



# Observator de politici publice

## Politici responsabile pentru dezvoltare durabilă

*Observatorul de politici publice cuprinde analiza unor proiecte de acte normative de sensibilitate sporită din agendele Executivului și Legislativului din Republica Moldova, precum și a unor informații publice, pentru a identifica aspectele care ar putea afecta interesul public și pentru a îmbunătăți politicile publice.*

*Documentul a fost realizat în cadrul proiectului „Mobilizarea societății civile pentru monitorizarea și sesizarea asupra integrității instituțiilor statului și activităților anticorupție în Moldova” implementat de Transparency International – Moldova cu suportul Secției Justiție Penală și Aplicare a Legii a Ambasadei Statelor Unite ale Americii la Chișinău. Opiniile exprimate aparțin autorilor și nu reflectă neapărat poziția donatorului.*

### Proiectul Programului național de integritate și anticorupție pentru anii 2024-2028 poate fi îmbunătățit

#### Contextul general

În decembrie 2023, Parlamentul a supus consultării publice Proiectul de hotărâre privind aprobarea Programului național de integritate și anticorupție pentru anii 2024-2028 și a Planului de acțiuni pentru implementarea Programului național de integritate și anticorupție pentru anii 2024-2028.<sup>1</sup>

Potrivit autorilor, mai mulți deputați din Frațiunea parlamentară „Partidul Acțiune și Solidaritate”, Programul a fost elaborat de către Centrul Național Anticorupție. Elaborarea și promovarea Programului a fost condiționată de necesitatea asigurării continuității politicilor de prevenire și combatere a corupției la nivel național. Actuala Strategie națională de integritate și anticorupție pentru anii 2017-2023, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr. 56/2017 și modificată prin Hotărârea Parlamentului nr. 241/2021, ajunge la termen și, începând cu anul 2024, nu există un alt document de politici anticorupție aplicabil la nivel național.

Pornind de la Nota informativă la Proiect, Programul a fost conceput în vederea consolidării sistemului național

de prevenire și combatere a corupției prin dezvoltarea culturii integrității în sectorul public și privat. La conceptualizarea noului document de politici s-a ținut cont de progresele înregistrate, deficiențele de realizare, acțiunile restante din Strategia națională de integritate și anticorupție pentru anii 2017-2023.

Programul este constituit din 10 capitole, și anume:

- Introducere;
- Analiza situației;
- Standarde internaționale și exemple de bune practici;
- Scopul Programului și obiective generale;
- Impactul;
- Estimarea costurilor;
- Sursa de finanțare;
- Riscuri de implementare;
- Autorități și instituții responsabile;
- Proceduri de raportare.

Planul concretizează:

- Acțiunile;
- Indicatorii de monitorizare;
- Costuri de implementare;
- Sursa de finanțare;
- Termen de realizare;
- Autorități/instituții responsabile.

Atât proiectul Programului, cât și proiectul Planului pot fi îmbunătățite. În acest scop, este importantă tratarea corespunzătoare a aspectelor nuanțate în cele ce urmează.

#### Autorul Proiectului

În virtutea pct. 6 subpct. 15) din Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea Ministerului Justiției, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 698/2017, anticorupția și integritatea constituie domenii de activitate ale Ministerului Justiției. În conformitate cu pct. 5 din Regulamentul citat, Ministerul Justiției are misiunea de a analiza situația și problemele din domeniile de activitate gestionate, a elabora politici publice eficiente în domeniile de activitate, de a monitoriza calitatea politicilor și actelor normative și de a propune intervenții justificate ale statului care urmează să ofere soluții eficiente în domeniile de competență, inclusiv în alte domenii atribuite în competență conform actelor normative, asigurând cel mai bun raport dintre rezultatele scontate și costurile preconizate.

<sup>1</sup> Parlament, Proiectul de hotărâre privind aprobarea Programului național de integritate și anticorupție pentru anii 2024-2028 și a Planului de acțiuni pentru implementarea Programului național de integritate și anticorupție pentru anii 2024-2028, <https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactenormative/tabid/61/LegislativId/6791/language/ro-RO/Default.aspx>.

Astfel, Proiectul urma a fi elaborat și promovat de către Ministerul Justiției prin intermediul Guvernului. Ministerul Justiției ar trebui să-și asume coordonarea procesului de monitorizare și evaluare a implementării documentului de politici publice în domeniul integrității.

### Tipul documentului de politici publice

În temeiul art. 24 din Legea cu privire la actele normative, la fundamentarea, elaborarea, avizarea, consultarea și aprobarea documentelor de politici se aplică regulile și cerințele înaintate față de actele normative. Tipul și structura documentelor de politici, precum și modul de elaborare, aprobare, monitorizare a implementării și de evaluare se stabilesc de către Guvern. Tocmai în acest sens a fost aprobat, prin Hotărârea Guvernului nr. 386/2020, Regulamentul cu privire la planificarea, elaborarea, aprobarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea documentelor de politici publice. Prin derogare de la aceste prevederi, doar în cazul documentelor de politici publice ale două entități publice (Banca Națională a Moldovei și Comisia Națională a Pieței Financiare), tipul și structura, precum și modul de elaborare, aprobare, monitorizare a implementării și de evaluare a acestora se aprobă de către entitățile respective.

Potrivit punctelor 5, 7 și 9 din Regulamentul menționat, documentele de politici sunt de două tipuri – strategia și programul. Strategia este un document de politici publice care definește și planifică politica publică a Guvernului pe termen lung (6-10 ani) în unul sau câteva domenii de activitate a Guvernului, stabilite conform Legii nr. 136/2017 cu privire la Guvern. Programul este un document de politici publice pe termen mediu (3-5 ani), care derivă din strategie și, respectiv, contribuie la implementarea acesteia prin detalierea și concretizarea acțiunilor ce urmează a fi realizate într-un domeniu sau subdomeniu de activitate.

Astfel, cel mai indicat tip de document de politici publice urma a fi Strategia, care, în corespundere cu pct. 8 din Regulamentul citat, ar trebui să aibă următoarea structură:

- Introducere;
- Analiza situației;
- Obiective;
- Direcții prioritare;
- Impact;
- Indicatori de monitorizare și evaluare;
- Riscuri de implementare;
- Autorități/instituții responsabile;
- Proceduri de raportare.

### Titlul documentului de politici publice

Pornind de la titlul Programului, autorul face distincție între integritate și anticorupție, distincție care, totuși, rămâne neclară. Or, în esență, conceptele se suprapun. Cu titlu de exemplu, legea cadru în domeniul integrității, Legea integrității, nr. 82/2017, reglementează aspecte

ce țin de competența atât a Autorității Naționale de Integritate, cât și a Centrului Național Anticorupție. Legea menționată se referă atât la activitatea de prevenire a corupției, cât și la activitatea de combatere a corupției.

Astfel, ar urma excluderea cuvântului „și anticorupție” din titlul și din conținutul proiectului.

### Cuprinsul Programului

Reținând cele menționate cu referire la tipul documentului de politici publice, este de remarcat că capitolul al III-lea din Program, intitulat „Standarde internaționale și exemple de bune practici”, în actuala sa redacție, nu oferă Proiectului plusvaloare, motiv pentru care ar putea fi omis.

### Elementele structurale de bază

În sensul art. 52 din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, punctul este elementul structural de bază al hotărârilor Guvernului, al actelor normative ale autorităților administrației publice centrale de specialitate, ale autorităților publice autonome, ale autorităților unității teritoriale autonome cu statut juridic special și ale autorității administrației publice locale. Documentele de politici publice nu se referă la această categorie de acte. Structurarea Programului în puncte îngreunează textul, fiind inoportună și urmând a fi evitată.

### Conținutul, în general

În general, ar trebui de redactat suplimentar textul Programului, imprimându-i mai multă acuratețe. Conținutul ar trebui expus într-un limbaj cât mai simplu, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale, de ortografie și de punctuație. Textul ar trebui să fie concis, însă cuprinzător, evitându-se orice echivoc. Într-o frază ar trebui să se exprime o singură idee, iar terminologia utilizată ar trebui să fie una constantă și uniformă.

### Cadrul logic al documentului de politici publice

Documentul de politici publice setează 4 obiective generale și 14 obiective specifice, și anume:

Implementarea standardelor de integritate în cadrul sectorului public	Consolidarea climatului de integritate în cadrul entităților publice până în anul 2028, prin implementarea eficientă și conștiincioasă a standardelor de integritate
	Asigurarea unei guvernări deschise și respectarea transparenței în procesul decizional până în anul 2028
	Gestionarea transparentă și responsabilă a patrimoniului public până în 2028
	Consolidarea integrității și reducerea corupției în procesul electoral

Eficientizarea măsurilor de prevenire și combatere a corupției și asigurarea inevitabilității sancționării infracțiunilor de corupție	<p>Eficientizarea implementării măsurilor de prevenire a corupției până în anul 2028</p> <p>Îmbunătățirea cadrului instituțional în vederea eficientizării investigației și a urmăririi penale a cazurilor de corupție</p> <p>Eficientizarea procesului de judecare și sancționare a cazurilor de corupție până în 2026</p> <p>Consolidarea integrității până în anul 2028 a instituțiilor din sectorul justiției implicate în investigarea, urmărirea penală și judecarea cazurilor de corupție</p> <p>Asigurarea și dezvoltarea continuă a cooperării internaționale în domeniul integrității, prevenirii și combaterii corupției</p>
Cultivarea integrității și diminuarea actelor de corupție în sectorul privat, inclusiv în entitățile cu capital integral sau majoritar de stat	<p>Consolidarea standardelor de transparență și integritate în entitățile cu capital integral sau majoritar de stat până în 2028</p> <p>Promovarea și asigurarea integrității în sectorul privat până în anul 2028</p> <p>Eficientizarea până în anul 2028 a mecanismului de transparență în acordarea ajutorului de stat</p>
Cultivarea intoleranței față de actele de corupție și încurajarea denunțării actelor de corupție și a practicilor ilegale	<p>Consolidarea intoleranței față de actele de corupție și cele conexe corupției în rândul populației</p> <p>Sporirea angajamentului civic prin raportarea actelor de corupție, celor conexe corupției și a practicilor ilegale de către cetățeni</p>

Este de remarcat că, în diferite capitole ale Programului, obiectivele generale și specifice sunt formulate diferit de redacția reținută în Plan. În opinia noastră, obiectivele ar trebui să fie revăzute astfel încât acestea să fie clare și cuprinzătoare, fără a se suprapune. În același sens, este necesară o reexaminare suplimentară în privința acțiunilor și indicatorilor. Este important ca în acest exercițiu să se respecte abordarea SMART - obiectivele, acțiunile și indicatorii trebuie să fie specifice, măsurabile, aplicabile (realizabile), relevante, încadrate în timp.

În procesul de revizuire a acțiunilor, ar trebui:

- să se evite includerea acțiunilor prevăzute sau care ar trebui să fie prevăzute de alte documente de politici publice. Cu titlu de exemplu, ne referim la acțiunile care se află sau trebuie să se afle sub egida Strategiei privind asigurarea independenței și integrității sectorului justiției pentru anii 2022-2025, aprobată prin Legea nr. 211/2021, sau sub egida Programului național de dezvoltare a sistemului de achiziții

publice pentru anii 2023-2026, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 625/2023. Paralelismele în documentele de politici publice generează confuzii, inclusiv - din perspectiva termenului de realizare, și duble eforturi în raportare;

- să se evite includerea acțiunilor fără conotație strategică (acțiuni cu un caracter permanent care derivă nemijlocit din atribuțiile autorităților implementatoare), acțiuni irelevante și inoportune, acțiuni care nu pot fi realizate în esență sau nu pot fi realizate de către entitățile cărora le-au fost atribuite, acțiuni suprasegmentate. Aceste practici, pe de o parte, generează statistici impunătoare, care, însă, nu au impact strategic asupra domeniului. Pe de altă parte, dacă nu sunt asigurate premise pentru realizare, acțiunile rămân nerealizate. Pornind de la aceste argumente, este importantă avizarea proiectelor de Program și Plan de către toate entitățile implementatoare;
- să se efectueze o inventariere a măsurilor de asigurare a integrității instituționale și să se includă acțiuni de îmbunătățire a cadrului normativ și practicilor aplicate în testarea la detectorul comportamentului simulat (poligraf), verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice, evaluarea integrității instituționale a Centrului Național Anticorupție etc.

### Procedurile de raportare

Reținând cele menționate în privința autorului Proiectului, precum și rolul Ministerului Justiției în domeniu, este necesară o revizuire a procedurilor de raportare. Selectarea de către Centrul Național Anticorupție a reprezentanților societății civile în componența Grupului de monitorizare ar putea aduce atingere independenței și credibilității acestora.



**TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL  
MOLDOVA**

Tel. +373 069646492

E-mail:  
office@transparency.md

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

[www.transparency.md](http://www.transparency.md)