

Observator de politici publice

Politici responsabile pentru dezvoltare durabilă

Observatorul de politici publice cuprinde analiza unor proiecte de acte legislative și normative de sensibilitate publică din agendele Executivului și Legislativului din Republica Moldova, precum și a unor informații publice, în scopul identificării potențialelor riscuri pentru interesul public și opțiuni de politici.

Documentul a fost realizat în cadrul proiectului „Consolidarea statului democratic de drept: contribuția societății civile” implementat de Transparency International – Moldova și susținut financiar de Ambasada Regatului Țărilor de Jos. Opiniile exprimate aparțin autorilor și nu reflectă neapărat poziția finanțatorilor.

Eficiența Centrului Național Anticorupție: Care aspecte trebuie monitorizate?

Recentul control parlamentar asupra activității Centrului Național Anticorupție (CNA) a demonstrat importanța setării unor aspecte și indicatori de monitorizat. În stabilirea aspectelor care urmează a fi urmărite trebuie să se pornească de la prevederile legale privind atribuțiile, drepturile și obligațiile CNA. Fiecare din aceste aspecte este diferit și complex și pentru fiecare din aceste aspecte este necesar de stabilit indicatori specifici cantitativi și calitativi. Eficiența activităților de prevenire a corupției trebuie să fie estimată și din perspectiva indicatorilor de performanță a activității aferente combaterii corupției. De asemenea, în acest exercițiu, trebuie urmărită dinamica resurselor (financiare și umane) alocate CNA, ceea ce ar permite estimarea costurilor activităților de prevenire și combatere a corupției.

Contextul general

CNA este singura autoritate anticorupție, activitatea căreia a fost supusă efectiv unui control și unei evaluări de către Parlament.

Controlul a fost inițiat prin Hotărârea Parlamentului nr. 108/2021¹, în scurt timp după modificarea Legii nr.

¹ Hotărârea Parlamentului nr. 108/2021 privind inițierea controlului parlamentar asupra activității Centrului Național Anticorupție, Monitorul Oficial, 2021, nr. 219-225, art. 244.

1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție², astfel devenind posibilă revocarea din funcție a directorului urmare a constatării, în rezultatul controlului parlamentar, a unei activități nesatisfăcătoare în domeniul prevenirii și combaterii corupției, a actelor conexe corupției și a faptelor de comportament corupțional.³ Acest fapt a generat percepția precum că scopul urmărit de membrii Parlamentului a fost, mai degrabă, revocarea directorului CNA, decât exercitarea unui control parlamentar autentic.

Urmare a controlului, a fost întocmit Raportul de evaluare a activității CNA pentru perioada ianuarie 2016 – septembrie 2021.⁴

În calitate de concluzie generală s-a reținut – în perioada de referință, activitatea CNA a fost nesatisfăcătoare în prevenirea și combaterea corupției, CNA nefiind independent în activitate, iar conducerea neorganizând și neasigurând aplicarea legislației anticorupție într-o manieră eficientă. La fel, s-a insistat că indicatorii de rezultat denotă existența unui management defectuos, lipsa controlului efectiv în privința activității, precum și practici instituționale ce afectează imaginea instituției.

Raportul de evaluare conține și un set de recomandări, și anume:

- a prezenta Raportul plenului Parlamentului;
- a propune, cu cel puțin o treime din numărul deputaților aleși și cu avizul pozitiv al Comisiei juridice, numiri și imunități, revocarea din funcție a directorului CNA pe motiv de constatare, în rezultatul controlului parlamentar efectuat, a unei activități nesatisfăcătoare în domeniul prevenirii și combaterii corupției, a actelor conexe corupției și a faptelor de comportament corupțional;

² Legea cu privire la Centrul Național Anticorupție, nr. 1104/2002, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2002, nr. 91-94, art. 668.

³ A se vedea: Legea pentru modificarea articolului 8 din Legea nr. 1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, nr. 98/2021, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2021, nr. 211, art. 225.

⁴ Parlamentul Republicii Moldova, Raport de evaluare a activității Centrului Național Anticorupție pentru perioada ianuarie 2016 – septembrie 2021, <file:///C:/Users/Home/Downloads/358.2021.raport%20de%20evaluare.PDF>

- a solicita Ministerului Justiției inițierea procedurilor necesare în vederea restructurării și reformării CNA, inclusiv a Procuraturii Anticorupție cu limitarea competențelor acestora exclusiv la marea corupție și asigurarea independenței necesare pentru a investiga dosarele de mare corupție;
- pentru eliminarea obstacolelor care împiedică urmărirea penală efectivă și pedepsirea actelor de corupție, a solicita propuneri de la Guvern, instanțele de judecată, CNA, Procuratură, alte instituții publice, societatea civilă în scopul eliminării carențelor legislative și procedurale, inclusiv cele legate de calitatea personalului implicat în prevenirea și combaterea corupției, a actelor conexe corupției și a faptelor de comportament corupțional;
- a iniția măsuri de ordin legislativ ce ar responsabiliza conducătorii entităților publice și organele de autoadministrare pentru dezvoltarea, menținerea și consolidarea climatului de integritate profesională în cadrul entităților publice;
- a solicita Serviciului de Informații și Securitate (SIS) să inițieze evaluarea integrității instituționale a CNA;
- a sesiza Procuratura Generală să examineze oportunitatea inițierii unui control al activității Procuraturii Anticorupție și al activității de urmărire penală a CNA pe cauzele de corupție și cele conexe, pe cauzele de investigare a schemelor de corupție, de rezonanță social sporită, inclusiv pe care urmărirea penală de desfășoară perioade îndelungate de timp.

Luând act de Raportul de evaluare, prin Hotărârea Parlamentului nr. 186/2021⁵, s-a constatat activitatea CNA ineficientă și nesatisfăcătoare, raportul urmând a fi transmis Ministerului Justiției, Procuraturii Generale și SIS pentru a fi luate măsurile de rigoare.

Totodată, prin Hotărârea Parlamentului nr. 187/2021⁶, a fost revocat din funcție directorul CNA, chiar dacă acesta fusese numit în funcție la 31 iulie 2019⁷ și nu poate fi responsabilizat pentru activitatea CNA în perioada ianuarie 2016 – iulie 2019.

De altfel, pornind de la informațiile disponibile public, revocarea directorului CNA este singurul efect al

⁵ Hotărârea Parlamentului privind Raportul de evaluare a activității Centrului Național Anticorupție pentru perioada ianuarie 2016 – septembrie 2021, nr. 186/2021, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2021, nr. 286-289, art. 405.

⁶ Hotărârea Parlamentului privind revocarea din funcție a directorului Centrului Național Anticorupție, nr. 187/2021, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2021, nr. 286-289, art. 406.

⁷ Hotărârea Parlamentului privind numirea în funcție de director al Centrului Național Anticorupție, nr. 104/2019, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2019, nr. 249, art. 346.

controlului parlamentar, celelalte recomandări conținute în Raportul de evaluare rămânând neimplementate.

Criticile, ce pot fi înaintate modului de exercitare a controlului parlamentar, se conțin în Nota de dezacord a CNA⁸, care insistă asupra faptului că Raportul de evaluare a conținut multiple erori, interpretări și distorsionări de fapte, ceea ce a influențat formularea unor concluzii greșite.

Este de remarcat că Raportul de evaluare a vizat aspectele ce țin de:

- Linia Națională Anticorupție;
- Examinarea proceselor penale;
- Urmărirea penală;
- Subiecții speciali urmăriți;
- Schemele de corupție investigate;
- Activitatea specială de investigație;
- Activitatea pe cauzele contravenționale;
- Activitatea ARBI;
- Testarea la detectorul comportamentului simulat (poligraf);
- Evaluarea integrității instituționale a entităților publice.

Astfel, evaluarea nici nu a acoperit întreaga arie de competență a CNA.

Evident, pornind de la acest context, similar cazului Autorității Naționale de Integritate⁹, devine imperioasă setarea aspectelor și indicatorilor de performanță a CNA, care trebuie monitorizați. Acești indicatori trebuie să fie indicatori SMART (Specifci, Măsurabili, Accesibili, Relevanți și Încadrați în timp), fapt ce va diminua caracterul subiectiv și arbitrar al procesului de evaluare. Indicatorii trebuie să se conțină în rapoartele anuale de activitate ale CNA și să se monitorizeze anual în cadrul procedurilor de control parlamentar.

Aspecte de monitorizat

În evaluarea activității CNA, ar trebui să fie acoperite toate domeniile de activitate ale autorității, acestea fiind destul de largi și complexe.

Potrivit art. 4 alin. (1) din Legea cu privire la Centrul Național Anticorupție, în atribuțiile CNA intră:

- prevenirea, depistarea, cercetarea și curmarea contravențiilor și infracțiunilor de corupție și a celor

⁸ Centrul Național Anticorupție, Nota de dezacord, nr. 17/7694 din 18.11.2021,

https://cna.md/public/files/2021.11.18 - PRM_rspuns.pdf

⁹ Transparency International – Moldova, Observator de politici publice, Performanțele Autorității Naționale de Integritate: Care ar fi indicatorii?, nr. 41, mai 2022, http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2022/05/TI_Moldova_Observator_41_Mai_2022.pdf

- conexe corupției, precum și a faptelor de comportament corupțional;
- efectuarea expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și a proiectelor de acte normative ale Guvernului, precum și a altor inițiative legislative prezentate în Parlament;
- efectuarea evaluării integrității instituționale și monitorizarea implementării planurilor de integritate și aprecierea progreselor realizate;
- efectuarea analizei operaționale și strategice a actelor de corupție, a actelor conexe corupției și a faptelor de comportament corupțional;
- recuperarea bunurilor infracționale.

Cu regret, textul legislativ nu este unul cuprinzător. Întreaga gamă de competențe se dezvăluie prin coroborarea normelor citate cu prevederile articolelor 5 și 6 din legea menționată.

Potrivit legii, în executarea atribuțiilor, CNA este obligat inclusiv:

- să întreprindă acțiuni speciale de investigații în conformitate cu legislația;
- să întreprindă acțiuni de prevenire și combatere a corupției, a actelor conexe corupției și a faptelor de comportament corupțional, date în competența sa, inclusiv prin efectuarea expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și a proiectelor de acte normative ale Guvernului, precum și a altor inițiative legislative prezentate în Parlament, cu respectarea principiilor, criteriilor și procedurii de efectuare a acesteia;
- să efectueze evaluarea integrității instituționale;
- să efectueze urmărire penală în cazul infracțiunilor a căror contracarare ține de competența sa;
- să efectueze proceduri în cazul contravențiilor administrative, atribuite competenței sale;
- să întreprindă acțiuni în vederea reparării prejudiciilor cauzate statului prin infracțiuni a căror contracarare ține de competența sa;
- să primească și să înregistreze declarații, comunicări, sesizări și alte informații privind infracțiunile, să le verifice în conformitate cu legislația.

În exercitarea atribuțiilor și obligațiilor, CNA are dreptul inclusiv:

- să efectueze expertize criminalistice și de altă natură, precum și cercetări ce țin de competența sa, să solicite autorităților publice, întreprinderilor, organizațiilor și instituțiilor de stat antrenarea de specialiști și experți la verificări sau expertize, la elucidarea unor probleme de specialitate;

- să înainteze, conform legii, sesizări privind înlăturarea cauzelor și condițiilor care au favorizat comiterea de infracțiuni a căror contracarare ține de competența sa;
- să creeze și să administreze registre instituționale, sisteme informaționale și baze de date în limita competențelor sale.

Astfel, câteva aspecte importante, ce țin de prevenirea și combaterea corupției, sunt de evaluat:

- activitatea de instruire și educație anticorupție;
- activitatea de efectuare a expertizei anticorupție;
- activitatea de evaluare a integrității instituționale;
- activitatea de monitorizare a implementării planurilor de integritate;
- activitatea de ținere a Cazierului privind integritatea profesională a agenților publici;
- activitatea de analiză operațională și strategică;
- activitatea de gestionare a Liniei Naționale Anticorupție;
- activitatea specială de investigații;
- activitatea de constatare și examinare a contravențiilor;
- activitatea de urmărire penală;
- activitatea de sesizare privind înlăturarea cauzelor și condițiilor care au favorizat comiterea de infracțiuni;
- activitatea de reparare a prejudiciilor cauzate statului prin infracțiuni;
- activitatea de efectuare a expertizei judiciare;
- activitatea de recuperare a bunurilor infracționale.

Fiecare din aceste aspecte este diferit și complex. Pentru fiecare din aceste aspecte este necesar de stabilit indicatori specifici cantitativi și calitativi.

Cu certitudine, este necesară cuantificarea instruirilor și expertizelor anticorupție sau evaluărilor instituționale, însă și mai necesar ar fi de urmărit cum evoluează/involuează corupția în domeniile (sănătate, educație etc.) vizate de activitățile de prevenire a corupției. Astfel, eficiența activităților de prevenire a corupției poate fi estimată doar din perspectiva indicatorilor de performanță a activității aferente combaterii corupției, cum ar fi indicatorii ce țin de infracțiunile depistate sau cauzele penale gestionate.

În acest exercițiu, trebuie urmărită și dinamica resurselor (financiare și umane) alocate CNA.

Infrațiuni depistate

Cu titlu de exemplu, pentru perioada anului 2021¹⁰, CNA raportează depistarea a 743 de infracțiuni,

¹⁰ CNA, Raport de activitate pentru anul 2021, https://cna.md/public/files/Raport_de_activitate_CNA_2021.pdf

indicatorul fiind în creștere, comparativ cu perioada anului 2020, cu 122 de infracțiuni.

Buna parte a infracțiunilor depistate sunt infracțiuni de corupție și conexe corupției, ponderea acestora în totalul infracțiunilor depistate constituind 81%.

Tabelul nr. 1: Infracțiuni depistate, în funcție de categorii de infracțiuni

Infracțiuni depistate	Anul 2019	Anul 2020	Anul 2021
Infracțiuni de corupție și conexe corupției	566	449	602
Alte categorii	86	172	141
Total	652	621	743

Sursa: Elaborat de autor în baza rapoartelor de activitate anuale ale CNA, <https://cna.md/lib.php?l=ro&idc=143&t=Studii-si-analize/Rapoarte-anuale&>

Din infracțiunile depistate, o pondere esențială au infracțiunile de Corupere pasivă (32%), Traficul de influență (21%), Corupere activă (15%).

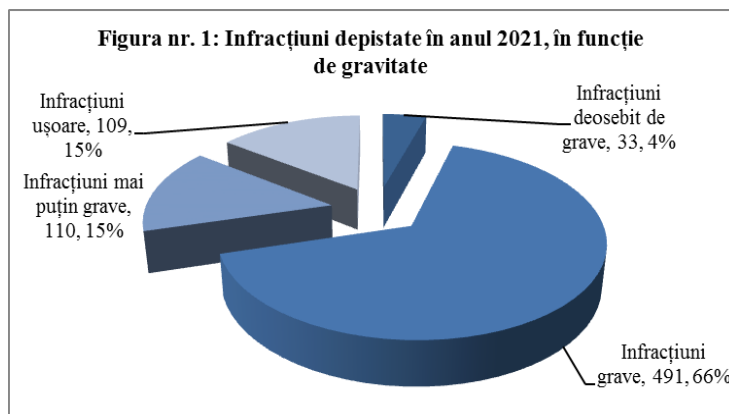
Tabelul nr. 2: Infracțiuni depistate, în funcție de componente infracționale

Componente infracționale	Anul 2019	Anul 2020	Anul 2021
Escrocheria (art. 190 din Codul penal)	23	97	42
Delapidarea averii străine (art. 191 din Codul penal)	11	15	13
Încălcarea regulilor de creditare, politicilor de acordare a împrumuturilor sau regulilor de acordare a despăgubirii/indemnizației de asigurare (art. 239 din Codul penal)	2	1	-
Spălarea banilor (art. 243 din Codul penal)	8	9	15
Coruperea pasivă (art. 324 din Codul penal)	154	128	237
Coruperea activă (art. 325 din Codul penal)	119	50	108
Traficul de influență (art. 326 din Codul penal)	206	182	159
Abuzul de putere sau abuzul de serviciu (art. 327 din Codul penal)	34	39	40
Excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu (art. 328 din Codul penal)	10	9	8
Neglijența în serviciu (art. 329	5	4	3

din Codul penal)			
Îmbogățirea ilicită (330/2 din Codul penal)	2	3	1
Falsul în acte publice (art. 332 din Codul penal)	22	20	34
Luarea de mită (art. 333 din Codul penal)	2	6	4
Darea de mită (art. 334 din Codul penal)	i/i	1	1
Abuzul de serviciu (art. 335 din Codul penal)	11	7	7
Falsul în documente contabile (art. 335/1 din Codul penal)	i/i	1	-
Falsul în declarații (art. 352/1 din Codul penal)	2	4	6
Confecționarea, deținerea, vânzarea sau folosirea documentelor oficiale, a imprimatelor, ștampilelor sau sigiliilor false (art. 361 din Codul penal)	19	23	39
Alte tipuri de infracțiuni	22	22	26
Total	652	621	743

Sursa: Elaborat de autor în baza rapoartelor de activitate anuale ale CNA, <https://cna.md/lib.php?l=ro&idc=143&t=Studii-si-analize/Rapoarte-anuale&>

Similar perioadelor anterioare, buna parte a infracțiunilor depistate în anul 2021 sunt infracțiuni grave.



Sursa: Elaborată de autor în baza Raportului de activitate pentru anul 2021, https://cna.md/public/files/Raport_de_activitate_CNA_2021.pdf

Cele mai frecvente cazuri de corupție au fost depistate în următoarele entități:

- Autorități publice locale, primării – 101;
- Întreprinderi comerciale – 83;
- Ministerul Afacerilor Interne – 69;
- Întreprinderi de stat – 46;
- Instituții subordonate Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale – 40;
- Agenția Proprietății Publice – 40;
- Agenția Servicii Publice – 30.

Din sectorul public, au fost vizați:

- 61 de inspectori de poliție;
- 35 de angajați în domeniul sănătății;
- 20 de primari, vice-primari;
- 20 de directori, adjuncți de întreprinderi de stat;
- 20 de șefi de instituții autonome din cadrul autorităților;
- 16 de inspectori ai Agenției Servicii Publice;
- 10 inspectori vamali;
- 10 inspectori fiscali;
- 8 consilieri din cadrul Consiliilor;
- 8 funcționari ai întreprinderilor municipale;
- 5 angajați ai primăriilor;
- 4 inspectori ai Agenției pentru Protecția Consumatorului și Supravegherea Pieței;
- 3 funcționari ai Consiliilor raionale;
- 3 persoane din domeniul educației;
- 1 director de agenție națională;
- 1 judecător;
- 1 ex-ministru;
- 80 alți subiecți.

Din sectorul privat și liber profesionist, au fost vizați:

- 218 de persoane fizice;
- 57 de directori de întreprinderi și organizații private;
- 10 de avocați;
- 4 executori judecătorești;
- 1 notar.

Cauze penale gestionate

Cu titlu de un alt exemplu, în perioada anului 2021, organul de urmărire penală al CNA a avut în gestiune 1321 de cauze penale, fiind reținute în procedură 928, indicatori în descreștere în comparație cu perioadele anterioare.

Tabelul nr. 3: Cauze penale gestionate, inclusiv reținute în procedură

	Anul 2019	Anul 2020	Anul 2021
În gestiune	1893	1530	1321
Reținute în procedură	1158	943	928

Sursa: Elaborat de autor în baza rapoartelor de activitate anuale ale CNA, <https://cna.md/lib.php?l=ro&idc=143&t=Studii-si-analize/Rapoarte-anuale&>

În ceea ce privește finalitățile, în anul 2021, au fost finalizate 426 de cauze, indicator în descreștere comparativ cu perioadele anterioare.

Figura nr. 2: Cauze penale finalizate în anul 2021



Sursa: Elaborată de autor în baza Raportului de activitate pentru anul 2021, https://cna.md/public/files/Raport_de_activitate_CNA_2021.pdf

În schimb, se atestă creșterea ratei de cauze deferite justiției, aceasta constituind, în anul 2021, 48%.

Tabelul nr. 4: Cauze penale finalizate

	Anul 2019	Anul 2020	Anul 2021
Încetate	329 (55%)	347 (67%)	223 (52%)
Deferite justiției	267 (45%)	170 (33%)	203 (48%)
Finalizate	596 (100%)	517 (100%)	426 (100%)

Sursa: Elaborat de autor în baza rapoartelor de activitate anuale ale CNA, <https://cna.md/lib.php?l=ro&idc=143&t=Studii-si-analize/Rapoarte-anuale&>

Este de remarcat că, în anul 2021, urmărirea penală a fost suspendată în 35 de cauze penale, similar anului 2020 (35 de cauze penale), însă mai puțin decât în anul 2019 (50 de cauze penale). Urmărirea penală a fost suspendată:

- în legătură cu eschivarea învinuitului de la urmărire penală – în 23 de cauze;
- în legătură cu neidentificarea persoanei care a comis infracțiunea – în 10 cauze;
- în legătură cu refuzul în extrădare – 1 cauză;
- în legătură cu boala gravă a învinuitului – 1 cauză.

Resurse alocate

Așa cum am menționat, în procesul de evaluare a activității CNA, trebuie urmărită dinamica resurselor (financiare și umane) alocate CNA.

Cu titlu de exemplu, bugetul total aprobat al CNA pentru anul 2021 a constituit 132.663,5 mii MDL, fiind în creștere comparativ cu cel aprobat pentru anul 2020 care a constituit 124.800,2 mii MDL.

Tabelul nr. 5: Bugetul total aprobat (mii MDL)

	Anul 2019	Anul 2020	Anul 2021
Cheltuieli de personal	97.994,9	104.685,1	104.670,4
Bunuri și servicii	11.880,2	10.317,8	11.904,8

Prestații sociale	3250,0	2.935,9	2.507,3
Alte cheltuieli curente	400,0	100	100,0
Mijloace fixe	1.236,4	1.006,4	7.526,0
Stocuri de materiale circulante	7.017,7	5.755,0	5.955,0
Total	121.779,2	124.800,2	132.663,5

Sursa: elaborat de autor în baza informațiilor publicate de CNA, <https://cna.md/tabview.php?l=ro&idc=35&t=/Transparenta/Bugetul>

Efectivul-limită al CNA, în temeiul Hotărârii Parlamentului nr. 34/2016¹¹, constituie 359 de unități, fiind în creștere, începând cu 01.01.2020, cu 17 unități.

Urmărirea resurselor alocate ar permite estimarea costurilor activităților de prevenire și combatere a corupției.

Concluzii și recomandări

Felul cum a fost exercitat recent controlul parlamentar asupra activității CNA a demonstrat importanța setării unor aspecte și indicatori de monitorizat.

Sunt de evaluat aspectele-cheie aferente prevenirii și combaterii corupției, inclusiv:

- activitatea de instruire și educație anticorupție;
- activitatea de efectuare a expertizei anticorupție;
- activitatea de evaluare a integrității instituționale;
- activitatea de monitorizare a implementării planurilor de integritate;
- activitatea de ținere a Cazierului privind integritatea profesională a agenților publici;
- activitatea de analiză operațională și strategică;
- activitatea de gestionare a Liniei Naționale Anticorupție;
- activitatea specială de investigații;
- activitatea de constatare și examinare a contravențiilor;
- activitatea de urmărire penală;
- activitatea de sesizare privind înlăturarea cauzelor și condițiilor care au favorizat comiterea de infracțiuni;
- activitatea de reparare a prejudiciilor cauzate statului prin infracțiuni;
- activitatea de efectuare a expertizei judiciare;
- activitatea de recuperare a bunurilor infracționale.

Fiecare din aceste aspecte este diferit și complex și pentru fiecare din aceste aspecte este necesar de stabilit indicatori specifici cantitativi și calitativi.

Acești indicatori trebuie:

- să fie indicatori SMART (Specifici, Măsurabili, Accesibili, Relevanți și Încadrați în timp);
- să se conțină în rapoartele anuale de activitate întocmite de CNA;
- să fie monitorizați anual în cadrul procedurilor de control parlamentar.

Eficiența activităților de prevenire a corupției trebuie să fie estimată și din perspectiva indicatorilor de performanță a activității aferente combaterii corupției.

De asemenea, în acest exercițiu, trebuie urmărită dinamica resurselor (financiare și umane) alocate CNA, ceea ce ar permite estimarea costurilor activităților de prevenire și combatere a corupției.



Str. „31-August 1989”,
nr.98, of. 205, Chișinău,
MD-2004, Rep. Moldova

Tel. 20-34-84, 20-34-85
office@transparency.md
www.transparency.md

¹¹ Hotărârea Parlamentului privind aprobarea structurii și efectivului-limită ale Centrului Național Anticorupție, nr. 34/2016, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2016, nr. 69-77, art. 121.