



**National Endowment
for Democracy**

Supporting freedom around the world



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL**
MOLDOVA

Monitorizarea politicilor anticorupție în autoritățile publice centrale

Chișinău, 2020

Acest raport a fost elaborat de Transparency International – Moldova în cadrul proiectului „Monitorizarea politicilor anticorupție în autoritățile publice centrale”, susținut de National Endowment for Democracy. Concluziile și recomandările expuse aparțin autorilor nu reflectă neapărat opinia finanțatorului.

Cuprins

	Pag.
<i>Abrevieri</i>	3
<i>Sumar executiv</i>	4
Raport generalizat privind aplicarea politicilor anticorupție în autoritățile publice centrale	11
1. Asigurarea accesului la informații prin intermediul paginilor web	11
2. Transparența decizională	20
3. Declararea averilor și intereselor personale	28
4. Etica și meritocrația	37
5. Conflicte de interese, incompatibilități, restricții	43
6. Sistemul de petiționare	53
Clasamentul final al APC monitorizate privind aplicarea politicilor anticorupție	65

Abrevieri:

TI-Moldova	Transparency International - Moldova
MJ	Ministerul Justiției
MF	Ministerul Finanțelor
MAI	Ministerul Afacerilor Interne
MEI	Ministerul Economiei și Infrastructurii
MADRM	Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului
MAEIE	Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene
MECC	Ministerul Educației, Culturii și Cercetării
MSMPS	Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale
SFS	Serviciul Fiscal de Stat
SV	Serviciul Vamal
PF	Poliția de Frontieră
APP	Agenția Proprietății Publice
CNA	Centrul Național Anticorupție
CCRM	Curtea de Conturi
SIS	Serviciul de Informații și Securitate
ANI	Autoritatea Națională de Integritate
DAIP	Declarația de avere și interese personale
CI	Conflict de interese
APC	Autoritățile publice centrale

Sumar executiv

Transparency International – Moldova (TI-Moldova) a inițiat în anul 2020 o nouă etapă de monitorizare a politicilor publice anticorupție, axată pe aplicarea în autoritățile publice centrale (APC) a politicilor prevăzute în Convenția ONU Împotriva Corupției (UNCAC): asigurarea transparenței decizionale; declararea averilor și intereselor personale; etica și meritocrația; tratarea conflictelor de interese; asigurarea funcționării sistemului de petiționare, asigurarea accesului la informații prin intermediul paginilor web. Activitățile de monitorizare sunt parte a unui proiect susținut financiar de *National Endowment for Democracy*.

Scopul monitorizării este de a analiza cum autoritățile publice centrale (APC) aplică politicile anticorupție, a identifica eventuale probleme și formula propuneri de îmbunătățire a politicilor, inclusiv de perfecționare a cadrului legal.

Subiecți ai monitorizării sunt 12 APC, inclusiv 4 entități din subordine cu risc sporit de corupție:

- Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene (MAEIE),
- Ministerul Afacerilor Interne (MAI),
- Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului (MADRM),
- Ministerul Economiei și Infrastructurii (MEI),
- Ministerul Educației, Culturii și Cercetării (MECC),
- Ministerul Finanțelor (MF),
- Ministerul Justiției (MJ),
- Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale (MSMPS),
- Agenția Proprietății Publice (APP),
- Serviciul Fiscal de Stat (SFS),
- Serviciul Vamal (SV),
- Poliția de Frontieră (PF).

Perioada de referință: anii 2018-2019.

Repere metodologice: în cadrul monitorizării au fost solicitate informații oficiale de la APC monitorizate, ANI, CNA, Cancelaria de Stat; analizate datele de pe paginile web ale APC și portalurile guvernamentale (date.gov.md, particip.gov.md, servicii.gov.md, cariere.gov.md); utilizate informațiile din studiile/sondajele ONG, investigațiile jurnalistice; utilizată tehnica clientului misterios; confruntate informațiile din diferite surse.

De asemenea, au fost completate **tabele de sinteză**, care reflectă starea curentă în aplicarea politicilor în APC, includ constatări și propuneri individuale de îmbunătățire a situației, ceea ce permite de a compara situația în diferite autorități și, eventual, de a prelua bunele practici. În funcție de constatări, autorităților le-au fost atribuite scoruri la o scară de la 0 la 4¹, fiind întocmite **clasamente** pe fiecare politică în parte.

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

Asigurarea accesului la informații prin intermediul paginilor web

Rezultatele monitorizării atestă că APC respectă, în mare măsură, cerințele privind conținutul paginilor web. Rezultatele cele mai bune în aplicarea politicii sunt la MJ (3,3 puncte), SFS (3,2) și MF (3,1), mai slabe – la APP (1,8) și MAEIE (1,5), scorul mediu fiind de 2,6 puncte.

¹ Scorurile au fost atribuite în funcție de relevanța și comprehensivitatea răspunsurilor oferite de entitățile monitorizate, „0” semnificând neaplicarea politicii/neoferirea răspunsului, iar 4 – prezentarea unor informații relevante, complete care confirmă aplicarea politicii.

Cu toate acestea, există o serie de probleme în aplicarea politicii, inclusiv referitoare la cadrul legal, mecanismul ținerii paginilor web și conținutul acestora. Urmare a modificării în ultimii ani a legislației, obligativitatea plasării pe web a unor indicatori devine neactuală; unii indicatori obligatorii nu sunt suficient de expliciți, ceea ce creează confuzii pentru autorități; cerințele de publicare a unor informații obligatorii se dublează în diferite documente de politici publice. Deși cadrul legal stabilește necesitatea existenței unui regulament intern care să reglementeze publicarea, actualizarea și securizarea datelor de pe pagina web, doar jumătate din entitățile monitorizate dispun de un atare document. Cu toate că paginile web conțin multiple informații despre specificul activității entităților monitorizate, o serie de informații obligatorii importante sunt insuficiente sau lipsesc (rapoartele despre activitate, programele și proiectele, inclusiv de asistență tehnică; datele despre executarea bugetelor; informațiile/rapoartele privind rezultatele achizițiilor publice și componența grupurilor de lucru pentru achiziții; rezultatele auditurilor/controalelor, rapoartele privind implementarea planului de acțiuni SNIA și, după caz, de realizare a planurilor sectoriale anticorupție).

Recomandări

La cadrul de reglementare: a exclude obligativitatea plasării pe paginile web a unor indicatori perimați, de ex., planurile de integritate și rapoartele privind executarea acestora; a evita, în măsura posibilităților, dublarea cerințelor de publicare a aceluși informații în diferite documente de politici publice; a asigura ca indicatorii de evaluare/progres din documentele de politici publice să fie cât mai expliciți; a extinde aria entităților publice raportoare despre delegarea personalului în deplasări (a nu se limita doar cu cele subordonate Guvernului), a asigura plasarea informațiilor pe portalul datelor deschise www.date.gov.md.

Pentru autoritățile publice:

- elaborarea regulamentelor privind publicarea și actualizarea materialelor pe pagina web, sau, după caz, completarea actelor interne existente cu asemenea prevederi (eventuale surse de informație - regulamentele MAI, MJ, SFS);
- plasarea pe paginile web a informațiilor obligatorii (în speță: rapoartele anuale privind activitatea autorităților; informațiile privind executarea bugetelor; dările de seamă privind rezultatele achizițiilor publice (pe toate tipurile de proceduri); informațiile despre programele și proiectele, beneficiar al cărora este autoritatea; rapoartele despre implementarea PA SNIA și, după caz, a planurilor sectoriale anticorupție; rezultatele controalelor și auditurilor efectuate în cadrul autorităților publice);
- plasarea pe paginile web a cataloagelor datelor deschise, listelor serviciilor prestate de autoritățile publice și entitățile subordonate, asigurarea actualizării lor și conexiunii cu portalurile guvernamentale www.date.gov.md, www.servicii.gov.md;
- asigurarea vizibilității rubricilor destinate primirii cetățenilor în audiență și depunerii petițiilor;
- inventarierea conținutului paginilor web și excluderea informațiilor plasate la rubrici improprii; asigurarea arhivării informațiilor/conexiunii cu versiunea anterioară a paginii web;
- includerea referințelor la data publicării informației (ultimei actualizări, precizări) și sursa de informație (subdiviziunea responsabilă).

Transparența decizională

APC au întreprins eforturi în vederea implementării politicii. În pofida acestora, scorul mediu per politică este unul modest - 1,5 puncte. Cel mai bun rezultat a înregistrat MEI, iar cel mai prost – PF. Chiar dacă toate entitățile au reușit să creeze pe paginile web oficiale compartimente dedicate transparenței decizionale, aceste compartimente necesită a fi dezvoltate. Nu este asigurată plener adoptarea regulilor interne privind transparența procesului decizional. Paginile web ale multor autorități nu conțin informații referitoare la persoana responsabilă de coordonarea procesului de consultare publică. Puține din entități dispun de programe anuale de elaborare a proiectelor de decizii, care, însă, nu concretizează proiectele care vor fi supuse obligatoriu consultării publice. Au fost constatate deficiențe în ceea ce privește anunțurile privind inițierea elaborării deciziei, retragerea proiectelor

din procesul de elaborare, organizarea consultării publice. Anunțurile nu totdeauna cuprind elementele obligatorii. Toate entitățile, cu excepția PF, au plasat pe paginile web proiecte de decizii, din materialele aferente fiind disponibile, în buna parte a cazurilor, notele informative. Nici o entitate, cu excepția MEI, nu furnizează informații referitoare la proiectele adoptate. O problemă constituie și indisponibilitatea rezultatelor consultării publice, toate entitățile având deficiențe în acest sens. Nici o autoritate nu a făcut disponibil, în termenul prevăzut de lege, raportul privind transparența procesului decizional pentru anul 2019. În cazul multor APC, rămân indisponibile informațiile privind liniile telefonice instituționale de informare a societății civile, dar și lista părților interesate. Tuturor entităților sunt de reproșat nerespectarea termenelor, neidentificarea și nesancționarea cazurilor de încălcare a exigențelor legale.

Recomandări

Pe lângă îmbunătățirea legislației, este de recomandat tuturor entităților depunerea unor eforturi suplimentare în implementarea politicii, în special:

- elaborarea, aprobarea și publicarea procedurilor interne referitoare la transparența în procesul decizional;
- desemnarea responsabililor de coordonarea procesului de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional;
- instituirea liniilor telefonice instituționale de informare a societății civile;
- elaborarea, actualizarea și publicarea listei organizațiilor neguvernamentale pe domenii de activitate;
- elaborarea și publicarea în termen a rapoartelor anuale privind transparența procesului decizional;
- identificarea, urmărirea și sancționarea încălcării prevederilor legale menite să asigure transparența decizională;
- dezvoltarea, pe paginile web, a compartimentelor dedicate transparenței decizionale cu informațiile prescrise de lege.

Declararea averilor și intereselor personale

Rezultatele monitorizării atestă că autoritățile au întreprins măsuri în vederea aplicării politicii, rezultatele cele mai bune fiind înregistrate de SFS (2,8 puncte), MSMPS, MF, MJ (câte 2,4 puncte), rezultate mai slabe – SV, MAI (câte 1,3 puncte). Cu toate acestea, se atestă o serie de probleme: agenții publici întâmpină deseori dificultăți la completarea și depunerea declarațiilor de avere și interese personale (DAIP), activitățile de instruire sunt insuficiente, unele autorități nu dispun de proceduri interne privind declararea averilor și intereselor și nu publică informații despre rezultatele aplicării politicii.

ANI, care promovează politica la nivel de stat, s-a focusat, cu precădere, asupra verificării depunerii în termen și respectării cerințelor de formă a DAIP, eforturile de verificare a averilor și intereselor, inclusiv de identificare a averilor nejustificate rămân timide și sub așteptările societății. Deși ANI a extins procesul de instruire, școlarizarea în mediu on-line este practic neutilizată. Unele probleme sunt generate de imperfecțiunile cadrului legal, disfuncționalitățile SIA e-Integritate și capacitățile de control reduse ale ANI.

Recomandări

Pentru autoritățile monitorizate:

- suplimentarea instruirilor privind depunerea declarațiilor de avere și interese (DAIP); organizarea lor, cu precădere, în ajunul depunerii declarațiilor anuale;
- elaborarea/dezvoltarea procedurilor interne privind aplicarea politicii, ținând cont de practicile pozitive ale APC monitorizate;
- luarea de atitudine față de eventualele dificultăți/probleme la completarea și depunerea DAIP semnalate de angajați, informarea despre acestea a Autorității Naționale de Integritate în vederea remedierii lor;

- atenție sporită monitorizării stilului de viață a angajaților în MAI și SV;
- publicarea rezultatelor aplicării politicilor anticorupție, inclusiv a politicii declarării averilor și intereselor personale, pe pagina web a autorităților.

Pentru Autoritatea Națională de Integritate:

- concentrarea eforturilor asupra verificării averilor și intereselor persoanelor cu funcții publice și de demnitate publică, inclusiv în vederea identificării eventualelor averi nejustificate;
- asigurarea înregistrării plângerilor privind posibile probleme la completarea și depunerea DAIP, inclusiv în funcționarea SIA e-Integritate, remedierea acestora și informarea despre măsurile întreprinse;
- în procesul de revizuire/ajustare a SIA e-Integritate – asigurarea accesului societății civile la baza de date digitalizată a DAIP, cu opțiuni de sortare automată a informațiilor;
- instruirea continuă a agenților publici, cu precădere, prin instrumente on-line.

Etica și meritocrația

Rezultatele monitorizării denotă că buna parte a entităților monitorizate implementează politica. Cel mai mare scor a fost acumulat de SFS, cel mai mic – de MECC, media constituind 2,6 puncte. Toate entitățile monitorizate recrutează personal în condițiile unui cadru legal prestabilit, dezvoltat prin acte normative subordonate legilor. O problemă constituie inaccesibilitatea unor acte normative departamentale. Doar o singură entitate monitorizată (SFS) furnizează publicului, prin intermediul paginii web, informații referitoare la componența Comisiei de concurs. Chiar dacă funcțiile vacante au fost ocupate, de cele mai multe ori, în bază de merit (concurs sau promovare), anumite proceduri, cum ar fi solicitarea și examinarea certificatelor de integritate, nu totdeauna au fost respectate.

Toate entitățile monitorizate au creat, pe paginile web, compartimente dedicate carierei. Acestea, însă, necesită a fi dezvoltate. În ceea ce privește normele de etică și deontologie, entitățile, fie se ghidează de un cadru normativ prestabilit, fie și-au dezvoltat reglementări specifice, care nu totdeauna sunt accesibile. În ceea ce privește sancționarea încălcărilor, cadrul legal este unul, practic, comun, în acest scop, potrivit entităților, fiind constituite și funcționând comisii de disciplină. Și la acest compartiment, s-a constatat inaccesibilitatea actelor departamentale. Mai mult, nici o entitate nu a plasat pe pagina web informații care ar fi relevante din perspectiva procedurilor de sancționare și care ar fi utile într-o eventuală sesizare. Aceasta ar putea fi una din cauzele aplicării rezervate a mecanismelor de sancționare a încălcărilor normelor de etică și deontologie. Toate entitățile care au furnizat informații, au raportat instruiți cu privire la normele de etică, însă doar o singură entitate (SFS) a dezvoltat module de instruire on-line.

Recomandări:

- consolidarea eforturilor în implementarea politicii – aplicarea, efectivă și plenară a prevederilor legale în domeniu;
- dezvoltarea și ordonarea compartimentelor dedicate carierei pe pagina web, clasificarea informațiilor despre concurs, eventual, în funcție de etapa concursului;
- oferirea publicului, prin pagina web, a unor informații cuprinzătoare privind normele și procedurile aplicabile (acest lucru este imperios mai ales în cazul actelor normative departamentale), precum și privind componența comisiilor de concurs și a comisiilor de disciplină;
- oferirea publicului, prin pagina web, a unor informații cuprinzătoare privind responsabilitățile (publicarea componenței comisiilor de concurs și a comisiilor de disciplină);

- elaborarea și plasarea pe pagina web a unor instrucțiuni clare, destinate publicului, privind procedurile de angajare a răspunderii disciplinare a angajaților entității (în special – modul de sesizare a comisiilor de disciplină);
- valorificarea metodelor de instruire on-line, inclusiv în partea ce ține de normele de etică și deontologie.

Conflicte de interese, incompatibilități, restricții

Rezultatele monitorizării atestă că APC au depus eforturi pentru aplicarea politicii, MF și MAI având cele mai bune rezultate (câte 2,8 puncte), MAI, MECC, APP (fiecare câte 1,7 puncte) – mai slabe. Cu toate acestea, eforturile întreprinse sunt insuficiente. Deși au fost organizate instruirii, agenții publici nu sunt bine familiarizați cu prevederile cadrului legal din domeniu. Numărul conflictelor de interese (CI) declarate de agenții publici este infim, la fel și abaterile identificate în entitățile monitorizate, – asta în condițiile când funcționarii care au participat la sondajul privind calitatea politicilor anticorupție efectuat de TI-Moldova² susțin că știu despre CI în entitățile în care activează, le exemplifică și remarcă subdiviziuni cu risc sporit de apariție a unor atare conflicte. Este îngrijorător că o parte din respondenții care spun că s-au aflat în situații de CI remarcă că nu le-au declarat și soluționat. Aceasta ar însemna că entitățile nu controlează suficient aplicarea politicii, eventual nu antrenează în acest proces subdiviziunile de integritate/securitate internă. O parte din autorități nu dispun de reguli interne care ar facilita aplicarea politicii și asigura memoria instituțională, precum și nu publică informații despre rezultatele aplicării politicii.

ANI a identificat o serie de încălcări ale regimului juridic al CI, cu precădere, în entitățile subordonate APC monitorizate din teritoriu (directori de grădinițe, gimnazii, licee, instituții medicale). Circa jumătate din actele de constatare privind încălcarea cadrului legal din domeniu au fost contestate. Amenzi singulare au fost aplicate în patru autorități publice.

Recomandări

Pentru Autoritatea Națională de Integritate:

- susținerea autorităților publice prin elaborarea unui îndrumar privind aplicarea politicilor anticorupție din domeniul de competență al ANI, care ar include exemple/spețe din activitatea acesteia (documentul ar facilita aplicarea politicilor și întări memoria instituțională a autorităților publice);
- sporirea controlului asupra modului de soluționare a conflictelor de interese în entitățile publice;
- întărirea capacităților departamentului juridic al ANI, asigurarea consilierii juridice a inspectorilor de integritate;
- sporirea interacțiunii cu organele de audit/control (Curtea de Conturi, Inspekția Financiară ș.a.), inclusiv solicitarea informării regulate despre verificările care trezesc suspiciuni de conflicte de interese, participarea la audierea rapoartelor de audit/control;
- intensificarea procesului de instruire, cu utilizarea instrumentelor on-line; extinderea instruirilor în entitățile publice din teritoriu.

Pentru autoritățile publice monitorizate:

- elaborarea/dezvoltarea, eventual cu suportul ANI, a documentelor/regulilor interne pentru a facilita aplicarea politicii;
- organizarea instruirii agenților publici din aparatul central și din entitățile subordonate cu prevederile cadrului legal din domeniu, utilizând în special metodele on-line și tehnica „formarea formatorilor”;

² <http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2019/12/Raport-sondaj-APC-final.pdf>

- sporirea controlului asupra aplicării politicii, antrenarea în acest proces, după caz, a subdiviziunilor de securitate internă/integritate;
- concentrarea atenției asupra zonelor de risc – domeniilor/subdiviziunilor în care probabilitatea apariției conflictelor de interese este mai mare;
- informarea publicului despre rezultatele aplicării politicii, inclusiv prin publicarea rapoartelor/notelor informative pe pagina web.

Sistemul de petiționare

Rezultatele monitorizării atestă că entitățile publice au întreprins măsuri pentru aplicarea politicii, rezultatele cele mai bune fiind la MJ (3,2 puncte), SV (3,1), MAI și PF (câte 2,9), mai slabe – la MADRM (1,7), MECC (1,3), scorul mediu – 2,3 puncte.

Cu toate acestea, în domeniu există o serie de probleme. Cadrul legal revizuit în 2018 este complex și dificil de înțeles pentru cetățenii simpli, instrucțiunea privind ținerea lucrărilor de secretariat privind petițiile – învechită și lacunară. Managementul sistemului de petiționare lasă de dorit, având în vedere, în special, lipsa/neactualizarea actelor interne privind lucrul cu petițiile; controlul insuficient asupra ținerii lucrărilor de secretariat privind petițiile și asupra legalității examinării acestora; neaplicarea sancțiunilor pentru abaterile admise; nepublicarea rapoartelor privind examinarea petițiilor și primirea în audiență; instruirea insuficientă a personalului abilitat cu evidența și examinarea petițiilor. Entitățile remarcă probleme în funcționarea sistemelor informaționale în baza cărora țin evidența petițiilor. Modalitățile de petiționare online sunt valorificate insuficient.

Recomandări

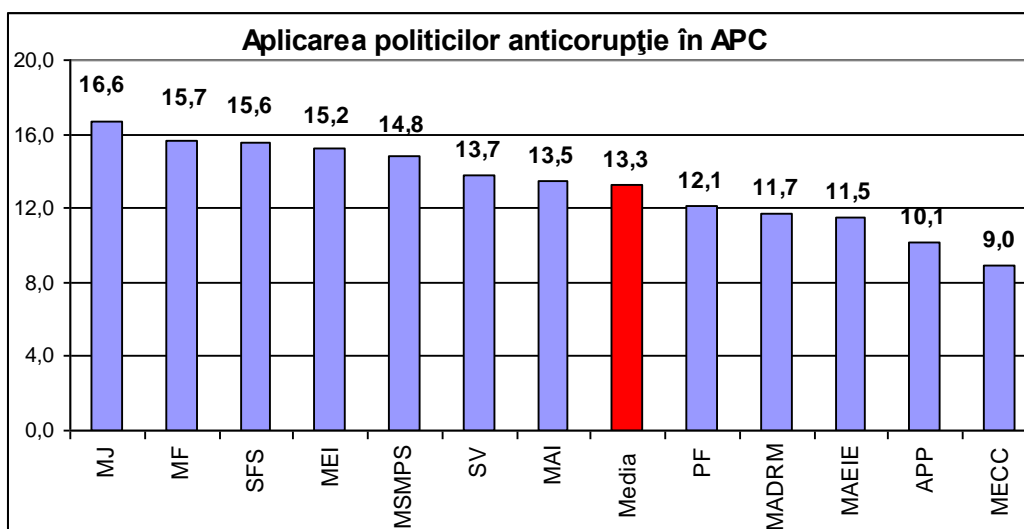
Pe lângă actualizarea cadrului normativ ce ține de lucrările de secretariat privind petițiile persoanelor fizice și juridice, este oportună modernizarea sistemului informațional de management al documentelor/petițiilor (SIA) utilizat de entități sau, eventual, elaborarea unui SIA nou, cu respectarea prevederilor legale ce țin de funcționarea și utilizarea unor atare sisteme (concept tehnic, regulament etc.). Totodată, este necesară elaborarea și utilizarea unui set de indicatori care va permite evaluarea performanțelor entităților publice în funcționarea sistemului de petiționare.

În ceea ce privește entitățile publice, acestora li se recomandă:

- elaborarea/actualizarea documentelor interne privind lucrul cu petițiile și primirea în audiență, plasarea lor pe pagina web pentru a permite schimbul de experiență între entități;
- efectuarea controlului asupra lucrărilor de secretariat privind petițiile (cu prezentarea conducerii a informațiilor săptămânale și semestriale prevăzute) și asupra legalității deciziilor luate;
- desfășurarea, după caz, a misiunilor de audit intern privind funcționarea sistemului de petiționare, cu publicarea pe pagina web a sintezei/rezumatului raportului de audit;
- analiza sistematică, de către conducere, a situației privind funcționarea sistemului de petiționare în baza rezultatelor controalelor și auditurilor interne efectuate și, în cazul identificării abaterilor, – responsabilizarea persoanelor vinovate;
- revizuirea orarului de primire în audiență în corespundere cu HG 463/2019, excluderea erorilor și actualizarea datelor de pe paginile web;
- asigurarea instruirii continue a funcționarilor antrenați în procesul de ținere a evidenței și examinării petițiilor, cu precădere, prin metode online;
- familiarizarea populației cu prevederile cadrului legal din domeniu, în special, elaborarea unui ghid explicit privind funcționarea sistemului de petiționare;
- promovarea în rândul populației a avantajelor petițiilor electronice; oferirea posibilității de a atașa documente la formularele online a petițiilor de pe paginile web a entităților publice;

- sporirea transparenței în aplicarea politicii, în special, plasarea pe pagina web a raportului anual privind examinarea petițiilor și primirea persoanelor în audiență;
- evaluarea periodică, în baza sondajelor, a nivelului satisfacției petiționarilor privind funcționarea sistemului de petiționare (pentru a conferi sondajelor mai multă credibilitate, a le realiza cu suportul ONG);
- fortificarea controlului din partea Cancelariei de Stat asupra respectării de către AAPC a legislației în domeniul petiționării, publicarea raportului privind rezultatele controlului pe pagina web a Cancelariei de Stat, punerea în discuție a problemelor identificate în funcționarea sistemului de petiționare la ședințe de Guvern.

Clasamentul final al APC monitorizate privind aplicarea politicilor anticorupție³



³ Pentru a generaliza rezultatele entităților publice pe politicile anticorupție monitorizate, au fost însumate punctajele atribuite autorităților în profilul fiecărei politici și întocmit următorul clasament.

Raport generalizat privind aplicarea politicilor anticorupție în autoritățile publice centrale

1. Asigurarea accesului la informații prin intermediul paginilor web⁴

Actele normative relevante: Hotărârea Guvernului nr. 188 din 03.04.2012 privind paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua Internet⁵ (HG 188/2012); Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 56 din 30.03.2017 privind aprobarea Strategiei naționale de integritate și anticorupție pentru anii 2017–2020⁶ (HP 56/2017); Hotărârea Guvernului nr. 1172 din 28.11.2018 cu privire la aprobarea Planului de acțiuni pentru o guvernare deschisă pe anii 2019-2020⁷ (HG PAGD 1172/2018); Hotărârea Guvernului nr.10 din 05.01.2012 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la delegarea salariaților entităților din Republica Moldova⁸ (HG 10/2012); Hotărârea Guvernului nr.10 din 05.01.2012 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la delegarea salariaților entităților din Republica Moldova⁹ (HG 10/2012).

• **Hotărârea Guvernului nr. 188 din 03.04.2012 privind paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua Internet** stabilește cerințe obligatorii pentru paginile web ale acestor autorități. În funcție de specificul activității, autoritățile urmează să publice pe pagina web o serie de informații¹⁰, inclusiv:

- datele generale (conducerea, structura, obiectivele/funcțiile subdiviziunilor, adresele poștale și numerele de telefon, numărul angajaților, organizațiile subordonate etc.);
- lista actelor legislative și normative care stau la baza activității autorității publice,
- datele privind transparența în procesul decizional;
- rapoartele analitice privind activitatea autorității publice;
- orele de primire în audiență a cetățenilor, datele privind modul de depunere a petițiilor;
- datele privind încadrarea în serviciul public (funcțiile vacante, cerințele de calificare față de candidați, formularul de participare la concurs, termenul-limită de depunere a acestuia);
- datele despre programele/proiectele, inclusiv asistență tehnică, ale căror beneficiari sunt autoritățile publice (denumirea, scopurile, termenele și rezultatele de realizare, volumul, sursele de finanțare);
- datele privind planificarea și executarea bugetelor;
- achizițiile publice (planul anual de achiziții, anunțurile de intenție, rezultatele, ș.a. date relevante);
- datele privind rezultatele controalelor efectuate de/în cadrul autorităților administrației publice;
- statistica oficială și indicatorii de bază din domeniul de activitate al autorității publice;
- serviciile publice prestate persoanelor fizice și juridice;
- modulul anticorupție (planul de integritate și raportul privind realizarea lui, raportul privind implementarea Strategiei Naționale Anticorupție, date despre liniile telefonice anticorupție și/sau de informare ș.a.).

Totodată, regulamentul prevede că documentele/informațiile de pe pagina web trebuie să conțină data publicării (ultimei actualizări) și sursa de informație (subdiviziunea responsabilă).

Având în vedere că în ultimii ani legislația din domeniul anticorupție a fost revizuită/completată, unele prevederi din HG 188/2012 ce țin de obligativitatea publicării anumitor date pe web ar trebui excluse. Spre exemplu, odată cu adoptarea Legii cu privire la integritate 82/2017¹¹, devine inutilă cerința obligatorie pentru toate autoritățile

⁴ Monitorizarea paginilor web a fost efectuată în perioada **februarie – martie 2020**.

⁵ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=103186&lang=ro#

⁶ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=99502&lang=ro

⁷ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=109961&lang=ro

⁸ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=117551&lang=ro

⁹ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=117551&lang=ro

¹⁰ Lista completă a informațiilor obligatorii este expusă în p.15 din regulament.

¹¹ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=105688&lang=ro

publice de a publica planul de integritate și raportul privind executarea acestuia, întrucât un asemenea plan trebuie elaborat doar dacă în urma evaluării integrității instituționale de către CNA au fost identificate riscuri de corupție.¹²

• **Prin hotărârea Parlamentului Republicii Moldova Nr. 56 din 30.03.2017 privind aprobarea Strategiei naționale de integritate și anticorupție pentru anii 2017–2020** a fost aprobat planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei, inclusiv pentru Pilonul II. *Guvernul, sectorul public și administrația publică locală.* Acesta include o serie de acțiuni de promovare a transparenței și de abordare sectorială a corupției, indicatorii de progres ai cărora țin de obligativitatea publicării anumitor informații, inclusiv pe paginile web ale entităților publice:

- registrul de evidență a cadourilor (acțiunea 5);
- rapoartele anuale privind transparența în procesul decizional (acțiunea 9);
- informația privind gestionarea patrimoniului public (acțiunea 11);
- informația privind atragerea și gestionarea asistenței externe, rapoartele privind rezultatul (performanța) obținut în urma acestei asistențe (acțiunea 11);
- declarațiile privind buna guvernare (acțiunea 11);
- planurile anuale și trimestriale de achiziții publice ale entităților publice (acțiunea 11);
- rapoartele privind implementarea planurilor sectoriale anticorupție în domeniile: vamal (urmează a fi plasat pe pagina web a SV), fiscal (SFS), asigurarea ordinii publice (MAI), administrarea și deținerea proprietății publice (APP), ocrotirea sănătății (MSMPS), educația (MECC), protecția mediului și domeniul agroalimentar (MADRM).

Deși unii din acești indicatori sunt explicitați în privința documentului/formatului care urmează a fi publicat (de ex., declarațiile privind buna guvernare, planurile de achiziții publice, rapoartele de implementare a planurilor sectoriale anticorupție), alții nu sunt suficient de clari și pot crea confuzii pentru responsabili. Spre exemplu, cerința de publicare a informației privind gestionarea patrimoniului public nu aduce claritate care anume informație trebuie publicată (eventual, darea de seamă anuală privind patrimoniul public aflat în administrarea autorității publice¹³) și unde (pe pagina web a autorității publice raportoare sau a APP). În mod similar, nu este suficient de clară cerința ce ține de publicarea informației privind atragerea și gestionarea asistenței externe – care anume date și în ce format urmează a fi publicate. Mai mult, exigențe clare de publicare pe pagina web a datelor despre asistența externă deja există în HG 188/2012.¹⁴ În acest context, ar fi rațional de evitat, în măsura posibilităților, dublarea cerințelor de publicare a aceluiași informații în diferite documente de politici și de asigurat ca indicatorii planificați să fie cât mai explicitați.

• **Hotărârea Guvernului Nr. 1172 din 28.11.2018 cu privire la aprobarea Planului de acțiuni pentru o guvernare deschisă pe anii 2019-2020** stipulează că ministerele, alte autorități administrative centrale și instituții publice urmează să raporteze semestrial Cancelariei de Stat despre realizarea acestui plan. Planul prevede o serie de măsuri ce țin de sporirea accesului la informație și publicarea datelor despre activitatea entităților publice (atât comune pentru toate entitățile, cât și pentru entități aparte):

- publicarea anuală a datelor deschise actualizate pe portalul www.date.gov.md de către toate entitățile (subacțiunea 1.2);

¹² Potrivit art. 36 din Legea integrității 82/2017, planul de integritate trebuie elaborat de conducătorul entității publice dacă în rezultatul evaluării de către CNA a integrității instituționale au fost identificate riscuri de corupție. Planul va fi elaborat în termen de o lună de la primirea raportului CNA și implementat timp de două luni de la adoptare. La expirarea termenului de implementare a planului de integritate, entitatea va întocmi un raport pe care îl va publica pe pagina sa web.

¹³ Potrivit HG 675/2008 cu privire la Registrul patrimoniului public (https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=103503&lang=ro#), această dare de seamă urmează a fi prezentată anual de către autoritățile publice la Agenția Proprietății Publice.

¹⁴ În cazul informațiilor despre programele/proiectele, inclusiv asistență tehnică, ale căror beneficiari sunt autoritățile publice urmează a fi indicate: denumirea programului/proiectului, scopul, termenele și rezultatele realizării, volumul, sursele de finanțare.

- publicarea rapoartelor semestriale privind procesul de îndeplinire a angajamentelor asumate prin Acordul de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană, – MAEIE (subacțiunea 1.5);
- publicarea anuală a informației privind rezultatele monitoringului financiar al activității economico-financiare a entităților cu capital majoritar de stat, – MF și APP (subacțiunea 1.6);
- publicarea anuală a bugetului pentru cetățeni, – MF (subacțiunea 2.1);
- actualizarea anuală a bazei de date a cheltuielilor publice BOOST pentru facilitarea accesului la informația privind executarea bugetului, – MF (subacțiunea 2.2);
- publicarea pe paginile web a informației privind planificarea și executarea bugetelor, achizițiile publice efectuate și strategiile sectoriale de cheltuieli, – toate entitățile publice (acțiunea 2.3).

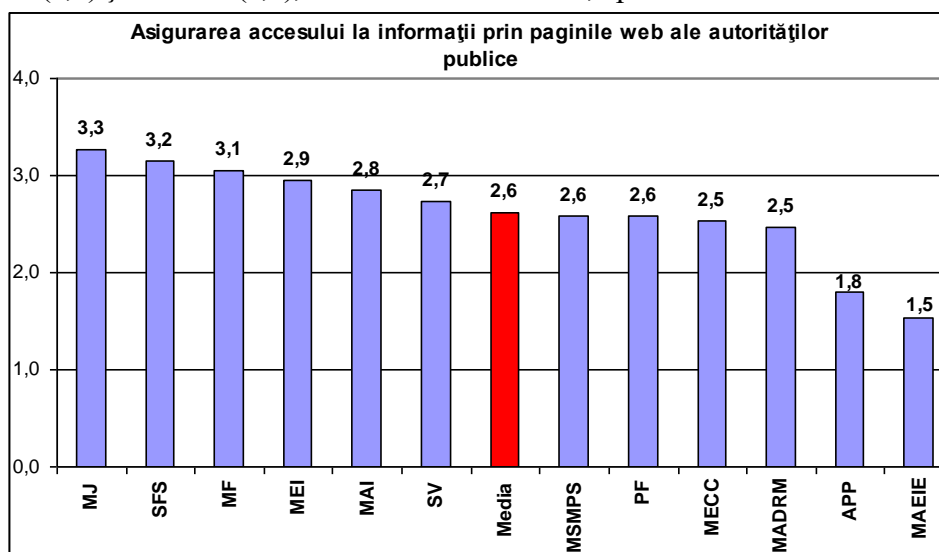
• **Hotărârea Guvernului nr.10 din 05.01.2012 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la delegarea salariaților entităților din Republica Moldova** stabilește că informația privind vizitele oficiale/deplasările de serviciu în străinătate, inclusiv devizul și sursa de finanțare a cheltuielilor, se publică trimestrial și anual pe pagina web a autorității/instituției publice. De asemenea, **Decizia Prim-Ministrului Republicii Moldova nr.94 din 02.10.2019** reiterează că ministerele și autoritățile administrației publice centrale, structurile organizaționale din sfera lor de competență vor publica pe pagina web, în meniul de nivelul unu, informația despre deplasările de serviciu în străinătate a personalului (inclusiv date despre devizul și sursele de finanțare a cheltuielilor).

Cerințe privind obligativitatea plasării registrelor cadourilor, codurilor de conduita pe paginile web ale entităților publice sunt stipulate în *Legea integrității 82/2017*.¹⁵

În acest capitol n-a fost reflectată respectarea cerințelor de plasare pe paginile web a informațiilor ce țin de transparența decizională, subiectul fiind abordat în capitolul 2 al raportului (Transparența decizională).

Constatări

Rezultatele monitorizării atestă că majoritatea APC respectă, în mare măsură, cerințele privind conținutul paginilor web. Rezultatele cele mai bune în aplicarea politicii sunt la MJ (3,3 puncte), SFS (3,2) și MF (3,1), mai slabe – la APP (1,8) și MAEIE (1,5), scorul mediu fiind de 2,6 puncte.



Cu toate acestea, există o serie de probleme în aplicarea politicii, inclusiv ce țin de cadrul legal, mecanismul ținării paginilor web și conținutul acestora, detaliile în profilul indicatorilor fiind expuse mai jos.

Tabelele de sinteză care reflectă starea curentă în aplicarea politicii, constatările și propunerile individuale de îmbunătățire a situației în APC, sunt prezentate în Anexa 1.

¹⁵ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=105688&lang=ro

Existența unui regulament privind modul de publicare și actualizare a informațiilor de pe pagina web

Deși HG 188/2012 stabilește necesitatea existenței unui regulament privind publicarea și actualizarea informațiilor de pe pagina web, doar jumătate din autoritățile monitorizate dispun de acesta. Astfel, MAI, MF, MJ și SFS au informat despre existența lui (la MAI regulamentul este plasat pe pagina web¹⁶, MJ și SFS au oferit copiile lor, MF nu l-a prezentat la solicitare). În funcție de instituție, regulamentele includ prevederi ce țin de conținutul și structura paginii web, subdiviziunile responsabile de prezentarea/publicarea datelor și menținerea paginii web, modul de publicare și actualizare a informațiilor, precum și de asigurare a securității acestora. SV și PF s-au referit la existența unor circulare, regulamente ale unor subdiviziuni, în baza cărora sunt desemnați responsabilii și actualizate paginile web.

În ce privește MECC și MAEIE, ele au invocat existența unor documente interne care reglementează utilizarea serviciilor Internet, poștei electronice de serviciu sau comunicarea pe rețelele de socializare, – eventual, aceste documente reglementează alte aspecte ale activității entităților, decât funcționarea paginilor web. MEI a informat că proiectul regulamentului este în proces de avizare. MADRM, MSMPS și APP au comunicat că nu au asemenea regulamente.

În acest context autorităților care nu dispun de un atare document li se recomandă elaborarea acestuia, eventuale surse de informație fiind regulamentele MAI, MJ, SFS.

Actele legislative și normative din domeniul de competență a APC. Practic toate autoritățile au rubrici speciale dedicate cadrului legal/normativ în baza căruia își desfășoară activitatea. Cu toate acestea, la unele APC rubricile destinate cadrului legal nu sunt completate (APP), actele normative sunt dispersate la diferite rubrici și sunt dificil de găsit, există referințe la unele acte abrogate (spre ex., legile cu privire la conflictul de interese, petiționare, prevenirea și combaterea corupției). Este de remarcat și faptul că pe mai multe pagini web se face referință la vechiul Registru de stat al actelor juridice www.lex.justice.md, din iunie 2019 versiunea actualizată a Registrului de stat al actelor juridice fiind disponibilă la adresa www.legis.md.

Rapoartele privind activitatea autorităților.¹⁷ Doar cca 40% din autorități au plasat pe web rapoartele anuale despre activitatea sa atât pentru 2018, cât și pentru 2019 (MEI, SFS, MF, MAI, MJ), este salutar că acestea au inserat și planurile de activitate pentru anii respectivi. Totuși, majoritatea autorităților n-au plasat pe web rapoartele despre activitate (de ex. pentru 2019: PF, MADRM, MSMPS, MECC, SV, MAEIE, APP). De remarcat că APP și MAEIE n-au inserat nici rapoartele pentru 2018 (cel mai recent raport de activitate al APP plasat pe web este pentru 2017, pe pagina web a MAEIE rapoartele anuale de activitate lipsesc).

Serviciile prestate de APC și entitățile subordonate. Întrucât activitatea APC ține, cu precădere, de elaborarea și aplicarea politicilor publice din domeniul de competență, puține din ele prestează careva servicii. Totuși, în subordinea multor autorități sunt entități prestatoare de servicii publice. Analiza paginilor web arată că 40% din autorități au plasat pe web liste/cataloge ale serviciilor prestate, inclusiv de entitățile din subordine (MAI, MJ, SFS, SV, PF). În calitate de exemplu ar putea servi rubrica *Relații publice/Servicii* de pe pagina web a MAI, pe care e inserată lista serviciilor prestate de minister/entitățile subordonate; descrise serviciile; indicate documentele necesare pentru prezentare, datele de contact ale prestatorului, costul și durata prestării serviciului, oferite formularele utile; asigurată conexiunea cu Portalul guvernamental al serviciilor publice www.servicii.gov.md

În acest context, pentru a facilita căutarea unor asemenea informații, autoritățile ar putea insera pe pagina web lista serviciilor prestate, inclusiv de entitățile subordonate și asigura conexiunea cu portalul www.servicii.gov.md. Drept exemplu ar putea servi practicile MAI, PF, SV, SFS (a se vedea templat-urile la indicatorul respectiv).

¹⁶ <http://www.mai.gov.md/sites/default/files/Cadrul%20juridic/ord.18-19%20complet.pdf>

¹⁷ Prezența rapoartelor a fost verificată suplimentar la data de 27.02.2020.

Informații despre primirea în audiență a cetățenilor și modul depunerii petițiilor

Circa 80% din autoritățile monitorizate au inserat pe pagina web date despre primirea în audiență a cetățenilor, informații mai detaliate (inclusiv cadrul normativ relevant, modalități de programare prin telefon/în baza cererii depuse, persoanele responsabile) fiind pe paginile web ale MEI, MJ, MSMPS, SFS, SV, PF. Doar două pagini web – ale MAEIE și MF¹⁸ nu conțin referințe/date despre primirea cetățenilor în audiență.

Toate autoritățile monitorizate au plasat pe web informații despre modul depunerii petițiilor. Pe unele pagini web aceste informații sunt mai puțin vizibile (ex., MAEIE – la rubrica *Vize și servicii consulare/programul de lucru/sesizări și reclamații*). Pe paginile web ale mai multor autorități (MAEIE, MAI, PF, MF, MSMPS, APP) se menționează că petițiile sunt examinate conform Legii 190/1994 cu privire la petiționare, lege abrogată prin Codul administrativ 116/2018.

Informații privind încadrarea în serviciul public. Toate autoritățile au inserat asemenea rubrici pe paginile web și respectă, în fond, cerințele de plasare a informațiilor obligatorii (lista funcțiilor vacante, cerințele de calificare față de candidați, formularul de participare la concurs, termenul-limită de depunere a dosarului). Pe paginile web ale MADRM, MEI, MECC, APP este asigurată conexiunea datelor cu portalul www.cariere.gov.md.

Programele și proiectele ale căror beneficiari/executanți sunt autoritățile

Doar un sfert din autorități (MJ, PF, MADRM) au plasat pe pagina web informații generalizate/rapoarte despre programele și proiectele, inclusiv de asistență tehnică, așa cum prevede HG 188/2012¹⁹; pe paginile web ale MECC, MF, MSMPS, SFS, SV informațiile sunt insuficiente sau neactualizate; MAEIE, MAI, APP, MEI²⁰ n-au inserat atare informații.

În acest sens, drept exemplu ar putea servi datele de pe pagina web a MJ, *Banner-ul Asistența externă* (include informații despre o serie de proiecte de asistență oferite de donatori, inclusiv denumirea, scopul, termenele de implementare, volumul finanțării (cu unele excepții) și entitatea implementatoare) sau de pe pagina web a PF, rubrica *Cooperare* (denumirea proiectului, finanțatorul, scopul, durata, rezultatele scontate, comunicatele de presă cu evenimentele din cadrul proiectelor; informațiile sunt incluse și în raportul de activitate pentru 2018).

Informații despre planificarea și executarea bugetelor

3/4 din autorități au publicat pe web informații despre bugete, însă nu întotdeauna planurile bugetare publicate au fost însoțite de rapoartele privind executarea lor. Cele mai consistente date (atât bugetele planificate, cât și cele executate în 2018-2019) sunt plasate pe paginile web ale MF, MEI, MJ. Deși MADRM, MECC, MSMPS, SFS, SV au inserat pe web o serie de informații bugetare, totuși unele planuri bugetare/rapoarte pentru 2018-2019 lipsesc. MAEIE a inserat pe web un singur plan bugetar – pentru 2018. APP și PF, deși au pe pagina web rubrici speciale destinate bugetului, n-au plasat pe ele informații pentru 2018-2019 (în cazul PF, cele mai recente date sunt pentru 2014; la APP – este inserat înscrisul ”pagină în dezvoltare”).

Este de remarcat faptul că, în funcție de autoritate, conținutul/formatul informațiilor despre buget variază de la date agregate (limitele de cheltuieli)²¹ până la informații bugetare detaliate, inclusiv pe programe/subprograme atât pentru ministere, cât și pentru entitățile subordonate. Unele autorități au plasat pe web și rapoarte narrative privind executarea bugetului, precum și rapoarte financiare.²² În acest context ar trebui de evitat practica plasării

¹⁸ Pe variantă actuală a paginii web informațiile lipsesc, pe varianta veche este inserat orarul de audiență a cetățenilor de către conducerea MF și modul de programare în audiență.

¹⁹ Potrivit hotărârii citate, autoritățile urmează să publice datele despre denumirea proiectelor/programelor, scopurile și sarcinile de bază, termenele de realizare și rezultatele scontate, volumul și sursele de finanțare ale acestora.

²⁰ Anterior pe pagina web a MEI au fost plasate asemenea rapoarte (“Raportul privind implementarea proiectelor și programelor de asistență externă” 2013).

²¹ MAEIE

²² MADRM a inserat raportul financiar, inclusiv formularele: executarea bugetului, bilanțul contabil, raportul privind veniturile și cheltuielile, raportul privind fluxul mijloacelor bănești, raportul privind lipsurile și delapidările de mijloace bănești, circulația mijloacelor fixe ș. a.

pe paginile web a unor informații bugetare sumare, asigurând plasarea, cel puțin, a datelor din rapoartele financiare ale autorităților.

În ceea ce privește strategiile sectoriale de cheltuieli, ele se regăsesc doar pe paginile web a 40% din autoritățile monitorizate: MEI, MF, MJ, MECC și MSMPS, unele din ele inserând și rapoartele privind implementarea strategiilor.

Achiziții publice

Deși toate autoritățile monitorizate au plasat pe paginile web planurile anuale de achiziții publice și modificările/completările la ele pentru 2018-2019²³, doar 40% din ele au inserat rezultatele achizițiilor: rapoarte/dări de seamă privitor la contractele de mică valoare (MAI, MECC, MSMPS) sau rapoarte de monitorizare a contractelor de achiziții (MF, MJ). Este de remarcat și faptul că doar fiecare a treia autoritate a inserat pe pagina web informații despre componența grupurilor de lucru pentru achiziții și ordinele respective: MAI, MJ, SFS, SV (în cazul MJ ordinul datează cu a. 2012, SV – 2010).

Date despre rezultatele controalelor și auditurilor efectuate în AP

Cu toate că în 2018-2019 autoritățile monitorizate și entitățile din subordinea acestora au fost auditate de către Curtea de Conturi și, eventual, verificate de alte organe de control, doar un sfert din ele (MF, SV și SFS) au inserat pe pagina web rezultatele auditurilor Curții de Conturi și măsurile întreprinse pentru îmbunătățirea situației. 1/3 din autorități (MADRM, MECC, MJ, MEI) au plasat informații incomplete, sporadice sau doar au menționat despre efectuarea auditurilor în rapoartele anuale de activitate. Celelalte autorități (MAEIE, MAI, PF, MSMPS, APP) n-au inserat pe pagina sa web careva informații despre rezultatele auditurilor/controalelor.

Activități anticorupție (rapoartele de implementare a PA SNIA și de realizare a planurilor sectoriale anticorupție, funcționarea Liniilor fierbinți)

Autoritățile monitorizate au, de regulă, pe pagina web o rubrică specială destinată activităților anticorupție, pe care plasează diverse informații, inclusiv: registrul cadourilor, codul de conduită al funcționarilor, datele de contact ale liniilor anticorupție/informare instituțională. Totuși, deși cadrul normativ (în speță, HG 188/2012) stabilește necesitatea publicării rapoartelor privind implementarea PA SNIA, doar MEI și MF au inserat asemenea rapoarte pentru 2018. La data verificării paginilor web ale autorităților publice (indicată în templat-urile anexate), pe ele nu erau inserate rapoarte privind implementarea SNIA pentru 2019.

Este de remarcat că unele autorități au plasat în contextul activităților anticorupție informații relevante ce țin de:

- politica antifraudă și anticorupție, strategia de management al riscurilor, regulamentul privind inventarierea și gestiunea funcțiilor sensibile (MSMPS);
- informații privind denunțarea cazurilor de influență necorespunzătoare, responsabilii de ținerea Registrului de evidență a unor asemenea cazuri cu indicarea nr. de tel. și adresei e-mail (MAI);
- regulamentul intern privind avertizorii de integritate, ordinul privind evidența avertizărilor despre posibile ilegalități comise (APP).

În ceea ce privește publicarea rapoartelor privind implementarea planurilor sectoriale anticorupție²⁴, la data verificării paginilor web rapoartele pentru 2019 fie nu erau publicate (SV – pentru domeniul vamal, MADRM – pentru domeniul agroalimentar), fie erau publicate unele rapoarte trimestriale (MECC – doar raportul pe trim. I; MSMPS – pentru trim. II, III), fie inserate doar rapoartele rezumative (SFS).

²³ În unele cazuri, planurile completate nu includ referințe la documentul/ordinul în baza căruia planul a fost revizuit și data emiterii acestuia.

²⁴ Potrivit PA SNIA, asemenea rapoarte urmează a fi publicate trimestrial pe paginile web ale SV (raportul pe domeniul vamal), SFS (fiscal), MAI (asigurarea ordinii publice), APP (administrarea și deținerea proprietății publice), MSMPS (ocrotirea sănătății și asigurările medicale), MECC (educația), MADRM (protecția mediului ambiant și agroalimentar).

Declarațiile privind buna guvernare/de răspundere managerială. Cu excepția MAEIE, toate autoritățile au plasat pe web asemenea declarații pentru 2017-2018 (MAI, SFS și PF au inserat și declarațiile pentru 2019).

Informațiile privind deplasările de serviciu în străinătate a personalului. Toate autoritățile au inserat pe paginile web informații de acest gen. Totuși, 1/2 din autorități n-au plasat informațiile pentru trim. IV al 2019 (MAEIE, MAI, MADRM, MECC, SFS, PF), 2/3 – n-au atașat ordinele de delegare a personalului în deplasare (MAEIE, MAI, MADRM, MECC, MF, SFS, SV, PF).²⁵ În acest context, autoritățile trebuie să respecte cerințele ce țin de frecvența plasării rapoartelor și a documentelor confirmative. De asemenea, ar rațională extinderea ariei entităților publice raportoare (nu doar a celor subordonate Guvernului) cu plasarea informațiilor în cauză și pe portalul datelor deschise www.date.gov.md.

Publicarea datelor deschise pe portalul www.date.gov.md

Pe portalul datelor deschise, în profilul autorităților monitorizate, sunt plasate o serie de seturi de date, unele din ele nefiind actualizate (de ex, cele ce țin de activitatea MADRM, MSMPS, MJ, PF). Doar un sfert din autorități au inserat pe paginile lor web cataloage/liste actualizate ale datelor deschise (MF, SFS, SV), asigurând accesul la aceste informații.

În calitate de exemplu ar putea servi rubrica *Minister/Catalogul de date deschise* de pe pagina web a MF, pe care este inserată lista datelor deschise pentru 2019 (denumirea, frecvența prezentării și subdiviziunea responsabilă), cu anexarea fișierelor respective. De asemenea, sunt publicate ordinele nr. 40/2019 și nr. 30/2018 privind gestionarea datelor publice și catalogul acestora pentru anii respectivi. Este plasat și chestionarul privind Catalogul de Date Deschise al MF, utilizat pentru a afla opiniile potențialilor utilizatori de informații. Pe portalul datelor deschise www.date.gov.md, în profilul MF, sunt inserate 49 seturi de date, cu precădere actualizate, inclusiv Catalogul pentru 2019.

Indicatorii de bază din domeniul de activitate al autorităților, statistica oficială sunt plasate pe paginile web ale acestora în diverse rapoarte, buletine statistice, note operative, fiind de regulă, dispersate la diferite rubrici. Informații mai consistente, actualizate se găsesc pe paginile web ale MAI, PF, MF, SFS, MECC.

Înscrisuri privind data publicării informațiilor și a sursei acestora. Autoritățile publice nu respectă, de regulă, cerința de a insera data publicării/ultimei actualizări pe informațiile plasate pe pagina web, excepție fiind anunțurile și comunicatele de presă, referințele la unele rapoarte sau acte/ordine interne. Niciuna din autorități n-a indicat pe pagina web sursa informațiilor/subdiviziunea responsabilă de furnizarea acestora, chiar dacă unele autorități dispun de regulamente interne care stabilesc responsabilii de elaborarea anumitor informații.

Concluzii

Cadrul legal: urmare a modificării legislației, obligativitatea plasării pe web a unor indicatori devine neactuală (ex., planurile de integritate și rapoartele privind executarea acestora); unii indicatori obligatorii nu sunt suficient de expliți (informații despre gestionarea patrimoniului public, gestionarea asistenței externe), ceea ce creează confuzii pentru responsabili; cerințele de publicare a unor informații obligatorii se dublează în diferite documente de politici publice.

Mecanismul ținerii paginilor web. Doar jumătate din APC dispun de documente interne care reglementează modul de publicare/actualizare, securizare a informațiilor și responsabilii pentru acest proces.

Prezența pe paginile web a informațiilor obligatorii. Deși paginile web ale APC conțin multiple informații despre specificul activității acestora, o serie de informații obligatorii sunt insuficiente sau lipsesc:

²⁵ Potrivit HG 10/2012, Deciziei Prim Ministrului 94/2019, autoritățile trebuie să publice trimestrial pe pagina sa web informația privind vizitele oficiale/deplasările de serviciu în străinătate, inclusiv devizul și sursa de finanțare a cheltuielilor, cu atașarea actului.

- *rapoartele despre activitate* - circa 60% din autorități nu le-au plasat pe web (de ex., pentru 2019: PF, MADRM, MSMPS, MECC, SV, MAEIE, APP). Cel mai recent raport de activitate al APP este pentru 2017, la MAEIE – rapoartele anuale de activitate lipsesc;
- *programele și proiectele, inclusiv de asistență tehnică* – ¾ din APC n-au publicat careva date (MAEIE, MAI, APP, MEI) sau informațiile publicate sunt sumare și neactualizate (MECC, MF, MSMPS, SFS, SV);
- *bugetele*: deși majoritatea APC publică pe web bugetele planificate, datele despre executarea acestora adesea lipsesc (de ex., pentru 2019 – la 2/3 din APC: MAEIE, MAI, MADRM, MF, MJ, MSMPS, PF, APP). La PF cele mai recente date despre planificarea și executarea bugetului sunt pentru 2014, la APP – lipsesc;
- *formatul datelor despre buget* este neuniform, de la date agregate la unele APC, până la informații detaliate (inclusiv pe programe/subprograme) – la altele. *Strategiile sectoriale de cheltuieli* nu sunt, de regulă, publicate;
- *achizițiile publice*: cu toate că planurile anuale de achiziții publice și modificările la ele sunt plasate pe paginile web (uneori fără dată și ordin), *rapoartele privind rezultatele achizițiilor pe toate tipurile de proceduri nu sunt inserate, de regulă*, (de ex., pentru 2019 – la cca 60% din AP: MAEIE, MADRM, MEI, SFS, SV, PF, APP). *2/3 din AP n-au plasat informații despre componența grupurilor de lucru pentru achiziții, unele date sunt neactualizate*;
- *rezultatele auditurilor/controalelor* - deși în 2018-2019 APC monitorizate au fost auditate de Curtea de Conturi și, eventual, verificate de alte organe de control, ¾ din autorități n-au plasat rezultatele acestora pe paginile web (MAEIE, MAI, PF, MSMPS, APP) sau au plasat informații sumare (MADRM, MECC, MJ, MEI);
- *rapoartele privind implementarea planului de acțiuni SNIA* - majoritatea AP nu le-au publicat (pentru 2018: MAEIE, MAI, MADRM, MECC, MSMPS, MJ, APP). *Sunt curențe și la publicarea rapoartelor de implementare a planurilor sectoriale anticorupție²⁶*: rapoartele pentru 2019 fie n-au fost publicate (SV, MADRM – domeniul agroalimentar), fie publicate unele rapoarte trimestriale (MECC, MSMPS), fie inserate doar rapoartele rezumative (SFS).

În ce privește *actele legislative, acestea sunt dispersate deseori la diferite rubrici ale paginilor web, fiind dificilă căutarea lor; la unele APC rubricile destinate cadrului legal nu sunt completate; există referințe la acte abrogate* (spre ex., legile cu privire la conflictul de interese, petiționare, prevenirea și combaterea corupției).

Este de remarcat că *unele pagini web sunt în dezvoltare și nu conțin informații arhivate sau referințe la versiunea anterioară a paginilor web*. Un șir de informații *sunt plasate la rubrici improprii*, de ex., raportul privind transparența decizională – la rubrica Statistici (MADRM), achizițiile publice – la rubrica Servicii (MJ).

Autoritățile nu respectă, de regulă, cerința de a insera data publicării/ultimei actualizări pe informațiile plasate pe pagina web, excepție fiind anunțurile/comunicatele de presă, referințele la unele rapoarte sau acte interne. *Niciuna din autorități n-a indicat pe pagina web sursa informațiilor/subdiviziunea responsabilă de furnizarea acestora*, chiar dacă unele autorități dispun de regulamente interne care stabilesc responsabilitățile de elaborarea anumitor informații.

Pe portalul datelor deschise, în profilul autorităților monitorizate, sunt plasate o serie de seturi de date, *o parte din ele nefiind actualizate* (de ex., cele ce țin de activitatea MADRM, MSMPS, MJ, PF). Doar ¼ din autorități au inserat pe paginile web cataloage/liste actualizate ale datelor deschise (MF, SFS, SV), asigurând accesul la asemenea date.

Recomandări:

Privind cadrul de reglementare: a exclude obligativitatea plasării pe paginile web a unor indicatori perimați, de ex., planurile de integritate și rapoartele privind executarea acestora; a evita, în măsura posibilităților, dublarea

²⁶ Cerința de publicare a rapoartelor trimestriale este aplicabilă SV, SFS, MAI, APP, MSMPS, MECC, MADRM.

cerințelor de publicare a aceluiași informații în diferite documente de politici publice; a asigura ca indicatorii de evaluare/progres din documentele de politici publice să fie cât mai expliți; a extinde aria entităților publice raportoare despre delegarea personalului în deplasări (a nu se limita doar cu cele subordonate Guvernului), a asigura plasarea informațiilor pe portalul datelor deschise www.date.gov.md.

Pentru autoritățile publice:

- a elabora regulamente privind publicarea și actualizarea materialelor pe pagina-web, sau, după caz, a completa actele interne existente cu asemenea prevederi (eventuale surse de informație - regulamentele MAI, MJ, SFS);
- a plasa pe paginile web informațiile obligatorii lipsă, în special: rapoartele anuale privind activitatea autorităților; informațiile privind executarea bugetelor; strategiile sectoriale de cheltuieli; dările de seamă privind rezultatele achizițiilor publice (pe toate tipurile de proceduri); informațiile despre programele și proiectele, beneficiar al cărora este autoritatea; rapoartele despre implementarea PA SNIA și, după caz, a planurilor sectoriale anticorupție; rezultatele controalelor și auditurilor efectuate în cadrul autorităților publice;
- a insera pe paginile web cataloagele datelor deschise, listele serviciilor prestate de autoritățile publice și entitățile subordonate, a asigura actualizarea lor și conexiunea cu portalurile guvernamentale www.date.gov.md, www.servicii.gov.md;
- a asigura o mai bună vizibilitate rubricilor destinate primirii cetățenilor în audiență și depunerii petițiilor;
- a inventaria conținutul paginilor web și exclude informațiile plasate la rubrici improprii, precum și a asigura arhivarea informațiilor/conexiunea cu versiunea anterioară a paginii web;
- a asigura ca informațiile plasate pe pagina web să includă referințe la data publicării (ultimei actualizări, precizări) și sursa de informație (subdiviziunea responsabilă).

Anexa 1 (Tabele de sinteză) Descărcați aici: [Anexa 1](#)

2. Transparența decizională

Repere metodologice: În procesul monitorizării au fost analizate informațiile de pe paginile web ale APC și portalul guvernamental www.particip.gov.md prin prisma corespunderii actelor normative relevante, datele din diferite surse fiind confruntate.

Tabelele de sinteză care reflectă starea curentă în aplicarea politicii, constatările și propunerile individuale de îmbunătățire a situației în APC, sunt prezentate în Anexa 2.

Pornind de la prevederile legale, dar și esența procesului decizional din perspectiva asigurării transparenței, în procesul de monitorizare, au fost urmăriți următorii indicatori de bază:

- disponibilitatea compartimentului web dedicat transparenței procesului decizional;
- disponibilitatea regulilor interne privind transparența procesului decizional;
- numirea persoanei responsabile de coordonarea procesului de consultare publică (disponibilitatea informației referitoare la aceasta);
- disponibilitatea programelor de elaborare a proiectelor de decizii;
- disponibilitatea anunțurilor privind inițierea elaborării deciziei;
- disponibilitatea anunțurilor privind retragerea unui proiect din procesul de elaborare;
- disponibilitatea anunțurilor privind organizarea consultării publice;
- disponibilitatea proiectelor de decizii, materialelor aferente, deciziilor adoptate;
- disponibilitatea rezultatelor consultării publice;
- disponibilitatea rapoartelor anuale privind transparența procesului decizional;
- disponibilitatea informației referitoare la linia telefonică instituțională de informare a societății civile;
- disponibilitatea listei părților interesate;
- respectarea termenelor;
- raportul Încălcări/Sancțiuni.

Prezentarea generală a cadrului legal

În sensul art. 10 alin. (1) lit. j) din Legea integrității, nr. 82/2017, asigurarea transparenței în procesul decizional este una din măsurile de asigurare a climatului de integritate instituțională. În acest scop, conducătorul entității publice, potrivit art. 20 alin. (2) din legea citată, este obligat:

- să instituie mecanisme de cooperare și de parteneriat cu societatea prin adoptarea regulilor interne privind procedurile de informare, consultare și participare în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor, prin întocmirea listei generale a părților interesate, precum și prin desemnarea agenților publici responsabili de asigurarea transparenței în procesul decizional din entitatea publică;
- să asigure informarea publicului asupra organizării procesului decizional prin: publicarea informației referitoare la programele (planurile) anuale de activitate ale entității publice; publicarea informației privind regulile interne adoptate, a listei generale a părților interesate, precum și a informației privind agenții publici desemnați responsabili de asigurarea transparenței în procesul decizional din entitatea publică; informarea publicului, prin intermediul anunțurilor scrise, privind inițierea elaborării deciziei sau, după caz, privind retragerea unui proiect de decizie din procesul de elaborare; punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia; publicarea raportului anual privind asigurarea transparenței în procesul decizional din cadrul entității publice;
- să asigure recepționarea și examinarea recomandărilor părților interesate în scopul utilizării lor la elaborarea proiectelor de decizii;
- să asigure consultarea opiniei părților interesate la examinarea proiectelor de decizii;

- să asigure anunțarea și organizarea ședințelor publice la care se adoptă deciziile;
- să asigure informarea publicului referitor la deciziile adoptate atât în regim obișnuit, cât și în regim de urgență, cu prezentarea argumentării;
- să sancționeze disciplinar agenții publici care nu au realizat obligațiile menționate mai sus, încredințate lor în conformitate cu regulile interne adoptate și cu legislația specială în domeniu.

Legea specială în domeniu constituie Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional (Legea nr. 239/2008). Legea citată stabilește normele aplicabile pentru asigurarea transparenței procesului decizional din cadrul autorităților administrației publice centrale și locale, altor autorități publice și reglementează raporturile lor cu părțile interesate. În sensul legii, persoane interesate sunt cetățenii, asociațiile, persoane juridice de drept privat, care ar putea fi afectați de adoptarea deciziei și care pot influența procesul decizional. Este de notat că prin cetățean se înțelege atât persoana fizică care deține cetățenia Republicii Moldova, cât și cetățeanul străin sau apatridul.

Sub incidența legii cad:

- Parlamentul;
- Președintele Republicii Moldova;
- Guvernul;
- autoritățile publice autonome;
- autoritățile administrației publice centrale de specialitate;
- autoritățile unităților teritoriale autonome cu statut juridic special;
- autoritățile administrației publice locale;
- persoanelor juridice de drept public și privat care gestionează și utilizează mijloace financiare publice.

Aceste entități sunt obligate să consulte proiectele de decizii care pot avea impact social, economic, de mediu (asupra modului de viață și drepturilor omului, asupra culturii, sănătății și protecției sociale, asupra colectivităților locale, serviciilor publice). Prevederile legii nu se aplică în procesul de elaborare a deciziilor și de desfășurare a ședințelor la care sunt examinate informații oficiale cu accesibilitate limitată, precum și în procesul de desfășurare a ședințelor operative.

Legea nr. 239/2008, pe lângă dispoziții generale (domeniul de aplicare, scopul, principiile transparenței procesului decizional, drepturile părților interesate, obligațiile autorităților publice), conține reglementări menite să asigure atât transparența procesului de elaborare a deciziilor, cât și transparența procesului de adoptare a deciziilor. De asemenea există prevederi, însă de trimitere, referitoare la răspunderea pentru nerespectarea transparenței procesului decizional. Astfel, nerespectarea prevederilor Legii nr. 239/2008 constituie abatere disciplinară și se sancționează conform prevederilor Codului muncii al Republicii Moldova sau ale legislației speciale. Persoanele fizice și persoanele cu funcții de răspundere poartă răspundere în conformitate cu Codul contravențional al Republicii Moldova.

Prevederile Legii nr. 239/2008 au fost dezvoltate inițial - prin Hotărârea Guvernului nr. 96/2010 „Cu privire la acțiunile de implementare a Legii nr. 239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional”, ulterior substituită prin Hotărârea Guvernului nr. 967/2016 „Cu privire la mecanismul de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional”.

Cadrul logic al procesului decizional din perspectiva asigurării transparenței

Din perspectiva asigurării transparenței, procesul decizional parcurge cinci etape de bază:

- informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;
- punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;
- consultarea părților interesate;
- examinarea recomandărilor părților interesate;
- informarea publicului referitor la deciziile adoptate.

Informarea privind procesul decizional poate fi efectuată fie prin informarea generală (pentru un public larg nedefinit), fie prin informarea direcționată (pentru părțile interesate definite incluse în lista întocmită și actualizată de autoritate).

Informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei urmează să se efectueze prin anunț plasat pe pagina web oficială a autorității-autor în termen de cel mult 15 zile lucrătoare de la inițiere. Anunțul privind inițierea elaborării deciziei trebuie să conțină câteva elemente obligatorii:

- argumentarea necesității de a adopta decizia;
- termenul-limită, locul și modalitatea în care părțile interesate pot prezenta sau expedia recomandări;
- datele de contact ale persoanelor responsabile de recepționarea și examinarea recomandărilor (numele și prenumele, numărul de telefon, adresa electronică).

Punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia se asigură prin publicarea obligatorie a acestora pe pagina web. Materialele aferente includ în special:

- note informative comprehensive;
- studii analitice;
- analize ex-ante;
- tabele de concordanță cu legislația comunitară.

Consultarea părților interesate poate fi efectuată prin mai multe modalități, inclusiv prin:

- solicitarea opiniilor;
- instruirea grupurilor de lucru permanente sau ad-hoc;
- organizarea dezbaterilor publice;
- desfășurarea audierilor publice;
- realizarea sondajelor publice.

Anunțul privind organizarea consultărilor publice și materialele aferente sunt făcute publice cu cel puțin 15 zile lucrătoare înainte de definitivarea proiectului de decizie. Anunțul privind organizarea consultărilor publice trebuie să includă următoarele elemente obligatorii:

- argumentarea necesității de a adopta decizia;
- data plasării anunțului;
- termenul-limită de prezentare a recomandărilor;
- modalitatea accesului la proiectul de decizie;
- modalitatea consultărilor publice;
- modalitatea prezentării recomandărilor;
- numele și datele de contact ale persoanelor responsabile de recepționarea recomandărilor.

Părțile interesate pot să prezinte recomandări atât în formă scrisă, cât și în formă verbală. Termenul de prezentare a recomandărilor trebuie să constituie cel puțin 10 zile lucrătoare de la data mediatizării anunțului referitor la inițierea elaborării deciziei sau de la data mediatizării anunțului privind organizarea consultărilor publice. Sinteza recomandărilor parvenite trebuie să fie plasată pe pagina web. În caz de retragere a unui proiect de decizie din procesul de elaborare, un anunț în acest sens urmează să se plaseze pe pagina web. La fel, este de notat că o decizie ar putea fi adoptată în regim de urgență fără a fi consultată public. Însă, în asemenea cazuri, în termen de cel mult 10 zile lucrătoare de la adoptare, se aduce la cunoștința publicului argumentarea necesității adoptării deciziei în regim de urgență.

Următoarea etapă în procesul de asigurare a transparenței constituie informarea publicului despre deciziile adoptate, inclusiv prin publicarea acestora pe pagina web.

Mecanismele instituționale de consultare publică

În condițiile cadrului legal, autoritățile publice sunt obligate să instituționalizeze mecanismele de consultare publică. În acest scop, autoritățile trebuie:

- să aprobe reguli interne privind transparența procesului decizional;

- să desemneze persoane responsabile de coordonarea procesului de consultare publică;
- să instituie linii telefonice instituționale de informare a societății civile;
- să creeze, pe paginile web, compartimente dedicate transparenței decizionale.

Compartimentul dedicat transparenței decizionale trebuie să conțină următoarele elemente:

- regulile interne;
- informația privind persoana responsabilă de procesul decizional;
- programe de elaborare a proiectelor de decizii;
- anunțurile privind inițierea elaborării deciziei;
- anunțurile privind retragerea unui proiect din procesul de elaborare;
- anunțurile privind organizarea consultării publice;
- proiectele de decizii, materialele aferente, deciziile adoptate;
- rezultatele consultării publice;
- raportul anual privind transparența procesului decizional.

Potrivit celor reținute anterior, autoritatea are obligația să desemneze persoana responsabilă de coordonarea procesului de consultare publică. Una din atribuțiile de bază ale acesteia constă în întocmirea unei liste generale a părților interesate. Persoanele interesate urmează a fi informate prioritar despre procesul decizional al autorității. Lista trebuie să fie actualizată semestrial, inclusiv cu indicarea datelor despre părțile interesate (numele și prenumele cetățenilor, denumirile asociațiilor, altor părți interesate, informația de contact a acestora), care au solicitat în scris informarea despre procesul decizional al autorității. O altă atribuție a persoanei responsabile de coordonarea procesului de consultare publică constituie elaborarea raportului anual privind transparența procesului decizional. Raportul trebuie să fie făcut public nu mai târziu de sfârșitul lunii ianuarie din anul imediat următor anului de referință și trebuie să includă următoarele elemente de bază:

- numărul deciziilor adoptate;
- numărul total al recomandărilor recepționate;
- numărul întrunirilor consultative și al ședințelor publice organizate;
- numărul contestărilor și sancțiunilor.

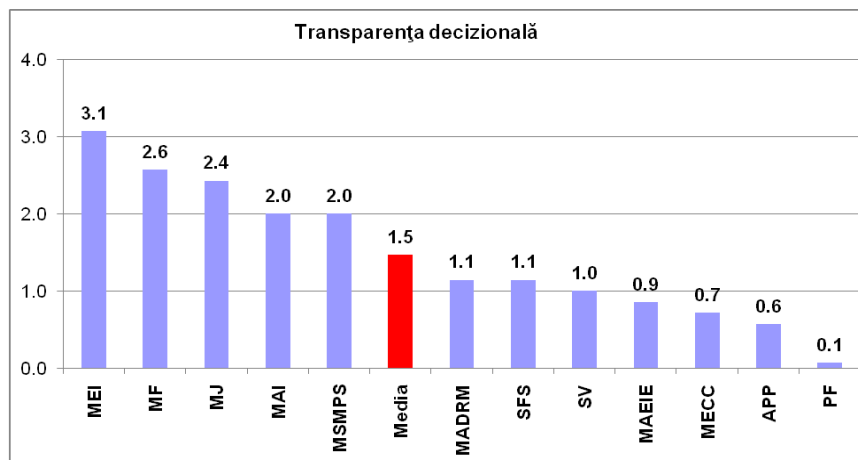
Indicatorii monitorizați

Pornind de la prevederile legale, dar și esența procesului decizional din perspectiva asigurării transparenței, în procesul de monitorizare, am urmărit următorii indicatori de bază:

- disponibilitatea compartimentului web dedicat transparenței procesului decizional;
- disponibilitatea regulilor interne privind transparența procesului decizional;
- numirea persoanei responsabile de coordonarea procesului de consultare publică (disponibilitatea informației referitoare la aceasta);
- disponibilitatea programelor de elaborare a proiectelor de decizii;
- disponibilitatea anunțurilor privind inițierea elaborării deciziei;
- disponibilitatea anunțurilor privind retragerea unui proiect din procesul de elaborare;
- disponibilitatea anunțurilor privind organizarea consultării publice;
- disponibilitatea proiectelor de decizii, materialelor aferente, deciziilor adoptate;
- disponibilitatea rezultatelor consultării publice;
- disponibilitatea rapoartelor anuale privind transparența procesului decizional;
- disponibilitatea informației referitoare la linia telefonică instituțională de informare a societății civile;
- disponibilitatea listei părților interesate;
- respectarea termenelor;
- raportul Încălcări/Sancțiuni.

Constatări

În corespundere cu metodologia de monitorizare, în funcție de constatările privind aplicarea politicii anticorupție de către autoritățile monitorizate, la starea de fapt din 09.03.2020, acestora le-au fost atribuite punctaje/scoreuri (la o scară de la 0 la 4), fiind întocmit clasamentul, care este prezentat în cele ce urmează. Scorul mediu per politică este de 1,5 puncte.



Chiar dacă toate entitățile au reușit să creeze pe paginile oficiale compartimente dedicate transparenței decizionale, aceste compartimente necesită încă a fi dezvoltate. Mai mult, MECC și MADRM s-au limitat la asigurarea, de pe paginile web, a accesării modulelor de pe www.particip.gov.md. În cazul PF, compartimentul pare a fi complet abandonat, informațiile nefiind actualizate de mai mulți ani.

Din cele 12 entități monitorizate, 6 autorități (MAEIE, MECC, MADRM, SV, PF, APP) nu au asigurat adoptarea/disponibilitatea regulilor interne privind transparența procesului decizional. De altfel, este de notat că acestea nu totdeauna sunt plasate la compartimentul dedicat transparenței decizionale (cu titlu de exemplu a se vedea MF).

Persoana responsabilă de coordonarea procesului de consultare publică este concretizată de MEI și MSMPS. Paginile web ale acestor autorități conțin informații exhaustive în acest sens. În cazurile celorlalte entități, informațiile fie sunt indisponibile, fie sunt confuze.

Cu titlu de exemplu, în cazul MJ, potrivit regulilor interne, responsabilitatea este delegată Cabinetului ministrului, iar potrivit informațiilor de pe pagina web - Direcției analiză, monitorizare și evaluare a politicilor. Unicele date de contact disponibile pe pagina web constituie adresa electronică a direcției.

Un alt exemplu – MAI. Potrivit regulilor interne, coordonator al procesului de consultare publică a fost desemnată Direcția analiză, monitorizare și evaluare a politicilor. La regulile interne, este anexată lista persoanelor responsabile de asigurarea transparenței procesului decizional din cadrul subdiviziunilor aparatului central, autorităților administrative și instituțiilor subordonate din subordine. Această listă, care nu se accesează separat de la sub-compartimentul respectiv de pe pagina web, nici nu concretizează persoana din Direcția analiză, monitorizare și evaluare a politicilor, care ar fi responsabilă de coordonarea procesului de consultare publică.

Din cele 12 entități monitorizate, doar 2 entități (MF, MEI) dispun de programe anuale de elaborare a proiectelor de decizii. În cazul MEI este disponibil doar programul pentru anul 2019. În ambele cazuri – programele nu concretizează proiectele care vor fi supuse obligatoriu consultării publice. În cazurile altor 5 entități monitorizate (MJ, MECC, MSMPS, MADRM, SV) anumite informații se conțin în planurile anuale de activitate, care, însă, nici ele, nu conțin date referitoare la proiectele care vor fi supuse obligatoriu consultării publice. De altfel, MADRM a publicat doar planul de activitate pentru anul 2018. În privința celorlalte entități, informațiile sunt indisponibile.

Situația este mai bună în ceea ce privește anunțurile privind inițierea elaborării deciziei – 8 (MJ, MF, MEI, MAI, MAEIE, MADRM, SFS, APP) din 12 entități le-au făcut disponibile pe paginile web. Totuși, în cazurile unor entități conținutul anunțurilor nu totdeauna corespund exigențelor legale.

În ceea ce privește anunțurile de retragere a unui proiect din procesul de elaborare, doar o singură entitate (MEI) are publicat pe pagina web un astfel de anunț, care însă nu conține data plasării.

Din cele 12 entități monitorizate, 6 entități (MJ, MF, MEI, MAI, MAEIE, SV) au plasat pe paginile web anunțurile privind organizarea consultării publice. Totuși, este de notat că conținutul anunțurilor nu totdeauna corespunde exigențelor legale. De altfel, în cazul MJ, pe pagina web oficială, pentru anul 2018 nu este nici un anunț, iar pentru anul 2019 – un singur anunț.

Toate entitățile, cu excepția PF, au plasat pe paginile web proiecte de decizii. În ceea ce privește materialele aferente, în buna parte a cazurilor, sunt disponibile notele informative. Situația este alta în ceea ce privește deciziile adoptate. Practic, toate entitățile monitorizate, cu excepția MEI, nu urmăresc finalitatea procesului de adoptare a deciziilor.

O problemă constituie și indisponibilitatea rezultatelor consultării publice. Nici o entitate nu este ireproșabilă în acest sens.

Din cele 12 entități monitorizate, 6 entități (MJ, MF, MEI, MAI, MECC, MSMPS) și-au plasat rapoartele privind transparența procesului decizional pentru anul 2018 pe paginile web. Nici o autoritate nu au făcut disponibile rapoartele pentru anul 2019 în termenul prevăzut de punctul 42 din Regulamentul cu privire la procedurile de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional, aprobat prin pct. 1 al Hotărârii Guvernului nr. 967/2016 – sfârșitul lunii ianuarie al anului imediat următor anului de referință.

Informațiile privind liniile telefonice instituționale de informare a societății civile sunt disponibile pe paginile web ale 4 entități (MJ, MF, MEI, MSMPS), iar lista părților interesate este disponibilă pe paginile web ale 6 entități (MJ, MF, MEI, MAI, MSMPS, MADRM) din cele 12 autorități monitorizate.

Din păcate, nici o autoritate nu este ireproșabilă în ceea ce privește respectarea termenelor, dar nici în ceea ce privește identificarea și sancționarea cazurilor de încălcare a legislației privind transparența procesului decizional.

Recomandări

În linii generale, cadrul legal în domeniu oferă posibilitatea implementării politicii. Legea nr. 239/2008 mai rămâne, în unele aspecte, problematică, deși, pe parcursul implementării, a fost de mai multe ori modificată și completată în anii 2010, 2014 și 2016. Evident, reproșurile sunt valabile și pentru Hotărârea Guvernului nr. 96/2010, care nu poate diminua deficiențele actului normativ ierarhic superior. În tabelul ce urmează, reținem deficiențele identificate, dar și recomandările întru depășirea acestora.

Articol/Punct	Textul prevederilor	Obiecții/recomandări
Legea nr. 239/2008		
Art. 2	În sensul prezentei legi, următoarele noțiuni semnifică: <i>asociație constituită în corespundere cu legea</i> – asociație constituită în condițiile legii sau asociație de cetățeni neformală, creată pentru a exprima, a propune și a promova interesele comune ale membrilor săi; ... <i>cetățean</i> – persoană fizică care deține cetățenia Republicii Moldova, precum și cetățean străin	În corespundere cu art. 54 alin. (1) literele a) și d) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, conținutul actului trebuie să fie expus într-un limbaj simplu, clar și concis. Noțiunea se redă prin termenul respectiv, evitându-se definiția acesteia sau utilizarea frazeologică. În tot cuprinsul legii, se operează cu noțiunea de „cetățean, asociație constituită în corespundere cu legea, alte părți interesate”, deși prin parte interesată se înțelege, inclusiv, cetățeanul, dar și asociația constituită în

	sau apatrid, cu excepțiile stabilite de lege; ... <i>parte interesată</i> – cetățeni, asociații constituite în corespundere cu legea, persoane juridice de drept privat, care vor fi afectați, ar putea fi afectați de adoptarea deciziei și care pot influența procesul decizional; ...	corespundere cu legea. Aceasta aglomerează textul legii, împovărându-i conținutul. Este necesară redactarea dispozițiilor astfel încât să se opereze, în exclusivitate, cu noțiunea cuprinzătoare de „parte interesată”.
Art. 3 alin. (3)	Sub incidența prezentei legi cad, de asemenea, persoanele juridice de drept public și privat care gestionează și utilizează mijloace financiare publice.	Textul nu este suficient de clar. Eventual, prin persoane juridice de drept privat care gestionează și utilizează mijloace financiare publice ar putea să se înțeleagă și un agent economic care execută un contract de achiziții publice. Este necesară revizuirea normei, oferindu-i mai multă claritate.
Art. 3 alin. (4)	Autoritățile publice vor consulta cetățenii, asociațiile constituite în corespundere cu legea, alte părți interesate în privința proiectelor de acte normative, administrative care pot avea impact social, economic, de mediu (asupra modului de viață și drepturilor omului, asupra culturii, sănătății și protecției sociale, asupra colectivităților locale, serviciilor publice).	Prevederile ar trebui revăzute din perspectiva Codului administrativ al Republicii Moldova, nr. 116/2018. Legea citată, prin articolele 10 și 12, distinge actul administrativ individual și actul administrativ normativ. De altfel, prevederile sunt formulate prea general. Or, chiar și un act administrativ individual de numire într-o funcție ar putea avea un impact social – mulțumind sau nemulțumind publicul. Pentru a evita interpretarea echivocă și extensivă a prevederilor, este necesară revizuirea normelor. Dacă este dificilă enumerarea explicită și exhaustivă a situațiilor de aplicare, este preferabilă enumerarea cazurilor exceptate.
Art. 6 lit. b)	Cetățenii, asociațiile constituite în corespundere cu legea, alte părți interesate au dreptul: ... b) să solicite și să obțină informații referitoare la procesul decizional, inclusiv să primească proiectele de decizii însoțite de materialele aferente, în condițiile Legii privind accesul la informație; ...	Referința la Legea nr. 982/2000 privind accesul la informație este confuză și nepotrivită. Or, în virtutea art. 16 alin. (1) din legea citată, informațiile, documentele solicitate vor fi puse la dispoziția solicitantului din momentul în care vor fi disponibile pentru a fi furnizate, dar nu mai târziu de 15 zile lucrătoare de la data înregistrării cererii de acces la informație. Acest termen este disproporționat scopului declarat al Legii nr. 239/2008. Este necesară stabilirea unui termen rezonabil de primire a informației solicitate în condițiile Legii nr. 239/2008.
Art. 9 alin. (1)	După inițierea procesului de elaborare a deciziei, autoritatea publică va plasa, în termen de cel mult 15 zile lucrătoare, anunțul respectiv pe pagina web oficială, îl va expedia imediat prin intermediul poștei electronice părților interesate, îl va afișa la sediul sau într-un spațiu accesibil publicului și/sau îl va difuza în mass-media centrală sau locală, după caz.	Termen exagerat și disproporționat scopului declarat al legii. Este necesară revizuirea acestuia. Or, este vorba de un anunț privind inițierea procesului de elaborare a deciziei. Pentru comparație, în virtutea art. 12 alin. (2), termenul de prezentare a recomandărilor asupra proiectelor de decizii constituie cel puțin 10 zile lucrătoare.
Art. 16/1	Nerespectarea prevederilor prezentei legi constituie abatere disciplinară și se sancționează conform prevederilor Codului muncii sau ale legislației speciale. Persoanele fizice și persoanele cu funcții de răspundere poartă răspundere contravențională în conformitate cu Codul contravențional al Republicii Moldova.	În lipsa unor prevederi exprese în Codul contravențional al Republicii Moldova, nr. 218/2008, care ar face sancționabile încălcările comise la nivelul administrației publice centrale, mecanismele de sancționare contravenționale vor rămâne ineficiente. În acest sens, este necesară examinarea oportunității completării legislației contravenționale cu prevederi corespunzătoare.
Regulamentul cu privire la procedurile de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional, aprobat prin pct. 1 al Hotărârii Guvernului nr. 967/2016		
Pct. 3 subpct. 6)	Entitățile care cad sub incidența Regulamentului sunt: ... 6) persoanele juridice de drept public și privat care gestionează și utilizează mijloacele financiare publice.	Este necesară revizuirea normei, oferindu-i mai multă claritate.

Pct. 19

După inițierea procesului de elaborare a deciziei, autoritatea publică va plasa, în termen de cel mult 15 zile lucrătoare, anunțul respectiv, conform pct. 5 din prezentul Regulament.

Termen exagerat și disproporționat scopului declarat al legii. Este necesară revizuirea acestuia.

În pofida unui cadru legal suficient de dezvoltat, dar și în pofida experiențelor deja acumulate în implementarea politicii, performanțele entităților sunt modeste. Aceste rezultate par a fi cauzate, mai degrabă, de o aplicare nu tocmai potrivită a prevederilor legale. În fond, per ansamblu, au fost constatate nereguli la toate aspectele.

Este de recomandat tuturor autorităților depunerea unor eforturi suplimentare în implementarea politicii, în special în partea ce ține de:

- elaborarea, aprobarea și publicarea procedurilor interne referitoare la transparența în procesul decizional;
- desemnarea responsabililor de coordonarea procesului de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional;
- instituirea liniei telefonice instituționale de informare a societății civile;
- elaborarea, actualizarea și publicarea listei organizațiilor neguvernamentale pe domenii de activitate;
- elaborarea și publicarea în termen a rapoartelor anuale privind transparența procesului decizional;
- identificarea, urmărirea și sancționarea încălcărilor prevederilor legale menite să asigure transparența decizională;
- dezvoltarea, pe paginile web, a compartimentelor dedicate transparenței decizionale prin informațiile cu privire la: regulile interne privind procedurile de informare, consultare și participare în procesul decizional; informația privind numele, prenumele, funcția și numărul de contact al persoanei responsabile de procesul decizional în cadrul autorității publice; programele (trimestriale/anuale) de elaborare a proiectelor de decizii, cu indicarea proiectelor care urmează a fi supuse obligatoriu consultării publice; anunțurile privind inițierea elaborării deciziei; anunțurile privind retragerea unui proiect din procesul de elaborare; anunțurile privind organizarea consultării publice; proiectele de decizii și materialele aferente acestora, precum și deciziile adoptate; rezultatele consultării publice (proces-verbale ale întrunirilor publice consultative, sinteza recomandărilor); raportul anual al autorității publice privind transparența procesului decizional.

Anexa 2 (Tabele de sinteză) – Descărcați aici: [Anexa 2](#)

3. Declararea averilor și intereselor personale

Cadrul legal relevant: Legea cu privire la declararea averilor și intereselor personale nr. 133 din 17.06.2016 (Legea 133/2016)²⁷, Legea integrității nr. 82 din 25.05.2017 (Legea 82/2017)²⁸, Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate nr.132 din 17.06.2016 (Legea 132/2016)²⁹. Cerințe privind declararea averilor și intereselor personale sunt incluse și în alte legi, în special, privind funcția publică și statutul funcționarului public nr.158 din 2008³⁰, cu privire la funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne nr.288 din 16.12.2016 (Legea 288/2016)³¹, cu privire la Serviciul Vamal nr. 302 din 21.12.2017³² ș. a.

Aspecte-cheie ale cadrului legal ce țin de monitorizarea politicii

În vederea aplicării politicii publice *Declararea averii și intereselor personale* conducătorii entităților publice trebuie să întreprindă o serie de măsuri, inclusiv:

- să asigure evidența subiecților declarării averilor și intereselor personale din cadrul entității;
- să organizeze procesul depunerii declarațiilor de avere și interese personale (DAIP);
- să asigure organizarea instruirii angajaților la subiecte ce țin de integritate, implicit declarare a averilor și intereselor personale;
- să aplice sancțiuni disciplinare pentru încălcarea legislației și să denunțe încălcările;
- să asigure transparența în aplicarea politicii.

Astfel, Legea 133/2016 obligă conducătorii entităților publice în care activează subiecți ai declarării averilor și intereselor personale **să desemneze persoane responsabile de actualizarea Registrului electronic al subiecților declarării**, din cadrul serviciilor resurse umane.³³ De asemenea, legea stipulează că cerința privind declararea averii și a intereselor personale **trebuie să fie inclusă în toate procedurile sau contractele ce reglementează angajarea, alegerea ori numirea într-o funcție publică**.³⁴

Începând cu 2018, subiecții declarării sunt obligați să depună DAIP *în formă electronică* prin intermediul serviciului electronic disponibil pe pagina web a ANI. Cu titlu de excepție, subiecții declarării a căror identitate și calitate constituie secret de stat în condițiile Legii cu privire la secretul de stat nr. 245/2008³⁵ depun DAIP *pe suport de hârtie*. Conducătorii entităților publice în care activează asemenea persoane (în cazul prezentei monitorizări – MAI) trebuie să desemneze, în subordinea lor nemijlocită, responsabilii de colectarea declarațiilor pe suport de hârtie. De reținut că conducerea trebuie să informeze ANI despre colectarea declarațiilor pe suport de hârtie, controlul lor urmând a fi efectuat de o comisie formată exclusiv din angajații care au acces la informații secretizate, iar rezultatele controalelor – aduse anual la cunoștința Comisiei securitate națională, apărare și ordine publică a Parlamentului.³⁶

În ce privește **termenele depunerii DAIP**³⁷, acestea urmează a fi depuse: *anual*, - până la 31 martie; *la angajarea/validarea mandatului/numirea în funcție*, - în 30 de zile de la data angajării/validării mandatului/numirii în funcție; *după încetarea mandatului/raporturilor de muncă ori de serviciu*, - în 30 de zile

²⁷ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=105905&lang=ro

²⁸ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=120706&lang=ro

²⁹ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=120704&lang=ro

³⁰ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=115176&lang=ro

³¹ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=110602&lang=ro

³² https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=120689&lang=ro

³³ Art. 7(4) din Legea 133/2016.

³⁴ Art 5 alin (7) din Legea 133/2016.

³⁵ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=112337&lang=ro

³⁶ Detaliile privind cerințele de colectare, păstrare și verificare a DAIP pe suport de hârtie sunt reflectate în art.7¹ din Legea 133/2016 și art. 13 din Legea 82/2017.

³⁷ Art.6 din Legea 133/2016.

de la data încetării mandatului/raporturilor de muncă sau de serviciu; în cazul *raporturilor de muncă/de serviciu suspendate*, - în 30 de zile după reîncadrarea în funcție.³⁸

Controlul averii și intereselor personale. ANI, ca autoritate responsabilă de supravegherea politicii, realizează controlul averii și al intereselor personale ale agenților publici, atribuțiile ei cuprind, în special:

- colectarea și publicarea DAIP pe pagina sa web și asigurarea accesibilității lor permanente;
- controlul privind depunerea în termen a DAIP și respectarea cerințelor de formă a acestora.
- controlul averii deținute de subiecții declarării, și, în cazul constatării diferenței substanțiale, nejustificate, între veniturile realizate și averea dobândită - adresarea în instanța de judecată a cererilor în vederea dispunerii confiscării averii nejustificate;
- constatarea unor erori/lipsei de date în DAIP, sesizarea organului de urmărire penală și/sau SFS pentru a determina dacă există elemente de infracțiune și/sau verifica respectarea regimului fiscal;
- constatarea contravențiilor ce țin de încălcarea regimului juridic al declarării averii și intereselor personale;
- ținerea și publicarea registrului persoanelor care au interdicție de a ocupa o funcție publică sau de demnitate publică.

Controlul averii și al intereselor personale se efectuează din oficiu ori la sesizarea persoanelor fizice sau juridice. Controlul din oficiu se inițiază în cazul în care inspectorii de integritate constată lipsa unor date din DAIP, nedepunerea sau depunerea tardivă a declarației, precum și în baza unor informații publice.³⁹

Astfel, în cazul în care DAIP n-a fost depusă, inspectorul de integritate transmite entității publice în care activează subiectul declarării sau transmite pe numele subiectului declarării, dacă acesta este demnitar public, *un demers pentru depunerea DAIP în termen de 30 de zile*. Nedepunerea declarației în 30 de zile de la recepționarea demersului sau refuzul de a o depune *constituie temei de încetare a mandatului, a raporturilor de muncă ori de serviciu*. Inspectorul de integritate *notifică imediat despre aceasta* conducerea entității publice sau a autorității responsabile de numirea în funcție a subiectului declarării *în vederea declanșării procedurii de încetare a mandatului, a raporturilor de muncă sau de serviciu ale subiectului vizat de demers*. Conducătorul entității publice/autorității responsabile de numirea în funcție a subiectului declarării este obligat să informeze ANI despre măsurile întreprinse în timp de o lună de la recepționarea notificării inspectorului de integritate.

Răspunderea pentru încălcarea regimului declarării averilor și intereselor personale poate fi, după caz, disciplinară, contravențională, civilă sau penală (a se vedea art. 23 alin (2), (5), (6), (7), (9) din Legea 133/2016 (*"Răspunderea pentru încălcarea prevederilor legii"*); art. 319¹ *Împiedicarea activității Autorității Naționale de Integritate* și art. 330² *Încălcarea regulilor de declarare a averii și intereselor personale* din Codul contravențional; art. 330² *Îmbogățirea ilicită* și art. 352¹ *Falsul în declarații* din Codul Penal).

Pornind de la cele sus-menționate, în cadrul monitorizării politicii, s-a ținut cont de următoarele aspecte:

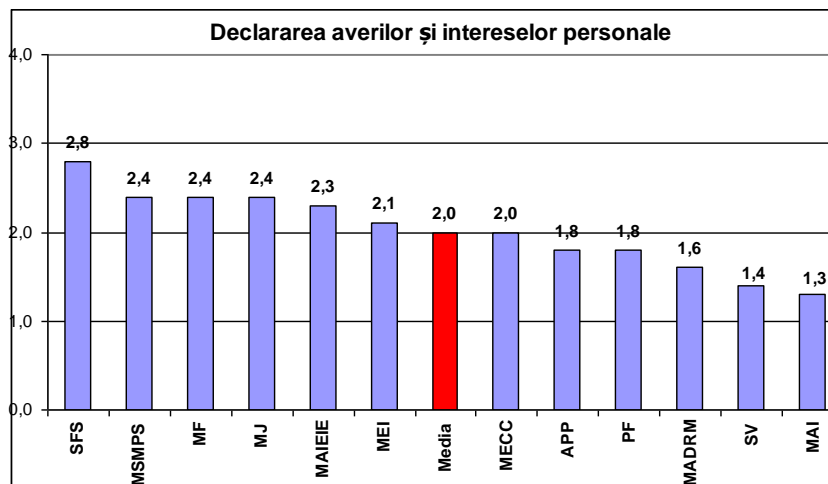
- existența în APC a persoanei/lor responsabile de ținerea evidenței subiecților declarării averii și a intereselor personale;
- existența procedurilor/cerințelor interne referitoare la declararea averii și a intereselor personale;
- instruirea angajaților la subiecte ce țin de integritatea în serviciul public, în speță - declararea averilor și intereselor personale;
- existența unor eventuale probleme la completarea și depunerea DAIP semnalate de angajați și luarea atitudinii față de ele;
- încălcarea regimului declarării averilor și intereselor personale, identificată de inspectorii de integritate (informații oferite de ANI pentru APC monitorizate și entitățile din subordine);
- sancționarea încălcărilor regimului declarării averilor și intereselor personale (informații oferite de ANI și APC monitorizate);
- informații relevante din alte surse: cercetări/studii ale ONG, rapoarte ale autorităților publice, investigații jurnalistice ș.a.

³⁸ Prevederile nu se aplică dacă durata suspendării raporturilor de muncă sau de serviciu este mai mică decât un an fiscal.

³⁹ Art.28 din Legea 132/2016.

Constatări

Rezultatele monitorizării atestă că deși autoritățile au depus eforturi pentru a asigura implementarea politicii, agenții publice întâmpină deseori dificultăți la completarea și depunerea declarațiilor de avere și interese personale (DAIP), activitățile de instruire sunt insuficiente, unele autorități nu dispun de proceduri interne privind declararea averilor și intereselor personale și nu publică informații despre rezultatele aplicării politicii.



ANI, care promovează politica la nivel de stat, s-a focusat, cu precădere, asupra verificării depunerii în termen și respectării cerințelor de formă a DAIP, eforturile de verificare a averilor și intereselor, inclusiv de identificare a averilor nejustificate rămân timide și sub așteptările societății. Deși ANI a extins procesul de instruire, școlarizarea în mediu on-line este practic neutilizată. De remarcat că unele din probleme sunt generate de imperfecțiunile cadrului legal, disfuncționalitățile SIA e-Integritate și capacitățile de control reduse ale ANI.

Tabelele de sinteză care reflectă starea curentă în aplicarea politicii, constatările și propunerile individuale de îmbunătățire a situației în APC, sunt prezentate în Anexa 3.

Constatările în profilul aspectelor principale ale monitorizării sunt expuse după cum urmează.

1. Persoana responsabilă de ținerea evidenței subiecților declarării averii și a intereselor personale

În toate APC monitorizate sunt desemnate persoane responsabile de gestionarea Registrului electronic al subiecților declarării, ele activând în secțiile resurse umane, așa cum prevede legislația. În confirmarea acestui fapt, unele autorități (MF, MJ, MSMPS, MECC) au oferit copiile documentelor justificative, de ex., ordinele în baza carora au fost numiți responsabilii sau au făcut referință la ele. ANI ține Registrul persoanelor responsabile de actualizarea datelor despre subiecții declarării și asigură instruirea lor. În perioada de referință ANI n-a depistat abateri în activitatea persoanelor responsabile.

2. Proceduri/cerințe interne referitoare la declararea averii și a intereselor personale

Legea 133/2016 prevede că cerința declarării averii și a intereselor personale trebuie să fie inclusă în toate procedurile/contractele ce reglementează angajarea, alegerea ori numirea într-o funcție publică.⁴⁰ Fiind rugate să informeze dacă dispun de asemenea proceduri, majoritatea autorităților au remarcat că se conduc de prevederile Legii 133/2016, inclusiv SFS, MAEIE, MECC, MF, MJ, MSMPS s-au referit la *utilizarea anumitor proceduri interne*, unele din ele oferind documente confirmative (copiile ordinelor, dispozițiilor). Două autorități (MAI, SV) n-au răspuns la întrebare.

În context, sunt de remarcat unele practici aplicate:

⁴⁰ Art. 5 alin (7) din Legea 133/2016.

- La angajarea/eliberarea/detașarea fiecărui colaborator, secția resurse umane menționează în ordinul respectiv obligativitatea depunerii DAIP în termen. Totodată, persoana responsabilă de gestionarea Registrului electronic al subiecților declarării informează angajații, prin mesaj electronic, la început de an despre obligativitatea depunerii DAIP. Aceeași persoană oferă consultații privind completarea declarațiilor (MAEIE);
- Anual au fost emise indicații cu privire la depunerea DAIP de către funcționarii publici din SFS și structurile teritoriale, cu indicarea modului, termenelor depunerii declarațiilor, precum și a sancțiunilor pentru nerespectarea legislației. Indicațiile au fost aduse spre cunoștință și executare șefilor subdiviziunilor SFS și, respectiv, angajaților din subordine (SFS);
- Toate ordinele de personal, emise de minister privitoare la începerea/încetarea raporturilor de muncă, atât cu funcționarii publici, cât și cu directorii instituțiilor subordonate, conțin clauza despre obligativitatea declarării averilor și intereselor personale (MECC).

Este de reținut că existența și aplicarea procedurilor interne, inclusiv la organizarea depunerii DAIP, sunt importante și în contextul controlului intern managerial (componenta integritatea și etica), întrucât entitățile publice trebuie să comunice angajaților reglementările privind prevenirea fraudei și corupției, cu asigurarea confirmării prin semnătură. În cazul identificării abaterilor, acestea trebuie raportate, la fel ca și măsurile întreprinse.⁴¹

3. Instruirea angajaților la subiecte ce țin de integritate

Autoritățile monitorizate au oferit date generale despre numărul persoanelor instruite la subiecte ce țin de integritate, doar unele specificând numărul celor școlarizați la teme aparte precum declararea averilor și intereselor personale, tratarea conflictelor de interese ș.a. Este de remarcat că într-o serie de autorități participarea la instruire este foarte joasă și insuficientă (de ex., în cadrul MADRM, în 2018 au participat la instruire 4 persoane, în 2019 – 2; în MAEIE, 2018 - 13 persoane, 2019 – 30; în APP, 2018 - 2 persoane, 2019 – 30). În PF, pe parcursul a doi ani au fost instruite doar 15 persoane, însă a fost utilizată tehnică ”formarea formatorilor”, aceștia continuând instruirile pentru întreg efectivul entității. În SFS numărul persoanelor instruite a fost extins considerabil ca rezultat al organizării, la solicitare, a unor sesiuni de informare adiționale.⁴²

Doar ½ din autorități au prezentat planurile anuale de instruire care conțin subiecte generale privind integritatea și prevenirea corupției, în unele cazuri, printre actele normative recomandate spre studiere figurează și legi abrogate: cu privire la conflictul de interese, prevenirea și combaterea corupției.

Rezultatele sondajului funcționarilor publici din APC monitorizate realizat de TI-Moldova în 2019⁴³ arată că deși cca 60% din respondenți susțin că au participat la instruire cu tematica integrității în serviciul public⁴⁴, nivelul de cunoștințe al acestora lasă de dorit. Respondenții atestă deficiențe la completarea declarațiilor, inclusiv din cauza necunoașterii modului de reflectare a unor venituri, bunuri, împrumuturi ș.a. Totodată, respondenții susțin că se întâmplă ca răspunsurile angajaților ANI (Linia fierbinte) la aceleași întrebări ce țin de completarea DAIP să difere. În acest sens, APC solicită desfășurarea unor instruire interactive, cu utilizarea exemplelor concrete de completare a DAIP, precum și simplificarea ghidurilor existente astfel încât ele să fie cât mai clare pentru utilizatori.

⁴¹ Ordinul MF 189/2015 cu privire la aprobarea Standardelor naționale de control intern în sectorul public, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=119965&lang=ro; Ordinul MF 4/2019 cu privire la aprobarea Regulamentului privind autoevaluarea, raportarea sistemului de control intern managerial și emiterea Declarației de răspundere managerială, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=119967&lang=ro. În contextul SNCI 1 entitatea publică trebuie să comunice angajaților reglementările privind prevenirea fraudei și corupției, cu asigurarea confirmării prin semnătură. În cazul identificării abaterilor, acestea trebuie raportate, la fel ca și măsurile întreprinse.

⁴² Potrivit SFS, în 2018 au fost instruiți 3744 angajați, în 2019 – 5471, numărul persoanelor instruite îl depășește pe cel planificat din motiv că multe instruire au fost suplimentate în baza solicitărilor.

⁴³ *Transparency International - Moldova: Sondaj al funcționarilor publici ”Calitatea politicilor anticorupție și climatul de lucru în autoritățile publice centrale”*, 2019, <http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2019/12/Raport-sondaj-APC-final.pdf>

⁴⁴ Potrivit sondajului, în MADRM doar 1/5 din respondenți susțin că au participat la atare traininguri, în MAEIE – cca ¼.

Este de remarcat că ANI desfășoară o amplă campanie de informare a subiecților declarării la diverse subiecte, în speță, la completarea și depunerea DAIP și oferă produse informaționale (ghiduri, spoturi)⁴⁵, însă instruirile se desfășoară cu deplasarea experților în autorități/teritoriu, învățarea în medii on-line fiind practic neutilizată. Școlarizarea la distanță ar eficientiza procesul de instruire, economisind timpul și resursele financiare ale entității.

4. Informarea despre eventuale probleme la completarea/depunerea DAIP semnalate de angajați

Chiar dacă responsabilitatea pentru depunerea în termen a DAIP, precum și pentru veridicitatea și deplinătatea informațiilor o poartă subiecții declarării⁴⁶, cunoașterea de către autorități a problemelor pe care le întâmpină angajații la completarea și depunerea declarațiilor, informarea ANI despre ele ar fi un indiciu că entitatea se preocupă de aplicarea politicii și întreprinde măsuri pentru a le depăși.

Fiind solicitate să informeze dacă cunosc despre eventuale dificultăți la completarea și depunerea DAIP, 2/3 din APC monitorizate le-au specificat (MAEIE, MEI, MF, MJ, MSMPS, SFS, PF, APP), iar respectiv, câte două autorități au evitat să răspundă (MAI, MECC) ori au remarcat că n-au înregistrat asemenea probleme (SV, MADRM)⁴⁷.

Este de remarcat că unele autorități care au fost la curent cu atare probleme, le-au comunicat la ANI, Serviciul Tehnologia Informațiilor și Securitatea Cibernetică și au venit cu sugestii pentru a le soluționa:

- MSMPS - În perioada depunerii DAIP anuale pentru 2018, funcționarii au semnalat probleme de ordin tehnic. Despre ele au fost informate STISC și ANI. (Notă* - ministerul a oferit copia scrisorii în care menționează despre nefuncționalitatea SIA e-Declarații, solicită intervenția autorităților pentru a remedia situația și a nu admite sancționarea celor care n-au depus declarațiile din acest motiv. Totodată, pentru a respecta termenele depunerii DAIP, ministerul a propus, ca alternativă, expedierea la ANI a declarațiilor scanate.
- SFS - Angajații au semnalat despre probleme de ordin tehnic ce țin de completarea DAIP și depunerea acestora pe portalul ANI. Despre aceste probleme a fost informată ANI, printr-o scrisoare a SFS și inspectorii de integritate în cadrul instruirilor.

Și rezultatele sondajului funcționarilor publici din APC realizat de TI-Moldova în 2019⁴⁸ atestă că, în medie, *cca 1/3 din respondenți au semnalat despre probleme la completarea și depunerea DAIP*, în profilul autorităților cele mai multe fiind la MSMPS, BVC și MECC.⁴⁹ Printre cele mai des invocate probleme au fost cele de ordin tehnic în funcționarea SIA „e-Integritate”, îndeosebi în perioada depunerii DAIP anuale din cauza supraîncărcării și blocării frecvente a sistemului; lipsa posibilității de a redacta datele; probleme la validarea/semnarea declarației s.a. De remarcat că în Raportul de activitate a ANI pentru 2019 se menționează că SIA „e-Integritate” funcționează fără întreruperi al doilea an consecutiv, 24 din 24 ore, cu excepția cazurilor de mentenanță planificată sau vulnerabilităților de Securitate”.⁵⁰

Totodată, deși în Raportul de activitate a ANI pentru 2019 se precizează că pentru al doilea an consecutiv la dispoziția cetățenilor este pus SIA „e-Integritate”, ceea ce facilitează accesul acestora la informațiile de interes public,⁵¹ de fapt, pe parcursul ultimilor ani, mass-media și ONG au acces doar la DAIP în format PDF, accesul la

⁴⁵ Raportul de activitate al ANI pentru anul 2019, p.7, <http://ani.md/sites/default/files/Raport%20ANI%20-%202019.pdf>

⁴⁶ Art. 5(4) din Legea 133/2016.

⁴⁷ De remarcat că, potrivit sondajului TI-Moldova ”Calitatea politicilor anticorupție și climatul de lucru în autoritățile publice centrale” (2019), în MADRM și SV ponderea respondenților care au întâmpinat asemenea probleme este de 23% și respectiv, 34%.

⁴⁸ <http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2019/12/Raport-sondaj-APC-final.pdf>

⁴⁹ În jur de 50% din respondenții acestor autorități au semnalat probleme la depunerea DAIP.

⁵⁰ Pag. 9 din Raport <http://ani.md/sites/default/files/Raport%20ANI%20-%202019.pdf>

⁵¹ Ibidem, pag.8.

baza de date a declarațiilor digitalizate nefiind oferit, inclusiv din cauza unor disfuncționalități ale acestui sistem, identificate în special, de Curtea de Conturi.⁵²

În acest context, ANI ar trebui să ia atitudine de problemele la completarea și depunerea DAIP pe care le întâmpină subiecții declarării; să asigure înregistrarea plângerilor privind posibile probleme în funcționarea SIA „e-Integritate” și să ia măsuri de remediere a acestora, inclusiv să informeze/raporteze despre ele (informația ar fi utilă atât pentru revizuirea/actualizarea SIA, cât și pentru instruirile desfășurate de ANI).

Totodată, în procesul de revizuire/ajustare a acestui sistem ANI trebuie să țină cont de necesitatea asigurării accesului societății civile și mass-media la baza de date a DAIP. Oferirea accesului la o bază de date digitalizată autentică, cu opțiuni de sortare automată a informațiilor și prelucrarea acestora, inclusiv cu ajutorul cuvintelor-cheie, ar consolida capacitățile de monitorizare și analiză ale societății civile, ar facilita identificarea unor eventuale nereguli în declararea averilor și intereselor personale și, implicit, ar contribui la o mai bună cooperare cu ANI.

5 Identificarea abaterilor la declararea averilor și intereselor personale

Fiind solicitată să informeze dacă inspectorii de integritate au identificat careva încălcări în declararea averilor și intereselor personale de către agenții publici din APC monitorizate, ANI a relatat că în 2018, în urma examinării DAIP, n-au fost constatate încălcări. În 2019 au fost constatate 2 asemenea cazuri, ambele la MAI, dintre care un act de constatare în privința unui șef al SRU al IP Botanica, rămas definitiv; al doilea – un caz de constatare în privința unui ex-funcționar public cu statut special din cadrul MAI – contestat. ANI n-a indicat tipul abaterilor.

În context este de remarcat că, în perioada de referință, inspectorii de integritate au examinat cca 4% din DAIP depuse la ANI⁵³, *eventual fiind acoperită o parte nesemnificativă a declarațiilor subiecților din APC monitorizate*. Inspectorii de integritate s-au focusat, cu precădere, pe verificarea depunerii în termen și a respectării cerințelor de formă a DAIP, entitatea remarcând că gradul de *completare și depunere corectă* a declarațiilor este la un nivel ridicat în 2019.⁵⁴ Spre regret, constatări privind *veridicitatea* datelor despre averile și interesele declarate, identificarea diferențelor substanțiale între veniturile primite și proprietățile dobândite n-au fost enunțate. În același timp, în perioada de referință, jurnaliștii de investigație au relatat despre averile impunătoare, modul de viață luxos, donațiile primite de persoanele cu funcții publice, inclusiv unii miniștri, secretari de stat, funcționari din autoritățile monitorizate.⁵⁵

Deși ANI informează că inspectorii de integritate au sesizat organele de drept, Procuratura Generală, Procuratura Anticorupție, cât și organele fiscale despre o serie de abateri depistate⁵⁶, eforturile autorității în verificarea averilor și intereselor persoanelor publice, inclusiv în identificarea averilor nejustificate rămân timide și sub așteptările societății.

În context este de reținut că, potrivit Centrului Național Anticorupție (CNA), în procedura organului de urmărire penală a CNA, în 2018-2019, s-au aflat 15 cauze penale pornite în temeiul art.330² ”Îmbogățirea ilicită” și

⁵² Hotărârea Curții de Conturi nr.70/2019 cu privire la Raportul auditului performanței privind funcționalitatea și eficacitatea SIA „e-Integritate”, <http://ccrm.md/hotariri-si-rapoarte-1-95?idh=1011>

⁵³ Raportul de activitate a ANI pentru 2019, <http://ani.md/sites/default/files/Raport%20ANI%20-%202019.pdf>. În acest sens, numărul DAIP examinate de inspectorii de integritate (2764) a fost raportat la numărul DAIP înregistrate în SIA e-Integritate (71504 – datele pentru trim.3 al a. 2019, întrucât nr. total al DAIP depuse în 2019 nu este indicat în raportul de activitate a ANI pentru 2019). Din lipsă de date, respectivul indicator pentru 2018 n-a putut fi calculat.

⁵⁴ Ibidem, pag. 11 din Raport.

⁵⁵ <https://www.zdg.md/investigatii/ancheta/testul-integritatii-pentru-functia-de-sef-al-igp-case-masini-donatii-si-dosare/>, <https://www.zdg.md/investigatii/ancheta/afacerea-ascunsa-a-unei-familii-de-sefi-la-stat-si-casa-donata-de-rude/>, <https://www.rise.md/video-colonelul-cavaliuc-averea-nedeclarata/>, <https://www.zdg.md/investigatii/ancheta/casa-de-lux-ascunsa-a-noii-sefe-de-la-educatie/>, <https://anticoruptie.md/ro/investigatii/integritate/cum-si-a-ridicat-secretarul-de-stat-vitalie-iurcu-un-bloc-de-locuit-pe-locul-unui-stadion>

⁵⁶ Raportul de activitate a ANI pentru 2019, pag.16.

art.352¹ "Falsul în declarații" Cod penal.⁵⁷ De asemenea, în cadrul analizelor operaționale⁵⁸ au fost constatate 77 de cazuri în care cheltuielile (estimate în mod indirect) suportate de persoanele cu funcții publice au depășit veniturile înregistrate/declarate, din care aferente APC monitorizate de TI-Moldova – 26 cazuri (*a se vedea următorul tabel*).

Numărul de cazuri de depășire a cheltuielilor persoanelor cu funcții publice în coraport cu veniturile

Autoritățile, inclusiv din subordine	2018	2019
MAI, din care	3	4
- PF	0	2
MEI	1	0
MECC	0	1
SV	5	11
APP	1	0
Alte autorități	37	14
Total	47	30

Datele enunțate confirmă necesitatea concentrării eforturilor ANI asupra verificării averilor și intereselor persoanelor cu funcții publice și de demnitate publică, inclusiv în vederea identificării eventualelor averi nejustificate.

6. Sancțiuni pentru încălcarea regimului declarării averilor și intereselor personale

Fiind solicitată să răspundă dacă în 2018-2019 au fost aplicate sancțiuni agenților publici din entitățile monitorizate în privința cărora s-a constatat încălcarea regimului declarării averilor și intereselor personale, ANI a relatat despre aplicarea unor amenzi contravenționale în valoare de 11250 de lei în 4 instituții din subordinea MAI. Reținem în acest context ponderea redusă a DAIP examinate de ANI și focusarea, cu precădere, a inspectorilor de integritate asupra verificării prezentării în termen și respectării condițiilor de formă a DAIP.

7. Depunerea DAIP pe suport de hârtie de către unii subiecți ai declarării (MAI)

Având în vedere că *subiecții declarării a căror identitate și calitate constituie secret de stat trebuie să depună DAIP pe suport de hârtie*, MAI a fost solicitat să răspundă la o serie de întrebări, inclusiv referitor la informarea ANI despre depunerea DAIP pe suport de hârtie; verificarea acestor declarații și, eventual, constatarea a careva abateri; raportarea la Comisia securitate națională, apărare și ordine publică a Parlamentului despre numărul verificărilor efectuate și rezultatele acestora. MAI a evitat să răspundă la întrebări, chiar dacă n-au fost solicitate careva statistici.

La rândul său, ANI a informat că conducătorii entităților în care activează persoane ale căror identitate și calitate constituie secret de stat (MAI, SIS, CNA) au raportat despre colectarea declarațiilor conform art.7 (7) din Legea 133/2016, însă fără a oferi careva detalii.

Este de remarcat că, potrivit Hotărârii Curții de Conturi nr.70/2019 cu privire la Raportul auditului performanței privind funcționalitatea și eficacitatea SIA „e-Integritate”⁵⁹, controlul DAIP depuse de persoanele ale căror identitate și calitate constituie secret de stat *este exceptat din sfera de activitate a ANI*, fiind delegat autorităților în care activează acestea (MAI, SIS, CNA). Autoritățile informează în scris ANI despre colectarea declarațiilor, *de regulă, fără indicarea unor date statistice*. Astfel, datele statistice privind subiecții declarării ale căror identitate și

⁵⁷ Informațiile au fost oferite la solicitarea TI-Moldova de către CNA, prin scrisoarea 03/23-1867 din 18.05.20. Conform CNA, din numărul total al cauzelor penale pornite pe aceste categorii de infracțiuni, 3 cauze penale au fost deferite justiției, în 2 cauze penale urmărirea penală a fost încetată în temeiul art. 275 pct. (3) Cod de procedură penală, 2 cauze au fost expediate conform competenței altor organe de urmărire penală, altele 4 – conexe la cauzele penale de bază, iar 4 cauze penale, cu situația la 14.05.20 se aflau în procedura organului de urmărire penală a CNA.

⁵⁸ Analizele operaționale respective au fost efectuate în legătură cu solicitările subdiviziunilor CNA și organelor Procuraturii întocmite în cadrul cauzelor penale pornite, potrivit elementelor constitutive ale infracțiunilor prevăzute în art. 324 – 329 Cod penal.

⁵⁹ <http://ccrm.md/hotariri-si-rapoarte-1-95?idh=1011>

calitate constituie secret de stat *nu sunt integrate în SIA „e-Integritate” și nu sunt reflectate în datele raportate anual privind numărul subiecților declarării, al declarațiilor depuse*. Declarațiile respective, inclusiv documentele perfectate în urma verificării acestora, precum și evidența lor *nu sunt realizate în SIA „e-Integritate”*.

Având în vedere că autoritățile respective, inclusiv MAI urmează să raporteze anual, până la 30 iunie, în comisiile parlamentare⁶⁰ doar despre *numărul controalelor* declarațiilor și rezultatele acestora, am putea presupune că și comisiile parlamentare nu dispun de informații consistente în acest sens.

În asemenea circumstanțe autoritățile enunțate ar putea evita sau aborda formal cerințele de verificare a unor atare declarații, precum și trece cu vederea/mușamaliza abaterile identificate. În acest context ar fi oportună examinarea posibilității depunerii de către subiecții declarării a căror identitate și calitate constituie secret de stat a DAIP electronice la ANI, cu asigurarea măsurilor de protecție necesare sau, cel puțin, incorporarea datelor despre declarațiile depuse în SIA e-Integritate. Cert este că autoritățile în cauză ar trebui să acorde o atenție sporită aplicării standardelor de control intern, în special ce țin de integritate, precum și verificării modului de viață a colaboratorilor.

8. Transparența informațiilor despre aplicarea politicilor anticorupție

Pentru a constata dacă APC monitorizate asigură transparența informațiilor despre aplicarea politicilor anticorupție (inclusiv a declarării averilor și intereselor personale), la 05.05.2020 a fost verificată repetat⁶¹ prezența pe paginile web a rapoartelor pentru 2019 care ar conține asemenea date (raportul privind implementarea PA SNIA, raportul de activitate sau, după caz, raportul privind implementarea planului sectorial anticorupție). Constatăm că o doar o parte din autorități au publicat pe web informații complete, în formatul prevăzut în PA SNIA (MAI⁶², MF⁶³, MJ⁶⁴, MEI⁶⁵), altele – au plasat informații insuficiente (MECC⁶⁶, MSMPS⁶⁷) sau nu le-au publicat deloc (APP⁶⁸, MADRM, MAEIE).

Recomandări

Pentru autoritățile monitorizate:

- A suplimenta instruirile privind depunerea DAIP; a le organiza cu precădere în ajunul depunerii declarațiilor anuale; a ține evidența participanților și lua atitudine de rezultatele evaluării; a aplica, după caz, tehnica ”formarea formatorilor”, cu instruirea ulterioară cât mai largă a angajaților.
- A elabora/dezvolta proceduri interne privind aplicarea politicii, ținând cont de practicile pozitive ale APC monitorizate (de ex., includerea cerințelor de declarare a averii și intereselor personale în ordinele de

⁶⁰ MAI și CNA - Comisiei securitate națională, apărare și ordine publică; SIS - subcomisiei exercitarea controlului parlamentar asupra activității SIS.

⁶¹ Conținutul paginilor web a fost analizat în perioada ianuarie-februarie 2019, în cadrul monitorizării politicii Asigurarea accesului la informații prin paginile web. http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2020/03/Comunicat_de_presa_TI_Moldova.pdf.

⁶² Inclusiv pentru entitățile din subordine (în cazul monitorizării – PF),

[http://mai.gov.md/sites/default/files/SPIA/rapoarte/Raport%20de%20activitate%20al%20SPIA%20pentru%20anul%202019%20public%20final%2025012020%20\(1\).pdf](http://mai.gov.md/sites/default/files/SPIA/rapoarte/Raport%20de%20activitate%20al%20SPIA%20pentru%20anul%202019%20public%20final%2025012020%20(1).pdf).

⁶³ Inclusiv pentru entitățile din subordine (SFS, SV),

http://mf.gov.md/sites/default/files/documente%20relevante/Raport%20anual%202019_SNIA-2-19.pdf.

⁶⁴ http://www.justice.gov.md/public/files/directia_analiza_monitorizare_si_evaluare_a_politicilor/Raport_de_activitate_pentru_anul_2019.pdf

⁶⁵ http://mei.gov.md/sites/default/files/raport_anual_de_activitate_al_ministerului_economiei_si_infrastructurii_pentru_anul_2019_.pdf

⁶⁶ https://mecc.gov.md/sites/default/files/raport_2019_semestrul_i.pdf

⁶⁷ https://msmps.gov.md/sites/default/files/raport_privind_realizarea_planului_sectorial_de_actiuni_anticoruptie_0.pdf,

https://msmps.gov.md/sites/default/files/raport_privind_realizarea_planului_sectorial_de_actiuni_anticoruptie_trimestrul_iii_2019.pdf

⁶⁸ APP a plasat pe web raportul privind realizarea planului sectorial anticorupție în domeniul administrării și deetatăzării proprietății publice, cu toate acestea n-a publicat careva date despre aplicarea politicilor anticorupție în cadrul autorității (ex., raportul privind implementarea PA SNIA).

angajare/detașare/eliberare din funcție; reiterarea cerințelor depunerii în termen a DAIP în dispozițiile conducerii și difuzarea acestora inclusiv prin e-mail ș.a.).

- A lua atitudine de eventuale dificultăți/probleme la completarea și depunerea DAIP semnalate de angajați, informa despre acestea ANI în vederea remedierii lor.
- A pune accent pe monitorizarea stilului de viață a angajaților în MAI și SV.
- A publica rezultatele aplicării politicilor anticorupție, inclusiv a politicii declarării averilor și intereselor personale, pe pagina web a autorităților.

Pentru Autoritatea Națională de Integritate:

- A concentra eforturile asupra verificării averilor și intereselor persoanelor cu funcții publice și de demnitate publică, inclusiv în vederea identificării eventualelor averi nejustificate.
- A asigura înregistrarea plângerilor privind posibile probleme la completarea și depunerea DAIP, inclusiv în funcționarea SIA e-Integritate, lua masuri de remediere a acestora și informa despre ele.
- A ține cont, în procesul de revizuire/ajustare a SIA e-Integritate, de necesitatea asigurării accesului societății civile la baza de date digitalizată a DAIP, cu opțiuni de sortare automată a informațiilor.
- A continua procesul de instruire, utilizând cu precădere instrumentele on-line.

Anexa 3 (Tabele de sinteză) – Descărcați aici: [Anexa 3](#)

4. Etica și meritocrația

Cadrul legal relevant

Actul de bază în domeniu constituie Legea integrității, nr. 82/2017, care, în art. 10 alin. (1) literele a) și m), enumără între măsurile de asigurare a integrității instituționale:

- angajarea și promovarea agenților publici în bază de merit și integritate profesională;
- respectarea normelor de etică și deontologie.

În conformitate cu art. 11 din legea citată, recrutarea și promovarea agenților în cadrul entității publice se efectuează prin concurs, conform criteriilor transparente și obiective de selectare în bază de merit, calificare profesională, capacitate, competență și integritate profesională, fără a admite favorizarea intereselor private și a oricăror forme de discriminare pe motiv de sex, rasă, limbă, religie, opinii politice sau orice altă opinie, origine națională sau socială, altor forme de discriminare, în conformitate cu prevederile legislației speciale care reglementează activitatea diferitor categorii de entități și agenți publici.

Pentru asigurarea angajării și promovării agenților publici în bază de concurs conform criteriilor enunțate, conducătorul entității publice este obligat:

- să adopte actele administrative de stabilire a regulilor de organizare și desfășurare a concursului public în cadrul entității, cu fixarea obligatorie a criteriilor de selectare în bază de merit și integritate profesională (solicitarea certificatului de cazier privind integritatea profesională, a informației privind stările de incompatibilitate nesoluționate, privind conflictele de interese sancționate și a cazierului judiciar care cuprinde informația despre privarea de dreptul de a ocupa funcții publice);
- să desemneze responsabilii de organizarea și desfășurarea concursului public în cadrul entității și să asigure condițiile necesare activității lor;
- să asigure afișarea în incinta entității și publicarea pe pagina web sau, după caz, în sursele mass-media a informației cu privire la condițiile de desfășurare a concursului;
- să asigure desfășurarea fiecărei etape a concursului public, inclusiv a etapelor specifice pentru activitatea profesională a agenților publici din cadrul entității respective;
- să emită actul administrativ de numire în funcție a candidatului învingător în cadrul concursului public.

Aceste prevederi nu se aplică agenților publici care dețin o funcție electivă sau o funcție exclusiv politică și persoanelor din cabinetul persoanelor cu funcție de demnitate publică, a căror numire are loc prin exprimarea încrederii politice (numirea Guvernului, numirea persoanelor din cabinetul persoanelor cu funcție de demnitate publică). Alte derogări de la aceste prevederi sunt permise doar în măsura în care sunt prevăzute de legislația specială care reglementează statutul diferitor categorii de agenți publici, fără a aduce atingere obligației de respectare a criteriului de selectare în bază de integritate profesională.

În ceea ce privește normele de etică și deontologie în cadrul entității publice, în conformitate cu art. 23 din legea menționată, acestea trebuie să fie promovate de către conducător și agenții publici, în vederea instituirii unui climat de încredere și respect reciproc între cetățeni și entitatea publică, urmărind scopul creării și menținerii prestigiului, sporirii prestației, eliminării birocrăției și manifestărilor de corupție din cadrul entității publice. Publicul trebuie să fie informat cu privire la conduita etică și profesională la care cetățenii sunt îndreptățiți să se aștepte din partea conducătorului și a agenților publici în realizarea activității profesionale.

Conducătorul entității publice este obligat:

- să instituie și să implementeze norme de etică și deontologie ținând cont de specificul entității, standardele naționale și internaționale în domeniu sau, dacă adoptarea acestor norme este dată în competența altei autorități responsabile, să elaboreze și să propună spre adoptare proiectul acestor norme de etică și deontologie;

- să asigure instruirea agenților publici cu privire la normele de etică și deontologie;
- să ofere agenților publici exemplul propriu de respectare a normelor de etică și deontologie în activitatea pe care o desfășoară;
- să publice pe pagina web a entității normele de etică și deontologie adoptate;
- să creeze sau, după caz, să desemneze subdiviziunea responsabilă de monitorizarea respectării de către agenții publici a normelor de etică și deontologie;
- să tragă la răspundere disciplinară agenții publici care încalcă normele de etică și deontologie, iar în cazul în care încălcările admise întrunesc elementele unor contravenții sau infracțiuni, să sesizeze autoritatea anticorupție responsabilă.

Potrivit normelor citate, agenții publici sunt obligați să cunoască și să respecte normele de etică și deontologie adoptate în cadrul entității publice.

Normele de etică și deontologie adoptate în cadrul entității publice se aplică în mod complementar cu prevederile Legii nr. 25/2008 privind Codul de conduită a funcționarului public, precum și ale legislației speciale care reglementează activitatea categoriilor respective de agenți publici.

Este de menționat aplicabilitatea prevederilor entităților monitorizate. În sensul art. 3 din Legea integrității, prin entitate publică se înțelege persoană juridică cu statut de:

- autoritate publică, autoritate centrală, autoritate publică centrală de specialitate, autoritate publică locală, precum și de structură organizațională de pe lângă sau din sfera de competență a acestora;
- autoritate, instituție, organ, organizație, oficiu sau agenție de stat, autonomă, independentă, de autoadministrare și/sau de reglementare;
- Curte Constituțională, instanță de judecată, procuratură;
- întreprindere de stat sau municipală, societate pe acțiuni în care statul deține pachetul majoritar de acțiuni.

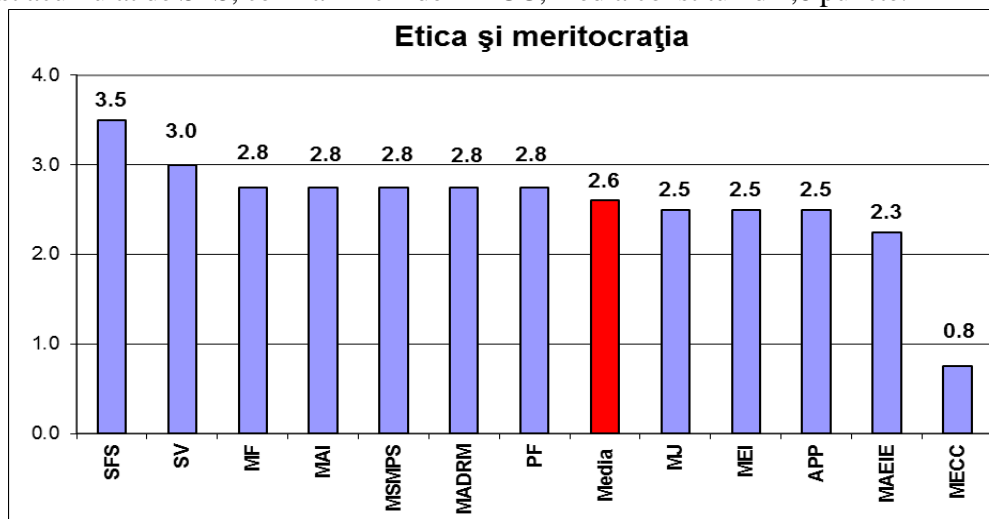
Indicatorii monitorizați

Pornind de la cadrul legal relevant, au fost monitorizate aspecte ce țin de:

- Organizarea și desfășurarea concursurilor (reguli, responsabili, ponderea persoanelor angajate în bază de merit);
- Accesibilitatea informațiilor privind concursurile (compartiment dedicat carierei pe pagina web);
- Etica (reguli, responsabili, sancțiuni);
- Instruiri cu privire la normele de etică.

Constatări

Rezultatele monitorizării denotă că buna parte a entităților monitorizate implementează politica. Cel mai mare scor a fost acumulat de SFS, cel mai mic – de MECC, media constituind 2,6 puncte.



Tabelele de sinteză care reflectă starea curentă în aplicarea politicii, constatările și propunerile individuale de îmbunătățire a situației în APC, sunt prezentate în Anexa 4.

Organizarea și desfășurarea concursurilor (reguli, responsabili, ponderea persoanelor angajate în bază de merit)

Toate entitățile monitorizate recrutează personal în condițiile unui cadru legal prestabilit, dezvoltat prin acte normative subordonate legilor.

Cadrul normativ privind organizarea și desfășurarea concursurilor		
Entitate	Legea specială de bază	Actul normativ subordonat legii
MJ MF MEI MECC MSMPS MADRM SFS APP	Legea nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public	Regulamentul cu privire la ocuparea funcției publice prin concurs, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 201/2009
MAI PF	Legea nr. 288/2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne	Regulamentul cu privire la ocuparea funcțiilor publice cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 460/2017
MAEIE	Legea nr. 761/2001 cu privire la serviciul diplomatic	Regulamentul de activitate al Comisiei de evaluare și concurs, aprobat prin ordinul MAEIE, nr. 830-b-100 din 09.09.2014
SV	Legea nr. 302/2017 cu privire la Serviciul Vamal	Regulamentul cu privire la ocuparea prin concurs a funcției de funcționar vamal, aprobat prin ordinul MF, nr. 241 din 21.06.2018 ⁶⁹

O problemă constituie inaccesibilitatea unor acte normative departamentale - Regulamentul de activitate al Comisiei de evaluare și concurs, aprobat prin ordinul MAEIE, nr. 830-b-100 din 09.09.2014, nu poate fi găsit decât la accesarea motorului de căutare prin www.google.com.

Responsabile de procesul de organizare și desfășurare a concursurilor sunt comisiile de concurs, care au fost constituite și funcționează în condițiile reglementărilor menționate mai sus. Este de notat că doar o singură entitate monitorizată, furnizează publicului, prin intermediul paginii web, informații referitoare la componența Comisiei de concurs – SFS.⁷⁰

Entitățile, care ne-au oferit date în formatul solicitat, dovedesc că, de cele mai multe ori, funcțiile vacante sunt ocupate în bază de merit (concurs sau promovare). De altfel, aceste date sunt în concordanță cu datele generalizate raportate, cu referință la serviciul public, de către Cancelaria de stat. Astfel, potrivit Raportului cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public pentru anul 2018⁷¹, modalitatea principală de ocupare a funcțiilor publice este concursul (62%), care împreună cu promovarea (13%) însumează trei sferturi din modalitățile de ocupare a funcției publice.

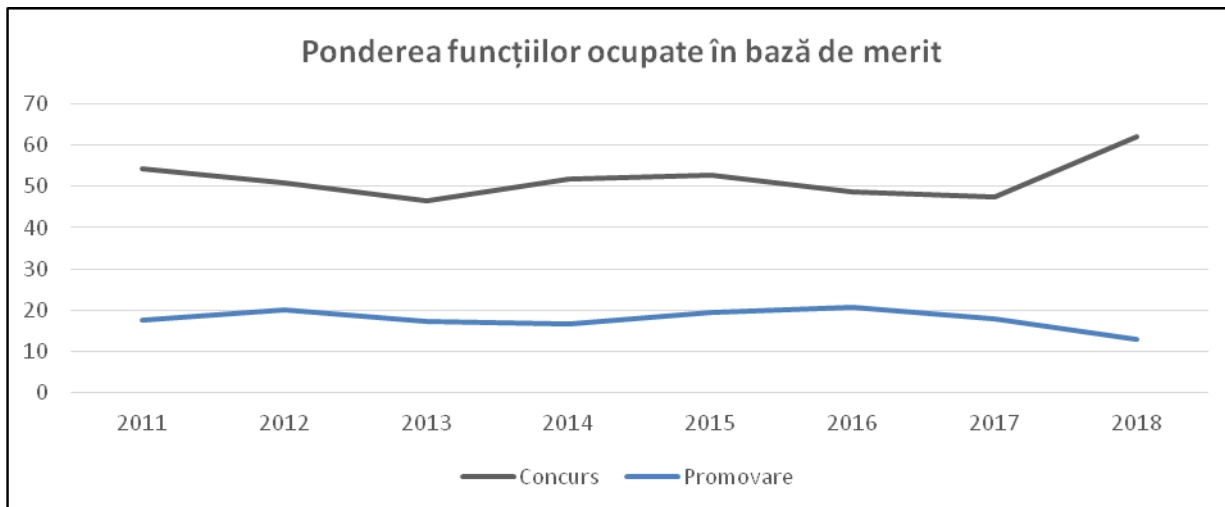
⁶⁹ Regulamentul cu privire la ocuparea prin concurs a funcției de funcționar vamal este publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2018, nr. 336-346, art. 1316.

⁷⁰ <https://www.sfs.md/Upload/LinkedPDF/Ordin%20modificare%20componenta.pdf>.

⁷¹ Raportul cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public pentru anul 2018, p. 25,

https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport_anual_funcie_publica_2018.pdf

La fel, potrivit aceleiași surse, ponderea funcțiilor publice vacante ocupate în bază de merit (concurs și prin promovare), în perioada anilor 2011-2018, este constant una esențială.



Sursă: Raportul cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public pentru anul 2018, p. 10.

Totuși, trebuie să recunoaștem că datele cantitative nu înseamnă neapărat și perspective calitative asupra proceselor de promovare și concurs (legalitate, transparență, integritate etc.). Mai mult, confruntând datele oferite de entitățile monitorizate cu cele furnizate de către alte autorități cu competențe în domeniu, ar părea că, în procesul de organizare și desfășurare a concursurilor, anumite proceduri, chiar dacă sunt reglementate, nu totdeauna sunt respectate. Astfel, potrivit Raportului de activitate al Autorității Naționale de Integritate pentru anul 2019⁷², doar 3 entități din cele monitorizate au solicitat certificate de integritate, și anume: MF – 7 certificate eliberate; MSMPS – 3 certificate eliberate; MADRM – 2 certificate eliberate.

Accesibilitatea informațiilor privind concursurile (compartiment dedicat carierei pe pagina web)

Practic, toate entitățile monitorizate au creat, pe paginile web, compartimente dedicate carierei. Doar o singură entitate, MECC, s-a limitat la asigurarea, în acest scop, a accesării modulului de pe portalul www.cariere.gov.md, care nu conține decât anunțurile privind concursurile.⁷³ Astfel, rămân indisponibile informații relevante procesului de desfășurare a concursurilor, cum ar fi: listele candidaților admiși la concurs; listele candidaților admiși la interviu; listele candidaților care au promovat concursul.

Doar 4 din cele 12 entități monitorizate, în ceea ce privește compartimentul dedicat carierei pe pagina web, au fost notate cu punctaj maxim (MF, MAI, MADRM, SFS). Celelalte entități au dezvoltat compartimente separate, însă informațiile livrate nu sunt suficient de bine structurate și organizate. Astfel, informațiile nu pot fi filtrate, eventual – în funcție de etapa concursului, fapt ce generează dificultăți în căutarea/perceperea datelor.

Etica (reguli, responsabili, sancțiuni)

Și în ceea ce privește normele de etică și deontologie, entitățile, fie se ghidează de un cadru normativ prestabilit, fie și-au dezvoltat, atunci când a fost cazul, reglementări specifice.

Cadrul normativ privind etica și deontologia	
Entitatea	Actul normativ
MJ MECC MSMPS MADRM	Codul de conduită a funcționarului public, aprobat prin Legea nr. 25/2008

⁷² Autoritatea Națională de Integritate, Raportul de activitate pentru anul 2019, p. 17, <http://ani.md/sites/default/files/Raport%20ANI%20-%202019.pdf>

⁷³ Portal creat și administrat în condițiile Hotărârii Guvernului nr. 1022/2013.

APP	
MF	Codul de etică și deontologie al angajaților Ministerului Finanțelor, aprobat prin ordinul MF, nr. 17 din 29.01.2019
MEI	Codul de conduită, etică și deontologie al angajaților Ministerului Economiei și Infrastructurii, aprobat prin ordinul MEI, nr. 422 din 17.08.2018
MAI PF	Codul de etică și deontologie al funcționarului public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 629/2017
MAEIE	Codul de etică profesională al personalului serviciului diplomatic, aprobat prin ordinul MAEIE, nr. 1183-b-142 din 19.11.2009
SV	Codul de etică și conduită a funcționarului vamal, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1161/2016
SFS	Codul de etică și conduită a funcționarului fiscal, Ghidul de aplicare a Codului de etică și conduită a funcționarului fiscal, Ghidul de etică în deservirea contribuabililor

Ca și în cazul cadrului normativ privind organizarea și desfășurarea concursurilor, sunt de reținut deficiențele în accesarea actelor departamentale. În cazul MAEIE, reglementările sunt de găsit doar prin motorul de căutare al www.google.com, iar în cazul MEI, MF și SFS, normele sunt inaccesibile web. Doar 2 din 12 entități (SV și PF) au plasat pe paginile web normele de etică aplicabile angajaților.

În ceea ce privește sancționarea încălcărilor, cadrul legal este unul, practic, comun, în acest scop, potrivit entităților, fiind constituite și funcționând comisii de disciplină.

Cadrul normativ privind sancționarea încălcărilor	
Entitatea	Actul normativ
MJ MF MEI MECC MSMPS MADRM SFS APP	Regulamentul cu privire la comisia de disciplină, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 201/2009
MAI PF	Statutul disciplinar al funcționarului public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 409/2017
MAEIE	Regulamentul cu privire la comisia de disciplină a Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene, aprobat prin ordinul MAEIE, nr. 1120-b-126 din 12.09.2017
SV	Regulament aprobat prin ordinul directorului SV

Și la acest compartiment, reținem inaccesibilitatea actelor departamentale (MAEIE și SV). Mai grav, nici-o entitate nu a plasat pe pagina web informații care ar fi relevante din perspectiva procedurilor de sancționare și care ar fi utile într-o eventuală sesizare. Aceasta ar putea fi una din cauzele aplicării rezervate a mecanismelor de sancționare a încălcărilor normelor de etică și deontologie.

În general, la acest indicator, par mai convingătoare SV și PF.

Instruiri cu privire la normele de etică

Toate entitățile care au furnizat informații, au raportat instruirii cu privire la normele de etică, însă doar o singură entitate (SFS) a dezvoltat module de instruire on-line.

În pofida tuturor celor menționate, serviciul public se mai confruntă cu probleme ce țin de aplicarea politicii, confirmare a acestui fapt fiind rezultatele sondajului TI-Moldova privind aplicarea politicilor anticorupție realizat în rândul funcționarilor publici din entitățile monitorizate.⁷⁴ Astfel, potrivit sondajului, în medie, un sfert din

⁷⁴ <http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2019/12/Raport-sondaj-APC-final.pdf>

respondenți au menționat că în instituție au fost cazuri de încălcare a Codului de conduită; cca 1/3 din respondenți - că au fost angajări grație relațiilor de partid, rudenie, prietenie; 1/3 - că procedura de evaluare și promovare a cadrelor n-a fost obiectivă și transparentă și că profesionalismul angajaților a fost subapreciat, în contrast cu loialitatea față de conducători.

Recomandări:

- Consolidarea eforturilor în implementarea politicii – aplicarea, efectivă și plenară, a prevederilor legale în domeniu;
- În procesul de numire în funcții, respectarea, de fiecare dată, a procedurilor ce țin de solicitarea și examinarea informațiilor specificate de lege parvenite de la Autoritatea Națională de Integritate, Centrul Național Anticorupție, Serviciul de Informații și Securitate;
- Dezvoltarea și ordonarea compartimentelor dedicate carierei pe pagina web - clasificarea informațiilor despre concurs, eventual, în funcție de etapa concursului;
- Oferirea publicului, prin paginile web, a unor informații cuprinzătoare privind normele și procedurile aplicabile – acest lucru este imperios mai ales în cazul actelor normative departamentale;
- Oferirea publicului, prin pagina web, a unor informații cuprinzătoare privind responsabilii - publicarea componenței comisiilor de concurs și a comisiilor de disciplină;
- Elaborarea și plasarea pe pagina web a unor instrucțiuni clare, destinate publicului, privind procedurile de angajare a răspunderii disciplinare a angajaților entității, în special – modul de sesizare a comisiilor de disciplină;
- Valorificarea metodelor de instruire on-line, inclusiv în partea ce ține de normele de etică și deontologie.

Anexa 4 (Tabele de sinteză) – Descărcați aici: [Anexa 4](#)

5. Conflicte de interese, incompatibilități, restricții

Cadrul legal relevant: Legea cu privire la declararea averilor și intereselor personale nr. 133 din 17.06.2016 (Legea 133/2016)⁷⁵, Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate nr.132 din 17.06.2016 (Legea 132/2016)⁷⁶, Legea integrității nr. 82 din 25.05.2017 (Legea 82/2017).⁷⁷ Cerințe privind obligativitatea respectării regimului juridic al conflictelor de interese, incompatibilităților și restricțiilor sunt incluse și în alte legi, în special, privind funcția publică și statutul funcționarului public nr.158 din 2008⁷⁸ (Legea 158/2008), privind Codul de conduită a funcționarului public nr. 25 din 22.02.2008 (Legea 25/2008)⁷⁹, cu privire la funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne nr.288 din 16.12.2016 (Legea 288/2016)⁸⁰, cu privire la Serviciul Vamal nr. 302 din 21.12.2017 (Legea 302/2017)⁸¹, cu privire la Poliția de frontieră nr. 283 din 28.12.2013 (Legea 283/2013)⁸² ș. a.

Aspecte-cheie ale cadrului legal

Pentru a asigura respectarea cadrului legal ce ține de conflicte de interese (CI), incompatibilități și restricții, conducătorii entităților publice trebuie să întreprindă o serie de măsuri, inclusiv:

- să asigure instruirea/informarea agenților publici despre obligativitatea respectării cadrului legal din domeniu, inclusiv la numirea/angajarea în funcție;
- să asigure evidența declarațiilor de CI reale, desemnând responsabilii de acest proces;
- să examineze și să soluționeze CI reale declarate;
- să asigure controlul asupra aplicării politicii;
- să comunice ANI despre încălcările cadrului legal ce ține de CI, incompatibilități și restricții;
- să pornească proceduri disciplinare agenților publici în privința cărora s-a constatat încălcarea cadrului legal și, la demersul ANI, să înceteze raporturile de muncă/de serviciu ale acestora;
- să asigure transparența în aplicarea politicii.

Astfel, **în contextul tratării conflictelor de interese**, Legea 133/2016 obligă conducătorii entităților publice să desemneze responsabilii de ținerea Registrului declarațiilor privind conflictele de interese.⁸³

În cazul în care conducătorii entităților publice află că agenții publici din subordine activează în situație de conflict de interese, ei urmează să informeze imediat ANI, în vederea sancționării acestora. Totodată, conducătorii trebuie să informeze semestrial, în scris, ANI despre depistarea încălcărilor ce țin de conflicte de interese și măsurile întreprinse.⁸⁴

În ceea ce privește soluționarea conflictelor de interese reale raportate de către agenții publici, conducătorii entităților trebuie să le rezolve în decurs de 3 zile de la data aducerii la cunoștință, aplicând una din opțiunile prevăzute în Legea 133/2016, dacă legile speciale nu prevăd altfel⁸⁵:

- restricționarea accesului subiectului declarării la anumite informații sau restricționarea participării lui la examinarea chestiunilor care au legătură cu interesul lui personal;
- transferul subiectului declarării într-o altă funcție, cu acordul scris al acestuia;

⁷⁵ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=105905&lang=ro

⁷⁶ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=120704&lang=ro

⁷⁷ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=120706&lang=ro. **Legea reiterează obligațiile conducătorilor entităților publice privind aplicarea politicilor anticorupție, inclusiv a respectării regimului juridic a conflictelor de interese, incompatibilităților și restricțiilor.**

⁷⁸ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=115176&lang=ro

⁷⁹ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=107130&lang=ro

⁸⁰ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=110602&lang=ro

⁸¹ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=120689&lang=ro

⁸² https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=106470&lang=ro

⁸³ Art.12 (6) din Legea 133/2016; specimenul registrului – în anexa 4 la lege.

⁸⁴ Art. 13 (1) c) din Legea 133/2016.

⁸⁵ Art. 14 (5) din Legea 133/2016.

- redistribuirea sarcinilor și responsabilităților subiectului declarării atunci când se consideră că un anume CI real va continua să existe.

În cazul în care conducătorii entităților publice nu pot soluționa un conflict de interese real raportat de către agenții publici, ei trebuie să se adreseze la ANI în vederea rezolvării conflictului.⁸⁶

De reținut că în cazul în care conducătorii entităților publice constată că se află în situație de conflict de interese, ei urmează să-l raporteze la ANI imediat, dar nu mai târziu de 3 zile din data constatării, pentru a soluționa conflictul. În acest caz, inspectorii de integritate vor oferi, în timp de 3 zile lucrătoare de la primirea informației, una din recomandările⁸⁷:

- delegarea responsabilității de emitere/adoptare a actului administrativ, de încheiere a actului juridic, de participare la luarea deciziei sau de luare a deciziei către un terț;
- acceptarea emiterii/adoptării actului administrativ, încheierea actului juridic, participării la luarea deciziei sau luarea deciziei.

Este de remarcat că actele administrative emise/adoptate sau actele juridice încheiate personal sau prin intermediul unei persoane terțe în situație de CI real sunt lovite de nulitate absolută, cu excepția cazului în care anularea lor ar aduce daune interesului public. În acest sens ANI va adresa instanței de judecată cereri privind constatarea nulității absolute a unor acte, în condițiile Legii 132/2016. Cererea privind constatarea nulității absolute poate fi depusă și de către persoanele care se consideră lezate în drepturi ca urmare a unui conflict de interese.⁸⁸

Privitor la respectarea regimului juridic al incompatibilităților și restricțiilor de ierarhie în funcție, conducătorii entităților publice vor ține cont de următoarele obligații:

- să sesizeze ANI privitor la agenții publici care nu și-au soluționat stările de incompatibilitate în termenul stabilit⁸⁹;
- să transfere agenții publici care n-au încetat raporturile ierarhice nemijlocite în termenul stabilit⁹⁰ într-o altă funcție sau, dacă transferul nu este posibil, să-i elibereze din funcție;
- să pornească proceduri disciplinare împotriva agenților publici în privința cărora s-a constatat încălcarea regimului juridic al incompatibilităților, al restricțiilor în ierarhie și, la demersul ANI, să înceteze raporturile de muncă sau de serviciu ale acestora.⁹¹

De asemenea, conducătorii entităților publice trebuie să țină cont de **obligațiile privind respectarea restricțiilor și limitărilor de postangajare**⁹², și anume:

- să dispună acțiuni administrative necesare (de ex., ordine, dispoziții) pentru ca, timp de un an, să evite CI în cadrul entității publice pe care o conduc în legătură cu angajarea fostului agent public⁹³, după încetarea mandatului, a raporturilor de muncă sau de serviciu, în organizațiile comerciale și necomerciale,

⁸⁶ Art.14 (7) din Legea 133/2016.

⁸⁷ Art. 14 (8) din Legea 133/2016.

⁸⁸ Art.15 din Legea 133/2016. Prevederile articolului nu se aplică actelor normative și judiciare.

⁸⁹ Potrivit art. 12 (2) a) din Legea 82/2017, agentul public este obligat să-și soluționeze stările de incompatibilitate **în termen de o lună** din momentul începerii mandatului, a raporturilor de muncă sau de serviciu ori, în cazul în care încetarea situației de incompatibilitate în termenul dat nu depinde de voința sa, să prezinte probe privind întreprinderea cu bună-credință a acțiunilor de eliminare a acestei situații. Responsabilitatea pentru respectarea acestei obligații nu depinde de faptul dacă conducătorul l-a informat, în momentul începerii mandatului, a raporturilor de muncă sau de serviciu, despre regimul juridic al incompatibilităților, al restricțiilor și, după caz, cu privire la alte reguli stabilite în acest sens de legislația specială.

⁹⁰ Potrivit art. 12 (2) b) din Legea 82/2017, agentul public este obligat să întreprindă acțiuni, **în termen de două luni**, în vederea încetării raporturilor ierarhice nemijlocite cu rudele directe sau prin afinitate, cu concubinul/concubina în cadrul aceleiași entități publice.

⁹¹ Derogările de la aceste prevederi se permit doar în măsura în care sunt stipulate de legislația specială care reglementează statutul special al agentului public (spre ex., legile cu privire la funcționarul public cu statut special din cadrul MAI 288/2016 și cu privire la Serviciul Vamal 302/2017).

⁹² Art. 24(4) din Legea 82/2017.

⁹³ Persoanele care au ocupat o funcție publică, inclusiv o funcție publică cu statut special sau de demnitate publică, precum și alți subiecți ai declarării averii și intereselor personale, care după încetarea mandatului, a raporturilor de muncă sau de serviciu au migrat în sectorul privat (Art. 24 (1) din Legea 82/2017).

- să evite, timp de un an, încheierea contractelor comerciale cu întreprinderea/organizația comercială în care fostul agent public sau persoanele apropiate acestuia dețin cote în capitalul social ori lucrează în structuri de conducere sau de revizie;
- să dispună acțiuni administrative pentru ca, timp de un an, să fie refuzată reprezentarea de către fostul agent public a intereselor persoanelor fizice și juridice în fața entității publice pe care o conduce.

Având în vedere că legislația prevede o serie de exigențe pentru entitățile publice (inclusiv cerința declarării averilor și intereselor personale în procedurile sau contractele ce reglementează angajarea, alegerea ori numirea într-o funcție publică⁹⁴, asigurarea respectării restricțiilor, inclusiv prin acțiuni administrative necesare⁹⁵, informarea agenților publici la începerea raporturilor de muncă/serviciu despre obligativitatea respectării cadrului legal din domeniu⁹⁶), existența unor proceduri/reguli interne ce țin de CI, incompatibilități și restricții ar facilita aplicarea politicii în entitatea publică și asigura memoria instituțională. Mai mult, ele ar fi importante și din punct de vedere a controlului intern managerial, întrucât entitățile publice trebuie să comunice angajaților reglementările privind prevenirea fraudei și corupției, cu asigurarea confirmării prin semnătură.⁹⁷

Controlul privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, incompatibilităților și restricțiilor îl exercită ANI, în baza următoarelor atribuții⁹⁸:

- ✓ constată încălcarea regimului juridic al CI, al incompatibilităților și al restricțiilor;
- ✓ solicită conducerii entității publice tragerea la răspundere disciplinară a persoanei care a încălcat regimul juridic al CI, al incompatibilităților sau al restricțiilor ori, după caz, dispune încetarea mandatului/raporturilor de muncă sau de serviciu ale acesteia;
- ✓ solicită conducerii entității suspendarea din funcție a subiectului declarării pe perioada examinării în instanță a actului de constatare, în cazul în care dispozitivul actului prevede încetarea mandatului, a raporturilor de muncă sau de serviciu pentru încălcarea regimului juridic al CI, al incompatibilităților sau al restricțiilor;
- ✓ soluționează CI date în competența sa;
- ✓ supraveghează modul de soluționare a CI de către conducătorii entităților publice;
- ✓ adresează instanței de judecată cereri privind constatarea nulității absolute a actului administrativ emis/adoptat sau a actului juridic încheiat sau a deciziei luate cu încălcarea regimului juridic al CI, stabilită printr-un act de constatare definitiv;
- ✓ adresează cererea în instanță de îndată ce a fost constatat CI în vederea aplicării, ca măsură de asigurare, a suspendării, pe durata procesului, a actului administrativ emis/adoptat sau a actului juridic încheiat sau a deciziei luate;
- ✓ constată și examinează cauzele contravenționale privind încălcarea regimului juridic al CI, al incompatibilităților și al restricțiilor, și, după caz, aplică sancțiuni conform Codului contravențional;
- ✓ ține Registrul de stat al persoanelor care au interdicție de a ocupa o funcție publică sau o funcție de demnitate publică.

⁹⁴ Art. 5(7) din Legea 133/2016.

⁹⁵ Potrivit art.24 (4) din Legea 82/2017, la atare măsuri se referă dispunerea acțiunilor administrative necesare pentru a evita timp de un an conflictele de interese în legătură cu angajarea fostului agent public în organizațiile comerciale și necomerciale; pentru a evita, timp de un an, încheierea contractelor comerciale cu organizația în care fostul agent public sau persoanele apropiate lui dețin cote în capitalul social ori lucrează în structuri de conducere sau de revizie; pentru ca, timp de un an, să fie refuzată reprezentarea de către fostul agent public a intereselor persoanelor fizice și juridice în fața entității publice pe care o conduce.

⁹⁶ Art. 12 (3) a) din Legea 82/2017.

⁹⁷ Ordinul MF 189/2015 cu privire la aprobarea Standardelor naționale de control intern în sectorul public,

https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=119965&lang=ro; Ordinul MF 4/2019 cu privire la aprobarea Regulamentului privind autoevaluarea, raportarea sistemului de control intern managerial și emiterea Declarației de răspundere managerială,

https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=119967&lang=ro. În contextul SNCI 1 entitatea publică trebuie să comunice angajaților reglementările privind prevenirea fraudei și corupției, cu asigurarea confirmării prin semnătură. În cazul identificării abaterilor, acestea trebuie raportate, la fel ca și măsurile întreprinse.

⁹⁸ Art.7 (2) din Legea 132/2016.

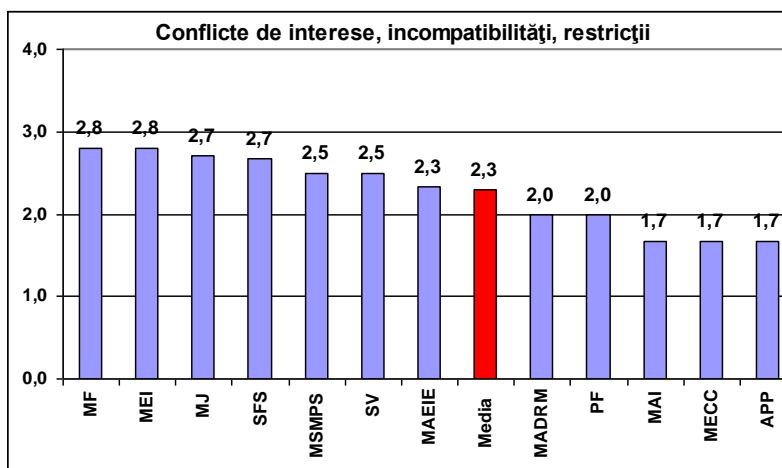
Răspunderea pentru încălcarea regimului conflictelor de interese, incompatibilităților, restricțiilor poate fi, după caz, disciplinară, contravențională, civilă sau penală. În acest sens a vedea: **Legea 133/2016** (art. 23 *Răspunderea pentru încălcarea prevederilor legii*, alin (3), (4), (6), (7), (9)); **Codul contravențional** (art. 313² *Nedeclararea sau nesoluționarea CI*, art. 313⁴ *Încălcarea regimului juridic al incompatibilităților și limitărilor aplicabile funcției publice sau funcției de demnitate publică*, art. 313⁵ *Neluarea măsurilor privind executarea prevederilor Legii 133/2016*, art. 313⁶ *Încălcarea regimului juridic al restricțiilor și limitărilor în legătură cu încetarea mandatului, a raporturilor de muncă sau de serviciu și migrarea în sectorul privat al agenților publici (pantufraj)*); **Codul Penal** (art. 326¹ *Exercitarea atribuțiilor în sectorul public în situație de conflict de interese*).

Pornind de la cele sus-menționate, în cadrul monitorizării s-a ținut cont de următoarele aspecte:

- existența responsabililor de ținerea Registrului declarațiilor de CI;
- existența procedurilor/cerințelor interne ce țin de CI, incompatibilități și restricții;
- instruirea/informarea angajaților privitor la cadrul legal din domeniu;
- soluționarea CI declarate;
- informarea ANI despre încălcările identificate în cadrul entităților;
- identificarea de către inspectorii de integritate a încălcărilor privind CI, incompatibilități și restricții (informații oferite de ANI pentru entitățile monitorizate și cele din subordine);
- sancționarea încălcărilor;
- transparența rezultatelor aplicării politicii.

Constatări

Rezultatele monitorizării atestă că APC au întreprins măsuri pentru aplicarea politicii, însă ele nu sunt suficiente.



Deși au fost organizate instruirii, agenții publici nu sunt bine familiarizați cu prevederile cadrului legal din domeniu (inclusiv nu cunosc suficient noțiuni precum ”persoane apropiate”, ”conflict de interese consumat”, ”restricții de postangajare”, interpretează eronat noțiunea de ”interese personale” ș.a.). Numărul conflictelor de interese (CI) declarate de agenții publici este mic, la fel și abaterile identificate în entitățile monitorizate, – asta în condițiile când funcționarii care au participat la sondajul privind calitatea politicilor anticorupție efectuat de TI-Moldova⁹⁹ susțin că știu despre situații de conflicte de interese în entitățile în care activează, le exemplifică și remarcă subdiviziuni cu risc sporit de apariție a unor atare conflicte. Este îngrijorător și faptul că o parte din respondenții care susțin că s-au aflat în situații de conflicte de interese remarcă că nu le-au declarat și soluționat. Aceasta ar însemna că entitățile nu controlează suficient aplicarea politicii, eventual nu antrenează în acest proces subdiviziunile de integritate/securitate internă. O parte din autorități nu dispun de reguli interne care ar

⁹⁹ <http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2019/12/Raport-sondaj-APC-final.pdf>

facilita aplicarea politicii și asigura memoria instituțională, precum și nu publică informații despre rezultatele aplicării politicii.

Inspectorii de integritate din cadrul ANI au identificat o serie de încălcări ale regimului juridic al conflictelor de interese, incompatibilităților și restricțiilor, cu precădere, în entitățile subordonate APC monitorizate din teritoriu (directori de grădinițe, gimnazii, licee, instituții medicale). Circa jumătate din actele de constatare privind încălcarea cadrului legal din domeniu au fost contestate. Sancțiuni singulare au fost aplicate în patru autorități publice.

Tabelele de sinteză care reflectă starea curentă în aplicarea politicii, constatările și propunerile individuale de îmbunătățire a situației în APC, sunt prezentate în Anexa 5.

Constatările pe aspectele principale ale monitorizării sunt expuse după cum urmează.

1. Persoane responsabile de evidența declarațiilor de conflicte de interese

În toate entitățile monitorizate au fost desemnate persoane responsabile de ținerea evidenței declarațiilor de conflicte de interese (Registrul declarațiilor de CI), majoritatea activând în serviciile resurse umane (MAI, MADRM, MF, MSMPS, PF, APP) sau, după caz, în subdiviziunea de audit intern (MAEIE), secția juridică (MEI), secția probleme speciale (MECC), direcția securitate internă și anticorupție (SFS), direcția integritate și supraveghere (SV).

2. Proceduri interne ce țin de conflicte de interese, incompatibilități și restricții

Având în vedere exigențele de a include cerințele declarării averilor și intereselor personale în procedurile/contractele ce reglementează angajarea ori numirea în funcție publică; a asigura respectarea restricțiilor, inclusiv prin acțiuni administrative; a informa agenții publice despre necesitatea respectării cadrului legal din domeniu, existența și aplicarea în entitățile publice a unor proceduri interne ce reglementează tratarea CI, incompatibilitățile și restricțiile ar facilita aplicarea politicii și întări memoria instituțională a acestora.

Fiind solicitate să informeze dacă dispun de atare proceduri, cinci entități au relatat că se conduc de legile 133/2016 sau 82/2017 (MAEIE, MADRM, MJ, SFS, PF) fără a avea careva proceduri interne, trei n-au răspuns la întrebare sau au oferit un răspuns irelevant (MAI, MECC, APP)¹⁰⁰, iar alte patru entități (MSMPS, MEI, MF și SV) au menționat că, suplimentar la cadrul legal, se conduc de anumite acte interne. Cele din urmă au invocat printre actele interne instrucțiuni, ordine, ghiduri/coduri, spre ex.:

- MSMPS: ”Există acte interne care au ca scop prevenirea conflictelor de interese, de ex., politica antifraudă și anticorupție, aprobată prin ordinul 904 din 29.07.19, declarația de abținere, declarația de interese pentru membrii comisiilor de specialitate în domeniul sănătății, aprobate prin ordinul 1002 din 10.09.2018 ș.a.)¹⁰¹;
- MEI: ”În *Ghidul noului angajat* este un compartiment în care fiecare angajat confirmă, contra semnătură, despre faptul că a făcut cunoștință cu prevederile Legii 133/2016 cu privire la declararea averilor și intereselor personale, inclusiv obligația raportării conflictelor de interese. În minister a fost elaborat Codul de conduită, etică și deontologie al angajaților, cu conținutul acestuia fiind familiarizați toți angajații”.

În context este de remarcat că entitățile sunt interesate de elaborarea de către ANI a unui îndrumar explicit pentru conducătorii autorităților publice privind aplicarea politicilor anticorupție din domeniul de competență al autorității, care ar include exemple/spețe din practica de activitate a acesteia.

3. Instruirea agenților publici

Având în vedere că entitățile monitorizate au oferit, de regulă, răspunsuri generale despre instruirile organizate la subiectul integrității, fără a detalia numărul activităților și a persoanelor instruite la subiectul conflictelor de

¹⁰⁰ MA, MECC – n-au răspuns la întrebare. APP a remarcat că, pentru a spori integritatea profesională, delegă angajații la Academia Administrare Publică la instruire.

¹⁰¹ Este de remarcat că pe pagina web a MSMPS sunt plasate ordinul 904/2019, Strategia de management al riscurilor, Politica antifraudă și anticorupție, Regulamentul privind inventarierea și gestiunea funcțiilor sensibile.

interese, restricțiilor și incompatibilităților, la acest compartiment reținem constatările expuse în politica *Declararea averilor și intereselor personale*¹⁰², în special, participarea destul de joasă a agenților publici din unele entități la instruirii și familiarizarea insuficientă a acestora cu prevederile cadrului legal din domeniu.

Rezultatele sondajului funcționarilor publici privind calitatea politicilor anticorupție din APC monitorizate realizat de TI-Moldova în 2019¹⁰³ confirmă aceste constatări. Chiar dacă, în medie, cca 60 % din respondenți susțin că au fost instruiți la tema integrității în serviciul public, nivelul de cunoștințe al acestora lasă de dorit. Astfel, doar jumătate din respondenți înțeleg corect că funcționarii publici pot avea interese personale firești, ca și orice alte persoane. Majoritatea exemplurilor de interese personale invocate de respondenți sunt incorecte, reprezintă abateri de la legislație, abuzuri, eventuale acte de corupție.¹⁰⁴ O parte considerabilă din respondenții nu cunosc suficient noțiuni precum „persoane apropiate”, „conflict de interese consumat”; interpretează eronat noțiunea de ”interese personale”; sunt toleranți la încălcări ale legislației precum angajarea în subordinea nemijlocită a unui funcționar a rudelor sale, încălcarea restricțiilor de postangajare. În acest sens, este necesară o familiarizare continuă a funcționarilor publici cu prevederile cadrului legal din domeniu.

4. *Declararea conflictelor de interese reale, situațiilor de incompatibilitate și relațiilor ierarhice nemijlocite*

• *Conflicte de interese*

La solicitarea de a informa dacă agenții publici din aparatul central al entităților monitorizate au declarat careva situații de CI reale, cinci dintre ele (MECC, MSMPS, SFS, SV, APP) au relatat despre 11 asemenea cazuri. Deși TI-Moldova a cerut o descriere succintă a conflictului, cu indicarea funcției persoanei care l-a soluționat și soluției aplicate, unele entități n-au oferit informațiile (*a vedea tabelul 1*).

Tabelul 1

Conflicte de interese declarate de agenții publici în 2018-2019¹⁰⁵

Entitatea	Informații despre conflictele de interese declarate	Soluția aplicată
MECC	În 2019 au fost înregistrate 4 declarații de CI, inclusiv o situație de incompatibilitate. În toate cazurile înregistrate, examinarea a fost realizată de către responsabilul pentru ținerea evidenței declarațiilor, după caz, cu suportul altor subdiviziuni.	Au fost aplicate opțiunile de redistribuire a sarcinilor și responsabilităților subiectului declarației sau/și restricționarea accesului acestuia la examinarea situațiilor care au legătură cu interesul său personal.
MSMPS	În 2018 a fost raportat un CI (în cadrul aceleiași instituții activau fiica și mama, ultima fiind în subordinea nemijlocită a fiicei, care era conducător al instituției). Situația a fost examinată de conducătorul autorității, de comun cu subdiviziunea juridică și resurse umane.	A fost emis ordinul privind redistribuirea atribuțiilor conducătorului instituției în privința procesului de luare a deciziilor și semnării tuturor actelor ce țin de ruda acesteia de către unul din adjuncții conducătorului.
SFS	În 2019 au fost înregistrate 4 CI, inclusiv în aparatul central - 3 (examinare și soluționate de Directorul SFS) și un caz la Direcția generală administrare fiscală Sud (examinat și soluționat de șeful direcției). În cadrul examinării CI declarate nu s-a admis încălcarea atribuțiilor de serviciu de către subiecții declarației.	Au fost luate decizii de delegare a responsabilităților către alți funcționari fiscali.
SV	În 2019 a fost raportat un caz de CI.	A fost soluționat conform prevederilor legale.
APP	În 2019 a fost raportată o situație de CI, care a fost examinată de către Directorul general.	Persoana a fost suspendată din funcție.

¹⁰² Transparency International – Moldova, *Monitorizarea politicilor anticorupție în autoritățile publice centrale: declararea averilor și intereselor personale, etica și meritocrația*, 2020, <http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2020/06/Monitorizarea-politicilor-DAIP-Etica-meritocrația.pdf>

¹⁰³ *Transparency International - Moldova: Sondaj al funcționarilor publici "Calitatea politicilor anticorupție și climatul de lucru în autoritățile publice centrale"*, 2019, <http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2019/12/Raport-sondaj-APC-final.pdf>

¹⁰⁴ Printre exemple: achiziții de la persoane afiliate, angajarea în serviciu a rudelor, gestionarea unui dosar în care este implicată o persoană apropiată; îmbogățirea ilicită, obținerea de foloase în interes personal sau al familiei; extragerea datelor cu caracter personal din sistemul informațional pentru a șantaja persoanele fizice; controlul întreprinderilor ce aparțin rudelor ș.a.

¹⁰⁵ Informațiile sunt expuse în redacția entităților publice.

Din datele furnizate am putea presupune că, în unele entități, conflictele de interese n-au fost examinate și soluționate de către conducător, așa cum prevede legislația, ci de către alte persoane, - de exemplu, de responsabilul de ținerea registrului declarațiilor de conflicte de interese (MECC). Din lipsa detaliilor solicitate, trezește întrebări și soluția invocată de APP pentru rezolvarea unui conflict de interese, - suspendarea persoanei din funcție, o atare soluție nefiind prevăzută în Legea 133/2016. În context, ANI ar trebui să atragă mai multă atenție supravegherii modului de soluționare a CI în entitățile publice.

Totodată, constatăm că, în unele entități, numărul conflictelor de interese reale declarate, oferit la solicitarea TI-Moldova, diferă de cel indicat în Raportul de monitorizare a implementării SNIA¹⁰⁶ (spre ex, în raportul SNIA pentru 2018 se remarcă despre CI declarate în MADRM și SFS, însă entitățile n-au informat TI-Moldova despre atare conflicte; în raportul SNIA pentru 2019 nu se remarcă despre careva CI declarate în SV, dar entitatea a informat TI-Moldova despre un atare conflict). În acest sens, publicarea rapoartelor de implementare a SNIA pe paginile web ale APC, așa cum o cere cadrul legal, și eventualul acces al mass-mediei și ONG-urilor la Platforma electronică de asigurare a integrității instituționale ar ușura accesul la asemenea informații și diminua manopera autorităților de furnizare a informațiilor la solicitare.

Privitor la identificarea de către entități a *conflictelor de interese consumate*, doar MECC și MSMPS au relatat despre asemenea cazuri în perioada de referință, relatând că au informat ANI despre aceasta. În context este de remarcat că, potrivit rezultatelor sondajului funcționarilor publici realizat de TI-Moldova, cca 2% din respondenți au menționat că s-au aflat în situație de CI în ultimii doi ani (din MECC, BVC, SFS, MEI, SV, PF)¹⁰⁷, îngrijorător fiind că unii dintre ei au spus că nu le-au declarat/n-au întreprins careva măsuri. Totodată, fiecare al zecelea respondent a indicat că știe despre cazuri de conflicte de interese, abuzuri în ultimii doi ani din instituția în care lucrează, care țin de angajarea persoanelor apropiate, verificarea întreprinderilor afiliate, utilizarea proprietății publice în scopuri personale ș.a. Respondenții au specificat și o serie de subdiviziuni din instituția în care activează cu riscuri sporite de conflicte de interese și corupție, în special cele ce trebuie să aibă în vizor prevenirea acestora (direcții juridice, audit intern, management instituțional ș.a.).

În condițiile în care agenții publici sunt familiarizați insuficient cu prevederile cadrului sau, cunoscându-le nu le respectă, unele conflicte de interese ar putea rămâne neraportate și nesoluționate. În acest sens, sunt relevante investigațiile jurnaliștilor care au atras atenția publicului și organelor abilitate asupra unor eventuale conflicte de interese în activitatea factorilor de decizie din autoritățile monitorizate și entitățile din subordine în perioada de referință.¹⁰⁸

Este de remarcat că o sursă importantă de informații despre eventuale conflicte de interese sunt rapoartele autorităților abilitate cu funcții de control și audit, în speță Curtea de Conturi și Inspekția Financiară. Spre regret, pe pagina web a Curții de Conturi, în ultimii doi ani, nu se mai regăsesc rapoartele privind cazurile de suspectare a fraudei și a conflictelor de interese stabilite în timpul misiunilor de audit¹⁰⁹, iar pe pagina web a

¹⁰⁶ A vedea Rapoartele de monitorizare a implementării SNIA pentru 2017-2020, perioadele de raportare 2018 și 2019, respectiv https://cna.md/public/files/Raport_de_monitorizare_i_evaluare_a_implemterii_Strategiei_Naionale_de_Integritate_i_Anticorupcie_pentru_anii_2017-2020_Perioada_de_raportare_anul_2018.pdf și https://cna.md/public/files/Raportde_monitorizare_si_evaluare_a_SNIA_2019.pdf.

¹⁰⁷ În cadrul sondajului au fost intervievați 643 respondenți (cca 1/3 din efectivul aparatelor centrale ale APC cuprinse în sondaj) <http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2019/12/Raport-sondaj-APC-final.pdf>.

¹⁰⁸ <https://www.moldovacurata.md/o-sefa-de-subdiviziune-din-cadrul-agentiei-rezerve-materiale-si-a-acordat-siesi-premii-pentru-activitate-sarguincioasa-1-2373>, <https://anticoruptie.md/ro/investigatii/integritate/sefi-de-la-administratia-drumurilor-continua-sa-si-puna-fatis-neamurile-in-functiile-cheie>, <https://www.moldovacurata.md/o-achizitie-facuta-de-un-liceu-din-orhei-a-fost-anulata-banuindu-se-un-conflict-de-interese-cu-un-fost-sef-de-la-ministerul-educatiei-1-2350>, <http://cuvintul.md/article/o-achizitie-facuta-de-un-liceu-din-orhei-a-fost-anulata-banuindu-se-un-conflict-de-interese-cu-un-fost-sef-de-la-ministerul-educatiei/>, <https://www.moldovacurata.md/conflict-de-interese-la-conducerea-ministerului-sanatatii-muncii-si-protectiei-sociale-1-1144>, <https://www.moldovacurata.md/un-contract-in-valoare-de-44-de-mii-de-euro-semnat-intre-agentia-pentru-eficienta-energetica-si-o-firma-apropiata-fostului-director-ar-putea-fi-anulat-1-1158>.

¹⁰⁹ Ultimele rapoarte de acest gen ale Curții de Conturi au fost publicate pe pagina web în 2016-2017: Raportul privind cazurile de suspectare a fraudei și a conflictelor de interese, stabilite de către Curtea de Conturi în timpul misiunilor de audit în anul 2016 (HCC 51/2016), <http://www.ccrm.md/storage/upload/reports/postari/115/pdf/b4edc294f9217f075aed0c6e78132135.pdf> și Raportul privind cazurile de suspectare a fraudei și a conflictelor de interese, stabilite de către Curtea de Conturi în timpul misiunilor de audit în anul 2016 (HCC 70/2017), <http://www.ccrm.md/storage/upload/reports/postari/168/pdf/859ba7124bd2f902a693a5bd67edce5c.pdf>.

Inspecției Financiare – rezultatele/constatățile controalelor efectuate.¹¹⁰ Rezultatele auditurilor și controalelor care țin de posibile fraude și conflicte de interese ar trebui să fie publice și actualizate în permanență, pentru a oferi mass-mediei și ONG posibilitatea de a observa dacă recomandările organelor de control/audit sunt implementate, iar persoanele culpabile – responsabilizate.

- **Incompatibilități, restricții în ierarhie și restricții de postangajare**

Fiind solicitate să informeze dacă în entitățile monitorizate au fost atestate careva **situații de incompatibilitate** în 2018-2019, doar MECC a relatat despre un asemenea caz, referindu-l la conflicte de interese (a vedea tabelul 1); SV a remarcat că evaluează situația și, la moment, nu poate prezenta careva date obiective și oportune; MAI – n-a oferit informații; celelalte entități (3/4) au informat că situații de incompatibilitate n-au fost (MAEIE, MADRM, MF, MSMPS, SFS, PF, APP) sau că ele n-au fost înregistrate (MJ, MEI). Respectiv, entitățile au remarcat că n-au identificat cazuri de nesoluționare în termen a situațiilor de incompatibilitate (excepție – SV care a remarcat că evaluează situația și MAI care n-a răspuns la întrebare).

În ce privește **raporturile ierarhice nemijlocite**, doar MSMPS a informat despre o situație de acest gen¹¹¹, MAI n-a răspuns la întrebare, iar celelalte entități (5/6) au invocat lipsa unor atare situații. În acest context MSMPS a relatat despre un caz de ne încetare în termen a raporturilor ierarhice nemijlocite. Este de remarcat că, potrivit rezultatelor sondajului funcționarilor publici realizat de TI-Moldova¹¹², respondenții din câteva autorități au invocat exemple când angajații au activat în subordinea nemijlocită a rudelor sale (inclusiv MECC, MADRM, MSMPSF).

De asemenea, TI-Moldova a solicitat entitățile să informeze **despre eventuale cazuri de încălcare a restricțiilor de postangajare (pantuflej)** identificate în 2018-2019.¹¹³ Toate entitățile, cu excepția MAI care n-a răspuns la întrebare, au indicat că atare cazuri n-au fost identificate. Nu excludem autenticitatea răspunsurilor, totuși atragem atenția asupra rezultatelor sondajului sus-menționat al TI-Moldova¹¹⁴ potrivit căruia doar 1/4 din respondenții care lucrează în entitățile cu atribuții de control/supraveghere susțin că în entitate există restricții de postangajare și cca 2/3 din respondenți consideră acceptabilă încălcarea restricțiilor de postangajare.

5. Identificarea încălcărilor și aplicarea sancțiunilor de către ANI

Potrivit ANI, în 2018 - 2019, în urma controalelor inspectorilor de integritate **au fost constatate 33 de încălcări ale regimului conflictelor de interese și 6 încălcări ale prevederilor legale ce țin de restricții și incompatibilități** în APC monitorizate și entitățile din subordine (majoritatea - în entitățile din subordine).

Tabelul 2

Încălcări identificate de inspectorii de integritate în 2018-2019

Entitatea publică, nr. de acte de constatare	Persoanele vizate
Regimul juridic al conflictelor de interese: 2018 – 5 cazuri, 2019 – 28 cazuri	
2018, MAI: 1 act de constatare rămas definitiv	Specialist al Serviciului Supraveghere Tehnică și Accidente Rutiere al Secției Securitate Publică a Inspectoratului de Poliție.
2018, MECC: 1 act de constatare, contestat în prima instanță	Director instituție preșcolară
2018, MSMPS: 3 acte de constatare (din ele 1 - rămas definitiv și 2 – contestate)	2 șefi ai instituțiilor medico-sanitare publice și un șef al Direcției asistență socială și protecție a familiei
2019, MECC: 22 acte de constatare (din ele 10 rămase definitive)	Directori ai instituțiilor de învățământ (licee, școli, gimnazii, grădinițe)

¹¹⁰ Pe pagina web a Inspecției Financiare <http://if.gov.md/>, la rubrica *Comunicare/Rapoarte* sunt plasate doar informații generalizate despre rezultatele activității inspecției.

¹¹¹ În cadrul aceleiași instituții activau fiica și mama, ultima fiind în subordinea nemijlocită a fiicei, conducător al instituției.

¹¹² <http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2019/12/Raport-sondaj-APC-final.pdf>

¹¹³ Atare restricții sunt prevăzute în art.24 din Legea integrității 82/2018 *Respectarea regimului juridic al restricțiilor și limitărilor în legătură cu încetarea mandatului, a raporturilor de muncă sau de serviciu ei cu migrarea agenților publici on sectorul privat.*

¹¹⁴ <http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2019/12/Raport-sondaj-APC-final.pdf>

2019, MSMPS: 6 acte de constatare (din ele 2 definitive și 4 contestate, inclusiv 1 pierdut în APEL)	Șefi ai instituțiilor medico-sanitare publice
Regimul juridic al incompatibilităților și restricțiilor: 2018 – 2 cazuri, 2019 – 4 cazuri	
2018, MADRM: 1 act de constatare, contestat	Specialist din Direcția Agricultură și Alimentație, Anenii Noi
2018, MAI: 1 act de constatare, contestat	Șef adjunct detașament, șef SRU al Detașamentului căutare-salvare al Serviciului protecției civile și situațiilor excepționale
2019, Biroul Vamal: 1 act de constatare, definitiv	Inspector la BVC
2019, MAI: 1 act de constatare rămas definitiv	Ex-șef al Direcției administrare și politici de dezvoltare al MAI
2019, MF: 1 act de constatare rămas definitiv	Ex-specialist principal al Serviciului achiziții publice, m. Anenii Noi ai Agenției Achiziții Publice
2019, MEI: 1 act de constatare contestat	Funcționar din Agenția Protecția Consumatorului,

Potrivit datelor ANI, marea parte a încălcărilor identificate ține de activitatea conducătorilor instituțiilor de învățământ (grădinițe, școli, gimnazii, licee) și instituțiilor medicale din teritoriu, inclusiv deciziile de angajare, promovare, premiere, luate în privința rudelor acestora. Recunoscând importanța identificării și sancționării unor atare abateri, considerăm că atenția ANI ar trebui atrasă mai ales asupra încălcărilor în activitatea demnitarilor publici, în special în ceea ce ține de utilizarea resurselor financiare și administrarea patrimoniului public. În acest sens, ar trebui intensificată cooperarea ANI cu organele de control/audit (în special, Curtea de Conturi, Inspekția Financiară), cu solicitarea informării regulate a Autorității despre rezultatele verificărilor care trezesc suspiciuni de conflicte de interese, participarea la audierea rapoartelor de audit/control ș.a.

Este de remarcat că din cele 33 acte de constatare privind încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese în 2018-2019, 18 acte au fost contestate. Respectiv, din 6 acte de constatare a încălcării regimului juridic al incompatibilităților și restricțiilor, 3 au fost contestate. În acest context este necesară întărirea capacităților departamentului juridic al ANI, consilierea inspectorilor de integritate, precum și instruirea suplimentară a judecătorilor în materie de conflicte de interese, incompatibilități și restricții.

În ceea ce privește **sancțiunile aplicate pentru încălcările admise**, ANI a oferit informații generale, fără a le detalia pe tipul încălcărilor (ce țin de conflicte de interese, incompatibilități, restricții, declarare a averilor și intereselor personale¹¹⁵). Astfel, potrivit ANI, în 2018-2019 au fost aplicate sancțiuni:

- în MECC, în 4 instituții din subordine, - sancțiuni contravenționale în mărime de 13,5 mii lei, una din ele prevede și privarea dreptului de a exercita o funcție publică sau de demnitate publică pentru o perioadă de 3 luni;
- în MSMPS, într-o instituție din subordine, - o sancțiune contravențională în mărime de 6 mii lei și privarea dreptului de a exercita o funcție publică pentru o perioadă de 3 luni;
- în MAI, în 4 instituții din subordine, - sancțiuni contravenționale în mărime de 11,3 mii lei;
- în SV, într-o instituție din subordine, - o amendă de 1,5 mii lei.

În 2018-2019 ANI a depus în instanță 4 cereri de constatare a nulității absolute a actelor administrative/juridice adoptate sau încheiate în situații de CI, pe cauze ce vizează:

- șeful interimar IP Centrul de Sănătate Chetriș, m. Fălești (entitate din subordinea MSMPS), 2018 ;
- șeful IP Centrul de Sănătate Vatra (entitate din subordinea MSMPS), 2019 ;
- directorul gimnaziului Lesea Ucraina, m. Cahul (entitate din subordinea MECC), 2018;
- ex-directorul de grădiniță, or. Dondușeni (entitate din subordinea MECC), 2019.

6. **Transparența informațiilor despre aplicarea politicii**

La acest compartiment reținem informarea insuficientă de către autoritățile monitorizate despre rezultatele aplicării politicii *Conflicte de interese, incompatibilități și restricții*, - constatare expusă anterior la politicile

¹¹⁵ TI-Moldova a solicitat de la ANI informații privind abaterile identificate de inspectorii de integritate și sancțiunile aplicate pentru încălcarea diferitor regimuri juridice/politici anticorupție din domeniul de competență al Autorității, în profilul acestora.

*Asigurarea accesului la informație prin intermediul paginilor web și Declararea averilor și intereselor personale.*¹¹⁶ Doar o parte din entitățile monitorizate au publicat pe paginile sale web rapoarte/note informative privind realizarea Planului de acțiuni de implementare a Strategiei naționale de integritate și anticorupție (MAI, MF, MJ, MEI), altele – au plasat informații insuficiente (MECC, MSMPS) sau nu le-au publicat deloc (APP, MADRM, MAEIE).

Recomandări

Pentru Autoritatea Națională de Integritate:

- A susține autoritățile publice prin elaborarea unui îndrumar privind aplicarea politicilor anticorupție din domeniul de competență al ANI, care ar include exemple/spețe din activitatea acestora (documentul ar facilita aplicarea politicilor și întări memoria instituțională a autorităților publice);
- A spori controlul asupra modului de soluționare a conflictelor de interese în entitățile publice;
- A spori interacțiunea cu organele de audit/control (Curtea de Conturi, Inspekția Financiară ș.a.), inclusiv solicita informarea regulată despre verificările care trezesc suspiciuni de conflicte de interese, participa la audierea rapoartelor de audit/control, consulta specialiștii ș.a.;
- A întări capacitățile departamentului juridic al ANI, asigura consilierea juridică a inspectorilor de integritate;
- A intensifica procesul de instruire, utilizând cu precădere instrumentele on-line; a extinde instruirile în entitățile publice din teritoriu.

Pentru autoritățile publice monitorizate:

- A elabora/dezvolta, eventual cu suportul ANI, documente/reguli interne pentru a facilita aplicarea politicii;
- A asigura instruirea agenților publici din aparatul central și din entitățile subordonate cu prevederile cadrului legal din domeniu, utilizând în special metodele on-line și tehnica „formarea formatorilor”;
- A controla aplicarea politicii în instituție, antrenând în acest proces, după caz, subdiviziunile de securitate internă/integritate;
- A concentra atenția asupra zonelor de risc – domeniilor/subdiviziunilor în care probabilitatea apariției conflictelor de interese este mai mare, a lua atitudine de opiniile respondenților despre atare subdiviziuni expuse în cadrul sondajelor organizate;
- A informa publicul despre rezultatele aplicării politicii, inclusiv prin publicarea rapoartelor/notelor informative pe pagina web.

Pentru alte autorități:

- Curtea de Conturi, Inspekția Financiară, – a publica pe paginile web rezultatele auditurilor și controalelor care includ suspiciuni de conflicte de interese, a comunica ANI despre atare conflicte;
- CNA, Grupul de monitorizare a SNIA - a asigura accesul mass-mediei și ONG-urilor la Platforma electronică de asigurare a integrității instituționale.

Anexa 5 (Tabele de sinteză) – Descărcați aici: [Anexa 5](#)

¹¹⁶ http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2020/06/Monitorizarea-politicilor_-DAIP_Etica-meritocrazia.pdf

7. Sistemul de petiționare

Cadrul legal relevant: Constituția Republicii Moldova din 29.07.94¹¹⁷, Codul administrativ al Republicii Moldova nr. 116/19.07.2018 (CA 116/2018)¹¹⁸; Codul civil al Republicii Moldova nr.1107 din 06.06.2002 (CC 1107/2002)¹¹⁹, Codul penal nr. 985 din 18.04.2002 (CP 985/2002)¹²⁰; Legea nr. 158 din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public (Legea 158/2008)¹²¹; Codul contravențional nr. 218 din 24.10.2008 (CC 218/2008)¹²²; Hotărârea Guvernului nr. 463 din 02.10.2019 cu privire la organizarea audienței (HG 463/2019)¹²³; Hotărârea Guvernului nr. 208 din 31.03.1995 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 (HG 208/1995)¹²⁴, Hotărârea Guvernului nr. 188 din 03.04.2012 privind paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua Internet (HG 188/2012).¹²⁵

Aspecte-cheie ale cadrului legal

Conducătorii entităților publice sunt responsabili de buna organizare și funcționare a sistemului de petiționare, urmând să întreprindă în acest scop o serie de măsuri, inclusiv:

- să asigure existența și aplicarea unui mecanism intern de funcționare a sistemului (regulament privind evidența, examinarea petițiilor și primirea persoanelor în audiență; subdiviziuni/persoane responsabile);
- să informeze publicul despre modul de exercitare a dreptului la petiționare (inclusiv prin intermediul paginii web, panourilor de informare ș.a.);
- să organizeze instruirea/familiarizarea funcționarilor cu prevederile cadrului legal din domeniu;
- să organizeze controlul asupra funcționării sistemului de petiționare, să analizeze periodic situația privind examinarea și soluționarea petițiilor și primirea în audiență a persoanelor;
- să prevină utilizarea abuzivă a sistemului de petiționare și să asigure protecția petiționarilor, iar în cazul identificării abaterilor/abuzurilor să întreprindă măsuri pentru a responsabiliza persoanele vinovate;
- să asigure transparența aplicării politicii, eventual prin publicarea rapoartelor/notelor informative pe pagina web a entității.

Codul administrativ 116/2018 stabilește o serie de exigențe pentru autoritățile publice ce țin de înregistrarea, evidența și soluționarea petițiilor, o obligație primară fiind instituirea unei subdiviziuni/desemnarea unei persoane responsabilă de relațiile cu publicul, în atribuțiile căreia intră inclusiv:

- primirea și înregistrarea petițiilor;
- transmiterea petițiilor spre soluționare subdiviziunilor de specialitate, cu indicarea termenului de expediere a răspunsului, pentru ca petiționarul să primească răspunsul în termenul legal;
- expedierea răspunsurilor petiționarilor; clasificarea și arhivarea petițiilor.

Potrivit aceluiași Cod, atribuțiile, organizarea și funcționarea subdiviziunii/persoanei responsabile urmează a fi stabilite printr-un regulament intern de activitate a autorității publice respective.¹²⁶

¹¹⁷ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=111918&lang=ro#

¹¹⁸ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=122610&lang=ro#

¹¹⁹ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=112573&lang=ro#

¹²⁰ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=122429&lang=ro#

¹²¹ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=120077&lang=ro#

¹²² https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=122585&lang=ro#

¹²³ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=117658&lang=ro#

¹²⁴ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=15956&lang=ro#

¹²⁵ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=103186&lang=ro#

¹²⁶ Art. 66 din Codul administrativ.

Codul obligă autoritățile publice să asigure buna organizare și desfășurare a procedurii administrative; primirea, înregistrarea și soluționarea petițiilor, precum și legalitatea deciziilor și comunicarea lor în termen legal.¹²⁷

Autoritățile publice trebuie să primească și să înregistreze imediat petiția sau alte documente depuse în cadrul procedurii administrative, nefiind în drept să refuze primirea lor doar din motiv că nu se consideră competente sau pentru că ar considera petiția ca fiind inadmisibilă sau neîntemeiată.¹²⁸ În cazul depunerii petițiilor sau a altor documente la sediul autorității publice, subdiviziunea responsabilă de relațiile cu publicul trebuie să elibereze dovada înregistrării lor. Petițiile depuse în scris sau prin fax se consideră a fi depuse odată cu înregistrarea lor în cadrul autorității publice. În cazul petițiilor/documentelor depuse în formă electronică, autoritatea publică este obligată să comunice în cel mult 2 zile, prin aceleași mijloace, numărul de înregistrare al petiției. Codul prevede că petițiile pot fi formulate și verbal, în cadrul programului de audiență cu publicul, acestea urmând a fi consemnate într-un proces-verbal și înregistrate de subdiviziunea sau persoana responsabilă de relațiile cu publicul.

În contextul utilizării mijloacelor electronice, autoritățile publice sunt obligate să ofere posibilitatea depunerii petițiilor on-line prin intermediul propriilor pagini web, iar petiționarul să primească automat dovada de înregistrare. Totodată, pentru a asigura celeritatea exercitării dreptului de petiționare, autoritățile publice pot oferi petiționarilor formulare de cereri, atât în format electronic, prin intermediul paginilor web, cât și în format tipărit, prin subdiviziunea/persoana responsabilă de relațiile cu publicul.¹²⁹

Codul administrativ stipulează că angajații autorităților publice sunt obligați să soluționeze numai petițiile care le sunt repartizate, fiindu-le interzis să le primească direct de la petiționari sau să intervină în soluționarea acestora în afara cadrului legal (încălcarea acestor dispoziții constituie abatere disciplinară).

În ce privește termenul general de examinare a petițiilor, acesta este de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel. Termenul poate fi prelungit cu cel mult 15 zile din motive justificate, fapt despre care trebuie să i se comunice petiționarului.

Prin **Hotărârea Guvernului 208/1995**¹³⁰ au fost aprobate *Instrucțiunile privind ținerea lucrărilor de secretariat referitoare la petițiile persoanelor fizice și juridice*, obligatorii pentru autoritățile administrației publice centrale și locale. Documentul stabilește un mod unic de ținere a lucrărilor de secretariat privind evidența și examinarea petițiilor persoanelor fizic și juridice, precum și efectuarea controlului asupra examinării petițiilor și primirii în audiență a persoanelor, stipulând o serie de cerințe, inclusiv:

- evidența, examinarea petițiilor, controlul asupra soluționării și păstrării lor, organizarea audienței petiționarilor trebuie puse în sarcina cancelariei, secretarului sau persoanei desemnate;
- lucrările de secretariat aferente petițiilor trebuie ținute separat de alte lucrări de secretariat;
- petițiile primite trebuie înregistrate în aceeași zi pe fișe de evidență și control, petițiile înregistrate - transmise spre examinare conducerii în ziua în care au fost primite;
- petițiile electronice se iau sub un control special, petițiile prezentate în audiență sunt înregistrate și examinate în modul stabilit;
- petițiile se transmit spre soluționare în baza autorizației conducătorului doar de către persoana responsabilă, cu indicarea executorilor în fișele de evidență și control. Transmiterea petițiilor dintr-o subdiviziune interioară în alta se efectuează doar cu autorizația conducătorului;
- toate datele privind examinarea petiției (amânarea termenelor, interpelarea suplimentară, înștiințarea executorului, data și indicele răspunsului etc.) trebuie incluse în fișa de evidență și control;

¹²⁷ Art. 68 din Codul administrativ.

¹²⁸ Art. 73 din Codul administrativ.

¹²⁹ Art. 75 din Codul administrativ.

¹³⁰ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=15956&lang=ro

- controlul examinării în termen a petițiilor trebuie pus în sarcina funcționarilor desemnați, obligați să asigure examinarea exhaustivă, reglementară și în termen a petițiilor și executarea deciziilor luate în legătură cu acestea;
- responsabilii de efectuarea controlului trebuie să avertizeze executorii, cu o săptămână înaintea expirării termenului, despre necesitatea prezentării rezultatelor. De asemenea, responsabilii trebuie să comunice săptămânal conducerii date privind nerespectarea termenelor de examinare a petițiilor;
- petițiile examinate, toate materialele pentru constituirea dosarelor se restituie responsabililor de ținerea lucrărilor de secretariat, cel târziu a doua zi după examinare. Constituirea și păstrarea dosarelor de către executori este interzisă;
- programul de audiență trebuie coordonat cu conducătorul entității și afișat într-un loc accesibil petiționarilor;
- evidența audiențelor petiționarilor și a cererilor, expuse verbal de aceștia, se ține pe fișele de evidență și control și în sistemul informațional automatizat;
- conducătorii entităților, subdiviziunilor interioare și lucrătorii aparatului de conducere sunt obligați să asigure integritatea documentelor cu privire la examinarea petițiilor;
- conducătorii entităților trebuie să analizeze sistematic tematica petițiilor, să generalizeze rezultatele examinării acestora, să ia măsuri pentru a înlătura cauzele și condițiile care generează petiții întemeiate;
- persoanele responsabile de ținerea lucrărilor de secretariat privind petițiile vor pregăti materialele pentru analiză și generalizare, le vor sistematiza sub formă de informații analitice și le vor prezenta conducătorilor de două ori pe an (nu mai târziu de 20 iulie și 20 ianuarie).
- ministerele, departamentele, instituțiile de stat, autoritățile administrației publice locale trebuie să organizeze și controleze sistematic lucrul cu petițiile și audiența în organele din subordine/teritoriu, să adopte decizii vizând înlăturarea neajunsurilor și îmbunătățirea acestei activități.

Hotărârea Guvernului 463/2019 cu privire la organizarea audienței stabilește că miniștrii și conducătorii altor autorități administrative centrale, precum și conducătorii și adjuncții conducătorilor subdiviziunilor structurale primesc persoane în audiență în *a treia zi de vineri a lunii*. Totodată, conducătorii ministerelor, altor autorități administrative centrale și autorităților din subordinea ministerelor trebuie:

- să țină sub control strict evidența și examinarea petițiilor, precum și respectarea programului de audiență;
- să ia sistematic în dezbatere rezultatele examinării petițiilor și primirii persoanelor în audiență, prezentând Guvernului anual, până la data de 20 ianuarie, informația pentru anul gestionar.

Hotărârea Guvernului 188/2012 privind paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua Internet stipulează că autoritățile administrației publice trebuie să ofere, prin intermediul paginii web, posibilitatea de interpelare a conducerii autorității, cu respectarea procedurii de petiționare stabilite de legislația în vigoare.¹³¹ De asemenea, documentul prevede că pagina web trebuie să includă informații despre orele de primire în audiență a cetățenilor și datele necesare privind modul de depunere a petițiilor.¹³²

Privitor la cadrul legal din domeniu este de remarcat că, urmare a adoptării Codului administrativ și abrogării legilor cu privire la petiționare, contenciosului administrativ, reglementările au devenit complexe și greu de înțeles pentru cetățenii simpli¹³³, ceea ce face necesară elaborarea unui ghid pentru cetățeni care i-ar ajuta să-și

¹³¹ Punctul 10 (4) din Regulamentul privind paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua Internet aprobat prin HG 188/2012.

¹³² Punctul 15 (9) din Regulament.

¹³³ Spre ex., urmare a abrogării Legii 190/94, nu mai există prevederi exprese despre drepturile petiționarilor să-și expună personal argumentele și/sau prezinte materiale suplimentare instituției/persoanei care examinează petiția, să ia cunoștință de materialele examinării; prevederile despre răspunderea pentru încălcarea legislației sunt dispersate în diferite legi, fiind dificil de găsit sancțiunile pentru refuzul neîntemeiat de a examina petiția sau târăgănarea examinării ei, adoptarea unor decizii ce contravin legislației, divulgarea informațiilor privind viața personală a petiționarului contra voinței lui, persecutarea petiționarului ș.a..

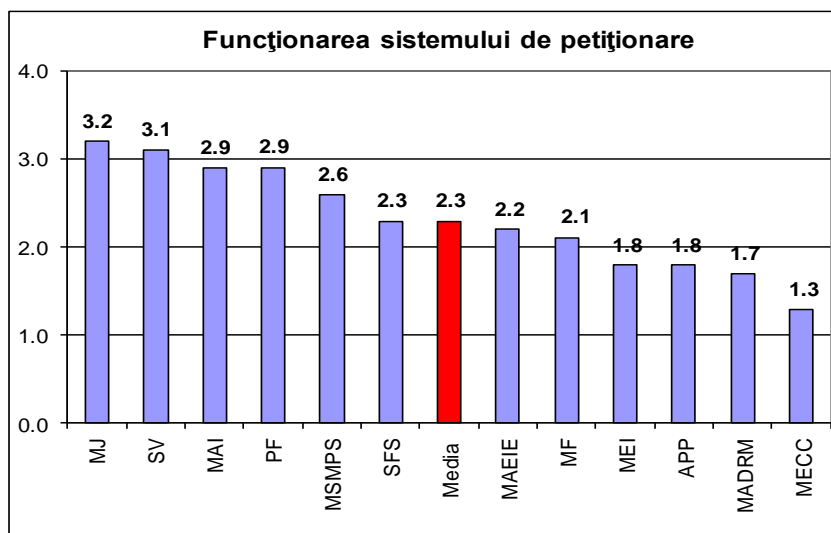
exercite și apere dreptul la petiționare. De asemenea, urmează a fi revizuită/actualizată Instrucțiunea cu privire la ținerea lucrărilor de secretariat privind petițiile aprobată prin HG 208/1995.

Răspunderea pentru încălcarea legislației din domeniu poate fi, după caz, disciplinară, contravențională, civilă sau penală (a se vedea, în speță, Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr.158/2008, art. 58 Sancțiunile disciplinare; Codul civil, art. 2006 Răspunderea pentru prejudiciul cauzat de o autoritate publică sau de o persoană cu funcție de răspundere; Codul contravențional, art. 71 Încălcarea legislației privind accesul la informație și cu privire la petiționare; Codul penal, art. 327 Abuzul de putere sau abuzul de serviciu, art. 328 Excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu, art. 329 Neglijența în serviciu).

Pornind de la cele sus-menționate, în cadrul monitorizării s-a ținut cont de următoarele aspecte: existența unor reguli/proceduri interne ce țin de evidența, examinarea petițiilor, primirea în audiență; aplicarea în practică a regulilor respective; controlul asupra examinării petițiilor și primirii în audiență; identificarea și sancționarea încălcărilor; transparența funcționării sistemului de petiționare; instruirea funcționarilor în domeniul petiționării; informarea cetățenilor despre modul depunerii, examinării petițiilor și primirii în audiență.

Constatări

Rezultatele monitorizării atestă că entitățile publice au întreprins măsuri pentru aplicarea politicii, rezultate mai bune fiind la MJ (3,2 puncte), SV (3,1), MAI și PF (câte 2,9), mai slabe – la MADRM (1,7), MECC (1,3), scorul mediu – 2,3 puncte.



Cu toate acestea, în domeniu există o serie de probleme. Cadrul legal revizuit în 2018 este complex și dificil de înțeles pentru cetățenii simpli, instrucțiunea privind ținerea lucrărilor de secretariat privind petițiile – învechită și lacunară. Managementul sistemului de petiționare lasă de dorit, având în vedere, în special, lipsa/neactualizarea actelor interne privind lucrul cu petițiile; controlul insuficient asupra ținerii lucrărilor de secretariat privind petițiile și asupra legalității examinării acestora; neaplicarea sancțiunilor pentru abaterile admise; nepublicarea rapoartelor privind examinarea petițiilor și primirea în audiență; instruirea insuficientă a personalului abilitat cu evidența și examinarea petițiilor. Entitățile remarcă probleme în funcționarea sistemelor informaționale în baza cărora țin evidența petițiilor. Modalitățile de petiționare online sunt valorificate insuficient.

Tabelele de sinteză care reflectă starea curentă în aplicarea politicii, constatările și propunerile individuale de îmbunătățire a situației în APC, sunt prezentate în Anexa 6.

1. Reguli interne privind evidența înregistrării, examinării petițiilor și primirii în audiență

Deși organizarea și funcționarea subdiviziunii responsabile de lucrul cu petițiile urmează a fi stabilite printr-un regulament intern, doar 2/3 din entitățile monitorizate au relatat despre existența unor asemenea regulamente

(MAEIE, MAI, MADRM, MEI, MECC, MF, SFS, PF), regulamentele nu sunt, de regulă, actualizate, conțin referințe la Legea cu privire la petiționare, abrogată odată cu intrarea în vigoare a Codului administrativ 116/2018.¹³⁴ Celelalte entități (MSMPS, MJ, SV, APP) au remarcat că se conduc de prevederile Codului administrativ 116/2018, HG 463/2019, HG 208/1995, nefiind clar dacă dispun de acte normative interne.

Doar trei entități au oferit copiile regulamentelor în baza cărora țin evidența, efectuează controlul petițiilor și primirea persoanelor în audiență (PF, MADRM, MEI), PF prezentând un document elaborat în baza Codului administrativ.

<p>Practici APC – Poliția de Frontieră</p>	<p>În PF, prin Ordinului nr. 475 din 10.07.2019 fost aprobată Procedura de sistem „Examinarea petițiilor” care stabilește modul de recepționare și evidență a petițiilor, examinarea și oferirea răspunsurilor, informarea publicului privind exercitarea dreptului la petiționare, prevenirea utilizării abuzive a sistemului de petiționare, analiza funcționării sistemului și asigurarea transparenței, colaborarea cu petiționarul și cu alte autorități sau instituții în legătură cu problemele expuse în petiții.</p> <p>Sunt de reținut, în special, următoarele momente:</p> <p>Controlul intern al respectării legislației la recepționarea și evidența petițiilor este pus în sarcina șefului subdiviziunilor de secretariat. Controlul intern al respectării legislației privind modul de examinare și soluționare a petițiilor se realizează prin coordonarea obligatorie a răspunsului la petiție de către conducătorul subdiviziunilor cărora prin competență le-au fost repartizate spre examinare petițiile, urmare a examinării petiției de executor.</p> <p>Transparența funcționării sistemului de petiționare se asigură prin plasarea informației pe pagina web (datele de contact ale instituției; modalitatea depunerii petiției; programul de audiență) și prin afișarea datelor despre modul de funcționare a sistemului de petiționare pe panourile de informații în spațiile accesibile publicului.</p> <p>Analiza activității privind funcționarea sistemului de petiționare. Responsabilii de evidența petițiilor, în comun cu responsabilii de controlul funcționării sistemului de petiționare își vor analiza activitatea pentru generalizarea rezultatelor monitorizării petițiilor parvenite, examinării și soluționării acestora.</p> <p>Responsabilii de ținerea lucrărilor de secretariat privind petițiile vor pregăti materialele necesare analizei și generalizării, le vor sistematiza în informații analitice. Rezultatele analizei vor fi prezentate conducerii pentru luarea măsurilor de înlăturare a cauzelor și condițiilor care generează revendicări întemeiate, precum și pentru lichidarea neajunsurilor în activitatea sistemului.</p>
---	---

În context, se recomandă elaborarea/actualizarea documentelor interne ce țin de lucrul cu petițiile și primirea în audiență în conformitate cu prevederile Codului administrativ. Ar fi oportună plasarea acestor documente pe pagina web a entităților la rubrica *Acte normative* sau *Petiții/Audiență*, pentru a facilita accesul la ele a petiționarilor, precum și pentru a permite eventualul schimb de experiență cu alte autorități publice.

2. Instruirea funcționarilor în domeniul petiționării

Deși în 2018 au intervenit modificări în legislația în domeniul petiționării (adoptat Codul administrativ 116/2018, abrogate legile cu privire la petiționare 190/94 și contenciosului administrativ 793/2000), fiind necesară familiarizarea funcționarilor cu noile prevederi legale, doar 60% din entitățile monitorizate au informat despre atare instruiți (MAI, MADRM, MJ, MSMPS, SFS, SV, PF). Alte autorități - MAEIE, MEI, MECC, MF au relatat că instruiți la acest subiect n-au fost organizate, iar APP n-a răspuns la întrebare. Informații complete despre instruiți (ex., ordinele în baza cărora au fost organizate instruirile, numărul persoanelor instruite, prestatorul serviciului de instruire) au fost oferite de MJ, SFS, SV, PF.

3. Înregistrarea, examinarea petițiilor și primirea în audiență

Toate entitățile monitorizate țin evidența petițiilor în baza sistemelor informaționale automatizate (SIA) e-Management a documentelor sau e-Petiții, oferind, în mare parte, informații despre petițiile înregistrate, examinate și despre primirea persoanelor în audiență.

¹³⁴ Regulamentele MADRM, MEI, MAEIE, MECC, MF, MAI (MAI a relatat că un document actualizat va fi aprobat până la finele 2020).

Înregistrarea petițiilor. Potrivit informațiilor prezentate, pe parcursul 2018-2019 entitățile monitorizate au primit și înregistrat 52864 petiții, inclusiv 332 petiții repetate (0,6% din totalul petițiilor înregistrate), 377 petiții anonime (0,7%) (*Anexa 1 – Tabel de sinteză, pagina Statistici*).

În profilul entităților, o pondere mai înaltă a *petițiilor repetate* se atestă la MECC (în medie pe 2018-2019 – 3,6% din totalul petițiilor înregistrate) și PF (5,3%), eventual acestea au fost expediate în speranța soluționării problemelor după frecvențele schimbări ale guvernărilor din această perioadă. Trezește îngrijorare ponderea înaltă a petițiilor anonime la MECC, în 2018-2019 aceasta a constituit în medie cca 15%.

Deși majoritatea entităților monitorizate oferă posibilitatea depunerii petițiilor online, inclusiv prin intermediul paginilor web, doar 4,4% din totalul petițiilor sunt electronice.¹³⁵

Entitățile publice utilizează diferite SIA de management al documentelor/petițiilor, însă unele informații statistice sunt și acum colectate și generalizate manual. Nu există un sistem de indicatori care ar permite generalizarea situației privind lucrul cu petițiile în entitățile publice, compararea stării de lucru în diferite entități sau în subdiviziunile unei entități publice. În acest sens, este necesară modernizarea SIA existent/te sau, eventual, elaborarea unui SIA nou (cu suportul Serviciul Tehnologia Informației și Securitate Cibernetică sau/și a donatorilor străini, și cu respectarea prevederilor legale ce țin de funcționarea și utilizarea unor atare sisteme (concept tehnic, regulament, politici de asigurare a protecției datelor cu caracter personal). Sistemul ar trebui să permită generarea diferitor tipuri de dări de seamă, inclusiv în profilul entităților din subordine (de ex., tipurile petițiilor primite/examinate, categoriile petiționarilor, timpul examinării petițiilor, modul soluționării, sancțiuni aplicate etc.). Sistemul ar trebui să ofere și petiționarilor posibilitatea de a vizualiza etapele procesului de examinare a petiției, funcționarii responsabili de examinarea petițiilor, soluționarea lor etc.

Examinarea petițiilor. În 2018-2019 în entitățile monitorizate au fost examinate 48249 petiții, din ele circa 6% – cu depășirea termenului. Cei mai înalți indici ai petițiilor examinate cu depășirea termenilor se atestă la MSMPS (în medie pe 2018-2019 – 17,7% din totalul petițiilor examinate), MECC (15,7%), MJ (10,6%), MF (9,7%), MEI (17,7% în 2018). Este de remarcat că în entitățile enunțate n-au fost aplicate careva sancțiuni pentru neexaminarea în termen a petițiilor.

Primirea în audiență. Potrivit datelor oferite de entități, pe parcursul 2018-2019 au fost înregistrate în audiență 2747 persoane¹³⁶, primite în audiență - 3379 persoane¹³⁷. 4/5 din entitățile monitorizate țin evidența audienței persoanelor (MAI, MAEIE¹³⁸, MF, MJ, SFS, SV, PF, APP, MSMPS, MEI¹³⁹), iar MADRM și MECC au menționat că *nu țin evidența/nu duc statistica* acestor informații. De reținut că APP a informat despre *numărul mediu lunar* al persoanelor înscrise și primite în audiență, de aici am putea presupune că în această perioadă entitatea n-a ținut, eventual temporar, evidența/registrul audienței persoanelor.

Marea parte a entităților care țin evidența audiențelor au informat despre audierea tuturor persoanelor programate¹⁴⁰, excepție fiind MSMPS (în 2018 au fost primiți în audiență 30% din cei programați, în 2019 – 68,6%), SV (2018 – 76,7%, 2019 – 87,1%) și MJ (2018 – 86,3 și 93,4%).

În acest context MADRM și MECC urmează să asigure evidența persoanelor înscrise și primite în audiență, inclusiv pe fișele de evidență și control și în sistemul informațional utilizat. De asemenea, entităților monitorizate li se recomandă să includă în regulamentele interne care reglementează lucrul cu petițiile un compartiment aparte privitor la organizarea audienței persoanelor, implicit evidența acestora.

¹³⁵ Cele mai multe petiții electronice au fost înregistrate la SV (în medie, cca 41% din petițiile înregistrate în 2018-2019) și APP (100% din petițiile înregistrate în 2019).

¹³⁶ MAEIE n-a oferit numărul persoanelor înscrise în audiență.

¹³⁷ În unele entități, de ex., MAI efectiv au fost primite în audiență mai multe persoane decât s-au programat, inclusiv în timpul deplasărilor conducătorilor în teritoriu.

¹³⁸ Deși ministerul a prezentat numărul persoanelor primite în audiență, numărul celor înregistrate pentru audiență n-a fost oferit.

¹³⁹ MEI a relatat că în această perioadă *n-au fost persoane înscrise în audiență*.

¹⁴⁰ Potrivit datelor oferite, pe parcursul 2018-2019, în audiență în entitățile monitorizate au fost înregistrate 2747 persoane (MAEIE n-a oferit date privind persoanele înscrise în audiență), primite în audiență - 3379 persoane.

4. Controlul examinării petițiilor și primirii în audiență

Potrivit legislației, autoritățile publice trebuie să asigure primirea, înregistrarea, soluționarea petițiilor, precum și **legalitatea deciziilor luate**. În acest sens, conducătorii entităților publice au obligația de a analiza sistematic tematica petițiilor, generaliza rezultatele examinării acestora, lua măsuri pentru a înlătura cauzele și condițiile care generează petiții întemeiate. Surse de informații pentru conducători sunt, în special, rezultatele controalelor efectuate de responsabilii de ținerea lucrărilor de secretariat privind petițiile și informațiile analitice elaborate de către aceștia¹⁴¹, datele oferite de conducătorii subdiviziunilor cărora prin competență le-au fost repartizate spre examinarea petițiilor¹⁴², rezultatele auditurilor interne.

Fiind solicitate să informeze dacă au efectuat controlul examinării petițiilor și primirii în audiență, doar cca 40% din entitățile monitorizate au confirmat efectuarea (MJ, MAI, SV, MAEIE, MSMPS), celelalte – susțin că n-au efectuat careva controale (MADRM, MECC, MEI, MF, SFS, PF) sau n-au oferit răspuns (AAP). Din conținutul unor răspunsuri precum că entitatea *n-a efectuat controlul, dar a monitorizat procesul examinării/realizării petițiilor, n-a fost supusă verificărilor*, am putea presupune că unele entități interpretează eronat cerințele de efectuare a controlului asupra examinării și soluționării petițiilor, inclusiv din cauza prevederilor lacunare și învechite ale Instrucțiunii privind ținerea lucrărilor de secretariat referitoare la petițiile persoanelor fizice și juridice.

De remarcat că MJ și SV au relatat și despre efectuarea unor misiuni de audit intern privind funcționarea sistemului de petiționare, oferind raportul de audit sau un extras din acesta (detalii - în următorul tabelul).

APC	Misiuni de audit intern privind funcționarea sistemului de petiționare (descriere succintă)
SV	<p>În 2019 efectuată misiunea de audit "Evaluarea procesului de reprezentare a intereselor SV" (auditată perioada 2018 - sem. I 2019), unul din obiective - evaluarea procesului de examinare a petițiilor. SV a oferit un extras din constatările auditului, în el fiind reflectate rezultatele verificării <i>Registrului petițiilor</i> și examinării a 90 petiții la care în registru, la rubrica executare, nu se conțineau mențiuni.</p> <p><i>Printre abateri:</i> depășiri ale termenului de examinare a petițiilor (0,62% din totalul petițiilor înregistrate), neprezentarea actelor confirmative privind soluționarea petițiilor (2,6%). Cauze: petițiile repartizate tardiv către executori; evidența petițiilor nu este ținută în SIA de gestiune a documentelor, ce ar permite atenționarea despre finalizarea termenului de executare; proiectul răspunsului la petiții este elaborat în termen, dar aprobarea finală – după expirarea acestuia. <i>Printre recomandări:</i> înregistrarea petițiilor în SIA „E-Management”, includerea în rapoartele săptămânale a datelor privind nerespectarea termenelor de examinare a petițiilor, completarea procedurilor interne ale SV.</p>
MJ	<p>În 2018 efectuată misiunea de audit „Evaluarea sistemelor de informare și comunicare internă și externă”. Scopul: verificarea respectării cadrului legal ce ține de sistemul de petiționare, a politicilor și procedurilor aplicate, creșterea eficienței activităților. Au fost evaluate procesul de înregistrare și evidență a petițiilor, modul de organizare a audienței, identificate abateri, formulate recomandări.</p> <p><i>Printre abateri:</i> neprezentarea rapoartelor săptămânale despre nerespectarea termenelor de examinare a petițiilor; neprezentarea de 2 ori pe an a analizelor privind recepționarea/examinarea petițiilor; neactualizarea datelor de pe web privind primirea în audiență. <i>Printre recomandări:</i> asigurarea respectării cerințelor de prezentare a rapoartelor săptămânale despre nerespectarea termenelor de examinare a petițiilor, a analizelor semestriale privind recepționarea și examinarea petițiilor, aprobarea unui program al audienței cetățenilor, rectificarea erorilor de pe web a conform ultimelor modificări în activitatea instituției.</p>

¹⁴¹ Persoanele responsabile urmează să asigure examinarea exhaustivă, reglementară și în termen a petițiilor și executarea deciziilor luate; să avertizeze executorii, cu o săptămână înaintea expirării termenului, despre necesitatea prezentării rezultatelor; să comunice săptămânal conducerii date privind nerespectarea termenelor de examinare a petițiilor; să pregătească informații analitice și să le prezinte conducătorilor de două ori pe an (nu mai târziu de 20 iulie și 20 ianuarie).

¹⁴² Aceștia trebuie să coordoneze răspunsul la petiție formulat de persoana care a examinat petiția/executor.

În ce privește **identificarea și sancționarea încălcărilor**, doar o singură entitate - MAI a informat despre abateri identificate și sancțiuni aplicate în 2019¹⁴³, APP – n-a răspuns la întrebare, iar celelalte entități au relatat că abateri n-au fost, respectiv nu s-au aplicat sancțiuni (MAEIE, MADRM, MEI, MECC, MF¹⁴⁴, MJ, MSMPS, SFS, SV, PF). Deși într-o serie de autorități se atestă indici înalți ai petițiilor examinate cu depășirea termenului (MSMPS, MECC, MJ, MF)¹⁴⁵ și, urmare a misiunilor de audit intern, identificate abateri de la prevederile legale (SV, MJ)¹⁴⁶, în entitățile enunțate n-au fost luate careva măsuri de sancționare a persoanelor responsabile.

Lipsa controlului convenit asupra funcționării sistemului de petiționare trezește îngrijorare, întrucât eventualele abateri, inclusiv nerespectarea termenilor de examinare a petițiilor, examinarea petițiilor în situații de conflicte de interese, divulgarea informațiilor privind viața personală a petiționarilor contrar voinței acestora, persecutarea petiționarilor ș.a. ar putea rămâne neidentificate și nesancționate, iar drepturile petiționarilor - neprotejate. În acest context conducătorii entităților publice trebuie să organizeze efectuarea controlului asupra examinării petițiilor și primirii în audiență (inclusiv comunicarea săptămânală către conducere a datelor despre nerespectarea termenelor de examinare a petițiilor, prezentarea semestrială a informațiilor privind examinarea petițiilor și primirea în audiență); să dispună, după caz, realizarea misiunilor de audit intern privind funcționarea sistemului de petiționare; să analizeze sistematic situația din domeniu, și în cazul identificării abaterilor – să responsabilizeze persoanele vinovate.

5. Rapoarte privind examinarea petițiilor și primirea în audiență, transparența acestora

Având în vedere că responsabilii de ținerea lucrărilor de secretariat privind petițiile trebuie să perfecteze informații analitice privind evidența, examinarea petițiilor și primirea în audiență și să le prezinte conducerii semestrial (nu mai târziu de 20 iulie și 20 ianuarie), entitățile monitorizate au fost solicitate să răspundă dacă perfectează atare rapoarte, precum și să ofere copiile/link-urile unde acestea ar putea fi vizualizate. Doar jumătate din entitățile monitorizate (MAEIE, MAI, MSMPS, MJ, SV, PF) au informat despre elaborarea rapoartelor, unele din ele menționând că le prezintă semestrial la Cancelaria de Stat, 1/3 din entități – că n-au elaborat asemenea rapoarte (MADRM, MEI, MF, SFS), iar APP și MECC n-au răspuns la întrebare. Entitățile care susțin că au elaborat rapoarte nu le-au făcut publice/nu le-au plasat pe pagina web.

De remarcat că SV s-a referit în acest context la Raportul misiunii de audit intern efectuată în 2019, document diferit de cel ce trebuie prezentat semestrial conducerii entității. SFS, deși a informat că n-a perfectat atare rapoarte, are pe pagina web informații succinte despre examinarea petițiilor, inclusiv sancțiunile aplicate.¹⁴⁷

În context autoritățile trebuie să respecte cerințele de elaborare și prezentare conducerii, semestrial, a informațiilor/rapoartelor privind examinarea petițiilor și primirea în audiență, precum și să le plaseze pe paginile web. De asemenea, se recomandă plasarea pe web a rezultatelor/sintezei auditurilor interne privind funcționarea sistemului de petiționare.

6. Informarea cetățenilor despre organizarea audienței, depunerea și examinarea petițiilor

Pornind de la exigențele actelor normative¹⁴⁸, entitățile monitorizate au fost rugate să comunice cum informează cetățenii despre depunerea, examinarea petițiilor și primirea în audiență. Informația oferită de entități a fost confruntată cu datele de pe paginile web ale acestora (potrivit situației la 26.08.20).¹⁴⁹

¹⁴³ Potrivit MAI, în 2019 au fost identificate 16 încălcări, sancționați 16 funcționari, inclusiv 2 - sancționați disciplinar, 9 – redus sporul de performanță, 4 – angajați atenționați, 1 – întocmit proces-verbal.

¹⁴⁴ Potrivit MF, în 2018 - 2019 n-au fost sancționați funcționari în legătură cu încălcarea legislației privind petiționarea.

¹⁴⁵ Ponderea petițiilor examinate cu depășirea termenului constituie, în medie pe 2018-2019, la MSMPS – cca 17,7%, MECC – 15,7%, la MJ – 10,6%, la MF – 9,7%.

¹⁴⁶ Misiunile de audit au acoperit perioada de referință (2018- 2019) sau, cel puțin, o parte din aceasta.

¹⁴⁷ <https://www.sfs.md/Upload/LinkedPDF/anexa%20nr.1%20trim.2%202020.pdf>

Toate entitățile utilizează în scopul informării paginile web, unele din ele și panourile de informare din incintă, în SV informațiile sunt oferite și la Centrul de Apel. De remarcat că în unele autorități orarul audiențelor lipsește (MAEIE), nu este actualizat/nu corespunde prevederilor HG 463/2019 (MAI, MADRM, APP, SFS). La rubricile ce țin de petiții în calitate de acte relevante este indicată Legea cu privire la petiționare 190/94¹⁵⁰ (MAEIE, MAI, MF, MSMPS, APP). În acest sens, informații complete, actualizate le oferă MEI, MJ, SV, PF.

Practici APC	<p>MEI: informarea – prin intermediul paginii web. Verificarea atestă că la rubrica <i>Contacte/Audiența cetățenilor</i> este plasat orarul de primire în audiență a ministrului și secretarilor de stat, fiind inserate datele de contact (tel., e-mail) pentru programare. Orarul corespunde prevederilor HG 463/2019 (a treia zi de vineri a lunii). Este indicat Ordinul nr.131/2020 în baza căruia se organizează audiența cetățenilor, precum și datele de contact ale Secției management documente. La rubrica <i>Contacte/Petiții on-line</i> este explicat modul de expediere a petiției online.</p>
	<p>MJ: informarea – prin intermediul paginii web oficiale, panoului de informare din incinta MJ. La rubrica <i>Contacte</i> a paginii web este inserat orarul de primire în audiență a persoanelor (ordinul MJ nr. 8 din 22.01.20 cu referire la HG 463/2019), datele de contact (e-mail, tel.) ale responsabililor și adresa MJ. Pe banner-ul <i>Petiții</i> sunt plasate informații privind modul depunerii petițiilor, cadrul legal relevant (în speță, Codul administrativ), datele de contact (adresa, e-mail) pentru expedierea petițiilor.</p>
	<p>SV: informarea – prin intermediul paginii web, Centrului de Apel (în cazul petițiilor). La rubrica <i>Contacte/Petiții și audiență</i> a paginii web este plasat orarul primirii în audiență a cetățenilor de către Directorul General și de șefii birourilor vamale teritoriale (conform HG 463/2019), explicat modul înscrierii în audiență, indicate datele de contact (adresa SV, nr. de tel și e-mail). La aceeași rubrică este plasată informația privind modul depunerii petițiilor, cu referire la Codul administrativ.</p>
	<p>PF: informarea – prin intermediul paginii web, panourilor de informare. Verificarea paginii web arată că la rubrica <i>Informație publică/Audiența cetățenilor</i> este inserat orarul primirii în audiență de către șeful și adjuncții PF, cu referință la HG 643/2019, datele de contact (tel, e-mail) pentru înscriere în audiență. La rubrica <i>Informație publică/Petiții, sesizări</i>, cu referire la Codul administrativ este explicat modul de expediere a petițiilor electronice și pe suport de hârtie, de examinare a acestora, datele de contact (tel, e-mail, adresă) pentru recepționarea lor.</p>

În acest context autorităților publice li se recomandă revizuirea orarului de primire în audiență (aducerea în conformitate cu HG 463/2019), actualizarea datelor de pe pagina web privitoare la cadrul legal relevant, orarul audienței, plasarea informațiilor de contact pentru înscrierea în audiență (tel., e-mail) și persoana responsabilă.

7. Posibilitatea interpelării/conducerii prin pagina web, ”clientul misterios”

Potrivit legislației, APC trebuie să ofere persoanelor posibilitatea interpelării conducerii prin intermediu paginii web.¹⁵¹ Verificarea paginilor web arată că toate entitățile monitorizate oferă această posibilitate. Unele din ele au plasat pe pagina web link-urile adreselor e-mail ale cancelariei/subdiviziunii management a documentelor (MAEIE, MJ, SV, PF), altele, după caz, – și formulare standard ale petițiilor online, cu explicarea modului expedierii și examinării acestora (MAI, MADRM, MECC, MF, MSMPS, SFS, APP, MEI¹⁵²). Având în vedere fluxul redus al petițiilor electronice, avantajele circuitului electronic al documentelor, mai ales în perioada restricțiilor impuse în legătură cu pandemia COVID, este recomandabilă promovarea în rândul populației a expedierii petițiilor electronice. În acest sens, suplimentar la plasarea pe pagina web a formularului online al petiției și mențiunilor despre modul examinării lor, entitățile ar trebui să ofere posibilitatea încărcării documentelor aferente petițiilor, precum și să asigure confirmarea recepționării formularelor completate și a anexelor la ele.

¹⁴⁸ Potrivit HG 188/2012, APC trebuie să plaseze pe pagina web informații despre orele de primire în audiență a cetățenilor și datele privind modul de depunere a petițiilor. Conform HG 463/19, miniștrii și conducătorii altor autorități administrative centrale, precum și conducătorii și adjuncții conducătorilor subdiviziunilor structurale primesc persoane în audiență în *a treia zi de vineri a lunii*.

¹⁴⁹ Rezultatele verificării inițiale a conținutului paginilor web ale APC pot fi vizualizate în raportul TI-Moldova ”Monitorizarea politicilor anticorupție în APC: Asigurarea accesului la informații prin intermediul paginilor web ale autorităților publice, Transparența decizională”, http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2020/07/Raport-monitorizare_WEB_Transparența-decizională.pdf

¹⁵⁰ Legea a fost abrogată odată cu intrarea în vigoare a Codului administrativ 116/2018 (din 01.04.2019).

¹⁵¹ HG 188/2012.

¹⁵² MEI utilizează în acest scop formularul petiției online.

În vederea aplicării *tehnicii client misterios*, la 19.08.20, în adresa secretariatului/cancelariei entităților monitorizate au fost expediate mesaje electronice cu solicitarea înscrierii în audiență. 2/3 din entități au oferit răspuns și au explicat procedura programării (PF, APP, MSMPS, MJ, SV, MF, MAEIE, MAI), iar 1/3 - au ignorat mesajul (MADRM, MEL, MECC, SFS). Privitor la celeritatea expedierii răspunsurilor, cinci autorități - PF, APP, MSMPS, MJ, MAEIE le-au oferit în 2 zile de la recepționare.

Evaluarea nivelului de satisfacție a petiționarilor. La aprecierea calității sistemului de petiționare a autorităților publice sunt importante opiniile și experiențele persoanelor care au adresat petiții ori au solicitat primirea în audiență, acestea putând a fi analizate în bază de sondaje. În 2018-2019 entitățile monitorizate n-au evaluat nivelul de satisfacție a petiționarilor. Unele dintre entități prestatoare de servicii au început să evalueze satisfacția persoanelor vis-a-vis de calitatea serviciilor prestate: spre exemplu, MAI și FP au plasat pe pagina web (rubrică *Platforma de idei*)¹⁵³ un formular în care beneficiarii serviciilor pot aprecia calitatea, eficiența acestora și expune sugestiile (li se oferă și posibilitatea atașării documentelor), SV – un chestionar privind evaluarea calității serviciilor autorității vamale¹⁵⁴, SFS planifică să evalueze satisfacția contribuabililor până la finele 2020. În mod similar, conducătorii entităților publice ar trebui să fie la curent cu rezultatele chestionării petiționarilor, iar pentru a conferi sondajelor mai multă credibilitate, acestea ar putea fi realizate cu suportul organizațiilor societății civile.

8. Controlul respectării legislației în entitățile subordonate Guvernului

Conducătorii ministerelor, altor autorități administrative centrale și din subordinea ministerelor trebuie să prezinte Guvernului anual, până la 20 ianuarie, rezultatele examinării petițiilor și primirii persoanelor în audiență pentru anul precedent. Ar fi firesc ca, la nivel de Guvern, aceste informații să fie generalizate și analizate, evaluate performanțele manageriale, identificate eventuale probleme și găsite soluții pentru depășirea acestora. În funcție de caz, subiectul ar putea fi discutat în ședințe de Guvern, iar rapoartele privind funcționarea sistemului de petiționare – făcute publice.

În acest context Cancelaria de Stat a fost solicitată să informeze dacă a controlat respectarea legislației în domeniul petiționării în entitățile din subordinea Guvernului, dispune de un sistem de indicatori pentru a evalua performanța managerilor, a identificat eventuale probleme în funcționarea sistemului de petiționare, a întreprins careva măsuri pentru a îmbunătăți calitatea acestuia.

Cancelaria de Stat a relatat că efectuează controlul asupra respectării legislației în entitățile din subordinea Guvernului, oferind link-urile unor rapoarte succinte¹⁵⁵ care reflectă, în linii generale, examinarea petițiilor adresate Guvernului și audiență persoanelor în Cancelaria de Stat.¹⁵⁶ Totuși, în aceste rapoarte nu este generalizată/analizată situația în entitățile publice precum sunt ministerele, nu sunt identificate eventuale probleme/vulnerabilități și propuse soluții. Cancelaria de Stat a remarcat că SIA e-Documente pe care îl utilizează nu permite generalizarea informațiilor despre funcționarea sistemului de petiționare și evaluarea performanțelor entităților din subordinea Guvernului. Totodată, Cancelaria de Stat a relatat că, în perioada 2018 - prezent, subiectul examinării petițiilor n-a fost discutat la ședințele Guvernului.

În acest context este recomandabilă întărirea controlului Cancelariei de Stat asupra respectării de către autoritățile administrației publice centrale a legislației în domeniul petiționării; elaborarea și utilizarea unui set de indicatori care ar permite evaluarea performanței entităților publice în funcționarea sistemului de petiționare; publicarea raportului privind rezultatele controlului pe pagina web a Cancelariei de Stat; punerea în discuție a problemelor identificate în funcționarea sistemului de petiționare la ședințe de Guvern.

¹⁵³ <https://mai.gov.md/platforma-de-idei-mai>

¹⁵⁴ <https://www.surveymonkey.com/r/M3WPJTX>

¹⁵⁵ https://gov.md/sites/default/files/nota_anuala.2018docx.pdf

https://gov.md/sites/default/files/nota_anuala.2019.pdf

¹⁵⁶ Rapoartele reflectă, în special, dinamica petițiilor și cetățenilor audiați, redirectionarea petițiilor, problemele invocate frecvent de petiționari.

Concluzii

Rezultatele monitorizării atestă că entitățile publice au întreprins măsuri în vederea aplicării politicii, cu toate acestea, în acest domeniu există o serie de probleme. Urmare a revizuirii cadrului legal în 2018, reglementările au devenit complexe și greu de înțeles pentru cetățenii simpli. Instrucțiunile privind ținerea lucrărilor de secretariat privind petițiile persoanelor fizice și juridice aprobate în 1995 sunt învechite și lacunare.

Managementul sistemului de petiționare lasă de dorit. 2/3 din entitățile monitorizate susțin că dispun de regulamente interne privind lucrul cu petițiile, majoritatea nefiind actualizate. Deși în 2018 au intervenit modificări în cadrul legal din domeniu, fiind necesare instruirii pentru funcționari, 40% din entități nu le-au organizat. Circa 60% din entități susțin că n-au efectuat controlul asupra funcționării sistemului de petiționare (asupra evidenței procesului de înregistrare, examinării petițiilor și primirii în audiență, precum și legalității luării deciziilor). În jumătate din entitățile monitorizate se atestă o pondere înaltă a petițiilor examinate cu depășirea termenilor, au fost identificate nereguli în urma auditurilor interne, cu toate acestea, entitățile au relatat că n-au depistat abateri și n-au aplicat sancțiuni. Doar jumătate din entități au informat despre elaborarea rapoartelor privind funcționarea sistemului de petiționare, acestea nefiind plasate pe pagina web.

Deși entitățile oferă posibilitatea depunerii petițiilor online, inclusiv prin intermediul paginilor web, aceasta opțiune este valorificată slab de către petiționari. Cu toate că evaluarea nivelului satisfacției petiționarilor privind funcționarea sistemului de petiționare ar putea contribui la îmbunătățirea calității sistemului, nicio entitate n-a realizat în acest scop careva sondaje.

Entitățile publice utilizează diferite SIA pentru a efectua managementul documentelor/petițiilor, sunt cazuri când acestea nu satisfac cerințelor actuale de sistematizare și de analiză a informațiilor, unele date statistice privind funcționarea sistemului de petiționare sunt și acum colectate manual.

Controlul efectuat de Cancelaria de Stat privind funcționarea sistemului de petiționare în autoritățile guvernamentale, inclusiv entitățile monitorizate pare a fi insuficient: nu există un sistem de indicatori care ar permite evaluarea performanțelor entităților publice; SIA utilizat nu permite generalizarea datelor despre funcționarea sistemului de petiționare și evaluarea performanțelor manageriale; raportul privind rezultatele controlului respectării de către entități a legislației din domeniu nu este publicat pe pagina web a Cancelariei; subiectele ce țin de funcționarea sistemului de petiționare nu sunt puse în discuție la ședințe de Guvern.

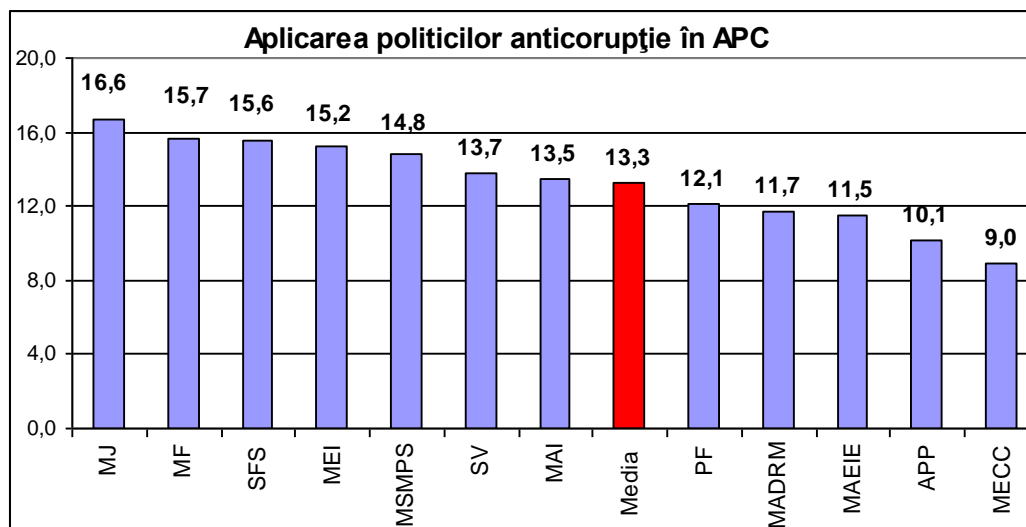
Recomandări

- Actualizarea cadrului normativ privind ținerea lucrărilor de secretariat privind petițiile persoanelor fizice și juridice;
- Elaborarea/actualizarea de către entitățile publice a documentelor interne privind lucrul cu petițiile și primirea în audiență, plasarea lor pe pagina web pentru a permite schimbul de experiență între entități;
- Asigurarea efectuării în entitățile publice a controlului asupra lucrărilor de secretariat privind petițiile (cu prezentarea conducerii a informațiilor săptămânale și semestriale prevăzute), precum și asupra legalității deciziilor luate;
- Efectuarea unor misiuni de audit intern privind funcționarea sistemului de petiționare și publicarea pe pagina web a sintezei/rezumatului raportului de audit;
- Analiza sistematică de către conducătorii entităților publice a situației privind funcționarea sistemului de petiționare în baza rezultatelor controalelor și auditurilor efectuate și, în cazul identificării abaterilor, – responsabilizarea persoanelor vinovate;
- Revizuirea orarului de primire în audiență conform HG 463/2019, excluderea erorilor și actualizarea datelor de pe paginile web (cadrul legal relevant, orarul audienței), plasarea datelor de contact pentru înscrierea în audiență (tel., e-mail) și persoana responsabilă;
- Asigurarea instruirii continue a funcționarilor antrenați în procesul de ținere a evidenței și examinării petițiilor, cu precădere, prin metode online;

- Familiarizarea populației cu prevederile cadrului legal din domeniu, în special, elaborarea unui ghid explicit și prietenos privind funcționarea sistemului de petiționare;
- Promovarea în rândul populației a avantajelor expedierii petițiilor electronice; oferirea posibilității de a atașa la formularele online a petițiilor de pe paginile web a entităților publice, a documentelor aferente;
- Sporirea transparenței în aplicarea politicii, în special, prin plasarea pe pagina web a entităților publice a informației/raportului anual privind examinarea petițiilor și primirea persoanelor în audiență;
- Evaluarea periodică, în baza sondajelor, a nivelului de satisfacție a petiționarilor privind funcționarea sistemului de petiționare. Pentru a conferi sondajelor mai multă credibilitate, realizarea lor cu suportul ONG;
- Modernizarea SIA existent/te de management al documentelor/petițiilor sau, eventual, elaborarea unui SIA nou, cu respectarea prevederilor legale ce țin de funcționarea și utilizarea unor atare sisteme (concept tehnic, regulament etc.). Sistemul ar trebui să permită generarea diferitor tipuri de dări de seamă pentru autorități, inclusiv în profilul entităților din subordine, precum și să asigure accesul petiționarilor pentru a putea vizualiza etapa procesului de examinare a petiției, funcționarul/ii responsabili de examinarea petițiilor, soluționarea lor etc.
- Fortificarea controlului Cancelariei de Stat asupra respectării de către AAPC a legislației în domeniul petiționării, elaborarea și utilizarea unui set de indicatori care ar permite evaluarea performanței entităților publice în funcționarea sistemului de petiționare, publicarea raportului privind rezultatele controlului pe pagina web a Cancelariei de Stat, punerea în discuție a problemelor identificate în funcționarea sistemului de petiționare la ședințe de Guvern.

Anexa 6 (Tabele de sinteză) – Descărcați aici: [Anexa 6](#)

Clasamentul final al APC monitorizate privind aplicarea politicilor anticorupție¹⁵⁷



¹⁵⁷ Pentru a generaliza rezultatele entităților publice pe politicile anticorupție monitorizate, au fost însumate punctajele atribuite autorităților în profilul fiecărei politici și întocmit următorul clasament.