictul de interese (Legea nr. 16/2008)). Or, angajatorul, care deține informații detaliate privind specificul activității fostului angajat, este unica autoritate capabilă să semnaleze încălcarea acestor restricții. Astfel, generalizând cele menționate, la emiterea actului departamental în cauză, au fost încălcate exigențele statuate prin art. 5 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 317 din 18.07.2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale - actul normativ întocmit pe baza unui act de nivel superior nu poate depăși limitele competenței instituite prin acel act și nici nu poate contraveni scopului, principiilor și dispozițiilor acestuia.

În partea ce ține de expedierea declarațiilor CNI, reținem că două APC (MED, MTIC) au depășit termenul stabilit prin art. 10 alin. (5) din Legea nr. 1264/2002.

Din contrapunerea informațiilor furnizate de către APC (numărul declarațiilor colectate) cu informațiile oferite de către CNI (numărul declarațiilor recepționate), ar reieși că unsprezece APC (CNA, MA, MAI, MDRC, MED, MEC, MJ, MM, MTID, MTIC, MTS) nu au asigurat expedierea tuturor declarațiilor colectate către CNI.

În ce privește identificarea încălcărilor, starea de fapt s-a îmbunătățit. Apreciem progresele la acest compartiment ale zece APC, și anume: ARFC, CNA, MA, MAEIE, MAI, MAIA, MEC, MED, MS, MTS, care au identificat anumite încălcări și au sesizat în acest sens CNI. Totodată, apreciem eforturile în acest sens ale CNI, care, în anul 2013, a inițiat 12 controale privind eventualele încălcări ale regimului juridic al declarării veniturilor și proprietății pe 12 subiecți ai declarării din cadrul APC monitorizate, și anume: CNA – 1 control; MAI – 4; MAIA – 1; MED – 2; MEC – 1; MF – 1; MM – 1; MS – 1. Totuși, numărul de controale inițiate (12) raportat la numărul total de declarații expediate de APC și recepționate de CNI (24437) constituie 0,08 % - randament departe de așteptările publice.

Și capacitatea APC de a identifica, precum și de a asigura urmărirea încălcărilor prevederilor Legii nr. 1264/2002 rămâne modestă. Astfel, jumătate din APC nu au raportat încălcări, deși se confruntă, cel puțin, cu problema nedepunerii declarațiilor de către foștii angajați la expirarea unui an de la încetarea activității.

Mai mult, mecanismul de sancționare a încălcărilor nu totdeauna se utilizează corect. Astfel, MA a comunicat aplicarea de avertismente unor persoane care au depus declarații cu întârziere, deși, în sensul art. 14 alin. (1) din Legea nr. 1264/2002, constituie abatere disciplinară - neîndeplinirea de către persoana responsabilă de colectarea declarațiilor a obligațiilor prevăzute de lege. Nedepunerea declarației de către subiectul declarării în termenele stabilite, în conformitate cu art. 14 alin. (2), constituie contravenție și urma a fi sancționată în condițiile art. 330<sup>2</sup> din Codul contravențional.

Bineînțeles, un rol esențial în implementarea politicii revine conducătorilor APC, care ar trebui să-și asume responsabilitatea în asigurarea acestui proces. În pofida încălcărilor comise de către unele persoane responsabile de colectarea declarațiilor la expedierea declarațiilor și extrasului autentificat din registrul de evidență a declarațiilor, nu se confirmă aplicarea de către conducătorii APC (MED, MTIC) ale sancțiunilor disciplinare față de persoanele vizate. Pentru comparație - 3 cazuri de acest gen anunțate de autoritățile publice locale, care au aplicat avertismente și mustrări collectorilor.

Alarmeză faptul că unii conducători ai APC nu numai nu-și conștientizează responsabilitatea în asigurarea implementării politicii în cadrul autorității, ci nu-și asumă responsabilitatea în depunerea propriilor declarații. Ne referim la ministrul tineretului și sportului care a încercat să se dezvinovățească pentru faptul că a întârziat să depună propria declarație, punând întreaga vină pe seama persoanei responsabile de colectarea declarațiilor, la răspunsul MTS fiind anexate și explicațiile acesteia adresate CNI.

**Concluzii și recomandări.** La general, implementarea politicii de declarare a veniturilor și proprietății în APC s-a îmbunătățit. Totuși, se mai mențin anumite probleme, care, pentru unele APC, țin de toți indicatorii monitorizați. În mod special, remarcăm capacitatea redusă a APC de a urmări depunerea declarațiilor de către foștii angajați la expirarea unui an de la încetarea activității, precum și de a identifica încălcările, astfel nefiind asigurată sancționarea acestora. Bineînțeles, unele din aceste probleme sunt generate de cadrul legal defectuos și confuz, dar și de capacitățile de control reduse ale CNI.

Reținând și o parte din recomandările expuse pentru perioada de referință anterioară și care mai rămân actuale, starea de fapt ar putea evolua prin:

- concentrarea eforturilor asupra asigurării depunerii declarațiilor la expirarea unui an de la încetarea unui an de la încetarea activității;
- continuarea, de către CNI, a activităților ce țin de instruirea persoanelor responsabile de colectarea

declarațiilor, precum și concentrarea în procesul de instruire asupra modului de sesizare a autorităților competente de constatarea și sancționarea încălcărilor comise;

- asigurarea, de către conducătorii APC, a aplicării sancțiunilor disciplinare persoanelor responsabile de colectarea declarațiilor în cazurile de neîndeplinire de către acestea a obligațiilor prevăzute de lege;
- sporirea responsabilității conducătorilor APC, prin prevederi legale exprese, care ar permite și sancționarea acestora pentru neasigurarea implementării potrivite a politicii de declarare a veniturilor și proprietății în cadrul autorității;
- sistematizarea prevederilor Legii nr. 1264/2002 și Legii nr. 16/2008 într-un act legislativ unic, care ar reglementa ambele domenii: atât declararea veniturilor și proprietății, cât și declararea intereselor personale, inclusiv soluționarea conflictului de interese. Actul legislativ sistematizat ar trebui să prevadă și un formular unic al declarației cu privire la interesele personale, venituri și proprietate. Astfel, se va evita abordarea nejustificată diferită a conceptelor (inclusiv în partea ce ține de termenele de depunere), se va evita dublarea informațiilor solicitate a fi declarate de către declaranți și se vor economisi resursele (inclusiv umane) ale CNI. Normele trebuie să fie univoce și cuprinzătoare, astfel excluzându-se intervențiile CNI, la nivelul actelor sale departamentale, prin instituirea unor norme de drept primare;
- continuarea eforturilor, de către CNI, în lansarea unui sistem unic informațional automatizat, dar și securizat, care ar permite și completarea declarației on-line de către declaranți. Ca urmare, procesul de declarare și control ar deveni mai economic și eficient, sporind și capacitățile CNI de a verifica informațiile conținute în declarații.

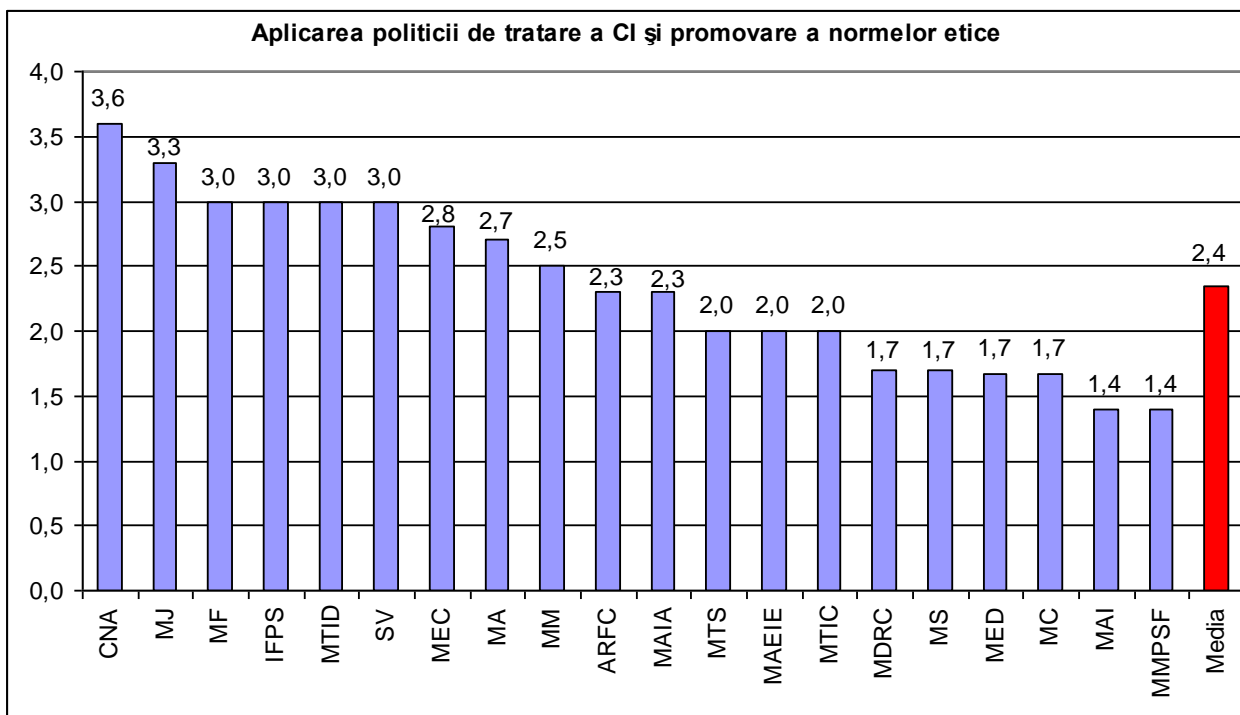


## 2. Tratarea conflictelor de interese și promovarea normelor etice

**Cadrul legal aplicabil:** 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), Hotărârea Guvernului nr.134 din 22.02.2013 privind stabilirea valorii admise a cadourilor simbolice, a celor oferite din politețe sau cu prilejul anumitor acțiuni de protocol și aprobarea Regulamentului cu privire la evidența, evaluarea, păstrarea, utilizarea și răscumpărarea cadourilor simbolice, a celor oferite din politețe sau cu prilejul anumitor acțiuni de protocol (HG 134/2013).

**Repere metodologice:** solicitarea în scris a informațiilor de la APC (perioada de referință: 01.01.2013 – 31.10.2013) și de la CNI (anul 2013), confruntarea informațiilor CNI cu cele oferite de APC monitorizate.

**Implementare în cadrul autorităților.** Rezultatele monitorizării atestă că majoritatea APC au depus eforturi pentru a aplica și consolida politica de tratare a conflictelor de interese și promovare a normelor etice, situația îmbunătățindu-se comparativ cu 2012. Cea mai bună prestație în aplicarea politicii o au CNA și MJ, cele mai slabe realizări fiind la MAI și MMPSF.



Având în vedere că această politica a fost monitorizată și în 2012, putem remarca că unele autorități au avansat în aplicarea ei (MEC, MA, CNA, MF, MM, MAEIE, MC), altele (MDRC, MMPSF) - au regresat, celelalte autorități și-au menținut pozițiile<sup>5</sup>.

Situația în profilul măsurilor aplicate este următoarea.

*Depunerea declarațiilor de interese personale (DIP)*

<sup>5</sup> Evoluțiile au fost apreciate în baza indicatorilor comparabili din 2013 și 2012: depunerea declarațiilor de interese personale, raportarea conflictelor de interese, familiarizarea angajaților cu prevederile legislației, existența sesizărilor privind încălcarea codului de conduită și luarea măsurilor de rigoare. (Notă – în 2013 a fost introdus un indicator nou care ține de crearea în APC a Comisiei de evidența a cadourilor, ținerea evidenței și publicarea listei cadourilor raportate de funcționari).

În general, APC monitorizate au întreprins măsuri pentru a asigura depunerea de către funcționari și demnitari a declarațiilor de interese personale (DIP). Sub aspect pozitiv este de remarcat că toate autoritățile au comunicat despre depunerea declarațiilor și au indicat numărul declaranților (pentru comparație: în 2012, 85% din APC au informat despre depunerea DIP, din ele 1/3 nu au indicat numărul declaranților). Informațiile oferite de APC arată că persoanele responsabile de colectarea declarațiilor asigură, de regulă, ținerea evidenței DIP depuse și expedierea acestora la CNI.

Și rezultatele sondajului funcționarilor publici realizat de TI-Moldova în 2013<sup>6</sup>, atestă momente pozitive în depunerea DIP. Majoritatea absolută a respondenților (84%) au remarcat că au depus DIP în 2013, ponderea lor sporind cu 24 puncte procentuale față de 2012. La fel, majoritatea celor care au depus declarațiile remarcă că au primit un document confirmativ și au semnat în registrul declarațiilor, ponderea acestora crescând considerabil comparativ cu 2012.

În ce privește respectarea termenelor depunerii DIP, 65% din APC au menționat că toți funcționarii au prezentat declarațiile în termen, iar 35% din autorități au remarcat despre abateri (MAEIE, MAIA, MED, MS, IFPS, MA, ARFC). Deși potrivit Legii cu privire la conflictul de interese<sup>7</sup>, autoritățile urmau să anunțe CNI despre nedepunerea în termen a declarațiilor, am putea presupune că nu toate APC s-au conformat acestei cerințe. Pare că doar IFPS a anunțat CNI despre un atare caz „a fost informată CNI că un funcționar fiscal nu a depus declarația ...”. Alte autorități, după toate probabilitățile, nu au informat CNI, rezumându-se la informarea declaranților: „persoanele au fost atenționate referitor la obligativitatea respectării termenelor de declarare” (MED); „persoanele au fost atenționate că vor purta răspundere conform legislației în vigoare” (MS); „persoanelor care nu au depus declarații de interese personale sau le-au depus cu încălcarea termenilor stabilite li s-au adus la cunoștință prevederile legislației” (MMPSF); „au fost scrise mesaje prin Intranet, despre faptul că colaboratorii urmează să depună declarații de interese personale și de faptul că vor fi sancționați de CNI” (MAEIE); „persoanele care nu au depus declarațiile în termen, au fost apelate adăugător și informate despre necesitatea depunerii de urgență a declarațiilor respective” (MAIA)<sup>8</sup>.

Din informațiile recepționate de la APC putem deduce că unele se confruntă în continuare cu dificultăți la colectarea DIP. Spre exemplu, MED a comunicat că nu poate oferi numărul persoanelor cu funcții de conducere și control în instituțiile din sistemul de învățământ de stat care urmează să depună DIP din motivul interpretării confuze în legislație a noțiunii „cu funcții de control”, precum și din cauză că declarațiile acestora se depun prin autoritățile publice locale. MAI nu a oferit date concludente despre depunerea DIP, posibile motive fiind numărul mare de angajați, eventuala lipsa a unui mecanism intern de colectare și procesare operativă a datelor despre declarațiile depuse, precum și suprapunerea procesului de reorganizare instituțională a MAI și a depunerii declarațiilor anuale.

A fost dificil de a confrunța informațiile APC despre declarațiile depuse cu datele respective ale CNI, întrucât Comisia a oferit numărul declaranților cu aproximație din motivul lipsei unei evidențe automatizate. Potrivit CNI, crearea unei baze de date interne de evidență a declarațiilor la începutul 2013 a fost practic imposibilă din lipsă de echipament și tehnică, precum și a insuficienței resurselor umane. De remarcat că informațiile oferite de CNA, MEC, MMPSF, MTIC, MTS, MAIA, MA, MM privind declarațiile inițiale și anuale depuse au corespuns datelor CNI.

#### *Raportarea conflictelor de interese (CI)*

Cea mai mare parte din APC monitorizate (75%) au comunicat că funcționarii nu au raportat situații de conflicte de interese în perioada de referință, trei autorități (SV, CNA și ARFC) au informat despre atare

<sup>6</sup> TI-Moldova, *Rezultatele sondajului funcționarilor publici privind aplicarea politicilor anticorupție în APC*, 2014, <http://www.transparency.md/Docs/Rezultatele%20sondajului%20CI%20in%20APC%202013%20%20final.pdf>

<sup>7</sup> Articolul 10 (2) din lege.

<sup>8</sup> A se vedea răspunsurile autorităților respective în tabelele de sinteză.

cazuri și două autorități (MAI, MMPSF) nu au răspuns la întrebare. Pentru comparație – în 2012 practic toate autoritățile au remarcat că funcționarii nu au raportat despre situații de conflicte de interese. Totuși, în 2013, numărul conflictelor de interese raportate este infim: 4 situații în 20 APC. Informațiile APC despre conflictele de interese declarate și soluționate în 2013 sunt prezentate în următorul tabel (*în redacția autorităților*).

APC	Descrierea succintă a CI	Persoana care a examinat și soluționat CI	Modul de soluționare a CI
CNA, 2 pers.	CI declarat de către un director adjunct al CNA în procesul de examinare și semnare a unui material.  CI declarat de un ofițer de urmărire penală care a constatat că este în relație de rudenie cu una din persoanele care figurau în dosarele pe care le instrumenta.	Situația a fost coordonată de către directorul instituției.  Conducerea Direcției generale combaterea corupției.	Materialul remis spre examinare și semnare altui director adjunct.  Ofițerul a fost înlăturat de la examinarea dosarelor vizate.
SV, 1 pers.	Raportată o situație de subordine a persoanei apropiate.	Direcția managementul personalului la indicația Directorului General.	Persoana din subordine transferată într-o funcție neconflictuală
ARFC, 1 pers.	Președintele consiliului de administrare al IS “IPOT”, dorind să participe la concursul pentru funcția de administrator al întreprinderii, a înaintat un demers fondatorului că se află în conflict de interese.	Răspuns evitat	Răspuns evitat

Și potrivit sondajului funcționarilor publici al TI-Moldova realizat în 2013, majoritatea absolută a respondenților au remarcat că nu au declarat CI. Totodată, fiind rugați să relateze despre careva situații de CI în instituția în care activează, o parte din respondenți au invocat eventuale cazuri de încălcare a interdicțiilor, restricțiilor, de luare a deciziilor în situații de CI, care după toate probabilitățile, nu au fost raportate<sup>9</sup>.

Este de remarcat sub aspect pozitiv că un șir de APC (CNA, SV, MAI, MS, MAIA, MEC, MED, MTS<sup>10</sup>) au identificat cazuri de neraportare a conflictelor de interese de către angajați, sesizând despre aceasta CNI. Pornind de la aceste sesizări, CNI a inițiat 7 controale privind eventuale încălcări ale restricțiilor, incompatibilităților și nedeclarare a conflictelor de interese în APC monitorizate, inclusiv: în MF, MS, MED, MM, MAIA, MEC. În rezultatul controalelor, CNI a constatat existența conflictelor de interese și a sesizat CNA în vederea aplicării sancțiunilor contravenționale (excepție – cazul MM). Este de remarcat că în jumătate din cazuri, deciziile CNI au fost contestate. La data de 25.04.2014, situația pe dosarele de control este următoarea<sup>11</sup>:

- MF: a fost constatat conflictul de interese la ministrul finanțelor<sup>12</sup>, sesizat CNA în vederea aplicării sancțiunilor contravenționale (decizia CNI a fost contestată în instanța de judecată);
- MS: au fost constatate conflicte de interese a doi responsabili din minister<sup>13</sup>, sesizat CNA (în ambele cazuri deciziile CNI au fost contestate);

<sup>9</sup> [www.transparency.md/Docs/Rezultatele%20sondajului%20CI%20in%20APC%202013%20%20final.pdf](http://www.transparency.md/Docs/Rezultatele%20sondajului%20CI%20in%20APC%202013%20%20final.pdf). Printre exemple au fost invocate angajarea rudelor fără concurs, activitatea funcționarului în subordinea nemijlocită a unei rude, luarea deciziilor de achiziții publice în favoarea firmelor afiliate, etc.

<sup>10</sup> Răspunsul CNI nr.03139 din 05.02.2014 la solicitarea de informații a TI-Moldova.

<sup>11</sup> Informații suplimentare oferite de CNI la solicitarea TI-Moldova.

<sup>12</sup> CNI a constatat că ministrul finanțelor, Anatol Arapu, a încălcat interdicțiile de a utiliza bunurile proprietate publică în scopuri personale.

<sup>13</sup> În primul caz, CNI a constatat că ministrul sănătății, Andrei Usați, prin ordinul de reorganizare a 3 spitale, a creat condiții favorabile de administrare a acestora (ministrul având dreptul să revină după încheierea mandatului la postul de medic șef al unuia din spitale, ocupat de el anterior). În al doilea caz, CNI a constatat că viceministrul Octavian Grama a participat la luarea deciziei de includere în lista medicamentelor compensate de stat a produselor unei firme, reprezentanța căreia în RM este condusă de soția lui.

- MED: a fost constatat conflictul de interese în cazul ex-ministrului MED<sup>14</sup> (decizia CNI a fost contestată în instanța de judecată, dosarul aflându-se în procedură);
- MAIA: a fost constatat conflictul de interese în cazul unuia din funcționari<sup>15</sup>, sesizat CNA în vederea aplicării sancțiunilor contravenționale;
- MEC: a fost constatat conflictul de interese în cazul directorului Agenției pentru Eficiență Energetică<sup>16</sup>, sesizat CNA în vederea aplicării sancțiunilor contravenționale;
- MM: au fost constatate cazuri de nedeclarare a conflictului de interese de către ex-vice-ministru<sup>17</sup>. Potrivit CNI, încălcările au fost admise până la 01.03.2012 (dată intrării în vigoare a Legii cu privire la CNI), din această cauză competențele legale ale CNI nu au putut fi extinse asupra încălcărilor date.

Potrivit Raportului CNI pentru 2013, Comisia a inițiat 120 de dosare de control în care erau vizate persoane din autoritățile publice centrale și locale, mai mult de jumătate din dosare fiind axate pe potențiale conflicte de interese și incompatibilități<sup>18</sup>. În mare parte, controalele au fost pornite în baza informațiilor jurnaliștilor de investigație, sesizărilor ONG-urilor care vin să confirme practicile răspândite de luare a deciziilor în situație de conflicte de interese și de incompatibilități. Aceasta denotă faptul că autoritățile publice, în special centrale, nu întreprind măsuri suficiente pentru a preveni și identifica conflictele de interese, eventual prin antrenarea în proces a subdiviziunilor de control/audit intern.

De remarcat că MEC, CNA, SV au elaborat și aplică documente interne care reglementează procedura de raportare și documentare/evidență a conflictelor de interese. Potrivit MEC, conflictele de interese sunt identificate de auditorii interni, în programele misiunilor de audit din subdiviziunile MEC și întreprinderile subordonate fiind incluse acțiuni legate de depistarea conflictelor de interese. În CNA, în baza ordinului nr.12 din 23.01.2013 cu privire la aprobarea instrucțiunii despre efectuarea investigațiilor în cadrul procedurii disciplinare, Direcția Generală Resurse Umane și Securitate este responsabilă de investigarea cazurilor de CI depistate în rândul colaboratorilor. În SV acest proces este reglementat prin dispoziția directorului nr. 345-D din 05.07.2013 cu privire la identificarea conflictului de interese. Totuși, aceste documente nu au fost găsite pe paginile web ale SV și CNA, plasarea lor ar fi utilă altor APC pentru preluarea experienței.

#### *Familiarizarea angajaților cu Legea cu privire la conflictul de interese și Codul de conduită*

APC monitorizate, cu excepția MDRC și MAI, au informat despre măsurile de familiarizare a funcționarilor cu legile enunțate. Aceste măsuri constau, de regulă, în instruirea internă a funcționarilor (în special, debutanților) cu prevederile legislației și diseminarea materialelor promoționale. În unele APC funcționarii au fost instruiți și în cadrul Academiei de Administrare Publică.

Deși în ultimii ani există o tendință pozitivă în familiarizarea funcționarilor cu prevederile cadrului legal privind tratarea conflictelor de interese, nivelul de familiarizare rămâne insuficient. Potrivit sondajului funcționarilor publici realizat de TI-Moldova în 2013, o mare parte din persoanele intervievate interpretează negativ noțiunea „interes personal”, aducând în calitate de exemple cazuri de încălcare a restricțiilor, incompatibilităților și eventuale cazuri de corupție; mai mult de jumătate din respondenți confundă conflictul de interese cu corupția; este joasă ponderea respondenților care știu care sunt sancțiunile pentru încălcarea legii cu privire la conflictul de interese. Deseori respondenții confundă declarațiile de venituri și proprietate cu cele de interese personale, iar declarațiile de interese personale – cu declarațiile de conflicte de interese. Circa

<sup>14</sup> CNI a constatat că ex-ministrul, Mihail Șleahțișchi, a luat o decizie în favoarea organizației în care este fondator (a autorizat organizația să avizeze planuri, programe de formare profesională continuă pentru adulți).

<sup>15</sup> CNI a constatat că Alexandru Ciobanu, a facilitat procedura de eliberare a certificatelor fitosanitare firmei la care este fondator.

<sup>16</sup> Potrivit CNI, Mihail Stratan a participat la licitația publică și a identificat ca câștigător propria companie.

<sup>17</sup> Potrivit CNI, ex-vice ministrul MM, Jolondcovschi Alexandru, a participat ca membru al Consiliului de Administrare a Fondului Ecologic Național la luarea deciziilor privind alocarea mijloacelor financiare entităților conduse de el.

<sup>18</sup> CNI, *Raport de activitate pentru perioada anului 2013*, [http://www.cni.md/Upload/Raport\\_final\\_2013\\_ro.pdf](http://www.cni.md/Upload/Raport_final_2013_ro.pdf)

o treime din funcționarii intervievați susțin că au participat la instruire cu tematica eticii publice, tratarea conflictelor de interese și declararea veniturilor și proprietăților<sup>19</sup>.

Și din răspunsurile unor APC la solicitarea de informații a TI-Moldova se poate conchide că autorii confundă declarațiile de interese personale cu raportarea conflictelor de interese (de ex., în scrisoarea SV, se remarcă „au fost angajați sau numiți 367 funcționari publici, toți au depus *declarații de conflict de interes*”).

Este de remarcat că unele din APC solicită organizarea de către CNI a seminarelor privind completarea declarațiilor de interese personale și de venit și proprietate, însurarea pe pagina web a CNI a unei rubrici *Întrebări și răspunsuri*, ceea ce le-ar permite autorităților să primească consultanță în regim on-line și să facă schimb de experiență în contextul depunerii declarațiilor de interese și raportării conflictelor de interese.

#### *Existența sesizărilor/plângerilor privind încălcarea normelor de conduită*

70% din APC au comunicat că n-au recepționat plângeri/petiții despre încălcarea Codului de conduită de către angajații instituției, 20% (MM, CNA, IFPS, SV) au confirmat primirea plângerilor, iar MDRC și MAI nu au oferit răspuns. Rezultatele sondajului funcționarilor publici realizat de TI-Moldova în 2013 vin să confirme aceste date: 16% din respondenți susțin că au fost cazuri de încălcare a Codului de conduită (inclusiv în SV – 48% din respondenți, CNA – 33%, MA – 30%, MM – 29%). De remarcat că doar 30% din toți respondenții susțin că au fost informați despre încălcările Codului de conduită și măsurile întreprinse<sup>20</sup>.

Informațiile despre plângerile privind încălcarea Codului de conduită și măsurile întreprinse sunt expuse în tabelul următor. Este de remarcat că, la fel ca în anul precedent, APC nu publicat aceste date, cel puțin pe paginile sale web.

APC	Numărul plângerilor recepționate	Tipul abaterilor constatate	Sancțiuni aplicate
MM	3 apeluri din partea angajaților MM.	Înregistrate încălcări de tipul: acțiuni care ating prestigiul și imaginea autorității publice, neglijarea și tergiversarea îndeplinirii sarcinilor de serviciu și a indicațiilor superiorilor.	Aplicate 3 sancțiuni sub formă de mustrare și avertisment. Sancțiunile nu au fost contestate.
IFPS	101 petiții despre acțiunile ilegale ale funcționarilor fiscali (de la angajați nu au parvenit petiții).	Din numărul total de petiții 39 nu s-au confirmat, 59 - au fost confirmate, 3 - în curs de examinare. Materialele au fost remise spre examinare, conform competenței, comisiilor de disciplină.	Aplica sancțiuni disciplinare la 29 persoane. (avertisment, mustrare, mustrare aspră). Au fost contestate 3 sancțiuni (contestațiile sunt în proces de examinare).
SV	77 plângeri scrise și 48 apeluri la linia fierbinte	Finalizate 92 anchete în cadrul cărora au fost identificate încălcări a Codului de conduită. Încălcările se încadrează în art. 11 și 13 din HG nr. 456 din 27.07.2009 privind aprobarea Codului de conduită a colaboratorului vamal.	Aplicate 324 sancțiuni (observații – 205; muștrări – 69; muștrări aspre – 35; retrogradări în funcție – 1; eliberări din funcție 14. Nu au fost recepționate cereri de chemare în judecată privind contestarea sancțiunilor aplicate.
CNA	65 informații despre încălcarea obligațiilor profesionale, disciplinei de serviciu și conduitei profesionale: - petiții, demersuri – 34; - comunicări la linia fierbinte sau telefonul de încredere – 5; - rapoarte ale angajaților – 17;	Inițiate 36 investigații, pornite 5 proceduri disciplinare (admiterea erorilor materiale la instrumentarea cauzei penale, tergiversarea urmăririi penale, comportament necorespunzător în societate, examinarea superficială a materialilor în gestiune, nerespectarea regimului informațiilor cu caracter secret, a datelor cu caracter	Sanționați disciplinar 4 angajați, (mustrare – 1; avertisment – 3). Contestări nu au parvenit.

<sup>19</sup> [www.transparency.md/Docs/Rezultatele%20sondajului%20CI%20in%20APC%202013%20%20final.pdf](http://www.transparency.md/Docs/Rezultatele%20sondajului%20CI%20in%20APC%202013%20%20final.pdf)

<sup>20</sup> Ibidem

	- alte informații – 9.	personal sau secret).	
--	------------------------	-----------------------	--

### *Crearea comisiilor de evidență și evaluare a cadourilor, ținerea registrului și publicarea listei cadourilor*

Potrivit HG 134/2013 privind stabilirea valorii admise a cadourilor simbolice, a celor oferite din politețe sau cu prilejul anumitor acțiuni de protocol, APC urmau să creeze comisii de evidență a cadourilor, să țină registre ale cadourilor și, în cazul primirii și raportării cadourilor de funcționari, să facă publică lista cadourilor. APC au creat comisii de evidență a cadourilor<sup>21</sup>. În MJ, CNA, SV funcționarii au raportat despre primirea cadourilor, autoritățile comunicând despre înscrierea acestora în registre. Potrivit situației la 01.02.2014, lista cadourilor a fost publicată pe pagina web a CNA<sup>22</sup>.

De remarcat este că valoarea cadourilor care, conform legii, pot fi acceptate de funcționari nu este una simbolică (1000 lei), mai ales având în vedere valoarea medie a pensiei de circa 1000 de lei și a câștigului salarial mediu în sfera bugetară de circa 3400 de lei.

### *Probleme în aplicarea politicii de tratare a conflictelor de interese*

De regulă, APC nu au indicat probleme în aplicarea acestei politici. Totuși, unele autorități a menționat că: „nu este o concluzie eficientă cu CNI: legislația în domeniul declarațiilor de interese are multe neclarități, iar consultațiile oferite de CNI diferă în timp în cazul uneia și aceiași situații”; „manopera colectoarelor de declarații este mare, deseori nu reușim să ne isprăvim cu sarcina de lucru deoarece avem și alte atribuții”; „sunt cazuri când funcționarii refuză să depună declarații invocând secretul informațiilor”; „CNI nu a organizat careva cursuri privind completarea declarațiilor de interese personale și declarațiilor de venit și proprietate”; „CNI ar trebui să ajusteze baza legislativ-normativă pentru a institui în APC funcții distincte/unități de personal responsabile de tot procesul colectării declarațiilor (colectarea, înregistrarea, eliberarea documentelor confirmative, transmiterea declarațiilor la CNI), întrucât desemnarea în acest scop a angajaților din serviciile resurse umane în calitate de colectori le împovărează activitatea”.

### **Concluzii:**

Majoritatea APC au întreprins măsuri pentru a aplica politica de tratare a conflictelor de interese și promovare a normelor etice, situația îmbunătățindu-se ușor comparativ cu 2012. APC au consolidat procesul depunerii declarațiilor de interese, majoritatea autorităților menționând că funcționarii au prezentat declarațiile în termen. Funcționarii au început să raporteze situațiile de conflicte de interese, însă numărul acestora este infim. APC au început să verifice respectarea Legii cu privire la conflictul de interese, identificând cazuri de neraportare a conflictelor de interese, de încălcare a restricțiilor și incompatibilităților și sesizând despre aceasta CNI. Cu toate acestea, capacitățile APC de a controla abaterile, de a depista și de a trata conflictele de interese sunt destul de joase.

<sup>21</sup> Potrivit MTS, în minister a fost elaborat proiectul actului administrativ privind aprobarea Comisiei de evidență și evaluare a cadourilor (conform HG134/22.02.2013) și la etapa următoare, acesta urmează să fie prezentat spre aprobare.

<sup>22</sup> [http://cna.md/sites/default/files/combatare/web\\_lista\\_cadou\\_2013.pdf](http://cna.md/sites/default/files/combatare/web_lista_cadou_2013.pdf)

CNI a intensificat colaborarea cu APC, a creat baza de date a persoanelor responsabile de colectarea declarațiilor. De asemenea, CNI a inițiat în 2013 un șir de controale privind eventuale încălcări ale Legii conflictului de interese, a constatat existența conflictelor de interese și a sesizat CNA în vederea aplicării sancțiunilor contravenționale. Totuși, resursele CNI (inclusiv financiare, de personal, informaționale, tehnice) sunt insuficiente pentru desfășurarea eficientă a activității. O mare parte din deciziile CNI privind constatarea conflictelor de interese sunt contestate, Comisia se poate confrunta cu un val de contestații de acest gen în viitor. Partea motivațională care stă la baza actelor de constatare a CNI nu este publică.

O problemă importantă în cadrul legal rămâne lipsa răspunderii pentru luarea deciziilor/participarea la luarea deciziilor în situații de conflicte de interese, precum și a răspunderii pentru funcționarii de conducere responsabili care au admis situații de conflict de interese și/sau stare de incompatibilitate.

### **Recomandări:**

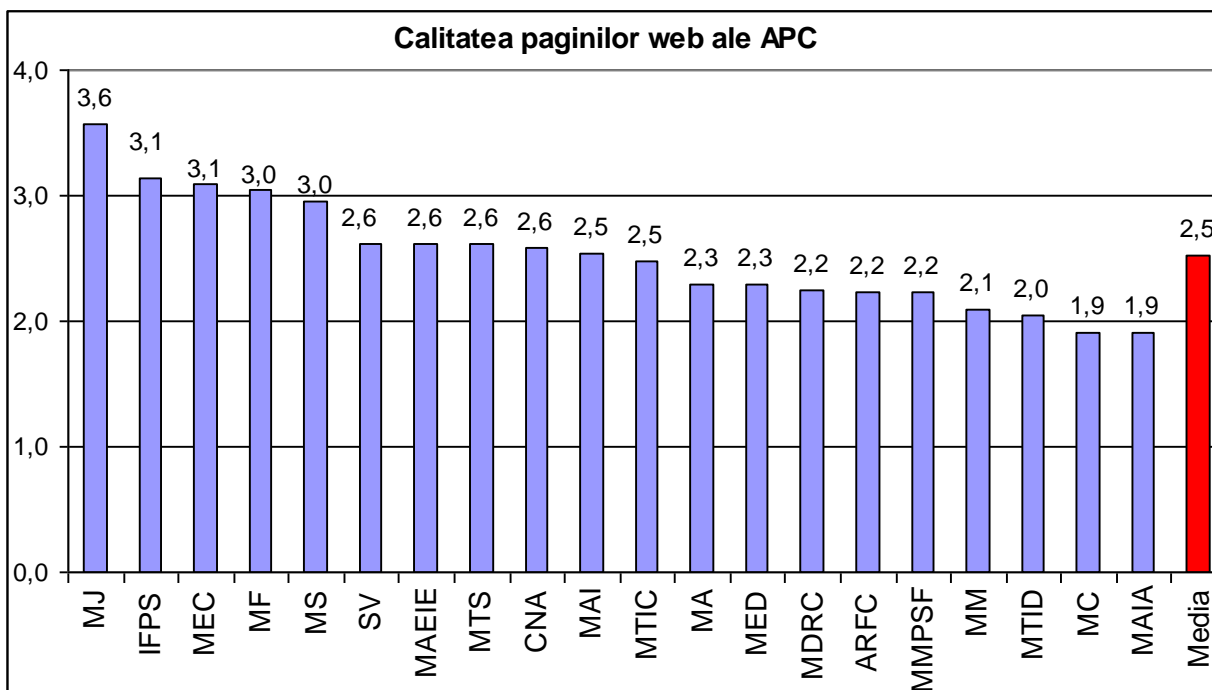
- Introducerea răspunderii pentru luarea deciziilor/participarea la luarea deciziilor în situații de conflicte de interese, precum și a răspunderii pentru funcționarii de conducere responsabili care au admis situații de conflict de interese și/sau stare de incompatibilitate;
- Luarea de către APC a măsurilor de îmbunătățire a politicii monitorizate:
  - consolidarea capacităților de monitorizarea internă a Legii cu privire la conflictul de interese și a Codului de conduită prin antrenarea în acest proces a subdiviziunilor de control/securitate internă;
  - introducerea în procesele verbale ale ședințelor organelor colegiale (comisiilor de angajare, achiziții publice etc.) a notificărilor dacă membrii acestora se află sau nu în situație de conflicte de interese;
  - sesizarea CNI despre cazurile de încălcare de către angajați a prevederilor Legii cu privire la conflictul de interese;
  - instruirea continuă a angajaților la subiectele ce țin de conduita etică și tratarea conflictelor de interese, cu atenționarea despre obligativitatea raportării CI;
  - informarea publicului despre rezultatele aplicării politicii, inclusiv prin intermediul paginilor web.
- Sporirea capacităților CNI de a supraveghea respectarea legislației: asigurarea cu resurse financiare și de personal necesare (inclusiv crearea unei secții juridice cu angajarea personalului calificat); majorarea salariilor; asigurarea conexiunii la bazele de date ale furnizorilor de informații;
- Transparentizarea activității CNI: publicarea motivației care stă la baza constatării conflictelor de interese, publicarea rezultatelor votării membrilor CNI; anunțarea prealabilă pe pagina web a agendei ședințelor;
- Implicarea mai activă a CNI în instruirea angajaților APC și comunicarea cu acestea: organizarea de seminare, ateliere de lucru pentru a discuta problemele și face schimb de experiență în aplicarea politicii; inserarea pe pagina web a unei rubrici destinate răspunsurilor la întrebările frecvente ale APC;
- Asigurarea trasabilității dosarelor de control inițiate de CNI (de la pornirea dosarului până la luarea deciziei definitive a instanței);
- Elaborarea unui ghid pentru APC privind modul de documentare și soluționare a CI.

### 3. Calitatea paginilor web ale autorităților publice centrale

**Cadrul legal relevant:** Legea nr.239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional (Legea 239/2008); Hotărârea Guvernului nr. 188 din 03.04.2012 privind paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua Internet (HG 188/2012); Hotărârea Guvernului nr.195 din 04.04.2012 cu privire la aprobarea Planului de acțiuni pentru o Guvernare Deschisă pe anii 2012-2013 (HG 195/2012); Hotărârea Parlamentului nr.12 din 17.02.2012 privind aprobarea Planului de acțiuni pe anii 2012–2013 pentru implementarea Strategiei naționale anticorupție pe anii 2011–2015, Hotărârea Guvernului nr.134 din 22.02.2013 privind stabilirea valorii admise a cadourilor simbolice, a celor oferite din politețe sau cu prilejul anumitor acțiuni de protocol și aprobarea regulamentului cu privire la evidența, evaluarea, păstrarea, utilizarea și răscumpărarea cadourilor simbolice, a celor oferite din politețe sau cu prilejul anumitor acțiuni de protocol (HG 134/2013).

**Repere metodologice:** analiza conținutul paginilor web ale APC (informațiile privind activitatea în 2013), solicitarea informațiilor de la APC. Aplicabilitatea politicii a fost evaluată în funcție de prezența, completitudinea și actualizarea informațiilor de pe paginile web ale APC, precum și de relevanța și plinătatea răspunsurilor oferite de APC. Monitorizarea a fost efectuată în ianuarie 2014.

**Implementare în cadrul autorităților.** Rezultatele monitorizării arată că majoritatea APC au întreprins în 2013 măsuri pentru a asigura funcționalitatea paginilor web și a respecta cerințele privind conținutul acestora, cel mai înalt fiind apreciate MJ, IFPS, MEC, MF, MS. Comparativ cu 2012, se remarcă progrese în completarea conținutului paginilor web ale MEC, MAEIE, MF, MDRC și ARFC, inclusiv în rezultatul implementării propunerilor TI-Moldova formulate la monitorizarea anterioară a politicii în cauză.





Cu toate acestea, rezultatele monitorizării atestă existența unor probleme în mecanismul administrării/ținerii paginilor web, în speță, o jumătate din APC nu dispun de un *Regulament intern privind modul de publicare și actualizare a materialelor pe pagina web* (unele din ele nu au elaborat un atare regulament: MDRC, MAIA, MTID, MED, MMPSF, MTIC<sup>23</sup>, în altele documentul este în curs de elaborare: MAEIE, MM, ARFC. Celelalte autorități se conduc, de regulă, de acte interne aprobate în 2008-2010, anterioare intrării în vigoare a HG 188/2012. De remarcat că doar MJ a elaborat și adoptat în 2013 Regulamentul intern privind modul de publicare și actualizare a materialelor pe pagina web, acesta fiind disponibil pe pagina web a instituției<sup>24</sup>.

În toate APC există persoane responsabile de administrarea conținutului paginii web, de obicei, aceștia fiind angajați ai serviciilor relații cu publicul (cca 1/2 din APC) și E-transformare (1/5). În unele autorități în administrarea/menținerea paginii web sunt antrenate concomitent mai multe persoane/subdiviziuni, nefiind clar dacă există un coordonator al acestui proces responsabil de eventuale nereguli.

Deși paginile web ale APC conțin multiple informații despre specificul activității acestora, ca și în anii precedenți, un șir de informații obligatorii lipsesc sau sunt inserate la minimum:

- marea majoritate (85%) din APC nu au plasat pe pagina web *rezultatele controalelor/auditurilor* efectuate în autorități sau au postat informații sumare în acest sens. Doar MF, IFPS și MDRC au inserat pe web informații despre controalele planificate, rezultatele acestora și după caz, hotărârile Curții de Conturi privind rezultatele auditurilor desfășurate în 2013;
- circa 1/2 din APC nu au inserat datele despre *planificarea și executarea bugetelor* (MAI, MA, MAIA, MED, MC, MTIC) sau au plasat date sumare (MM, ARFC, CNA, IFPS, SV);
- mai mult de jumătate din APC nu au plasat *raportul privind publicarea informației cu caracter public* (MEC, MF, MAEIE, MA, MDRC, MTID, MM, MED, MC, MMPSF, CNA, SV);
- 1/3 din APC nu au plasat date despre *achizițiile publice*, fie s-au limitat la publicarea a câteva anunțuri de achiziții (MTID, MM, MAIA, MC, MTIC, ARFC). Doar MEC, MJ, MA, IFPS s-au conformat cerințelor de publicare a datelor despre atribuirea și semnarea contractelor de achiziții publice.

În ce privește *declarațiile de venituri și proprietate* a conducerii, 1/3 din APC nu le-au plasat pe pagina web (MF, MTID, MM, MMPSF, ARFC, SV, IFPS). Spre deosebire de ele, MJ, MAEIE, MS, MTIC, MTS au plasat declarațiile de venituri și proprietate ale miniștrilor și vice-miniștrilor și, după caz, declarațiile de interese personale ale acestora, în instituu fiind păstrată arhiva declarațiilor. Este de remarcat faptul că pe pagina web a Guvernului, la rubrica Cabinetul de miniștri<sup>25</sup> sunt plasate doar două declarații de venituri și proprietate pentru 2012 - ale Prim-ministrului și ministrului educației, cele mai multe declarații anuale ale miniștrilor fiind pentru 2011, nu există link-uri care ar permite descărcarea declarațiilor la patru miniștri.

Deși toate autoritățile au completat rubrica privind *transparența decizională*, asigurând direcționarea la portalul [www.particip.gov.md](http://www.particip.gov.md), informațiile la acest subiect, ca și în anii precedenți, sunt insuficiente. Rămâne dificilă „trasarea” proiectelor de documente, începând cu publicarea anunțului de inițiere a elaborării deciziei până la elaborarea deciziei finale. Doar 2 autorități (MJ și CNA) au plasat datele despre elaborarea deciziilor într-un tabel de sinteză, ceea ce facilitează analiza informațiilor de către părțile interesate.

Majoritatea APC au inserat pe pagina web informații despre *activitatea anticorupție*, inclusiv rapoarte trimestriale privind măsurile de implementare a SNA, planuri de integritate instituțională, rapoarte de

<sup>23</sup> MTIC a comunicat că activitatea se derulează „conform HG nr. 1211 din 27 decembrie 2010 cu privire la unitatea de informare și comunicare cu mass-media a autorității publice centrale, precum și Strategiei de comunicare și Planului de activitate de uz intern”.

<sup>24</sup> Regulamentul privind funcționarea paginii web oficiale a Ministerului Justiției în rețeaua Internet aprobat prin ordinul nr. 264/2013 a fost elaborat în scopul reglementării procesului de elaborare și menținere a paginilor web oficiale a MJ și a instituțiilor subordonate acestuia. Regulamentul stabilește obligațiile subiecților care asigură funcționarea paginii web, responsabilitățile furnizorilor de informație și a administratorilor conținutului informațional și tehnic, termenele de publicare a informației, modul de primire și prezentare a răspunsurilor la petiții și adresări, asigurarea actualității și securității etc. paginii web (a se vedea

[http://justice.gov.md/public/files/file/Structura%20Ministerului/Regulamentprivind\\_mentinerea\\_paginii\\_oficiale\\_Web\\_a\\_MJ.pdf](http://justice.gov.md/public/files/file/Structura%20Ministerului/Regulamentprivind_mentinerea_paginii_oficiale_Web_a_MJ.pdf))

<sup>25</sup> <http://www.gov.md/pageview.php?l=ro&idc=404>

executare a acestora. Totuși, MAIA și MMPSF nu au plasat informații la acest subiect, iar IFPS, MS, MC au plasat date sumare (de remarcat că Planul de integritate al MC pe 2012-2014 nu include riscuri și vulnerabilități evaluate din punct de vedere a integrității instituției, obiective pentru diminuarea riscurilor, responsabilii de implementarea planului și indicatori de performanță).

Rămân curențe în reflectarea datelor despre *programele, inclusiv de asistență tehnică* de care beneficiază APC: MTIC, CNA, IFPS, SV nu au postat asemenea date pe pagina web, iar MA, MJ, MMPSF și ARFC au plasat date sumare. Ca și în 2012, APC nu au publicat, de regulă, *informațiile despre data și sursa informațiilor* (excepție fiind rubricile *Noutăți* și *Anunțuri*). Există neajunsuri și la *actualizarea paginilor web*, în special: CV-urile conducerii, datele operative, planificarea și executarea bugetelor, statistica din domeniu, programele de asistență tehnică.

În 2013 a fost adoptată HG134 privind stabilirea valorii admise a cadourilor simbolice, a celor oferite din politețe sau cu prilejul anumitor acțiuni de protocol, potrivit căreia *listele cadourilor și beneficiarilor acestora* trebuie să fie publicate anual pe paginile web ale APC. La solicitarea TI-Moldova, doar trei autorități (CNA, SV, MJ) au comunicat despre înregistrarea cadourilor permise de funcționari. Potrivit situației la 01.02.2014, lista cadourilor a fost plasată doar pe pagina web a CNA<sup>26</sup>.

La solicitarea de a indica cheltuielile pentru ținerea paginilor web, fiecare a doua instituție a specificat valoarea acestora (unele indicând articole distincte), celelalte autorități au indicat că „nu au fost alocate cheltuieli”, „nu au fost suportate cheltuieli”, nu sunt prevăzute alocări separate”. În ce privește numărul vizitatorilor paginilor web, unele APC au specificat numărul total; numărul vizitatorilor unici; „vizitatori diferiți”; numărul de accesări, inclusiv repetate ale paginilor web ș.a. În acest context este dificilă colectarea datelor care ar permite o eventuală analiză a eficienței paginilor web, fiind binevenită uniformizarea statisticii de accesare a paginilor web ale APC și calcularea cheltuielilor pentru administrarea/menținerea acestora.

APC au invocat printre problemele în menținerea paginilor web lipsa personalului calificat în domeniul IT și numărul limitat de persoane în subdiviziunile E-Transformare, solicitând instruiți pentru personalul responsabil de administrarea/menținerea paginilor web.

## Concluzii

Rezultatele monitorizării atestă că majoritatea APC au întreprins măsuri pentru a asigura funcționarea paginilor web și a respecta cerințele privind conținutul acestora. Comparativ cu 2013, aplicarea politicii s-a îmbunătățit. Deși autoritățile au plasat pe paginile web multiple informații obligatorii despre activitatea lor, totuși, ca și anterior, unele informații sunt insuficiente sau lipsesc, de ex., rezultatele controalelor/auditurilor, planificarea și executarea bugetelor, declarațiile de venituri și proprietate ale conducerii, planificarea achizițiilor publice și rezultatele acestora. De asemenea, rămâne dificilă trasarea proiectelor de documente ce țin de transparența decizională, nu întotdeauna se oferă informații complete despre programele și proiectele de asistență tehnică beneficiari ai cărora sunt APC. Există curențe la actualizarea informațiilor.

## Recomandări:

- Completarea informațiilor obligatorii prevăzute de HG nr.188/2012 cu următoarele date:
  - ✓ componența organelor colegiale (comisiilor/grupurilor de lucru pentru achizițiile publice, încadrarea în serviciu, distribuirea fondurilor pentru ONG etc. și actele administrative prin care au fost instituite);
  - ✓ informațiile privind achizițiile publice (planul anual, anunțurile, deciziile Grupului de lucru, datele privind contractele încheiate: firma contractantă, data încheierii contractului, valoarea acestuia);
  - ✓ măsurile anticorupție (persoana responsabilă de activitatea anticorupție, planul de integritate, raportul privind implementarea planului de integritate, raportul privind evaluarea riscurilor de corupție);
- Atenționarea APC despre necesitatea:

<sup>26</sup> [http://cna.md/sites/default/files/combatere/web\\_lista\\_cadou\\_2013.pdf](http://cna.md/sites/default/files/combatere/web_lista_cadou_2013.pdf)

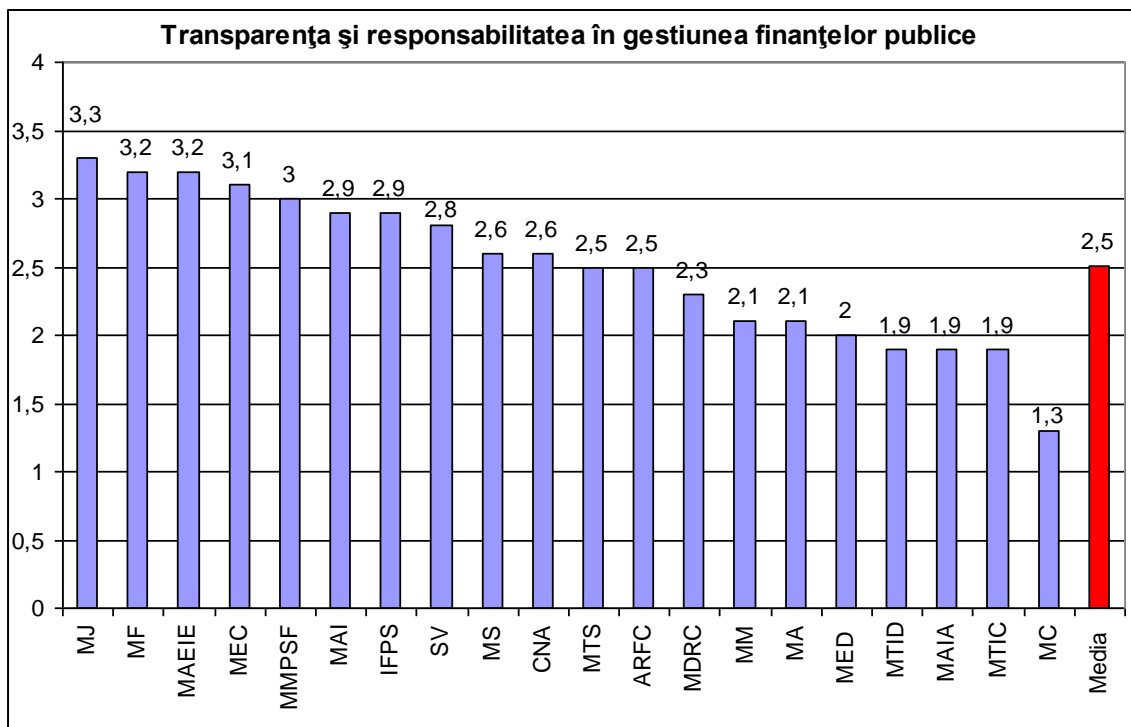
- √ elaborării unui Regulament intern privind modul de publicare și actualizare a materialelor pe pagina web sau revizuirii regulamentelor existente în vederea conformității acestora prevederilor HG 188/2012;
  - √ plasării/completării paginilor web cu informații obligatorii, în special: rezultatele controalelor și auditurilor efectuate, planificarea și executarea bugetelor, programele de asistență tehnică, declarațiile de venituri și proprietate a conducerii, lista cadourilor și beneficiarilor acestora;
  - √ actualizării informațiilor pe paginile web cu indicarea datei plasării și persoanei/subdiviziunii responsabile;
- Elaborarea unui format unic al rubricii *Transparența decizională* a paginilor web (eventual, după exemplul MJ) care ar facilita posibilitatea trasării proiectelor de documente.

#### 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); Legea bugetului de stat pentru anul 2013 nr.249 din 02.11.2012 (Legea nr.249/2012).

**Repere metodologice:** solicitarea în scris a informațiilor de la APC; confruntarea informațiilor oferite de APC cu datele de pe paginile lor web, precum și cu informațiile Agenției Achizițiilor Publice, cu datele publicate în Buletinul Achizițiilor Publice, cu informațiile Curții de Conturi și ale Procuraturii Generale. Comparativ cu 2012, evaluarea a fost extinsă asupra procesului de planificare și executare a bugetului APC.

**Implementare în cadrul autorităților.** Autoritățile publice 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. Unele autorități au sistematizat și oferit informații detaliate (MJ, MEC, MMPSF, CNA, SV), altele au fost reticente în oferirea răspunsurilor la anumite întrebări (MDRC, MC), au existat și cazuri de necunoaștere a prevederilor cadrului legislativ și normativ (MTIC). O pătrime din numărul autorităților publice a obținut un scor înalt - cu valori egale sau mai mari decât 3, jumătate au obținut un scor mediu - cu valori cuprinse între 2,1 și 2,9, o altă pătrime a obținut un scor mic - cu valori până la 2 puncte.



În ceea ce privește asigurarea transparenței în procesul de achiziții publice, s-au constatat următoarele probleme. Prima, numai o parte din banii publici trec prin procedura de achiziții publice pentru care trebuie să se asigure transparența. Majoritatea achizițiilor bunurilor, serviciilor și lucrărilor se fac prin procedurile de achiziții de mică valoare și dintr-o singură sursă. Pentru exemplificare, Ministerul Tehnologiei Informației și Comunicațiilor a indicat că nu a efectuat achiziții publice în anul 2013, iar Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor – că valoarea achiziționată nu a depășit 76000 lei. Se pare că autoritățile publice

fragmentează achizițiile în contracte de mică valoare pentru a evita urmărirea tuturor etapelor prevăzute de Legea nr.96/2007 pentru achizițiile de bunuri și servicii ce depășesc pragul. *A doua*, pe paginile web ale autorităților publice se găsesc diferite categorii de informație despre achizițiile publice, dar ele nu sunt organizate într-o manieră ușor accesibilă pentru a urmări întreg procesul de achiziții publice. De regulă, autoritățile publice publică informația consecutiv în ordine cronologică, fără a o sistematiza pe ani și etape ale achizițiilor publice. *A treia*, procesul de planificare al achizițiilor publice nu este transparent în toate autoritățile publice, doar jumătate din numărul autorităților monitorizate (MJ, MF, MAEIE, MAI, SV, MS, CNA, MA) au publicat în Buletinul Achizițiilor Publice (BAP) anunțul de intenție privind planificarea achizițiilor publice, motivând prin faptul că nu au fost planificate achiziții ce depășeau pragul de 200000 lei. În același timp, planurile anuale de achiziții publice sunt publicate pe paginile web ale autorităților numai de către o treime dintre autoritățile publice (MJ, MF, MAI, IFPS, SV), numai unele autorități publice elaborează și publică un plan anual complex al achizițiilor, ce include planificarea atât a achizițiilor publice ce cad sub incidența Legii nr.96/2007, cât și a achizițiilor de mică valoare. *A patra*, rezultatele atribuirii contractelor de achiziții publice sunt parțial transparente, publicarea acestora se face cu abateri, în special, cu întârzieri majore de la termenul stabilit de prevederile legale. Conform art.21 pct.2 al Legii nr.96/2007, autoritatea contractantă este obligată să publice în BAP și pe pagina web a Agenției Achizițiilor Publice (AAP) anunțul de atribuire a contractului de achiziții publice nu mai târziu de 30 de zile calendaristice de la data încheierii acestuia. În practică, anunțurile privind atribuirea contractelor de achiziții publice operatorilor economici se publică pe pagina web a AAP la rubrica „Transparența/Contracte” și în BAP. De regulă, în BAP rezultatele atribuirii contractelor pentru anul de gestiune se publică în semestrul II al anului de gestiune – semestrul I al anului următor. Totodată, mai puțin de jumătate din numărul autorităților monitorizate au publicat rezultatele atribuirii contractelor de achiziții publice pe paginile web ale autorităților publice (MJ, MF, MAEIE, MMPSF, MAI, IFPS, SV, CNA, MA).

Ca urmare a monitorizării implementării politicilor de *efectuare a auditului extern*, s-a constatat un grad jos de transparență și responsabilitate în realizarea recomandărilor hotărârilor Curții de Conturi, înaintate în adresa autorităților publice supuse auditurilor externe. Autoritățile publice amănunțit raportează despre recomandările Curții de Conturi, preluând aceste recomandări din hotărârile Curții de Conturi, dar la general raportează despre acțiunile incluse în planurile de acțiuni cu privire la realizarea recomandărilor Curții de Conturi ale autorităților, limitându-se la relatarea informației despre elaborarea planului de acțiuni și gradul de realizare a acțiunilor, că raportul urmează a fi remis Curții de Conturi. Planurile de acțiuni menționate și rapoartele privind realizarea acestor planuri nu sunt transparente, nefiind publicate pe paginile web ale autorităților publice, se pare că planurile de acțiuni și rapoartele respective nu sunt accesibile nici pentru angajații din cadrul autorităților publice. Unica practică pozitivă se atestă la Ministerul Afacerilor Interne, care a publicat pe pagina web informații detaliate cu privire la mersul implementării recomandărilor auditului Curții de Conturi din anul 2012. Deși auditurile Curții de Conturi constată diverse încălcări, *este foarte redusă practica atragerii la răspundere disciplinară a persoanelor responsabile*. Astfel, monitorizarea a relevat doar două exemple de sancționare disciplinară, relatate de Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene și de MTID. Celelalte autorități au relatat că nimeni nu a fost sancționat pentru deficiențele identificate de Curtea de Conturi în cadrul auditului extern la autoritățile publice, motivând prin faptul că sancțiunea disciplinară se aplică în termen de până la 6 luni de la săvârșirea faptei. De regulă, hotărârile Curții de Conturi se publică după acest termen, astfel, nimeni niciodată nu va fi sancționat disciplinar pentru deficiențele depistate de Curtea de Conturi în cadrul auditului extern la autoritățile publice. Monitorizarea a mai relevat patru cazuri de răspundere penală: la Ministerul Culturii și unele instituții din subordine în baza Hotărârii Curții de Conturi nr.17 din 28.03.2013 și la Ministerul Educației în baza Hotărârii Curții de Conturi nr.2 din 25.01.2013, faptele elucidate deja constituiau obiect de investigație în cadrul a trei cauze penale, relatate de către Procuratura Generală.

Referitor la implementarea politicii de *efectuare a auditului intern*, s-a constatat că într-o treime din autoritățile publice nu a fost efectuată nici o misiune de audit intern (CNA, ARFC, MDRC, MA, MTID, MAIA, MC), fie din lipsa angajaților în cadrul subdiviziunii de audit intern, fie din lipsa capacităților necesare. Majoritatea autorităților publice care au efectuat misiuni de audit intern nu deschid informația referitor la impactul misiunilor de audit intern. În același timp, autoritățile publice nu publică pe pagina web planurile de audit intern (doar MTS a publicat planul respectiv pe anul 2013) și rapoartele anuale de audit intern, doar unele autorități includ o scurtă informație în raportul anual de activitate al autorității. Deși art.31 al Legii nr.229/2010 prevede conlucrarea dintre subdiviziunile de audit intern ale autorităților/instituțiilor publice și Curtea de Conturi, în special, transmiterea în adresa Curții de Conturi a planurilor și rapoartelor anuale ale activității de audit intern, de regulă autoritățile nu se conformează acestor cerințe. În acest context, monitorizarea a identificat că numai Ministerul Finanțelor a remis în mod oficial ambele documente către Curtea de Conturi, alte autorități în mod oficial au transmis numai planul de audit intern, unele autorități au relatat că au transmis documentele menționate șefului echipei de auditori ai Curții de Conturi în timpul auditului extern, iar autoritățile care nu au efectuat misiuni de audit intern pare că nu au elaborat nici planuri anuale de audit intern.

Referitor la *transparența în planificarea și executarea bugetului* autorităților publice s-a constatat un mic grad de deschidere în oferirea informației despre cadrul bugetar pe termen mediu, planul de finanțare, proiectul bugetului, propunerile de buget și raportul privind executarea bugetului. Procesul de planificare și executare a bugetului nu este transparent în două treimi din autoritățile publice monitorizate. Astfel, doar o treime din autorități (MJ, MEC, MMPSF, MS, ARFC, MDRC, MTID) au publicat pe paginile web atât informația despre planificarea bugetului, cât și informația despre executarea bugetului autorității. În același timp, unele autorități monitorizate au publicat bugetul aprobat prin Legea bugetului de stat pe anul 2013, altele doar informația respectivă pe anii anteriori, fără a actualiza datele. Datele despre planificarea și executarea bugetului autorităților publice nu sunt organizate într-o manieră ușor de accesat, ele sunt publicate la diferite rubrici, nu sunt sistematizate pe ani și pe etape ale procesului bugetar, doar unele autorități au creat rubrici „Bugetul autorității”. Totodată, o pătrime din numărul autorităților publice (MM, MEC, MAIA, MTIC, MC) deloc nu asigură accesul la datele despre planificarea și executarea bugetului, astfel, ele nu se conformează la prevederile legale.

### **Recomandări:**

Pentru asigurarea transparenței procesului de achiziții publice:

- modificarea și completarea Legii nr.96/2007, în special în legătură cu aplicarea procedurii electronice în cadrul Sistemului informațional automatizat Registrul de Stat al Achizițiilor Publice, în vederea:
  - revizuirii procedurilor de planificare și desfășurare a achizițiilor publice pentru a îngrași divizarea achizițiilor în contracte de mică valoare;
  - clarificării procedurii și termenului de asigurare de către autoritățile contractante a transparenței depline în procesul de planificare a achizițiilor publice, precum și clarificării termenului de publicare a avizelor de atribuire a contractelor de achiziții publice operatorilor economici, pentru a sigura transparența în termeni reali;
  - introducerii sancțiunilor disciplinare pentru persoanele care se fac vinovate de încălcarea prevederilor legale în domeniul achizițiilor publice;
- autoritățile publice să asigure transparența maximă în termeni reali și accesul liber la întregul proces de achiziții publice, inclusiv la etapa de planificare și desfășurare a procedurilor achizițiilor publice, precum și la etapa de raportare a rezultatelor de atribuire a contractelor de achiziții publice operatorilor economici, prin sistematizarea, structurarea și actualizarea informațiilor într-o manieră ușor accesibilă pe paginile

web ale autorităților.

Pentru asigurarea eficienței auditului extern:

- modificarea și completarea cadrului legal în vigoare (dacă e cazul și Legea nr.229/2010) prin introducerea de prevederi referitor la majorarea termenului de aplicare a sancțiunilor disciplinare pentru persoanele care se fac vinovate de încălcarea prevederilor legislației în vigoare și admit deficiențe în activitate;
- autoritățile publice să creeze rubrici speciale privind auditul autorității (cu secțiunile audit extern și audit intern) pe pagina web a autorității publice, unde să publice hotărârile Curții de Conturi referitor la auditurile externe la care au fost supuse, planurile de acțiuni cu privire la realizarea recomandărilor Curții de Conturi și rapoartele sau informațiile cu privire la planurile de acțiuni menționate (sau informația respectivă să fie inclusă în raportul privind realizarea planului de activitate a autorității publice);
- identificarea și sancționarea disciplinară a persoanelor responsabile de încălcările constatate de Curtea de Conturi în cadrul auditului extern sau, după caz, sesizarea organelor de drept în vederea atragerii la răspundere penală.

Pentru asigurarea eficienței auditului intern:

- asigurarea funcționării și dezvoltarea capacităților subdiviziunilor de audit intern ale autorităților publice, prin ocuparea posturilor vacante, suplینirea cu personal dacă e cazul și instruirea personalului;
- adoptarea Cartei de audit intern și a Planului Strategic de audit intern (în cazul că acestea nu au fost elaborate), a planurilor și rapoartelor anuale de desfășurare a activității de audit intern și transmiterea acestor documente în adresa Ministerului Finanțelor;
- autoritățile publice să creeze rubrici speciale privind auditul autorității (cu secțiunile audit extern și audit intern) pe pagina web a autorității publice, unde să publice planurile anuale de acțiuni și rapoartele anuale sau informațiile cu privire la activitățile de audit intern (sau informația respectivă să fie inclusă în raportul privind realizarea planului de activitate a autorității publice);
- 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 în mod oficial a planurilor anuale de audit intern și rapoartelor anuale de audit intern a autorității publice în adresa Curții de Conturi.

Pentru asigurarea transparenței în planificarea și executarea bugetului autorității publice:

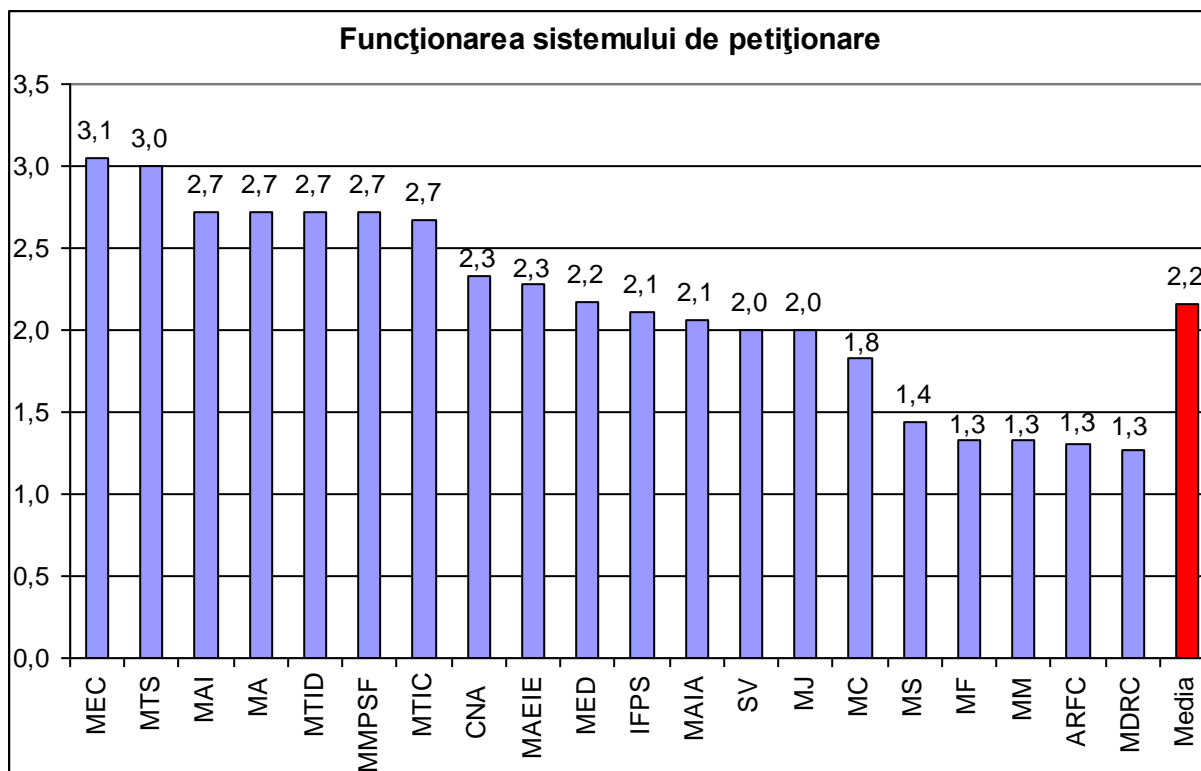
- autorităților publice să asigure transparența maximă în planificarea și executarea bugetului autorității nu numai prin publicarea pe pagina web a autorității a bugetului aprobat prin Legea anuală a bugetului de stat, dar și prin publicarea informațiilor despre planificarea bugetară și executarea bugetului;
- autoritățile publice să creeze pe pagina web a autorității o rubrică specială referitor la bugetul autorității (în cazul când aceasta nu există), unde să publice informațiile despre planificarea și executarea bugetului autorității într-o manieră ușor accesibilă, adică clasificată pe ani și pe etape ale procesului bugetar) ;
- ministerele să asigure atât transparența în planificarea și executarea bugetului aparatului central al ministerului, cât și transparența repartizării mijloacelor financiare publice către autoritățile/instituțiile publice din subordinea ministerului.

## 5. Eficientizarea sistemului de petiționare

**Cadrul legal:** 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 de informații de la APC; confruntarea informațiilor din diferite surse; tehnica „Petiționarul misterios”.

**Implementare în cadrul autorităților:** Actualmente, existența în cadrul APC a sistemelor computerizate de evidență a petițiilor a devenit o necesitate, întrucât acestea, pe de o parte, sporesc eficacitatea și flexibilitatea activității APC, iar pe de altă parte, creează condiții pentru analiza operativă a problemelor cetățenilor și a proceselor manageriale, în același timp asigurând o vastă experiență de lucru în condiții noi ale circuitului documentelor electronice.





Cu toate acestea, din cele 20 APC monitorizate, s-au dotat cu un sistem computerizat de gestionare a petițiilor/reclamațiilor/sesizărilor/adresărilor cetățenilor 15 APC (MEC, MF, MJ, MAI, MAEIE, MA, MAIA, MTID, MMPSF, MTIC, MTS, CNA, IFPS, ARFC și SV), 3 APC (MDRC, MED, MC) au evitat să comunice despre existența unui astfel de sistem. Potrivit informației primite de la MS, în cadrul acestei instituții nu există un sistem computerizat de ținere a petițiilor, deși în 2012, potrivit informației primite de la același minister, în 2012 un astfel de sistem computerizat exista. În MM petițiile sunt înregistrate într-un registru completat manual, cusut și numerotat.

O informație deplină și explicită privind modalitatea de funcționare a sistemului de petiționare, cu trimiterile de rigoare la actele normative pertinente, inclusiv procedura de depunere a petițiilor, poate fi vizualizată pe paginile web a 11 APC (MEC, MJ, MA, MC, MMPSF, MTIC, MTS, ARFC, CNA, IFPS,SV). De asemenea, majoritatea paginilor oficiale ale autorităților supuse monitorizării oferă posibilitatea de a depune petiții în regim on-line, cu excepția MF, MAEIE, MM, MED și MMPSF.

După cum s-a menționat în raportul de monitorizare pentru anul 2012, în toate APC există un orar al audienței cetățenilor, acesta fiind postat și pe paginile oficiale ale APC (cu excepția MJ). Cu toate acestea, în 11 APC (MF, MAI, MAEIE, MDRC, MED, MS, MTIC, MTS, ARFC, CNA, IFPS) orarele stabilite nu corespund exigențelor prevederilor Hotărârii Guvernului nr.689 din 13.11.2009 cu privire la organizarea audienței cetățenilor. Principalele deficiențe în implementarea efectivă a acestei hotărâri de Guvern sunt următoarele: numărul zilelor de primire este diminuat, în orar nu este inclusă toată conducerea APC, zilele de audiență stabilite sunt altele decât cele prevăzute de Guvern.

Un număr semnificativ de instituții, supuse monitorizării în anul 2013 (MF, MDRC, MM, MED, MS, ARFC, IFPS, SV) au ignorat prevederile cadrului legal și au evitat să furnizeze informații de interes public referitor la o serie de întrebări concrete adresate în conformitate cu Legea privind accesul la informație și nu au dat curs fie primei, fie celei de-a doua solicitări de informații din partea societății civile. Totodată, MJ, MAI, MED, MC, MMPSF, MS, ARFC și CNA, deși au furnizat informațiile solicitate, au evitat să răspundă la o serie de întrebări înaintate fără a oferi vreo explicație în acest sens.

Deși monitorizarea APC în anul 2013 a permis constatarea existenței în majoritatea autorităților a unui sistem computerizat de evidență a petițiilor, doar în MS, IFPS și SV datele statistice prezentate de acestea corelează atât pe semestre, cât și între ele. Unele autorități (MF, MJ, MDRC, MTID, MM, MED, MMPSF, MTIC, MTS, ARFC, CNA, SV) nu asigură un control riguros asupra examinării în termen a petițiilor, precum și monitorizarea minuțioasă a examinării petițiilor persoanelor fizice și juridice în cadrul instituției respective, fapt confirmat prin existența unui număr mare de petiții cu termenul de examinare depășit. Cu toate că au fost înregistrate cazuri de depășire a termenului de examinare a petițiilor, în top aflându-se MMPSF cu 466 petiții examinate cu depășirea termenului și MJ cu 138, pe parcursul anului 2013, doar în MTS au existat funcționari sancționați pentru încălcarea legislației cu privire la petiționare, în rest nu au fost constatate sancționări pentru încălcarea legislației cu privire la petiționare. Cadrul legal existent prevede sancțiuni administrative privind încălcarea legislației cu privire la petiționare. Astfel, potrivit art. 71 din Codul contravențional, aprobat prin Legea nr. 218-XVI din 24 octombrie 2008, încălcarea de către persoana cu funcție de răspundere a dispozițiilor legale privind accesul la informație și cu privire la petiționare se sancționează cu amendă de la 40 la 50 de unități convenționale, iar prezentarea, la solicitare, a unui răspuns cu date vădit eronate se sancționează cu amendă de la 45 la 55 de unități convenționale aplicată persoanei cu funcție de răspundere. Totodată, art. 312 și 313 ale aceluiași act legislativ sancționează abuzul de putere sau abuzul de serviciu, precum și excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu cu amendă de la 50 la 150 de unități convenționale cu privirea de dreptul de a deține o anumită funcție sau de dreptul de a desfășura o anumită activitate pe un termen de la 3 luni la un an. Totuși, se pare că aceste norme legale nu sunt aplicate din moment ce din 20 APC supuse monitorizării a fost sancționat, cel mai probabil disciplinar, doar un singur funcționar.

Pe parcursul anului 2013, în toate APC monitorizate, cu excepția MED, au fost înregistrate petiții adresate repetat autorităților, lideri la acest capitol fiind: CNA cu 284 petiții adresate repetat, MAI cu 202 și MJ cu 131, ceea ce indică asupra atitudinii superficiale manifestate de către funcționarii responsabili de lucrul cu petițiile la examinarea problemele abordate de către cetățeni.

În perioada de referință, în 12 APC (MF, MJ, MAI, MAEIE, MA, MAIA, MTID, MC, MTS, CNA, IFPS, SV) au existat hotărâri judecătorești definitive și irevocabile, prin care instituțiile au fost obligate să achite anumite plăți, în temeiul Legii contenciosului administrativ. Acest fapt ne demonstrează că, autoritățile publice admit abuzuri și/sau excese de putere, iar persoanele care se consideră vătămate într-un drept al său, recunoscut de lege, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, apelează la instanța de contencios administrativ pentru a-și valorifica drepturile sale și a solicita despăgubiri.

Doar în 5 instituții publice (MA, MAIA, MED, MMPSF, MS) din cele 20 monitorizate există un raport privind modul de examinare a petițiilor. Deși unele APC (MEC, MF, MAEIE, MDRC, MC, IFPS, SV) informează despre existența în cadrul instituției a raportului privind modul de examinare a petițiilor și organizare a audiențelor, acestea nu au fost prezentate. Mai mult, o astfel de informație nu poate fi accesată nici pe paginile web ale acestor instituții, doar MA plasând raportul respectiv pe pagina sa oficială. Șase autorități publice (MJ, MTID, MM, MTIC, MTS, CNA) au indicat expres că nu elaborat rapoarte, iar MAI și ARFC au evitat să informeze despre existența/inexistența unor astfel de rapoarte. Astfel, APC menționate încalcă prevederile pct. 2 al Hotărârii Guvernului nr. 689 din 13.11.2009 potrivit căroră conducătorii ministerelor și altor autorități administrative centrale trebuie să țină la un control strict evidența și examinarea petițiilor, precum și respectarea programului de audiență și vor lua sistematic în dezbatere rezultatele examinării petițiilor și primirii cetățenilor în audiență, prezentând Guvernului informația anuală, până la 20 ianuarie a anului ce urmează după anul gestionar.

Aplicarea pe parcursul anului 2013 a tehnicii ”*Petiționarul misterios*” a permis următoarele constatări: din 20 de APC supuse procesului de monitorizare doar 6 (MEC, MAI, MTID, MTS, ARFC, IFPS) au dat curs solicitărilor petiționarilor. Celelalte autorități (MF, MJ, MAEIE, MA, MDRC, MAIA, MM, MED, MC, MMPSF, MS, MTIC, CNA, SV) au ignorat examinarea petițiilor, petiționarul fiind lezat în drepturile sale prevăzute de legislația cu privire la petiționare.

Pe parcursul anului 2013 în 5 APC (ME, MF, MA, MS, SV) au avut loc instruirii ale funcționarilor în domeniul activității cu petițiile.

În procesul de monitorizare a sistemului petiționar al APC au fost depistate unele curențe ale cadrului normativ aplicabil acestui sistem, unele din ele fiind arătate și în Raportul de expertiză a coruptibilității proiectului Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.190-XIII din 19.07.1994 cu privire la petiționare (art.8, 9, 10, ș.a.):

- existența unor impedimente legale în partea ce ține de examinarea petițiilor în format electronic (online);
- ambiguitatea normelor legale, în partea ce ține de calificarea petițiilor ca și anonime, care generează un sens neclar sau echivoc și astfel permite interpretări abuzive, fiind calificate ca factori ai coruptibilității în măsura în care acordă posibilități de aplicare a normei în interpretarea preferată, în dependență de interesul responsabililor de implementare și control al aplicării;
- stabilirea unor termene nejustificate, impunând prin reglementări legislative termeni administrativi prea mari, care complică realizarea drepturilor și intereselor petiționarilor;
- lipsa unor reglementări clare și concrete privind asigurarea transparenței sistemului petiționar, inclusiv prin publicarea informațiilor/rapoartelor analitice pe pagina web oficială a instituțiilor;

- inexistența unor prevederi legale privind efectuarea periodică a controlului cu privire la respectarea de către autoritățile publice centrale a legislației cu privire la petiționare de către organele ierarhic superioare;
- lipsa unor prescripții legislative/normative privind instruirea și perfecționarea continuă a specialiștilor responsabili de lucrul cu petenții.

### **Concluzii și recomandări:**

În urma analizei comparative a rezultatelor monitorizării sistemului de petiționare din cadrul APC pentru anul 2012 și 2013 se atestă o creștere a numărului de APC (de la 8 la 14), care s-au dotat cu un sistem computerizat de gestionare a petițiilor/reclamațiilor/sesizărilor/adresărilor cetățenilor. La fel, s-a îmbunătățit informarea cetățenilor despre modalitatea de funcționare a sistemului de petiționare, în majoritatea APC fiind creată oportunitatea de a depune petiții în regim on-line. Cât privește implementarea efectivă a legislației cu privire la petiționare, situația rămâne nesatisfăcătoare în partea ce ține de respectarea termenelor de examinare a petițiilor, nefiind sancționați funcționarii responsabili. În domeniul instruirii funcționarilor, la fel, nu s-au înregistrat progrese.

Totodată, pe parcursul anului 2013 s-au înregistrat și unele regrese:

- în domeniul organizării primirii în audiență a cetățenilor de către conducerea APC;
- în domeniul furnizării de informații de interes public referitor la o serie de întrebări concrete adresate în conformitate cu Legea privind accesul la informație;
- cât privește atitudinea APC față de problemele petiționarilor, de cele mai multe ori petițiile fiind ignorate (această constatare se bazează pe rezultatele aplicării tehnicii ”*Petiționarul misterios*”).

În concluzie, având în vedere:

- carențele din datele statistice prezentate de APC;
- lipsa unor raportări anuale privind sistemul de petiționare;
- rezultatele aplicării tehnicii „*Petiționarul misterios*”;
- ignoranța autorităților față de cererile de informații ale publicului;
- atitudinea superficială manifestată de către instituții la examinarea problemele abordate de către cetățeni;
- numărul mare de petiții adresate repetat, precum și a celor examinate cu termen depășit;
- abuzurile și/sau excesul de putere admis de autorități, care au dus la emiterea unor hotărâri judecătorești definitive și irevocabile, prin care instituțiile au fost obligate să achite despăgubiri victimelor acestor abuzuri și/sau excese de putere

denotă existența unor lacune organizatorice, instituționale și normative în acest domeniu de activitate a APC.

Totodată, constatăm că în 2013 în domeniul sistemului de petiționare nu a fost implementată plenar nici o recomandare formulată în raportul de monitorizare a politicilor anticorupție în APC pentru anul 2012. Parțial au fost executate recomandarea cu privire la 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 și recomandarea cu privire la crearea unor compartimente speciale pe paginile web ale autorităților, prin care s-ar oferi posibilitatea expedierii petițiilor electronice.

În acest context, reiterăm **recomandările** formulate anterior:

- Plasarea pe paginile web ale 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 Hotărârii 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: revizuirea termenelor de examinare a petițiilor; excluderea obligativității de a indica ”domiciliul” la expedierea petițiilor în formă electronică; includerea în proiect a unor norme care ar prevedea mecanisme de supraveghere și control a activității autorităților publice; 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.906 din 28.07.2008 cu privire la aprobarea Metodologiei de evaluare a riscurilor de corupție în instituțiile publice.

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

**Implementarea mecanismului intern de prevenire a corupției:** Eficiența mecanismului intern de prevenire a corupției este o precondiție a prevenirii corupției în serviciul public. Evaluarea periodică a instrumentelor juridice și măsurilor administrative pentru a determina dacă sunt adecvate prevenirii corupției ține de atribuțiile organelor centrale de specialitate ale administrației publice în virtutea art. 14 alin. (2) din Legea nr.90-XVI din 25.04.2008 cu privire la prevenirea și combaterea corupției. Un instrument important în analiza mecanismului intern de prevenire a corupției constituie evaluarea riscurilor instituționale de corupție, instrument pus în aplicare, în virtutea art. 7 alin. (4) din legea menționată, prin HG nr. 906/2008.

În principiu, majoritatea autorităților monitorizate (cu excepția SV și IFPS) dispun de planuri de integritate în corespundere cu prevederile HG nr.906/2008. Prin răspunsurile primite de SV și IFPS, am fost informați că aceste instituții nu sunt organe centrale de specialitate și pe cale de consecință nu au avut obligațiunea executării prevederilor HG nr.906/2008. Considerăm că această interpretare de aplicabilitate restrânsă a HG nr.906/2008 este greșită, întrucât modificările din 17.09.2013 au lărgit/precizat domeniul de aplicare al HG nr.906/2008. Totodată, trebuie să menționăm că din numărul total al APC, MA și MC au evitat să ofere informații exhaustive referitoare la mecanismul intern de prevenire a corupției.

Potrivit informației primite de la APC, majoritatea autorităților monitorizate (cu excepția MED, MAI, MMPSF) au inclus angajații CNA în componența grupului de autoevaluare. În legătură cu calitatea de membru a angajaților CNA, trebuie să precizăm că modificările din 17.09.2013 la HG nr.906/2008 au stabilit atribuțiile angajatului CNA în cadrul activității de evaluare și anume: instruieste personalul cu funcții de conducere al instituției privind conceptul, scopul și importanța evaluării riscurilor de corupție; instruieste și consultă privind metodele de colectare și evaluare a cadrului normativ, a structurii organizaționale, a informației privind regulile de etică, a metodelor de identificare și cercetare a riscurilor; monitorizează activitatea de evaluare a riscurilor; oferă recomandări la elaborarea planului de activități al grupului de evaluare, la întocmirea raportului de evaluare și a planului de integritate; asistă la ședințele grupului de evaluare, se expune asupra corectitudinii respectării procedurii, înaintând, după caz, obiecții sau formulând recomandări, care se anexează la raportul de evaluare; coordonează elaborarea și executarea planului de integritate.

Angajații CNA au fost incluși în componența grupurilor de evaluare a riscurilor de corupție a 11 APC (MTID, MC, MF, MDRC, MAIA, MTS, MAEIE; MJ, MEC, MS, MM). Doar 6 APC au petrecut ședințe de lucru ale grupului de evaluare a riscurilor de corupție: MAEIE – 3 ședințe, MM – 3 ședințe, MTIC – 2 ședințe, MS – 2 ședințe, MED – 2 ședințe, MDRC – 1 ședință.

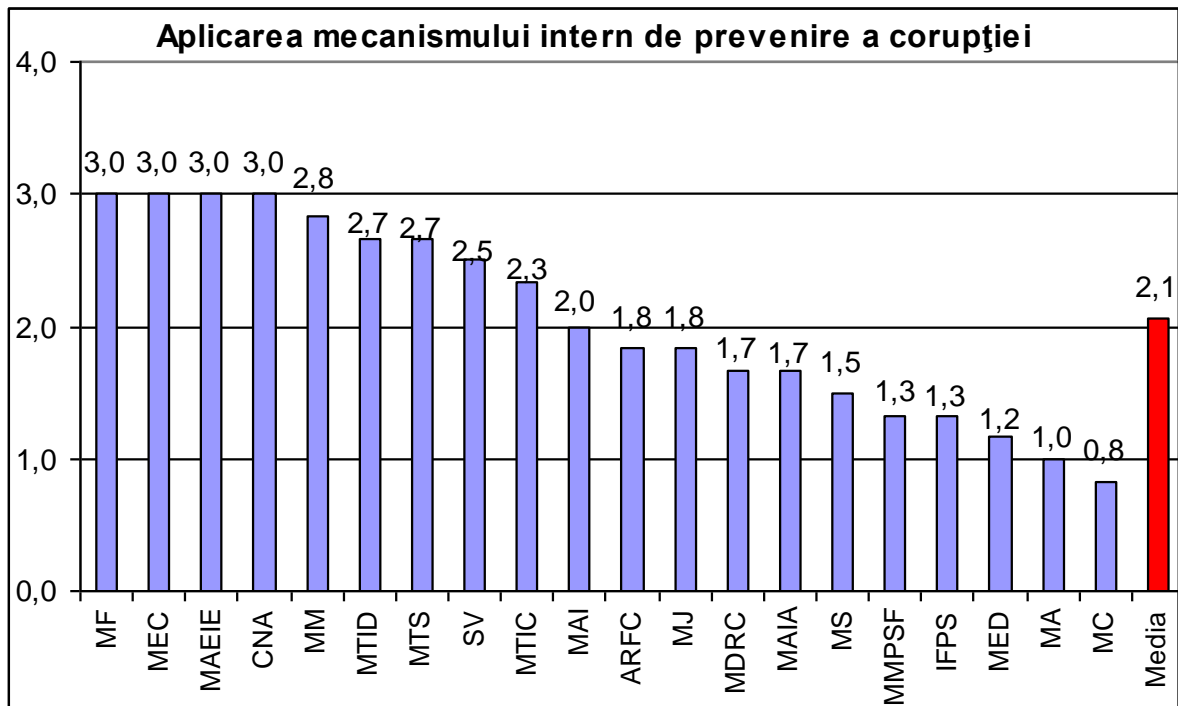
Majoritatea APC au identificat activitățile vulnerabile ale instituției, cu excepția MA, în cazul căruia a fost cu neputință stabilirea din sursele publice a existenței/inexistenței planurilor de integritate.

Analiza activităților vulnerabile arătate în planurile de integritate a APC ne-a permis să constatăm că unele instituții fie manifestă o atitudine formalistă și superficială față de conținutul activităților vulnerabile, fie interpretează eronat noțiunea de „activitate vulnerabilă”, deși aceasta este expres definită de Metodologia de evaluare a riscurilor de corupție în instituțiile publice, aprobată prin HG nr.906 din 28.07.2008. De exemplu, planul de integritate al ARFC conține 3 „activități vulnerabile”: familiarizarea angajaților privind regulile interne; calitatea comunicării interne și asigurarea procesului de transparență decizională. Din simpla lectură a conținutului „activităților vulnerabile” putem deduce că enunțurile arătate, constituie simple activități, dar nicidecum activități vulnerabile.

Cât privește evaluarea riscurilor de corupție doar 8 APC (ARFC, MTS, MF, MTIC, MM, MAEIE, MEC, MTID) au realizat un început de evaluare prin cercetarea și identificarea riscurilor, fără a efectua vre-o analiză a acestora, așa cum este stabilit în Metodologia de evaluare a riscurilor de corupție în instituțiile publice, aprobată prin HG nr.906/2008.

Toate APC, cu excepția MAI, au raportat despre lipsa analizei cazurilor de corupție, fie pe motiv că acestea nu ar exista în instituția respectivă, fie pe motiv că nu au fost identificate.

Majoritatea APC, cu excepția MS și MC, au remis către CNA note informative despre implementarea planurilor de integritate.



**Concluzii și recomandări:** În perioada de monitorizare 2013, Hotărârea Guvernului nr.906 din 28.07.2008 cu privire la aprobarea Metodologiei de evaluare a riscurilor de corupție în instituțiile publice a fost modificată. Modificările, adoptate prin Hotărârea Guvernului nr.736 din 17.09.2013 au precizat principalele noțiuni utilizate în metodologia de evaluare a riscurilor de corupție, a stabilit atribuțiile angajaților CNA în cadrul activității grupului evaluare și a investit CNA cu atribuția de a selecta instituția care urmează să efectueze evaluarea.

Entitățile monitorizate (cu excepția MEC, MAEIE, MTS, MJ, MF, MAI) interpretează eronat prevederile HG, fie pentru a-și asigura confortul instituțional, fie din lipsă de voință de a schimba lucrurile. Din acest punct de vedere rolul angajaților CNA devine extrem de important, mai ales în lumina ultimelor modificări

operate în HG nr.906/2008 și ținând cont de faptul că rezultatele monitorizării până în prezent, denotă mai degrabă rolul pasiv al CNA în acest domeniu.

Analiza comparativă a rezultatelor monitorizării aplicării mecanismului intern de prevenire a corupției în APC în 2012 și 2013 poate fi caracterizată prin expresia „batem pasul pe loc”: informații generale, incomplete, confuze și irelevante oferite de către unele entități în cadrul monitorizării; formalism în abordare; neextinderea evaluării asupra instituțiilor subordonate, deși anume aceste instituții exercită cele mai vulnerabile activități.

Totodată, constatăm că în 2013 a fost implementată parțial (doar la nivel de modificare a HG nr.906/2008) doar prima recomandare. În acest context, reiterăm recomandările formulate anterior:

- 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:** Legea nr.252 din 25.10.2013 privind aprobarea Regulamentului de funcționare a sistemului liniilor telefonice anticorupție; art.14, alin.(2), lit.b) din Legea nr. 90-XVI din 25.04.2008 cu privire la prevenirea și combaterea corupției.

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

**Implementarea în cadrul autorităților.** Anul 2013 a marcat întregirea cadrului legal privind funcționarea liniilor fierbinți în cadrul APC, prin adoptarea Legii privind aprobarea Regulamentului de funcționare a sistemului liniilor telefonice anticorupție. Astfel, potrivit acestui Regulament, sistemul liniilor telefonice anticorupție cuprinde 3 niveluri: linia națională anticorupție; linii specializate anticorupție și liniile instituționale pentru informare. Cele 3 niveluri de linii telefonice anticorupție sunt destinate să activeze concomitent și să se completeze reciproc în cadrul autorităților administrației publice centrale de specialitate, al autorităților administrative autonome și al autorităților administrației publice locale în vederea recepționării, prin intermediul telefonului, a informației referitoare la comiterea actelor de corupție, a actelor conexe corupției sau a faptelor de comportament corupțional, în vederea examinării informației recepționate și luării măsurilor de rigoare, inclusiv prezentării informației respective la organul competent. Sistemul liniilor telefonice anticorupție funcționează în baza principiilor: confidențialității, colaborării, deschiderii autorităților față de cetățean, accesibilității. Deși această nouă legislație a fost una necesară pentru ordonarea activității instituției liniilor fierbinți, totuși având în vedere data adoptării (sfârșitul anului 2013), impactul noului cadru normativ nu a putut fi evaluat.

După cum s-a menționat în raportul de monitorizare pentru 2012, toate APC s-au dotat cu linii fierbinți anticorupție. Vizibilitatea lor este asigurată prin plasarea informației despre numărul liniei telefonice pe site-ul instituției. Unele APC (SV, IFPS, MJ, MS) au plasat această informație și în sediul instituției și/sau în subdiviziunile teritoriale. În 3 APC (MEC, MED, MAEIE) numerele de telefon au fost greu identificate pe site-ul instituției. Astfel, deși aceeași constatare a fost făcută în raportul pentru 2012 în privința MED și MAEIE, aceste instituții nu au revizuit locul plasării informației despre numărul de telefon a liniei fierbinți anticorupție pe propriul site, iar MEC a involuat la acest capitol din cauza revizuirii site-ului instituției.

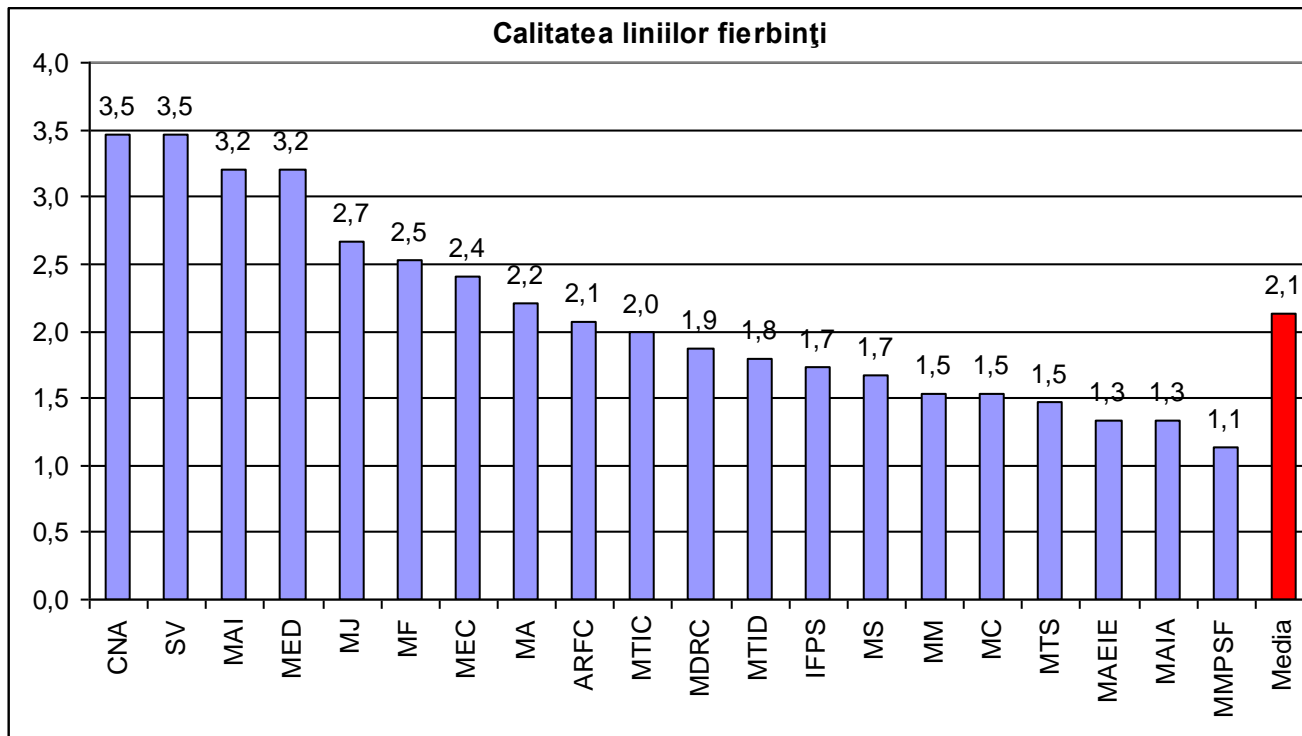
Doar în trei APC (MS, ARFC, SV) din 20 monitorizate este afișată informația cu privire la programul de funcționare a liniei fierbinți și numai la două APC (ARFC și SV) această informație este plasată pe pagina de stat fie la compartimentul distinct.

Instituirea liniilor fierbinți anticorupție în cadrul subdiviziunilor specializate și desemnarea unor persoane instruite pentru gestionarea acestora este un factor decisiv pentru buna funcționare a liniilor fierbinți. Deși acest aspect a fost evidențiat și în raportul de monitorizare pentru anul 2012, în procesul monitorizării liniilor fierbinți ale APC în 2013 s-a constatat că zece APC (MA, MDRC, MAIA, MC, MMPSF, MS, MTIC, MTS, MAEIE, ARFC) nu au instituit liniile fierbinți în cadrul subdiviziunilor specializate. Totuși aceste rezultate constituie o evoluție față de constatările monitorizării din anul 2012, potrivit cărora liniile fierbinți anticorupție erau instituite în cadrul subdiviziunilor specializate doar în șase APC.

Întrucât, în prezent, cetățenii Republicii Moldova, de obicei, atunci când raportează un caz de corupție, nu sunt gata să-și dezvăluie identitatea și să lase datele de contact, este foarte important ca operatorii liniilor fierbinți anticorupție să nu condiționeze consultarea cetățenilor la linia fierbinte anticorupție de prezentarea



personală pentru depunerea unei plângeri și să aibă capacitatea de a-i convinge de păstrarea confidențialității. Pe parcursul anului 2013, majoritatea APC au înregistrat apeluri telefonice la linia fierbinte anticorupție cu privire la diverse subiecte. Doar la șase APC (MF, SV, MJ, MAI, MA, MED, CNA) o parte din apelurile



înregistrate se refereau la pretinse acte de corupție. Singura autoritate care, pe parcursul a doi ani consecutivi, relatează la CNA cazurile de pretinse acte de corupție, înregistrate la linia fierbinte este MED. Deși MED a menționat acest fapt în răspunsul său la adresarea monitorilor, faptul relatării de către MED la CNA a cazurilor de pretinse acte de corupție nu a primit nici o confirmare din partea CNA, potrivit căruia nici o APC nu a sesizat CNA despre careva cazuri de corupție.

### Concluzii și recomandări

În urma analizei comparative a rezultatelor monitorizării liniilor fierbinți din cadrul APC pentru anul 2012 și 2013 se atestă o îmbunătățire a funcționării acestora, datorită creșterii gradului de vizibilitate a liniilor fierbinți anticorupție și creșterii numărului de APC, care au instituit liniile fierbinți anticorupție în cadrul subdiviziunilor specializate. Totodată, adoptarea la 25.10.2013 a Legii privind aprobarea Regulamentului de funcționare a sistemului liniilor telefonice anticorupție constituie o premiză esențială și necesară pentru consolidarea acestei politici anticorupție.

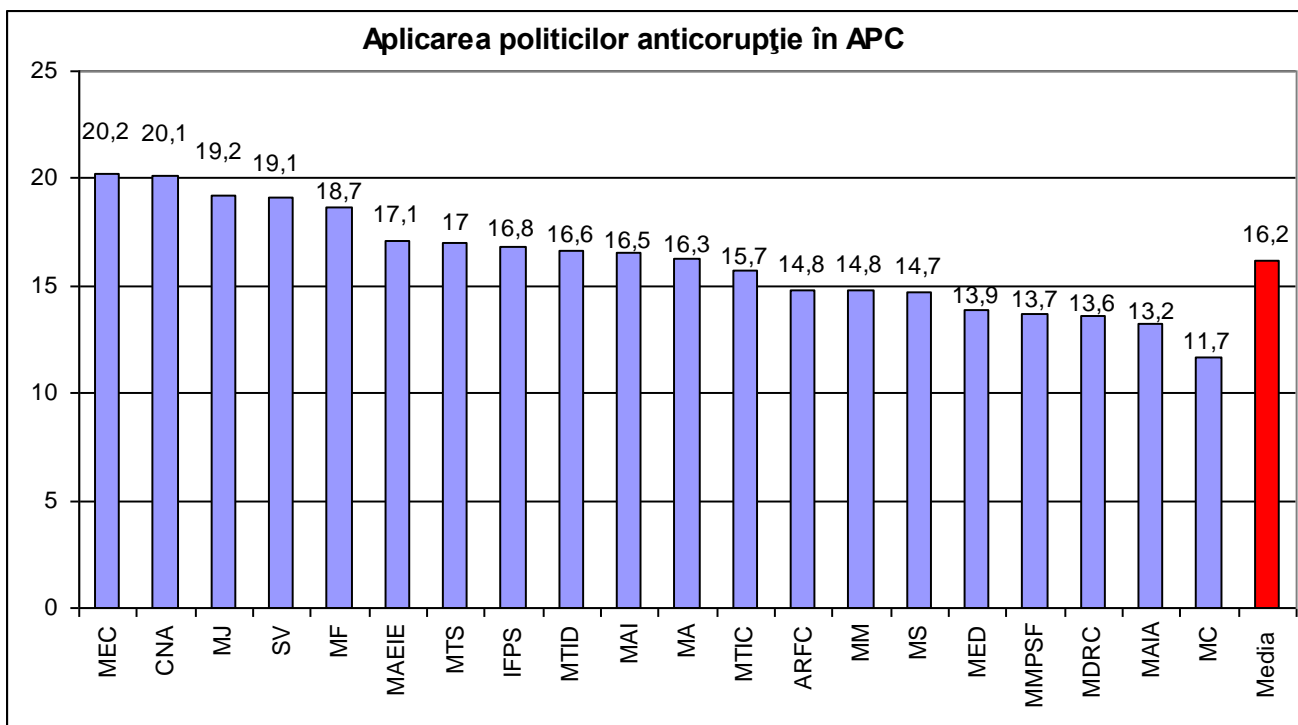
Cu toate acestea, în rezultatul monitorizării liniilor fierbinți în 2013 au fost identificate unele curențe, care urmează a fi eliminate de către APC. Astfel, liniile fierbinți anticorupție nu sunt promovate suficient, la unele APC determinarea și postarea publică a numărului de telefon nefiind făcută corespunzător, iar identificarea acestuia este dificilă. Majoritatea APC nu au operatori instruiți, dedicați exclusiv sau în mare parte deservirii acestor linii fierbinți anticorupție, cu respectarea unui orar prestabilit și făcut public. Operatorii liniilor fierbinți condiționează consultarea persoanelor la linia fierbinte anticorupție de prezentarea personală pentru depunerea unei plângeri și/sau nu reușesc să convingă cetățenii de păstrarea confidențialității.

Totodată, constatăm că în 2013 a fost implementată plenar doar recomandarea formulată în raportul de monitorizare a politicilor anticorupție în APC pentru anul 2012, despre instituirea unui cadru regulator privind liniile fierbinți anticorupție. În acest context, reiterăm recomandările formulate anterior:

- Asigurarea de către APC 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 și a informării publicului despre programul de funcționare a liniilor fierbinți;
- Extinderea căilor de informare a publicului despre oportunitățile accesării liniilor fierbinți.

## 8. 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 sunt următoarele.

APC	Tratarea CI	Declararea veniturilor și proprietăți	Calitatea paginilor web	Gestiunea finanțelor publice	Sistemul de petiționare	Mecanismul intern de prevenire a corupției	Liniile fierbinți	Total
MEC	2,8	2,7	3,1	3,1	3,1	3	2,4	<b>20,2</b>
CNA	3,6	2,5	2,6	2,6	2,3	3	3,5	<b>20,1</b>
MJ	3,3	2,5	3,6	3,3	2	1,8	2,7	<b>19,2</b>
SV	3	2,7	2,6	2,8	2	2,5	3,5	<b>19,1</b>
MF	3	2,7	3	3,2	1,3	3	2,5	<b>18,7</b>
MAEIE	2	2,7	2,6	3,2	2,3	3	1,3	<b>17,1</b>
MTS	2	2,7	2,6	2,5	3	2,7	1,5	<b>17</b>
IFPS	3	2,7	3,1	2,9	2,1	1,3	1,7	<b>16,8</b>

MTID	3	2,5	2	1,9	2,7	2,7	1,8	<b>16,6</b>
MAI	1,4	1,8	2,5	2,9	2,7	2	3,2	<b>16,5</b>
MA	2,7	3,3	2,3	2,1	2,7	1	2,2	<b>16,3</b>
MTIC	2	2,3	2,5	1,9	2,7	2,3	2	<b>15,7</b>
ARFC	2,3	2,6	2,2	2,5	1,3	1,8	2,1	<b>14,8</b>
MM	2,5	2,5	2,1	2,1	1,3	2,8	1,5	<b>14,8</b>
MS	1,7	2,8	3	2,6	1,4	1,5	1,7	<b>14,7</b>
MED	1,7	1,3	2,3	2	2,2	1,2	3,2	<b>13,9</b>
MMPS F	1,4	2	2,2	3	2,7	1,3	1,1	<b>13,7</b>
MDRC	1,7	2,5	2,2	2,3	1,3	1,7	1,9	<b>13,6</b>
MAIA	2,3	2	1,9	1,9	2,1	1,7	1,3	<b>13,2</b>
MC	1,7	2,7	1,9	1,3	1,8	0,8	1,5	<b>11,7</b>
<b>Media</b>	<b>2,4</b>	<b>2,5</b>	<b>2,5</b>	<b>2,5</b>	<b>2,2</b>	<b>1,9</b>	<b>2,1</b>	<b>16,2</b>

Autoritățile publice dispun de un cadru legal suficient pentru aplicarea politicilor anticorupție. În anul 2013 cadrul legal a fost consolidat, fiind adoptate un șir de legi importante, menite să asigure independența judecătorilor, să permită confiscarea extinsă a averilor dobândite prin acte de corupție, precum și să permită testarea integrității. A fost introdusă și o componentă nouă infracțiune - îmbogățirea ilicită. Au fost majorate sancțiunile pentru fapte de corupție și extinsă până la 15 ani interdicția de a ocupa funcții publice pentru cei condamnați pentru corupție. Au intervenit modificări și în cadrul normativ, inclusiv modificată Metodologia de evaluare a riscurilor de corupție în instituțiile publice, aprobat Regulamentul cu privire la evidența cadourilor și Regulamentul de funcționare a sistemului liniilor telefonice anticorupție, aprobate instrucțiunile privind modul de completare a declarațiilor de venituri și proprietate și de interese personale. Cu toate acestea, *există lacune și omisiuni care împiedică bună aplicare a politicilor* (în special, în Legea privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății, Legea cu privire la conflictul de interese, Legea cu privire la Comisia Națională de Integritate).

În 2013 a început să activeze Comisia Națională de Integritate. *Nefiind asigurată în măsură suficientă cu mijloace financiare, personal calificat, resurse informaționale, tehnice etc., rezultatele înregistrate de Comisie în supravegherea respectării legislației din domeniu au fost destul de modeste.* CNI a început să plaseze declarațiile de venituri și proprietate și interese personale în formă scanată pe pagina sa web, a creat baza de date a persoanelor responsabile de colectarea declarațiilor, a organizat un șir de instruiți pentru colecții de declarații și angajații APC. CNI a inițiat în 2013 circa 120 dosare de control în care erau vizate persoane din autoritățile publice centrale și locale, mai mult de jumătate din dosare fiind axate pe potențiale conflicte de interese și incompatibilități<sup>27</sup>. În mare parte, controalele au fost pornite în baza informațiilor jurnaliștilor de investigație, sesizărilor ONG-urilor și APC. *Cea mai mare parte a actelor de constatare a CNI au fost contestate. Partea motivațională care stă la baza actelor de constatare a CNI nu este publică. În lipsa unei sistem informațional automatizat al declarațiilor, verificarea acestora de CNI rămâne problematică.*

La general, APC monitorizate au depus eforturi pentru a asigura implementarea politicilor anticorupție în 2013. Comparativ cu anul precedent, autoritățile au avansat în aplicarea politicilor: declararea veniturilor și proprietății, tratarea conflictelor de interese și promovarea normelor etice, calitatea paginilor web, funcționarea liniilor fierbinți. Privitor la aplicarea altor politici nu au fost constatate

<sup>27</sup> CNI, *Raport de activitate pentru perioada anului 2013*, [http://www.cni.md/Upload/Raport\\_final\\_2013\\_ro.pdf](http://www.cni.md/Upload/Raport_final_2013_ro.pdf)

progrese. Cele mai bune realizări în aplicarea politicilor anticorupție le-au avut MEC, CNA, MJ, SV, cele mai slabe – MAIA și MC. Este de remarcat că APC monitorizate au oferit, de obicei, informații complete și explicite în confirmarea aplicării politicilor, cu toate acestea, *au fost și situații când autoritățile au evitat să prezinte sau au prezentat informații incomplete, confuze și irelevante. În unele cazuri autoritățile au dat dovadă de formalism în abordarea subiectelor referitoare la politicile anticorupție, precum și nu au extins aplicarea politicilor asupra instituțiilor subordonate, deși acestea exercită activități vulnerabile la corupție.*