

RAPORTUL NAȚIONAL
PROGRESE ȘI PERSPECTIVE ÎN REPRIMAREA CORUPȚIEI
(ANUL 2012)

Cuprins

Lista de abrevieri	2
Introducere	3
I. Elementele-cheie ale Strategiei	5
II. Componenta legislativă	8
2.1. Consolidarea cadrului legislativ	8
<i>Sectorul public și de drept</i>	8
<i>Sectorul public în interacțiune cu sectorul privat</i>	9
2.2. Expertiza anticorupție	11
2.3. Monitorizarea implementării legislației	13
<i>Monitorizarea externă</i>	13
<i>Monitorizarea internă</i>	15
III. Componenta instituțională	16
3.1 Prevenirea corupției în cadrul autorităților, instituțiilor și organizațiilor	16
<i>Modernizarea serviciilor publice</i>	16
<i>Transparența decizională</i>	17
<i>Managementul riscurilor și controlul intern</i>	19
<i>Sistemul declarațiilor de avere și interese</i>	22
<i>Semnalarea cazurilor de corupției</i>	23
3.2 Combaterea corupției	25
3.3 Reformele instituționale	29
IV. Componenta educațională și de comunicare publică	35
4.1 Educația anticorupție	35
4.2 Parteneriatul civic	35
Încheiere	38

LISTA DE ABREVIERI

SNA	Strategia națională anticorupție pe anii 2011-2015
RM	Republica Moldova
CNA	Centrul Național Anticorupție
MAI	Ministerul Afacerilor Interne
SIS	Serviciul de Informații și Securitate
CNI	Comisia Națională de Integritate
IPC	Indicele de Precepere a Corupției
TI – Moldova	Transparency International - Moldova
CAPC	Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției
GRECO	Grupul de state împotriva corupției
CEC	Comisia Electorală Centrală
CoE	Consiliul Europei
IFES Moldova	Reprezentarea „International Foundation for Electoral Systems” în Moldova
APC	Autorități ale administrației publice centrale
MIAPAC	Proiect al UE de susținere a Guvernului RM în domeniul anticorupție, reformei MAI, inclusiv a poliției și protecției datelor cu caracter personal
EUBAM	Misiunea UE de asistență la frontiera în Moldova și Ucraina
IDU	Institutul de Dezvoltare Urbană

INTRODUCERE

Corupția în Republica Moldova rămâne a fi o problemă majoră, evidențiată prin prisma diferitor cercetări, rapoarte și sondaje ca factor principal ce subminează creșterea economică, compromite dezvoltarea valorilor democratice și tendința de integrare a țării în comunitatea europeană.

Voința politică declarată de a combate acest flagel s-a materializat prin prioritizarea obiectivului anticorupție într-o serie de documente de politici naționale și sectoriale, dar principalul document, ce sistematizează eforturile statului în domeniu, este *Strategia națională anticorupție pe anii 2011-2015*. SNA a fost aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr. 154 din 21.07.2012 și este pusă în aplicare prin Planul de acțiuni pe anii 2012-2013, aprobat prin Hotărârea Parlamentului nr. 12 din 17.02.2012.

Responsabili de supravegherea externă a implementării SNA și a realizării Planului de acțiuni sunt: Comisia parlamentară securitate națională, apărare și ordine publică și Grupul de monitorizare, constituit conform prevederilor pct. 6.2 din SNA¹.

Produsul activității Grupului de monitorizare se reflectă în rapoartele trimestriale și anuale de monitorizare a realizării Planului de acțiuni și în raportul anual de evaluare, elaborate în conformitate cu Metodologia de monitorizare și evaluare a implementării SNA. În activitatea sa, Grupul de monitorizare este asistat de către Secretariat, funcțiile cărora sunt exercitate de CNA.

Conștientizând fenomenul corupției ca o amenințare la securitatea națională a statului, implementarea eficientă a SNA a constituit un subiect prioritar, inclus în anul 2012, și în agenda de lucru a Consiliului Superior de Securitate, prezidat de către Președintele Republicii Moldova.

Prezentul raport de evaluare a implementării SNA reprezintă o sinteză a activităților anticorupție, desfășurate în anul 2012, fiind apreciat impactul și gradul de atingere a rezultatului scontat. Raportul de evaluare derivă din Raportul anual de monitorizare a realizării Planului de acțiuni pe anii 2012-2013, fiind utilizate informațiile obținute pe parcursul monitorizării, inclusiv: rapoartele trimestriale, prezentate de instituțiile publice; rapoartele de monitorizare ale instituțiilor publice, elaborate de reprezentanți ai societății civile; informații acumulate de pe paginile web oficiale ale subiecților supuși monitorizării; sondaje, cercetări și rapoarte de progres, elaborate atât de experți naționali, cât și de cei internaționali.

În procesul de monitorizare, un suport considerabil a fost acordat de către TI – Moldova și CAPC în cadrul proiectelor: “*Monitorizarea politicilor anticorupție*”, finanțat de Fundatia Soros – Moldova (Perioada de implementare 01.04.2012-30.03.2013. TI – Moldova: bugetul - 35,000 USD, inclusiv în 2012 planificat - 25,460 USD, cheltuit – 20,473 USD) și “*Monitorizarea conflictului de interese în Moldova*” finanțat de National Endowment for Democracy (Perioada de implementare 1.10.2012–30.06.2013. TI – Moldova: bugetul 20,000 USD, inclusiv în 2012 – 6,755 USD, cheltuit – 6,755 USD).

Raportul anual de monitorizare reprezintă un document de analiză a informației relevante modului și nivelului de realizare a Planului de acțiuni pe anii 2011-2012². Planul include 12 priorități de acțiuni, sistematizate în 4 componente (*de cercetare, legislativă, instituțională, educațională și de comunicare publică*) și 63 de măsuri concrete de realizare a acestora, dintre care 34 acțiuni fiind cu termen inclus în anul 2012 ; 6 în anul 2013 ; iar cu termen anual/permanent – 23.

Conform concluziilor, incluse în Raportul anual de monitorizare, din acțiunile stabilite cu termen de realizare în anul 2012, nu au fost finalizate **14**, inclusiv: **CNA** înregistrează **3 restanțe**, dintre care **2** acțiuni sunt la etapa finală de realizare, tergiversarea acestora a fost determinată exclusiv de procedura de reformare a instituției; **Ministerul Finanțelor** (Agenția Achiziții Publice) – la etapa finală de realizare **3 acțiuni** privitor la elaborarea unor acte normative în domeniu; **Procuratura Generală** – în

¹pagina www.cceec.md/Membrii include lista membrilor Grupului de monitorizare, constituit în conformitate cu pct. 6.2 din Strategia națională anticorupție pe anii 2011-2015

² pe pagina www.cceec.md/strategy plasat Raportul de monitorizare a realizării în anul 2012 a Planului de acțiuni pe anii 2012-2013⁴ pentru implementarea Strategiei naționale anticorupție pe anii 2011-2015

derulare **3 acțiuni** privitor la elaborarea unor modificări la Codul penal și revizuirea mecanismului de evidență comună a infracțiunilor; **Ministerul Economiei - 1 restanță** și unele APC și APL **2 restanțe** privind punerea în aplicare a Legii nr. 161/2011 privind implementarea ghișeului unic în desfășurarea activității de întreprinzător; **APC** înregistrează **1 restanță** la activitatea privind instituirea unui sistem eficient de management al riscurilor în cadrul autorității în condițiile Legii nr. 229/2010 privind controlul financiar public intern; **CNI** – la etapa finală de realizare **1 acțiune** ce ține de angajarea personalului.

Prezentul Raport de evaluare „*Progrese și perspective în reprimarea corupției*” a fost structurat în patru capitole, ținând cont de structura și componentele SNA și ale Planului de acțiuni. În primul capitol sunt descrise elementele-cheie ale SNA, iar următoarele trei capitole însumă informațiile relevante priorităților de acțiuni din documentul de politici, sistematizate în trei din patru componente ale SNA: legislativă, instituțională, educațională și de comunicare publică. Aceste capitole includ partea descriptivă a activităților desfășurate și concluziile expuse de către Grupul de monitorizare. În încheierea raportului sunt trasate prioritățile pentru anul 2013 și responsabilitățile ce le revin subiecților SNA în realizarea acestora.

I. ELEMENTELE-CHEIE ALE STRATEGIEI

Elementele-cheie ale SNA sunt: scopul, obiectivele generale și specifice, rezultatele scontate și prioritățile de acțiune.

Scopul Strategiei Naționale Anticorupție rezidă în reducerea nivelului corupției în sectorul public și în cel privat. Atingerea scopului va fi determinată de progresul obținut în realizarea obiectivelor Strategiei.

În document au fost stabilite *două obiective generale*, inclusiv: „Transformarea corupției din activitate avantajoasă și puțin riscantă în activitate dezavantajoasă și foarte riscantă” și „Contribuirea la crearea climatului „zero toleranță” față de corupție”.

Atingerea scopului și a obiectivelor Strategiei va fi apreciată în anul 2015 prin prisma unor indicatori de performanță, etapă importantă care va reflecta sintetic și calitativ performanțele obținute. Caracteristicile acestor indicatori pentru anul 2012 sunt reflectate în Tabela 1.

Tabela 1. Indicatori de performanță ale SNA (2011-2015)

Elemente SNA	Indicatorii de performanță	Indicator inițial (2010-2011)	Anul 2011/metodologie nouă	Anul 2012/metodologie nouă	Anii 2013/2014/2015	Indicator scontat (anul 2015)/ Performanța/metodologie nouă
Scop	Indicele de Percepere a Corupției (Transparency International)	2,9/ (2010)	35	36	x	40
	Indicele Global al Libertății Economice (Heritage Foundation)	55,7/ (2011)	55,7	54,4/ - 1,3 pct.	x	62,0/ (+ 6,3 pct.)
	Volumul estimat al mitei plătite de gospodăriile casnice Nominal/Real ³ (TI-Moldova)	630/630 Mil. lei (2008-2009)	----	733/551 Mil.lei (-13%)	x	370 Mil. lei / (- appr. 40 %)
	Volumul estimat al mitei plătite de oamenii de afaceri Nominal/Real (TI-Moldova)	264/264 mil. Lei (2008-2009)	x	390/293 mil.Lei (+11%)	x	200 (- apr. 25 %)
Obiective generale	Indicatorul „Controlul asupra corupției” (Indicatorii Mondiali de Guvernare)	-0,74/ (2009)	-0,73/ (2010)	- 0,62 (2011)/ +0,12	x	0,24 / (+ 0,5 pct.)
	Indicatorul „Calitatea regulatorie” (Indicatorii Mondiali de Guvernare)	-0,15/ (2009)	-0,11/ (2010)	- 0,08 (2011)/ +0,07	x	0,15 / (+ 0,3 pct.)
	Ponderea persoanelor care afirmă că au oferit mită în ultimele 12 luni (Barometrul Global al Corupției – TI)	28% (2009)	37% (2011)/ (+9 pct.)	----	x	18% / (- 10 pct.)
	Ponderea persoanelor din mediul gospodăriilor casnice și al oamenilor de afaceri disponibili să recurgă la mită (TI-Moldova)	64,3% (GC) 76,5% (OA) (2008-2009)	----	72,9% (GC)/(+ 8,6 pct.) 72,1% (OA)/(- 4,4 pct.)	x	50% (GC)/ (-14,3 pct.) 45% (OA)/ (-31,5 pct.)

O analiză succintă al acestui tabel denotă faptul că populația țării și comunitatea internațională percep Republica Moldova ca pe o țară în care corupția este destul de răspândită.

Cu referire la IPC, în anul 2012 Transparency International a aplicat o nouă metodologie de calcul, IPC fiind calculat ca o medie aritmetică a indicilor din mai multe surse. IPC este un indice agregat care reflectă nivelul percepției corupției în diferite țări ale lumii, el se poziționează în funcție de gradul în care corupția este percepută în rândul funcționarilor publici și al politicienilor. Indicele se

³ Indicele prețurilor de consum în 2008 – 112,7; 2009 – 100; 2010 – 107,5; 2011 – 107,6; 2012 ianuarie – septembrie – 102.4. Sursa: Biroul Național de Statistică a Republicii Moldova .

calculează la o scară de la 0 până la 100, unde 0 semnifică „total corupt”, iar 100 – „lipsit de corupție”. Potrivit IPC 2012, Republica Moldova a înregistrat un scor de 36 puncte, plasându-se pe locul 94 din 176 țări incluse în clasament. Comparativ cu 2011, calculat după metodologia nouă, IPC constituia 35 puncte. Moldova s-a ridicat în clasament cu 18 poziții, din care 5 poziții s-au datorat faptului că 5 țări (Macau, Samoa, Vanuatu, Kiribati și Tonga) nu au fost incluse în clasamentul din acest an. Confron acestui clasament, printre țările CSI Republica Moldova înregistrează cea mai bună poziție. De remarcat este că, poziția țărilor din vecinătate în acest clasament variază: România – locul 66, Bulgaria – 75, Ucraina – 144, Rusia – 133, Georgia – 51.

Acest aspect semnifică o îmbunătățire ușoară a situației în domeniul prevenirii și combaterii corupției.

Aceiași situație este confirmată și de cercetările TI – Moldova. Studiul „*Corupția în Republica Moldova: percepții și experiențe ale reprezentanților gospodăriilor casnice și oamenilor de afaceri*”⁴ (2012) atestă că, în pofida faptului că populația percepe corupția drept unul din cele mai mari impedimente pentru dezvoltarea economică, socială și democratică a țării, volumul plăților neoficiale rămâne a fi foarte înalt, există unele tendințe pozitive care arată că toleranța față de acest fenomen scade. Astfel, ponderea oamenilor de afaceri care ar refuza categoric să ofere mită a crescut de la 23,5% în 2008, la 27,9% în 2012, sporește ponderea celor care consideră inadmisibilă *acceptarea* plăților neoficiale (de la 61,8% în 2008 până la 78,5% în 2012). Deși o mare parte din oamenii de afaceri sunt nesatisfăcuți de climatul antreprenorial și volumul mitei totale ce a continuat să crească, s-a diminuat timpul dedicat de antreprenori soluționării problemelor cu instituțiile statului (de la 17,3% în 2008 până la 11,1% în 2012), a scăzut de peste 3 ori numărul controalelor și vizitelor din partea reprezentanților statului, a crescut ponderea oamenilor de afaceri care vorbesc despre un comportament regulamentar al inspectorilor fiscali în cadrul controalelor efectuate de aceștia (de la 66% în 2008 până la 15,6% în 2012).

În studiu prenotat au fost reflectate cele două poziții, incluse în clasamentul de performanță al SNA: „*Volumul estimat al mitei plătite de gospodăriile casnice și de oamenii de afaceri*” și „*Ponderea persoanelor din mediul gospodăriilor casnice și al oamenilor de afaceri disponibili să recurgă la mită*”. Aceste date, expuse în *Tabela 1*, reflectă rezultate foarte modeste. Astfel, volumul estimat al mitei plătite de gospodăriile casnice fiind recalculat în termeni reali (ținând cont de creșterea prețurilor de consum în perioada 1 ianuarie 2008 – 30 septembrie 2012 cu circa 33%) a scăzut cu circa 13%. Ceea ce ține de oamenii de afaceri, volumul mitei plătite de aceștia a crescut în 2012, comparativ cu cel din 2008 cu 11%. În linii generale, cauzele principale ale corupției, invocate de respondenți, sunt impunitatea persoanelor corupte și neabordarea în mod serios a problemei corupției de către guvernanți.

Rezultate mai pesimiste reprezintă ceilalți indicatori de performanță, incluși în *Tabela 1*. Potrivit Raportului „*Indicele Libertății Economice 2012*”, elaborat anual de către Fundația americană Heritage, în anul curent Republica Moldova a luat note mai slabe în clasamentul libertăților economice, Indicele ajungând la nivelul de **54,4**, fiind înregistrat un declin de **1,3 puncte** comparativ cu anul 2011. Din cei 10 indicatori luați în calcul, punctaje mult sub medie sunt la capitolul *corupție* – **29,0**, drepturile de proprietate – **40,0** și libertatea investițională – **35,0**, astfel, corupția se evidențiază printre problemele majore sesizate de către experții de la Heritage Foundation⁵.

Neschimbat rămâne rating-ul la compartimentul „corupție” în studiul „*Națiuni în tranziție*”, realizat anual de organizația Freedom House. În clasificarea bazată pe o scară de la 1 la 7, în care 1 reprezintă cel mai înalt nivel de progres democratic, iar 7 – cel mai jos, corupția în Republica Moldova înregistrează **scorul 6**. Acest scor influențează media scorurilor la alte categorii incluse în randament și, ca rezultat, determină un nivel scăzut al democrației în țară (vezi *Tabela 2*).

⁴ Cercetarea sociologică: percepțiile și experiențele proprii privind corupția în Republica Moldova - 2012”, a fost realizată de TI - Moldova în cadrul Proiectului finanțat de Departamentul de Stat SUA prin Ambasada SUA la Chișinău (perioada de implementare 1.07.2012–30.10.2012, bugetul 17,380 USD, cheltuit – 17,380 USD), www.transparency.md.

⁵ “2012 Index of Economic Freedom”, www.heritage.org/index/

Tabela 2. Progresul Republicii Moldova în domeniul democratizării

	Anul 2009	Anul 2010	Anul 2011	Anul 2012
Scor democrație	5.07	5,14	4,96	4,89
Corupția	6.00	6.00	6.00	6.00
Independența justiției	4.50	4,75	4,50	4,50
Guvernare democratică națională	5.75	6,00	5,75	5,75
Guvernare democratică locală	5.75	5,75	5,75	5,75
Mass-media independentă	5.75	5,75	5,50	5,00
Societatea civilă	3.75	3,50	3,25	3,25
Proces electoral	4.00	4,25	4,00	4,00

Acest scor al corupției este argumentat de către experți prin implementarea necorespunzătoare a legislației anticorupție, manipulări politice asupra sistemului de justiție în contextul așa numitelor “atacuri raider”, partajările politice care au sensibilizat independența teoretică a autorităților publice apolitice.

Concluzii:

Indicatorii de performanță ai SNA nu pot fi considerați indicatori absoluți de măsurare a nivelului de corupție în țară, dar au o anumită valoare și ne pot demonstra evoluția produsă. În linii generale, aprecierile studiilor, expuse mai sus, măsoară mai mult efectul practic al acțiunilor anticorupție, perceput de către cetățeni, și mai puțin intențiile declarate ale autorităților statale or norma scrisă.

Pentru anul 2012 caracteristicile unor indicatori de performanță ai SNA semnifică o îmbunătățire ușoară a situației în domeniul anticorupție, care poate fi explicată prin evoluția reformelor derulate în țară și suportul consistent oferit de către organismele internaționale întru susținerea acestor reforme. Totodată, corupția rămâne a fi o problemă majoră și extinsă. Astfel, bonul de încredere, primit de către Republica Moldova de la partenerii europeni, urmează a fi susținut prin activități planificate și consecvente în domeniul anticorupție, prin angajamente politice necondiționate în ceea ce privește finalitatea reformelor inițiate.

II. COMPONENTA LEGISLATIVĂ

2.1. Consolidarea cadrului legislativ

Prioritățile Componentei legislative din SNA derivă din necesitatea de a exclude anumite restanțe, înregistrate la capitolul implementării instrumentelor internaționale anticorupție, de a perfecționa cadrul legislativ ținând cont de cerințele justificate ale instituțiilor responsabile de aplicarea acestuia, precum și de a perfecționa mecanismele de funcționare a cadrului legislativ, ce vizează instrumente importante administrative de prevenire a corupției.

Schimbările legislative din anul 2012 se caracterizează atât prin adoptarea actelor legislative noi, cât și prin modificările și completările operate la cadrul normativ existent.

În vederea ajustării legislației naționale anticorupție la prevederile Convenției ONU împotriva corupției, Convenției penale privind corupția, Protocolului adițional la această Convenție și recomandările GRECO adresate Republicii Moldova, în anul curent au fost adoptate:

- Legea nr.78 din 12.04.2012 și Legea nr. 245 din 02.12.2011 pentru modificarea și completarea Codului Penal al Republicii Moldova, prin care se pun în aplicare recomandările GRECO (capitolul „Încriminări”), adresate RM în urma Runderi III de evaluare;

- Legea nr. 77 din 12.04.2012 pentru completarea Codului Penal al Republicii Moldova cu un articol nou „fals în acte contabile”, prin care s-a pus în aplicare o recomandare restantă GRECO, adresată RM în urma Runderi II de evaluare.

În sectorul public și de drept:

- Legea nr. 98 din 04.05.2012 privind administrația publică centrală de specialitate, scopul căreia constă în asigurarea unui caracter democratic, legal, eficient și transparent de organizare și funcționare a administrației publice centrale de specialitate;

- Legea nr. 305 din 27.12.2012 cu privire la reutilizarea informațiilor din sectorul public, scopul căreia este facilitarea reutilizării documentelor aflate în posesia instituțiilor publice și elaborate în cadrul activității acestora în vederea creării produselor și serviciilor informaționale noi, bazate pe date publice, utilizarea acestora în scopuri comerciale sau necomerciale.

În contextul implementării *Strategiei de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011-2016*, au fost adoptate:

- Legea nr. 59 din 29.03.2012 privind activitatea specială de investigații;

- Legea nr. 66 din 05.04.2012 pentru modificarea și completarea Codului de procedură penală. Prin acest act legislativ s-a propus crearea de garanții suplimentare pentru respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale persoanei în cadrul procesului penal;

- Legea nr. 96 din 03.05.2012 pentru modificarea și completarea Legii privind modul de reparare a prejudiciului cauzat prin acțiunile ilicite ale organelor de urmărire penală, ale procuraturii și ale instanțelor judecătorești și a Legii privind repararea de către stat a prejudiciului cauzat prin încălcarea dreptului la judecarea în termen rezonabil a cauzei sau a dreptului la executarea în termen rezonabil a hotărârii judecătorești;

- Legea nr. 154 din 05.07.2012 privind selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor;

- Legea nr. 29 din 06.03.2012 și Legea nr. 153 din 05.07.2012 prin care se operează modificări și completări inclusiv la Legea privind organizarea judecătorească, Legea cu privire la statutul judecătorului, Legea cu privire la Curtea Supremă de Justiție, Legea cu privire la colegiul disciplinar și răspunderea disciplinară a judecătorilor, elaborate în contextul reformei inițiate în sectorul justiție;

- Legea nr. 120 din 25.05.2012 privind modificarea și completarea unei serii de acte legislative, în contextul reorganizării Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției în Centrul Național Anticorupție;

- Legea nr. 319 din 27.12.2012 privind modificarea și completarea Legii cu privire la Centrul Național Anticorupție;

- Hotărârea Parlamentului nr. 232 privind aprobarea Strategiei de consolidare a Centrului Național Anticorupție;

- Legea nr. 320 din 27.12.2012 cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului.

În stadiu de proiect se află:

- *Legea privind răspunderea ministerială* (înregistrat cu titlu de inițiativă legislativă la Parlament cu nr. 1651 din 15.07.2011). Avizul Ministerului Justiției asupra acestui proiect a fost examinat în cadrul ședinței Guvernului din 16.01.2013;

- *Legea privind răspunderea disciplinară a judecătorilor*, menit să consolideze eforturile anticorupție în sistemul judecătoresc. În lista abaterilor disciplinare au fost incluse prevederi cum ar fi: nedeclararea veniturilor și a averilor; încălcarea din motive vădit imputabile, judecătorului a termenelor de îndeplinire a acțiunilor de procedură; intervenții abuzive pe lângă autorități, instituții sau funcționari pentru soluționarea unor cereri; pretinderea sau acceptarea rezolvării intereselor personale, ale membrilor familiilor sau rudelor și exploatarea în orice altă formă a poziției de judecător în scopul obținerii de foloase necuvenite (proiect expus dezbaterilor publice);

- *Legea privind testarea integrității profesionale*, reglementările căreia vor fi aplicabile nu doar în privința angajaților CNA și a reprezentanților sectorului justiției, dar și asupra autorităților, instituțiilor și organizațiilor (entități publice) care desfășoară activități de interes public și angajații cărora (agenți publici), iminent, sânt determinați sau expuși riscurilor de corupție sau de vulnerabilitate în exercitarea activității profesionale (proiect expus dezbaterilor publice);

- *Legea privind modificarea și completarea Legii cu privire la statutul judecătorului, Legii cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii și al Codului penal*. Modificările propuse stabilesc: - interdicții pentru comunicarea în afara procesului judiciar a judecătorului cu participanții în proces și alte persoane terțe; - obligativitatea testării la poligraf pentru candidații la funcțiile de judecător și procuror; - includerea în Codul penal a unei norme noi care instituie „confiscarea extinsă”; - revizuirea sancțiunilor din Codul penal pentru infracțiunile de corupție, prin majorarea acestora, în special a mărimei amenzii, și stabilirea lor în mod alternativ (amendă sau închisoare) însă nu cumulativ (amendă cu închisoare) și introducerea unei noi componente de infracțiune „Îmbogățirea ilicită” (proiect expus dezbaterilor publice);

- *Legea privind modificarea și completarea Legii privind Serviciul de Informații și Securitate, Legii privind statutul ofițerului de urmărire penală și Legii cu privire la asistența juridică internațională în materie penală*, proiect elaborat în contextul Legii nr. 66/2012, menționat mai sus (înregistrat spre examinare la Parlament cu nr. 3148 din 21.12.2012);

- *Legea privind salarizarea judecătorilor* (înregistrat spre examinare la Parlament cu nr. 3079 din 18.12.2012);

- *Legea cu privire la mediere* (proiect expus dezbaterilor publice);

- *Legea privind Codul de conduită al angajaților CNA* (înregistrat spre examinare la Parlament cu nr. 3178 din 25.12.2012);

- *Legea privind modificarea și completarea Legii nr. 90/2008 cu privire la prevenirea și combaterea corupției și a Codului contravențional* (remis Guvernului spre examinare);

- *Legea cu privire la evaluarea riscurilor de corupție în instituțiile publice* (stadiu de avizare).

Sectorul public în interacțiune cu sectorul privat:

- La începutul anului 2012 au intrat în vigoare două legi relevante acestui sector: *Legea nr.160 din 22.07.2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător și Legea nr. 161 din 22.07.2011 privind implementarea ghișeului unic în desfășurarea activității de întreprinzător*. Deficiența acestui capitol constă în tergiversarea elaborării și aprobării cadrului juridic secundar, ce derivă din prevederile acestor acte legislative;

- Adoptată *Legea nr. 131 din 08.06.2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător*. Acest act legislativ a determinat:

1. delimitarea exhaustivă a funcțiilor instituțiilor relevante, activității economico-financiare, fiscale și celor specializate, precum și crearea unui sistem unic de evidență a inspecțiilor și controalelor;
2. stabilirea unei liste exhaustive a organelor care au drept de control și de a acorda mandat de control;
3. impunerea efectuării planurilor de control în mod transparent, limitări în timp a planurilor date și obligativitatea avizării planurilor de control la organul specializat național;
4. impunerea obligativității analizei riscurilor în stabilirea planurilor de control;
5. determinarea unor criterii în privința posibilității de inițiere a controalelor inopinate;
6. reglementarea regimului juridic a Condiției de înregistrare a controalelor, care va obliga controlorul să se autorizeze și oficializeze controlul;
7. introducerea Registrelor de controale pentru fiecare domeniu și Registrului național care va fi coordonat și menținut de un organ central specializat. În baza registrului va fi analizată informația de bază și contrapusă cu înregistrările din condiții;
8. reglementarea cât de detaliat posibilă a procedurii de control (inițiere, desfășurare, încheiere) cu stabilirea exhaustivă a drepturilor și obligațiilor părților implicate;
9. introducerea inadmisibilității de afectare a funcționării normale a persoanei supuse controlului și/sau întreprinderii de măsuri care vor duce la suspendarea completă sau temporară a activității persoanei în cauză.

În decembrie 2012 Cancelaria de Stat a inițiat consultarea publică a proiectului *Hotărârii de Guvern „Cu privire la punerea în aplicare a prevederilor Legii nr.131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător”*. Proiectul prevede aprobarea Regulamentului Registrului de stat al controalelor și privind modul de ținere de către organele de control a registrului controalelor efectuate. De asemenea, proiectul stabilește unele sarcini concrete pentru Cancelaria de Stat, în calitatea sa de autoritate a administrației publice centrale de monitorizare a controalelor, și pentru toate organele de control, în vederea asigurării instituirii și funcționării practice a Registrului de stat al controalelor.

În domeniul achizițiilor publice au fost elaborate o serie de acte normative, inclusiv:

- Documentația-standard pentru realizarea achizițiilor publice de bunuri și servicii, aprobată de către Guvern la 03.10.2012. Aceasta conține o descriere exhaustivă a procesului de achiziție publică, precum și documentele model care vor fi utilizate atât de către grupurile de lucru ale autorităților contractante, cât și de către operatorii economici participanți în cadrul procedurilor de achiziție publică;
- Ghidul practic pentru introducerea și folosirea pe scară largă în procesul de achiziție publică a vocabularului comun al achizițiilor;
- Regulamentul privind Vocabularul comun al achizițiilor publice, intrat în vigoare în august a.c., folosirea lui în toate documentele de licitație devenind obligatorie.

În stadiu de proiect se află hotărârile de Guvern pentru aprobarea *Regulamentului cu privire la realizarea achizițiilor publice prin proceduri negociate*, *Regulamentului cu privire la realizarea achizițiilor publice prin dialog competitiv* și *Regulamentului cu privire la realizarea achizițiilor publice prin licitație electronică* (toate trei documente au fost remise Guvernului spre aprobare).

În anul curent o serie de modificări au fost operate la Legea nr.845/1992 cu privire la antreprenariat și întreprinderi și la Legea nr. 451/2001 privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător.

Concluzii:

Consolidarea cadrului legislativ privind prevenirea și combaterea corupției este o măsură prioritară inclusă în Planul de acțiuni Republica Moldova – Uniunea Europeană în domeniul liberalizării regimului de vize.

Raportul de progres al Comisiei Europene privind realizarea Planului, aprobat la Bruxelles în iunie 2012, include o descriere a evoluțiilor legislative anticorupție, demarate în RM începând cu anul

2008, precum și măsurile adiționale întreprinse în vederea alinierii cadrului legislativ la instrumentele internaționale anticorupție, inclusiv în anii 2011-2012.

În raport s-a concluzionat că, o atenție deosebită ar trebui acordată coerenței procesului legislativ în general, în scopul de a evita incertitudinea juridică și pentru a asigura integral implementarea sa. Cadrul legal este în proces de modificări succesive, solicitate de un număr mare de măsuri anticorupție în cadrul reformelor inițiate. Deși ritmul de reforme este accelerat, coerența și stabilitatea cadrului legislativ general nu trebuie să fie afectată. În unele cazuri, aceleași reglementări normative sunt modificate și completate prin diferite acte legislative în curs de câteva luni. Inițiativele legislative trebuie supuse studiilor de impact detaliate, inclusiv menționând necesitățile de resurse financiare și umane, care necesită să fie coordonate de către autoritățile de resort.

2.2. Expertiza anticorupție

Coresponderea conținutului proiectelor de acte legislative și normative la standardele anticorupție este evaluată în cadrul expertizei anticorupție, acest proces constituind și un filtru eficient de neadmitere a diferitor neconcordanțe în legislație, fiind identificate norme care favorizează sau pot favoriza corupția.

Această atribuție revine CNA, în conformitate cu art. 4 din Legea nr. 1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție. Paralel cu CNA expertiza coruptibilității legislației este efectuată de către organizația non-guvernamentală CAPC.

Expertiza anticorupție efectuată de CNA

Pe parcursul anului 2012 experții CNA au examinat 628 de proiecte de acte normative, dintre care 352 proiecte au fost supuse avizării și întocmite recomandările necesare. Asupra a 276 proiecte, dintre care 122 proiecte de legi și 154 proiecte de hotărâri ale Guvernului, au fost întocmite rapoarte de expertiză.

Analizând proiectele de acte legislative și normative examinate/adoptate de către Guvern și Parlament, s-a constatat că au fost adoptate proiecte de hotărâri ale Guvernului și proiecte de legi care nu au fost supuse expertizei anticorupție, condiție legală obligatorie. Deși numărul actelor normative nesupuse expertizei anticorupție este în descreștere, se mai atestă încă astfel de cazuri. De exemplu, în perioada de referință, din numărul total de 122 proiecte de acte legislative, Guvernul a fost autorul a 109 proiecte (circa 89,3%), ceea ce denotă că autorii proiectelor de legi, alții decât Guvernul, au expediat doar 13 proiecte pentru efectuarea expertizei anticorupție, ceea ce constituie un număr exagerat de mic din numărul total de acte legislative înaintate de deputați spre adoptare.

În procesul de elaborare a proiectelor de acte normative, doar 75,45% din numărul de autori au respectat cerințele Legii privind transparența în procesul decizional.

Circa 35,65% din proiectele de acte legislative și normative nu au avut fundamentare economico-financiară, deși aplicarea prevederilor proiectelor necesita cheltuieli financiare. Ca urmare, sunt promovate proiecte fără acoperire financiară, fapt ce va crea dificultăți la momentul implementării acestora.

Doar 5,05 % din numărul proiectelor pasibile de o analiză a impactului de reglementare (18,41% din totalul proiectelor expertizate sub aspect anticorupție) au întrunit condițiile Legii nr. 235-XVI din 20.07.2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător. O astfel de cifră determină un risc înalt în crearea unui cadru juridic defavorabil activității de întreprinzător.

Efectuând evaluarea în fond a proiectelor supuse expertizei s-a conturat următoarea imagine: au fost identificați 808 factori de coruptibilitate, dintre care cei mai des întâlniți factori sunt: discreții excesive ale autorității publice – în 41,35% de cazuri, formulări lingvistice ambigue – 21,66%, conflicte a normelor de drept – 10,96%, lipsa responsabilităților sau aplicarea sancțiunilor necorespunzătoare -7,12%.

Recomandările experților au fost luate în considerație de către autorii proiectelor în 72,3% din cazuri.

O problemă majoră atestată de către experții CNA, este termenul exagerat de scurt oferit pentru efectuarea expertizei anticorupție. În unele cazuri se solicită efectuarea expertizei anticorupție timp de o zi, deși cadrul legal stabilește în acest sens un termen de 10 zile lucrătoare, iar în cazul proiectelor complexe - 1 lună.

Expertiza anticorupție efectuată de CAPC

Proiectul „Expertiza coruptibilității” a fost lansat de către CAPC în anul 2006 și este dezvoltat și implementat de către organizație pe parcursul a 7 ani cu suportul mai multor instituții donatoare. Perioada anului 2012 se referă la Etapa V de implementare a Proiectului și a derulat cu suportul *Civil Rights Defenders* și *Agenției Suedeze pentru Cooperare și Dezvoltare Internațională*.

Activitatea CAPC este independentă și are drept obiectiv monitorizarea externă a politicilor publice expuse în textele proiectelor de acte legislative. CAPC expertizează proiectele de acte legislative intrate în Parlament și publicate pe pagina web a acestuia, disponibile oricărui subiect interesat de a face comentarii și sugestii, în conformitate cu prevederile Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă. CAPC întocmește rapoarte de expertiză a coruptibilității inclusiv la solicitarea expresă a autorităților publice interesate. Astfel, în perioada 02.01.2012 – 31.01.2013, CAPC a supus expertizei coruptibilității **65** proiecte de acte normative dintre care: **55** proiecte plasate pe pagina web a Parlamentului și **10** proiecte la solicitarea expresă a Ministerului Justiției, Centrului pentru Drepturile Omului și Comisiei Naționale de Integritate. Experții CAPC au formulat obiecții referitoare la **1127** elemente de coruptibilitate identificate în proiectele expertizate.

Sinteza rapoartelor de expertiză a coruptibilității a demonstrat că cea mai mare pondere o au elementele de coruptibilitate din categoriile: „Interacțiunea proiectului cu alte acte legislative și normative” – 41,1%; „Formularea lingvistică” – 25,0% și „Modul de exercitare a atribuțiilor autorităților publice” – 19,4% (vezi tabela 3).

Tabela 3. Incidența obiecțiilor la elementele de coruptibilitate din fiecare categorie din numărul total de obiecții la elementele de coruptibilitate

Nr.	Categoriile de elemente de coruptibilitate	%	număr
I.	Interacțiunea proiectului cu alte acte legislative și normative	41,1%	462
II.	Modul de exercitare a atribuțiilor autorităților publice	19,4%	219
III.	Modul de exercitare a drepturilor și obligațiilor	4,0%	45
IV.	Transparența și accesul la informație	1,3%	16
V.	Răspundere și responsabilitate	2,8%	32
VI.	Mecanisme de control	1,3%	15
VII.	Formularea lingvistică	25,0%	277
VIII.	Alte elemente ale coruptibilității	5,4%	61
TOTAL		100%	1127

Eficiența rapoartelor de expertiză a coruptibilității, întocmite de experții CAPC, a fost măsurată prin verificarea acceptării a **425** obiecții referitoare la elementele concrete de coruptibilitate identificate în **14 proiecte** de acte legislative, adoptate de Parlament și publicate în Monitorul Oficial la momentul întocmirii Studiului. Din **425 de obiecții** au fost acceptate **217**, ceea ce reprezintă un **randament de 51,1% al rapoartelor de expertiză a coruptibilității**.

Ponderea proiectelor de acte legislative plasate fără nota informativă înregistrează o descreștere semnificativă. Astfel, doar la 2% din proiectele de acte legislative plasate pe pagina web a Parlamentului a lipsit nota informativă. De asemenea, Parlamentul a excelat la finele anului trecut, prin asigurarea publicării pe pagina web a Parlamentului a întregului dosar de însoțire pentru proiecte

(avizele instituțiilor, sinteza obiecțiilor și recomandărilor etc.), asigurând astfel accesul necondiționat la informațiile de interes public.

De asemenea, anul 2012 a demonstrat o creștere cu peste 20% a notelor informative, calificate de experți ca „suficient argumentate”. Un progres s-a constatat în ceea ce privește asigurarea fundamentării economico-financiare a proiectelor: de la 4% în anul 2011 până la 20% în anul 2012.

Experții CAPC au **concluzionat că**, expertiza coruptibilității rămâne a fi un instrument eficient de monitorizare a procesului de creație legislativă în Republica Moldova, aplicarea căruia a permis dezvoltarea unor noi proiecte pe filiera domeniului anticorupție. Pe parcursul anului 2012, se atestă o creștere a suficienței argumentării notelor informative, invocarea tot mai frecventă a unor evaluări economico-financiare realizate pentru susținerea proiectelor de legi, publicarea integrală a materialelor din dosarul de însoțire a proiectelor actelor legislative pe pagina web a Parlamentului.

Totuși, și în anul 2012, persistă îngrijorările legate de calitatea reglementărilor examinate și adoptate de Parlament: „relativitatea” și caracterul preponderent „declarativ” al procesului de armonizare a legislației naționale la acquis-ul comunitar; revenirea unor tendințe alarmante de creștere a riscurilor discreționare pentru funcționarii publici prin: formularea competențelor autorităților publice de o manieră care admite derogări și interpelări abuzive, numărul mare al „lacunelor de drept” și „formulări lingvistice ambigue”.

Raportul integral al CAPC privind „Eficiența mecanismului de efectuare a expertizei coruptibilității în anul 2012” poate fi accesat pe pagina www.capc.md.

Suplimentar, o serie de avize asupra proiectelor de acte legislative, incluse spre examinare pe ordinea de zi a Cabinetului de Miniștri, au fost elaborate de către CNP. Opinia CNP vis-a-vis de aceste subiecte poate fi vizualizată pe adresa www.cnp.md.

Membru al CNP este și TI – Moldova. În anul 2012 TI – Moldova a efectuat expertiza anticorupție și a înaintat propuneri asupra a 8 acte normative, printre care: proiectul Legii privind prevenirea și combaterea discriminării; propuneri de reformare a Procuraturii RM; proiectul de Lege pentru modificarea Legii privind Codul de conduită a funcționarului public și Legii cu privire la conflictul de interese, ambele reglementând normele privind cadourile; propuneri privind inversarea sarcinii probei legalității provenienței proprietății funcționarilor publici etc.

2.3. Monitorizarea procesului de implementare a legislației

Monitorizarea externă

Realizarea angajamentelor asumate de către Republica Moldova prin aderarea la instrumentele juridice internaționale anticorupție este monitorizată de către GRECO.

În aprilie 2011 GRECO a publicat Raportul de evaluare a Republicii Moldova (ciclul III), axat pe conformitatea cadrului legal național incriminărilor prevăzute de Convenția penală privind corupția, Protocolul său adițional și Principiul director 2 din Rezoluția (97) 24 și conformitatea cadrului legal național la Recomandările Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei Rec (2003) 4 privind regulile comune contra corupției în finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale. În raport sunt formulate 17 recomandări, adresate Republicii Moldova, inclusiv referitor la „*Incriminări*” – 8 recomandări și „*Transparența în finanțarea partidelor politice*” – 9.

La 5 noiembrie 2012 au fost expediate în adresa Secretarului Executiv GRECO două rapoarte (raport de situație), în care au fost prezentate separat pe fiecare recomandare informația de rigoare privitor la punerea lor în aplicare, cu anexarea textelor actelor normative aferente, proiectelor de legi. Aceste informații, cât și altele, care vor apărea pe parcurs, vor sta la baza raportului de conformitate, care va fi întocmit de Secretariatul GRECO și reprezentanții Luxemburg și Belgiei. Acest raport va fi supus discuțiilor și aprobării la ședință plenară GRECO din 18-22 martie 2013.

În prealabil se menționează că, prin adoptarea Legii nr. 78/2012 și Legii nr. 245/2011, menționate mai sus, sunt puse în aplicare **88 %** din recomandările adresate RM la runda III de evaluare la capitolul „*Incriminări*”.

Cu referire la capitolul „*Transparența în finanțarea partidelor politice*”, RM înregistrează **restanțe**.

În perioada aprilie 2011 – octombrie 2012 au fost organizate o serie de evenimente (conferințe, mese rotunde, seminare) cu participarea și suportul unor organisme internaționale, precum Consiliul Europei (*Proiectul CoE de facilitare a Parteneriatului Estic pentru buna guvernare și lupta împotriva corupției*), OSCE, IFES Moldova, PNUD/ODIHR, IRI (International Republican Institute).

La finele anului 2011, sub egida CEC, a fost creat grupul de lucru responsabil de elaborarea propunerilor de modificare a legislației în domeniul finanțării partidelor politice și campaniilor electorale, format din persoane delegate din partea instituțiilor publice de resort, precum și reprezentanți ai partidelor politice parlamentare, societății civile și partenerilor de dezvoltare. Activitatea Grupului de lucru s-a soldat cu elaborarea unui proiect de *Lege pentru modificarea și completarea Codul electoral, Legii privind partidele politice, Codul contravențional, Codul penal și cel de procedură penală, Codul fiscal și Legea Curții de Conturi*.

Proiectul prenotat a fost larg mediatizat în cadrul a două seminare, organizate de către CEC cu suportul IFES Moldova, precum și inclus în Broșura „Amendamente la legile care vizează reglementarea finanțării partidelor politice și a campaniilor electorale în RM”, publicată în iunie 2012 cu suportul IFES Moldova și distribuită unui cerc larg de subiecți (deputați, autorități publice centrale, societatea civilă).

În octombrie 2012 s-a desfășurat Conferința internațională “Finanțarea partidelor politice în Moldova: situația curentă și opțiuni de reformă”. Organizatorii evenimentului au fost: CEC, Misiunea OSCE în Moldova, IDIS “Viitorul”, Reprezentarea IFES în Moldova și Fundația Est-Europeană. Conferința a fost organizată în contextul discuțiilor privind reforma finanțării partidelor politice în RM. Astfel, subiectele discutate de către experții locali și internaționali au vizat situația curentă la acest capitol, proiectele de reformă a finanțării publice și transparența raportării finanțării partidelor politice prin prisma proiectului de lege elaborat.

În prezent acest proiect, cât și un proiect de alternativă, înaintat la inițiativa unui deputat, se studiază de către experți ai Comisiei de la Veneția, care urmează a se pronunța pe marginea acestora până la finele lunii martie 2013.

Concluzii:

Tergiversarea implementării standardelor internaționale anticorupție prin neexecutarea recomandărilor GRECO referitoare la transparența în finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale ar putea afecta imaginea țării pe plan extern.

În acest context, pentru anul 2013 se evidențiază trei priorități:

- urgentarea examinării și adoptarea actelor legislative, elaborate în vederea implementării recomandărilor GRECO, la capitolul „*Transparența în finanțarea partidelor politice*”, adresate RM în cadrul Rundei III de evaluare, ceea ce ar permite ca GRECO, conform exigențelor și jurisprudenței sale interne să declare aceste recomandări „puse în aplicare” și de a evita aprecierea de „global nesatisfăcătoare”;
- pregătirea autorităților statale către *Runda IV de evaluare GRECO*, care se va axa pe aspectul prevenirii corupției printre parlamentari, judecători și procurori. Chestionarul, elaborat în acest scop, a fost adoptat în varianta finală la cea de-a 57 Reuniune Plenară GRECO, desfășurată în octombrie 2012. Autoritățile naționale urmează să completeze acest document în perioada trimestrului IV/ 2013 sau trimestru I/2014;
- pregătirea autorităților publice pentru revizuirea implementării Convenției ONU împotriva corupției în conformitate cu Rezoluția 3/1 a Conferinței Statelor Părți la Convenția ONU împotriva corupției,

Republica Moldova, fiind planificată pentru cel de-al patrulea an (2013) a Ciclului Întâi de Revizuire. În acest sens, utilizând Metodologia Programului Națiunilor Unite pentru Dezvoltare “Going Beyond the Minimum” (“Mergând peste limitele minime”), se va demara autoevaluarea prin intermediul unui proces participativ cu sprijinul UNDP Moldova care se va finaliza cu întocmirea unui raport în luna noiembrie.

Monitorizarea internă

Responsabilitatea de monitorizare internă a implementării legislației în vigoare, având ca scop aprecierea eficienței legilor și perfecționarea mecanismelor de funcționare a cadrului legislativ, îi revine: - ***Legislativului***, în conformitate cu reglementările art. 111 din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr. 797/1996; - ***Executivului***, conform prevederilor Hotărârii Guvernului nr. 1181/2010; - ***reprezentanților societății civile*** în virtutea rolului pe care îl au în procesul de monitorizare și evaluare a implementării politicilor publice (CNP, Alianța Anticorupție).

Prin aprobarea Hotărârii Guvernului nr. 1181 din 22.12.2010 privind monitorizarea procesului de implementare a legislației, a fost instituit un mecanism de monitorizare a procesului de implementare a legislației, la nivel de executiv, care urmărește scopul identificării gradului de executare sau de inaplicabilitate a legislației în vigoare și, în acest sens, înaintării recomandărilor privind modalitatea de remediere a consecințelor negative. Coordonator al acestui proces a fost nominalizat Ministerul Justiției. Listele actelor legislative și normative, monitorizate de organele centrale de specialitate ale administrației publice, au fost aprobate prin hotărârile de Guvern nr. 54 din 30.01.2012 și nr. 498 din 06.07.2012. Rapoartele de monitorizare sunt plasate pe pagina web oficială a Ministerului Justiției (www.justice.gov.md), modulul „Monitorizarea actelor legislative”.

Un rol prioritar în procesul de monitorizare a implementării legislației anticorupție revine organizațiilor nonguvernamentale, membre ale Alianței Anticorupție.

O analiză amplă a aplicării de către APC a Legii nr. 1264/2002 privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății persoanelor cu funcții de demnitate publică, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și a unor persoane cu funcție de conducere, Legii nr.16/2008 cu privire la conflictul de interese și Legii nr.25/2008 privind Codul de conduită a funcționarului public a fost efectuată în anul 2012 de TI – Moldova și CAPC, în cadrul Proiectului “*Monitorizarea politicilor anticorupție*”, finanțat de Fundatia Soros – Moldova. Ca rezultat, s-au atestat o serie de probleme în aplicarea politicii date (vezi subcapitolul „Sistemul declarațiilor de avere și interese”).

Concluzii:

1. La capitolul dat se constată *deficiențe* la segmentul „Controlul parlamentar asupra implementării legislației anticorupție”, inițierea căruia rămâne a fi o prioritate pentru anul 2013.
2. Urmează a fi impuse măsuri concrete în anul 2013 în vederea îmbunătățirii politicii conflictelor de interese și de declarare a veniturilor și proprietăților, un rol aparte revenindu-i CNI, activitatea căreia a demarat în octombrie 2012.

III. COMPONENTA INSTITUȚIONALĂ

3.1. Prevenirea corupției în cadrul autorităților, instituțiilor și organizațiilor

Modernizarea serviciilor publice

O condiție indispensabilă a procesului de integrare a țării în comunitatea europeană reprezintă modernizarea serviciilor publice prin tehnologizare, asigurând calitate, operativitate și un grad înalt de satisfacere a interesului public. Uniunea Europeană a stabilit obiective ambițioase în vederea construirii unei noi societăți informaționale, la realizarea cărora urmează să-și sincronizeze eforturile și autoritățile moldovenești.

Sectorul public din Republica Moldova a întârziat în preluarea tehnologiilor pentru modernizarea serviciilor publice și eficientizarea guvernării. Cetățenii și mediul de afaceri continuă să obțină servicii publice în mod tradițional, făcând cozi la ghișeele autorităților, iar modalitatea tradițională de interacțiune a cetățenilor cu instituțiile statului implică costuri și timp, provoacă nemulțumiri și creează oportunități pentru răspândirea corupției.

Soluționarea acestei probleme este prioritară în procesul de implementarea a reformei în administrația publică, determinând o abordare strategică a acestui subiect de către actuala guvernare. Guvernarea electronică (e-Guvernare) a devenit prioritate a Executivului, inclusă în Programul de guvernare pe anii 2011-2014, iar în septembrie 2011, prin Hotărârea Guvernului nr. 710, a fost aprobat *Programul Strategic de Modernizare Tehnologică a Guvernării* (e-Transformare). În anul 2012, acest program a fost pus în aplicare prin Planul de acțiuni, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 44 din 26.01.2012.

Acest document, stabilește obiectivele procesului de *e-Transformare* și oferă o viziune unificată privind modernizarea serviciilor publice și eficientizarea activității guvernării prin intermediul tehnologiilor informaționale (TI). În baza Programului, TI urmează a fi utilizate pe scară largă în sectorul public, urmărind: modernizarea sectorului public și dezvoltarea unui sector privat dinamic și competitiv prin digitalizarea serviciilor publice până în 2020; creșterea transparenței și eficienței procesului de guvernare prin integrarea TI inteligente utilizate de către instituțiile APC și deschiderea datelor guvernamentale cu caracter public; scăderea costurilor implicate de TI utilizate de sectorul public.

Printre rezultatele obținute în acest domeniu pot fi menționate:

- Crearea unui ghișeu unic în cadrul inițiativei „*Acces liber la datele guvernamentale cu caracter public*”. Acesta oferă cetățenilor și companiilor acces la toate datele cu caracter public, care poate fi accesat la adresa www.date.gov.md. În prezent, pe portal sunt publicate o serie de seturi de date în număr de circa 159;
- Lansarea portalului www.particip.gov.md, ce permite cetățenilor să se informeze despre problemele de interes public și să-și expună opiniile;
- Lansarea portalului de responsabilitate civică www.implicare.md, acțiune ce urmărește diminuarea corupției și implicarea societății civile în soluționarea problemelor legate de asigurarea și menținerea ordinii publice. Portalul menționat este un sistem inovativ de interacțiune on-line între autorități și cetățeni, bazat pe tehnologia informației. Sistemul permite sesizarea on-line a organelor de drept prin plasarea înregistrărilor video sau foto ce surprind diverse cazuri de încălcare a legislației;
- Lansarea platformei unice a serviciilor publice prestate de autorități (mai 2012). Portalul www.servicii.gov.md este un catalog electronic al serviciilor oferite cetățenilor și mediului de afaceri. Platforma are două dimensiuni – informare și interacțiune digitală dintre Guvern și cetățeni. Vizitatorii pot accesa informații despre servicii publice și printa formulare solicitate de instituțiile statului pentru prestarea acestora în regim non-stop;

Îmbunătățirea calității actului de guvernare prin aplicarea intensă a tehnologiilor informaționale și comunicațiilor a fost scopul instituirii de către Guvern a Centrului de Guvernare Electronică (Hotărârea Guvernului nr. 392 din 19.05.2010). În 2012 Centrul a lansat 4 servicii electronice:

- Aplicarea on-line pentru cazierul judiciar, lansat în septembrie 2012 (e-Cazier);
- Aplicarea on-line-licență, lansat în noiembrie 2012 (e-Licențiere) în parteneriat cu Ministerul Economiei și Camera de Licențiere. Serviciul oferă o gamă completă de funcții specializate pentru a optimiza depunerea și analiza cererilor de eliberare a licențelor de la Camera de Licențiere.
- Raportarea electronică la Casa Națională de Asigurări Medicale. Serviciul electronic “e-CNAM” a fost lansat în aprilie 2012 în parteneriat cu Compania Națională de Asigurări în Medicină;
- Digitizarea actelor din domeniul construcției și aplicarea on-line pentru acestea. Platforma e-Documente normative în construcții (www.ednc.gov.md), în aplicare începând cu ianuarie 2013, este implementată în parteneriat cu Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor.

Activitatea desfășurată de către Centrul de Guvernare Electronică poate fi vizualizată la adresa www.inovatii.gov.md.

În contextul realizării Programului de guvernare pe anii 2011-2014, prin Hotărârea Guvernului nr. 797 din 26.10.2012 a fost aprobat *Programul de reformare a serviciilor publice pentru anii 2012-2015*. Scopul acestui document constă în restructurarea profundă a administrației publice centrale în vederea creării unui cadru instituțional eficient, funcțional și durabil, acordării unor servicii publice calitative populației, transformarea guvernării și creșterea performanței administrației publice, inclusiv prin intermediul tehnologiilor informaționale și de comunicație, desconcentrarea serviciilor publice prin reducerea birocrăției, implementarea guvernării electronice și a serviciilor electronice pentru cetățeni.

Concluzii:

În RM serviciile electronice sunt tot mai des accesate de cetățeni, în special de cei tineri și cei cu studii superioare, circa 49% dintre moldoveni, fiind mulțumiți de calitatea prestării serviciilor publice electronice, 48% consideră că Guvernarea electronică va aduce avantaje cetățenilor, iar 31% dintre respondenți susțin că sprijină cu fermitate e-Transformarea Guvernării în Republica Moldova. Acestea sunt concluziile expuse în cadrul Studiului ”Percepția, asimilarea și susținerea de către populație a e-Transformării Guvernării”, realizat la comanda Centrului de Guvernare Electronică în octombrie-noiembrie 2012, de către consorțiul Institutul de Politici Publice și Magenta Consulting.

Tehnologiile îmbunătățesc serviciile publice, constituind și o premisă eficientă în diminuarea corupției în sectorul public.

În acest context, în anul 2013 autoritățile publice urmează să continue implementarea Programului strategic de modernizare tehnologică a guvernării (e-Transformare), iar Cancelaria de Stat va monitoriza și coordona realizarea integrală a măsurilor din Planul de acțiuni pe anul 2013, aprobat prin Hotărâre de Guvern pentru implementarea programului prenotat.

Transparența decizională

Un aspect important în implementarea politicii de prevenire a corupției reprezintă asigurarea transparenței activităților desfășurate de către instituțiile statale, în special al procesului decizional, asigurând implementarea Legii 239/2008 privind transparența în procesul decizional. La acest capitol, autoritățile publice au obținut succese notabile, rezultate din integrarea tehnologiilor informaționale.

În vederea dezvoltării unui dialog productiv între autoritățile publice și cetățeni, a fost lansată pagina oficială a procesului de transparență decizională în Republica Moldova www.particip.gov.md. Aici pot fi accesate toate deciziile expuse spre dezbateri publice.

O platformă comună a autorităților publice locale constituie pagina www.actelocale.md, pe care circa 114 primării publice cu regularitate actele sale oficiale (în perioada de raport publicate circa 6100 acte, dintre care 4546 decizii și 1539 dispoziții). Serviciul electronic public „Registru actelor locale” face parte din agenda de e-Transformare a Guvernului, fiind elaborat în cadrul Proiectului USAID BIZTAR.

În vederea facilitării accesului cetățenilor, organizațiilor nonguvernamentale și a mass-mediei la procesul de luare a deciziilor, informarea despre proiectele de decizii cu impact major, precum și sporirii implicării societății în îmbunătățirea actului decizional, a fost lansată publicația electronică „*Monitorul transparenței decizionale*”. Documentul reprezintă o sinteză periodică a proiectelor de decizii, elaborat de APC și lansate consultării publice. Monitorul este realizat de Asociația ADEPT în cadrul proiectului „Guvernul și parlamentul deschis: creșterea transparenței în procesul decizional prin participarea publicului”, cu susținerea financiară a Ambasadei Regatului Țărilor de Jos.

Transparența procesului decizional ale autorităților publice este asigurată prin intermediul paginilor web oficiale. În aprilie 2012, prin Hotărârea Guvernului nr. 188 a fost aprobat și pus în aplicare *Regulamentul cu privire la paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua Internet*, elaborat în scopul sporirii nivelului de transparență a activității autorităților publice și a accesului la informația de interes public prin intermediul paginii oficiale în rețeaua Internet, precum și stabilirii cerințelor minime obligatorii privind paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua Internet.

La acest capitol, evoluții pozitive a înregistrat Parlamentul RM și Secretariatul acestuia prin sporirea și îmbunătățirea conținutului paginii www.parlament.md, elaborarea Strategiei de comunicare a Parlamentului pentru anii 2011-2014, transmiterea video on-line a ședințelor etc. Totodată, în implementarea Legii nr. 239/2008 mai persistă unele deficiențe, printre care lipsa expunerii consultărilor publice unor proiecte de legi, elaborate la inițiativa deputaților, pe pagină nu sunt plasate regulile și procedurile de organizare a consultărilor publice etc. Acestea sunt concluziile unui grup de 36 organizații nonguvernamentale, care au remis un apel în adresa Secretariatului, solicitând excluderea carențelor în implementarea Legii privind transparența în procesul decizional⁶.

O analiză a conținutului paginilor web oficiale ale 20 APC a fost efectuată de TI – Moldova în perioada mai-august 2012, în cadrul Proiectului “Monitorizarea politicilor anticorupție” finanțat de Fundatia Soros – Moldova⁷.

Cu referire la capitolul “*Transparența decizională*” experții au concluzionat că, informațiile de rigoare de pe paginile web ale autorităților sunt, de regulă, incomplete (în funcție de instituție, nu sunt incluse planurile de elaborare a proiectelor de acte normative, tabelele de divergențe, rapoartele privind transparență decizională. În multe autorități publice, în pofida plasării unui volum mare de informații la rubrica respectivă, este dificil de a urmări „traseul” proiectelor de documente, începând cu publicarea anunțului de inițiere a elaborării deciziei până la elaborarea deciziei finale. O serie de alte neajunsuri au fost constatate la poziția „calitatea paginilor web”, examinată prin prisma actelor normative care reglementează acest domeniu, inclusiv Hotărârea Guvernului nr. 188/2012.

Concluzii

Analiza evoluției conținutului paginilor web oficiale ale APC demonstrează un anumit progres, totodată, persistă și unele deficiențe, în special existența carențelor în plasarea informațiilor cu caracter public pe paginile web oficiale ale instituțiilor publice și restanțele Parlamentului/Secretariatului la capitolul asigurarea transparenței procesului decizional.

În vederea înlăturării acestora, experții TI – Moldova înaintează următoarele propuneri:

⁶ www.e-democracy.md. Apel pentru asigurarea transparenței și informării publice în activitatea Parlamentului Republicii Moldova.

⁷ Raportul “Monitorizarea politicilor anticorupție: în ce măsură autoritățile publice respectă cerințele privind conținutul paginilor web?” este plasat pe pagina www.transparency.md.

- asigurarea plasării vizibile a indicatorilor prevăzuți în H.G. nr. 188/2012 pe șablonul paginilor web ale APC, elaborat de Centrul de Guvernare Electronică. În acest sens, a prezenta datele din rubrica „*Transparența Decizională*” în formă tabelară, în profilul fiecărui proiect de decizie, pentru a asigura vizibilitatea parcursului fiecărui proiect elaborat;
- specificarea obligatorie a tipurilor de „*Servicii publice prestate*” de către autoritățile publice, subdiviziunile subordonate și întreprinderile gestionate de către acestea;
- completarea paginilor web cu informații obligatorii prevăzute în H.G. nr. 188/2012, în special cu rezultatele controalelor și auditelor efectuate, planificarea și executarea bugetelor, funcțiile și obligațiile subdiviziunilor, programele de asistență tehnică, modele de cereri și instrucțiuni privind completarea lor;
- actualizarea continuă a paginilor web;
- asigurarea accesului la arhivele rubricilor de pe pagina web.

Secretariatul Parlamentului RM va înlătura restanțele stabilite la *capitolul transparența în procesul decizional* prin realizarea recomandărilor oferite de reprezentanții societății civile.

Managementul riscurilor și controlul intern

Conform prevederilor art. 9 din *Convenția ONU împotriva corupției*, adoptată la New York la 31 octombrie 2003 și ratificată de Republica Moldova prin Legea nr. 158-XVI din 06.07.2007, fiecare stat parte urmează să întreprindă măsuri corespunzătoare pentru a promova transparența și responsabilitatea în gestiunea finanțelor publice, inclusiv prin implementarea sistemelor eficiente de gestiune a riscurilor și de control intern.

În Republica Moldova consolidarea și gestionarea eficientă a finanțelor publice este determinată de succesul reformelor, inițiate în cadrul administrației publice, inclusiv prin implementarea Proiectului „Managementul Finanțelor Publice” (PMFP), sprijinit și cofinanțat de către Banca Mondială, Agenția Suedeză pentru Dezvoltare Internațională (SIDA) și Guvernul Olandei.

Conceptul de control financiar public intern, ca parte integrantă a sistemului de management al finanțelor publice, se dezvoltă treptat cu suportul Proiectului Twinning „Consolidarea managementului financiar public în Republica Moldova”.

În cadrul activităților de reformă a sistemului de control financiar public intern, a fost adoptată și pusă în aplicare *Legea nr. 229/2010 privind controlul financiar public intern*. Scopul Legii constă în consolidarea răspunderii manageriale pentru gestionarea optimă a resurselor publice, prin implementarea sistemului de management financiar și control și a activității de audit intern în sectorul public.

Cadrul normativ secundar, aprobat în vederea punerii în aplicare a legii include:

- *Standarde naționale de control intern în sectorul public*, aprobate prin ordinul Ministerului Finanțelor nr.51 din 23.06.2009;
- *Regulamentul privind evaluarea, raportarea sistemului de management financiar și control și emiterea declarației privind buna guvernare*, aprobat prin ordinul Ministerului Finanțelor nr. 49 din 26.04.2012;
- *Manual de management financiar și control*, editat în anul 2012 și plasat pe pagina web a Ministerului Finanțelor, care reprezintă un compendium de ghiduri de implementare a sistemului de management financiar și control în sectorul public, inclusiv și a sistemului de management al riscurilor;
- *Regulamentul privind certificarea auditorilor interni din sectorul public*, aprobat prin ordinul Ministerului Finanțelor nr.100 din 29.08.2012.

În conformitate cu Legea nr. 229/2010 și Standardele naționale de control intern, o componentă a sistemului de management financiar și control reprezintă managementul performanțelor și al riscurilor. Astfel, entitățile publice care gestionează mijloace ale bugetului public național, urmează să-și

identifice, evalueze, înregistreze și să monitorizeze sistematic riscurile ce pot afecta îndeplinirea obiectivelor și realizarea performanțelor planificate și să elaboreze măsuri de diminuare a probabilității riscurilor și/sau a impactului acestora.

De asemenea, conform prevederilor Legii nr. 229/2010, rolul de evaluator pe intern al sistemului de management financiar și control și oferirea recomandărilor pentru consolidarea eficacității acestuia, revine unităților de audit intern din cadrul entităților publice.

Până la finele anului 2012, au fost create **62 de unități** de audit intern, inclusiv **22** în cadrul Ministerelor și altor autorități administrative centrale și **9** în cadrul autorităților publice locale.

Întru examinarea pregătirii profesionale și a experienței practice a auditorilor interni, a fost creat un sistem național de certificare profesională a auditorilor interni din sectorul public, în cadrul căruia **32 angajați** din cadrul unităților de audit intern au obținut certificate de calificare.

Pe extern, calitatea sistemului management financiar și control este monitorizată și evaluată de către **Ministerul Finanțelor**, autoritate responsabilă de elaborarea, promovarea și monitorizarea politicilor în domeniul controlului financiar public intern. Un suport în activitățile de monitorizare pe extern este oferit de către *Consiliul controlului financiar public intern*, regulamentul de funcționare al căruia a fost aprobat prin ordinul Ministerului Finanțelor nr.114 din 12.10.2012.

În cadrul Proiectului Twinning, menționat mai sus, Ministerul Finanțelor a organizat și desfășurat, pe parcursul anului 2012, **13** seminarii de instruire pentru auditorii interni (în total **6979 om-ore** de instruire) și **10** seminarii de instruire pentru managerii operaționali din cadrul autorităților publice (în total **2628 om-ore** de instruire), printre tematici fiind incluse „Managementul riscurilor”, „Abordarea fraudei și a corupției”, „Managementul financiar și control în sectorul public” etc. De asemenea, au fost organizate și desfășurate **5** seminare de mediatizare în domeniul managementului financiar și controlului, inclusiv în domeniul managementului riscurilor (în total **362 om-ore**) și **1** seminar de mediatizare în domeniul auditului intern (în total **44 om-ore**).

Concomitent, întru susținerea instituțiilor publice angajate în reformă, au fost desfășurate **21** ședințe, întruniri cu persoane relevante, ședințe ale grupurilor de lucru în domeniul managementului financiar și controlului și **4** ședințe / întruniri cu conducătorii unităților de audit intern și colaboratorii acestora.

Cu toate că există cadrul normativ de bază aferent dezvoltării sistemului de management financiar și control, acesta încă nu este pe deplin funcțional și conceptul de răspundere managerială nu este realizat complet.

Necătfînd la faptul că în anul 2012 Ministerul Finanțelor a informat toate APC privitor la responsabilitățile ce le revin în conformitate cu Legea nr. 229/2010, doar **14 APC** au inițiat procesul de instituire a unui sistem eficient de management al riscurilor, inclusiv **6 autorități** dispun de un sistem de identificare, evaluare, înregistrare și monitorizare al riscurilor (Ministerul Finanțelor, Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare, Agenția Turismului, Agenția Relații Funciare și Cadastru, Biroul Relații Interetnice, Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei).

Deficiențele și restanțele la acest capitol sunt mari și sunt condiționate de necesitatea continuă de instruire și dezvoltare a capacităților, atât instituționale, cât și personale, fiind dificil de asigurat funcționalitatea și eficacitatea managementului riscurilor. De asemenea, auditul intern, care evaluează eficacitatea și contribuie la îmbunătățirea proceselor de management al riscurilor, nu este pe deplin funcțional, acest aspect, fiind deseori cauzat de necompletarea unităților de audit intern cu personal - **55%** din totalul unităților de audit intern dispun doar de câte un auditor intern și **10%** nu dispun de personal.

Aceleași probleme au fost identificate și de către *Curtea de Conturi*, o sarcină a căreia reprezintă eficientizarea managementului finanțelor publice, prin evaluarea sistemelor de control intern și auditului intern în instituțiile publice. Astfel, în Raportul anual de activitate a instituției, la acest capitol au fost evidențiate două deficiențe majore, inclusiv: - neconformarea unităților de audit intern ale entităților publice la rigorile Legii nr. 229/2010, urmare, nefiind asigurată promovarea unui nivel avansat de răspundere managerială la utilizarea fondurilor publice și o bună guvernare a entităților publice; - tergiversarea adoptării Legii privind finanțele publice și responsabilitatea bugetar-fiscală.

Concluzii:

În Republica Moldova urmează a fi instituit un sistem modern de management financiar și control în sectorul public, conform la rigorile standardelor internaționale în domeniu. Cadrul normativ necesar punerii în aplicare a acestui sistem a fost adoptat și pus în aplicare. Cu toate acestea, acest sector întrunește o serie de deficiențe. În acest context, pentru anul 2013 se evidențiază următoarele priorități:

- *Entitățile publice*, finanțate din bugetul de stat, vor intensifica eforturile în vederea înlăturării restanțelor stabilite de către Ministerul Finanțelor și Curtea de Conturi;
- *Ministerul Finanțelor* va asigura implementarea politicii în domeniu prin: monitorizarea strictă a activităților desfășurate de către entități și responsabilizarea managerilor pentru neconformare la noile rigorii în domeniu; oferirea asistenței metodologice entităților publice și instruirea auditorilor interni și a managerilor operaționali din sectorul public; actualizarea cadrului normativ în domeniul Controlului financiar public intern;
- *Curtea de Conturi* va asigura, în limita atribuțiilor ce îi revin, promovarea și adoptarea proiectului de Lege elaborat în vederea modificării și completării Codului penal, Codului de procedură penală și Codului contravențional. Acest proiect a fost elaborat în scopul responsabilizării managerilor asupra formării, administrării și întrebuințării finanțelor publice, și administrării patrimoniului public, precum și pentru maximizarea rezultatelor ca urmare a activității de audit și executării hotărârilor Curții de Conturi (proiectul a fost înaintat Parlamentului spre adoptare, înregistrat cu nr. 2412 din 23.10.2012).

Evaluarea riscurilor de corupție

O componentă cheie a mecanismului de management al riscurilor în cadrul entităților publice constituie evaluarea riscurilor de corupție, activitate menită să sporească integritatea instituțională a autorităților publice.

În această ordine de idei, dar totodată, independent de normele expuse mai sus, autoritățile moldovenești au inițiat în anul 2009 evaluarea riscurilor instituționali de corupție, procedură stabilită prin Hotărârea Guvernului nr. 906 din 28.07.2008 “Cu privire la aprobarea Metodologiei de evaluare a riscurilor de corupție în instituțiile publice”. În baza acestui document, organele centrale de specialitate ale administrației publice și-au autoevaluat, pe parcursul anilor 2009-2012 riscurile de corupție, cu elaborarea și punerea în aplicare a planurilor de integritate. Ca restanțieră în realizarea acestei activități este **1** autoritate publică: **Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene**.

Procesul de evaluare a riscurilor de corupție, realizat de către APC, este unul novatoriu pentru RM și presupune parcurgerea mai multor etape, din aceste considerente instituțiile publice nu s-au încadrat în termenele de realizare, prevăzute în actul normativ prenotat (anul 2011) și în documentele de politici anticorupție. Funcționarii implicați în aceste activități sunt instruiți parțial la capitolul dat. Lipsește experiența practică și este insuficientă pregătirea teoretică a experților CNA. Nu în ultimul rând se menționează și atitudinea superficială a responsabililor din cadrul autorităților publice în realizarea acestei activități, ceea ce a determinat o stagnare în implementarea eficientă a acestei activități.

Un aspect pozitiv la acest capitol a constituit extinderea acestei activități la nivel local. Astfel, cu suportul Comisiei Europene, în cadrul Programului Parteneriatului Estic cu privire la „Buna Guvernare și Lupta împotriva Corupției”, a fost lansat pentru Republica Moldova proiectul „Strategii anticorupție pentru autorități publice locale”, implementat de Consiliul Europei.

Scopul acestui proiect a constat în identificarea zonelor de risc vulnerabile în fața corupției în cadrul consiliilor raionale Căușeni și Telenești și elaborarea planurilor de integritate în vederea eliminării acestor riscuri. Aceste priorități au fost puse în aplicare de către IDU, în colaborare cu CNA și Cancelaria de Stat, planurile de integritate fiind aprobate prin deciziile consiliilor raionale și puse în aplicare.

Concluzii:

Activitatea de evaluare a riscurilor instituționali de corupție reprezintă un instrument important de prevenire a acestui flagel, totodată, activitatea desfășurată nu a atins nivelul sau rezultatul scontat. Elaborarea planurilor de integritate de către autorități fără o supraveghere și lipsa unei finalități logice a implementării acestora a determinat, în unele cazuri, includerea unor date denaturate și, drept consecință, autoevaluarea riscurilor de corupție nu va avea o continuitate, ci se va transforma într-o raportare de moment, avînd o executare superficială.

Conform prevederilor Hotărîrii Guvernului nr. 906/2008, CNA a avut competență doar în ceea ce privește instruirea și consultarea privind evaluarea riscurilor de corupție. La finele anului 2012, potrivit modificărilor operate la Legea nr. 1104/2002, competența CNA s-a extins prin completarea cu o atribuție nouă *“asigurarea desfășurării evaluării riscurilor de corupție în cadrul autorităților și instituțiilor publice prin instruire și consultare, monitorizare și analiză a datelor referitoare la evaluarea riscurilor de corupție, precum și coordonarea elaborării și executării planurilor de integritate”*. Prin această modificare, s-a dorit excluderea deficiențelor întîmpinate, în vederea obținerii unor rezultate calitative pe parcursul desfășurării evaluării și ulterior acesteia.

La etapa finală de avizare se află proiectul *Legii cu privire la evaluarea riscurilor de corupție în instituțiile publice*, odată cu adoptarea căreia va fi abrogată Hotărîrea Guvernului nr. 906/2008. Prin proiectul dat sfera de aplicare a acestei măsuri de prevenire a fost extinsă, fiind incluse pe lîngă organele centrale de specialitate ale administrației publice și instituțiile din subordinea acestora, dar și instituțiile și autoritățile publice autonome și de reglementare.

Reieșind din cele expuse, pentru anul 2013 se evidențiază următoarele priorități:

- Adoptarea Legii cu privire la evaluarea riscurilor de corupție în instituțiile publice;
- Asigurarea desfășurării evaluării riscurilor de corupție de către CNA, accentul fiind pus pe monitorizarea realizării acestei activități în cadrul autorităților restanțiere și înaintarea recomandărilor de rigoare în vederea diminuării sau înlăturării deficiențelor constatate.

Sistemul declarațiilor de avere și interese

O componentă-cheie a mecanismului de prevenire a corupției în sistemul public este implementarea politicii conflictelor de interese și de declarare a veniturilor și al proprietății.

Actualmente, cadrul juridic legal caracteristic acestui proces include: Legea nr. 1262/2002 privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății persoanelor cu funcții de demnitate publică, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și a unor persoane cu funcție de conducere; Legea nr. 16/2008 cu privire la conflictul de interese; Legea nr. 25/2008 privind Codul de conduită a funcționarului public; Legea nr. 180/2011 cu privire la Comisia Națională de Integritate.

Acest instrument de luptă cu corupția în anul 2012 **nu a fost funcțional**, motivul fiind instituirea cu întârziere a Comisiei Naționale de Integritate, autoritate responsabilă de coordonarea acestui proces. De facto, Comisia a devenit funcțională din 25.10.2012, fiind demarate activități cu aspect organizatoric (perfecționarea cadrului normativ intern, precum și de elaborare a instrucțiunilor de

completare a declarațiilor, care urmează a fi publicate în Monitorul Oficial al RM, proceduri de angajare, de creare a paginii web, etc.).

În conformitate cu prevederile actelor legislative, menționate mai sus, majoritatea APC au raportat privitor la desemnarea pe intern a persoanelor responsabile de colectarea declarațiilor cu privire la venituri și proprietate și a declarațiilor de interese personale.

Deficiențe: Ținând cont de instituirea cu întârziere a CNI și reieșind din prevederile art. 10 și 11 din Legea nr. 1264/2002 privind expedierea spre verificare a declarațiilor de venituri și proprietăți în adresa CNI, în termen de 20 de zile de la primire, precum și termenul de prescripție acordat CNI pentru verificarea acestora de un an de zile, declarațiile depuse de către subiecții legii în anul 2012 rămân a fi neverificate.

Monitorizarea politicii de tratare a conflictelor de interese și promovarea normelor etice în 20 APC⁸ a fost efectuată de către TI – Moldova în cadrul Proiectului „Monitorizarea implementării politicilor anticorupție în APC” finanțat de Fundația Soros-Moldova.

Ca rezultat, s-au atestat o serie de probleme în aplicarea politicii date, printre care: neraportarea de către funcționari a situațiilor de conflict de interese; familiarizarea insuficientă a funcționarilor, în special a persoanelor responsabile de colectarea declarațiilor de interese, cu legislația din domeniu, dificultățile în completarea declarațiilor de interese personale din cauza lipsei *Instrucțiunii privind completarea declarațiilor*; neantrenarea subdiviziunilor de control/securitate internă în supravegherea politicii conflictelor de interese; neinformarea publicului despre nerespectarea Codului de conduită și sancțiunile aplicate de APC în acest context. (Raportul de monitorizare integral, elaborat de TI – Moldova, se anexează).

Concluzii:

- În anul 2013 urmează a fi impuse măsuri concrete în vederea îmbunătățirii politicii conflictelor de interese și de declarare a veniturilor și proprietăților. În acest sens, la inițiativa CNI și cu suportul autorităților publice și reprezentanților societății civile, vor fi revizuite actele normative în vigoare și vor fi înaintate propuneri de modificare/completare a acestora;

- CNI va realiza un control integral al veridicității datelor expuse în declarațiile cu privire la venituri și proprietate ale actorilor din sectorul justiției (pct. 35 din Planul de acțiuni pe anii 2012-2013 de implementare a SNA);

APC vor realiza propunerile, parvenite din partea *experților TI - Moldova*, care se rezumă la necesitatea:

- impulsivării activității CNI și consolidării capacităților sale de control;

- concentrării în anul 2013 a controlului CNI asupra declarațiilor depuse de persoanele cu funcții de demnitate publică;

- aplicarea mecanismului de implementare a legilor 16/2008 și 25/2008 prin antrenarea subdiviziunilor de control/securitate internă și audit intern în supravegherea respectării acestora, în special în identificarea situațiilor de conflicte de interese; atenționarea subiecților despre obligativitatea raportării situațiilor de conflicte de interese; documentarea conflictelor de interese declarate și a deciziilor de soluționare a acestora; instruirea continuă a funcționarilor, în special a persoanelor responsabile de colectarea declarațiilor, în contextul legilor enunțate, inclusiv prin seminare organizate de comun cu societatea civilă; mediatizarea activităților desfășurate.

Semnalarea cazurilor de corupție

Un suport considerabil în activitățile de prevenire și combatere a corupției este oferit de către cetățeni prin semnalarea cazurilor de corupție, diferitor situații de conflict de interese și comportament

⁸ Ministerul Economiei, Ministerul Finanțelor, Inspectoratul Fiscal Principal de Stat, Serviciul Vamal, Ministerul Justiției, Ministerul Afacerilor Interne, Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene, Ministerul Apărării, Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor, Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare, Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor, Ministerul Mediului, Ministerul Educației, Ministerul Culturii, Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei, Ministerul Sănătății, Ministerul Tehnologiei Informației și Comunicațiilor, Ministerul Tineretului și Sportului, Agenția Relații Funciare și Cadastru, Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției/Centrul Național Anticorupție.

nedemn. Acest mecanism este asigurat prin funcționalitatea „liniilor fierbinți”, instituite în toate autoritățile și instituțiile publice.

Reieșind din informațiile, parvenite în adresa Secretariatului Grupului de monitorizare, cea mai eficientă dintre toate „liniile fierbinți” se consideră a fi cea a CNA (tel. 257-257), funcțională 24 din 24 ore. În anul 2012, în adresa CNA au parvenit prin intermediul telefonului de încredere **959** informații, dintre care **197** au fost raportate spre examinare conducerii instituției. Astfel, ponderea celor care au relatat despre acțiuni ilegale constituie **20,5 %**. Alte **367** apeluri (sau **48,16%**) au fost cu aviz consultativ, iar **395** apeluri (sau **51,84%**) nu au fost de competența Centrului și persoanelor li s-au comunicat numerele telefoanelor de încredere ale instituțiilor abilitate.

În anul 2012, în cadrul *Proiectului “Monitorizarea politicilor anticorupție”* finanțat de Fundația Soros – Moldova, CAPC a monitorizat funcționarea liniilor telefonice fierbinți anticorupție în cadrul a 20 autorități publice⁹.

Conform concluziilor preventive ale experților, toate instituțiile monitorizate au linii fierbinți anticorupție, 75% dintre care au asigurat o vizibilitate satisfăcătoare a numărului de telefon prin plasarea acestuia pe pagina web oficială a instituției.

În scopul verificării informațiilor primite de la APC, monitorii au aplicat “tehnica petiționarului misterios”, care a presupus efectuarea a 2 apeluri telefonice, pe parcursul a 2 luni, la fiecare instituție monitorizată. Urmare deficiențelor constatate în cadrul acestei activități, experții au formulat următoarele recomandări pentru autoritățile publice: - instituirea unui cadru regulator privind liniile fierbinți anticorupție; - asigurarea de către APC a unei vizibilități sporite a numerelor de telefon a liniilor fierbinți anticorupție; - desemnarea în cadrul autorităților publice a persoanelor responsabile de comunicare cu cetățenii în cadrul liniilor anticorupție, care să posede competențele și abilitățile necesare; - asigurarea funcționării continue a liniilor anticorupție, indiferent de perioada concediilor anuale sau de boală a persoanelor responsabile de linia anticorupție.

O alternativă pentru cetățeni reprezintă „*linia fierbinte anticorupție*”, lansată de TI – Moldova¹⁰. În cadrul prestării serviciilor de consultanță gratuită la linia fierbinte, au fost oferite **348 consultații juridice gratuite** cetățenilor privind legislația în vigoare, modalitățile de exercitare a drepturilor pe cale judiciară și extrajudiciară, modul denunțării actelor de corupție. Au fost expediate adresări la 31 autorități publice, iar 3 cazuri au fost acceptate de Secretariatul TI drept cazuri de succes.

Concluzii:

Actualmente, cadrul legal național nu conține prevederi care ar stabili procedura de preluare prin intermediul liniilor telefonice a informațiilor ce se referă la aspecte legate de comiterea unor acte de corupție sau conexe, precum și a faptelor de comportament corupțional de către angajații APC, precum și a altor încălcări ale legislației anticorupție.

Instituirea telefoanelor de încredere și, în special, funcționarea acestora, în lipsa unor reglementări legale, s-a dovedit a fi cu o eficiență scăzută, nu a dus la sensibilizarea societății și creșterea încrederii cetățeanului în organele statului. Majoritatea apelurilor recepționate de instituții sunt cu aviz consultativ, o serie de sesizări ale cetățenilor nu au fost valorificate la justa valoare, unele dintre acestea nici nu au fost transmise organelor competente pentru examinare. Aceste concluzii rezultă din rapoartele, remise de către instituții în adresa Secretariatului Grupului de monitorizare.

Reieșind din problemele expuse, a fost elaborat proiectul Hotărârii Guvernului privind aprobarea Regulamentului de funcționare a liniilor fierbinți anticorupție ale autorităților publice, termenul de

⁹ Studiu integral privind funcționarea liniilor fierbinți ale APC este plasat pe pagina www.capc.md.

¹⁰ Activitate desfășurată de TI – Moldova în cadrul Proiectul “ALAC – Centru de Advocacy și Asistență Juridică” finanțat de Secretariatul TI și Ministerul de Externe al Germaniei (perioada de implementare 1.01.2012 –31.12.2012, bugetul 37,640 Euro, cheltuit - 37,640 Euro).

aprobare al căruia este cu mult depășit. Acest document include atît o delimitare clară a categoriilor liniilor telefonice (linia națională anticorupție, linii anticorupții specializate și linii instituționale pentru informare), precum și reglementări privind funcționarea acestora. Linia națională anticorupție urmează a fi instituită în cadrul CNA, avînd ca scop primordial recepționarea apelurilor referitoare la comiterea actelor de corupție și celor conexe lor, precum și a faptelor de comportament corupțional.

În această ordine de idei, pentru anul 2013 se evidențiază următoarele priorități:

- aprobarea și punerea în aplicare a Regulamentului de funcționare a liniilor fierbinți anticorupție ale autorităților publice;
- instruirea persoanelor responsabile de funcționarea liniilor anticorupție specializate din cadrul autorităților publice.

3.2 . Combaterea corupției

Corupția și aspectele conexe acestui flagel constituie fenomene negative ale societății moderne, cu impact profund pe plan intern și extern, constituind un obstacol în calea dezvoltării socio-economice a țării precum și asupra calității guvernării. Din aceste considerente, dezideratul principal în contextul minimalizării fenomenului corupției este și combaterea acestui flagel la nivel național prin implementarea unor politici viabile și utilizarea unor instrumente eficiente și practice.

Pe parcursul anului 2012 activitatea de combatere a corupției a fost realizată de către subdiviziunile CNA și MAI în comun cu organele Procuraturii și sub conducerea și controlul exercitat de către procurori.

În acest context, se menționează că în perioada de raport, organele procuraturii și organele de urmărire penală ale CNA și MAI au pornit **353** (302 în anul 2011) de cauze penale privind infracțiuni de corupție (inclusiv 146 privind coruperea pasivă, 38 privind coruperea activă, 165 privind traficul de influență, 3 privind luarea de mită și 1 pentru dare de mită), **278** (220 în anul 2011) cauze privind comiterea infracțiunii de abuz de putere sau abuz de serviciu și **266** (237 în anul 2011) cauze privind comiterea infracțiunii de exces de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu.

Din numărul total al cauzelor penale aflate în gestiunea organelor Procuraturii și organelor de urmărire penală ale CNA și MAI, în anul 2012 au fost deferite justiției **266** cauze, dintre care **111 (sau 41,7%)** au fost investigate de către procurori, **126 (sau 47,4%)** de către CNA și **29 (sau 10,9%)** de către MAI.

Pe parcursul anului 2012, instanțele de judecată de fond au finisat examinarea judiciară în fond a **120** cauze penale privind infracțiuni de corupție în privința a **122** persoane (*comparativ cu 128 cauze în privința a 137 persoane în anul 2011*) și **77** cauze penale în privința a **78** persoane inculpate de săvârșirea infracțiunilor conexe celor de corupție (*comparativ cu 56 cauze în privința a 64 persoane în anul 2011*).

Printre cauzele penale privind **infracțiunile de corupție** examinate în fond, asemenea anilor 2009 și 2010, predomină cele privind traficul de influență (64 cauze sau 53,33%) și coruperea pasivă (28 cauze sau 23,33%), urmate de coruperea activă (25 cauze sau 20,8%), luarea de mită (2 cauze sau 1,66%).

Efectuând o analiză a statutului persoanelor recunoscute vinovate de comiterea infracțiunilor de corupție, se constată cu certitudine că întâietatea o dețin colaboratorii de poliție (26 la număr), după care urmează 16 sentințe în privința oficialilor publici, 3 sentințe în privința colaboratorilor serviciului vamal, 2 sentințe în privința a 2 procurori și 75 în privința persoanelor din alte categorii.

Cu referire la cauzele penale privind **infracțiunile conexe celor de corupție** examinate în fond, predomină cele privind abuzul de putere sau abuzul de serviciu (29 cauze sau 37,66%), excesul de

putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu (24 cauze sau 31,17%) și delapidarea averii străine (20 cauze sau 26%). Potrivit subiectului infracțiunilor conexe celor de corupție, în anul 2012 au fost pronunțate sentințe în privința a 47 oficiali publici, 8 colaboratori de poliție și 23 persoane din alte categorii.

Analiza aplicării pedepselor penale pe cauzele despre corupție și conexe denotă faptul, că cea mai mare pondere o reprezintă pedepsele în formă de amendă – în privința a **73 persoane**, după care urmează amenda și închisoarea cu aplicarea art. 90 Cod penal „Condamnarea cu suspendarea condiționată a executării pedepsei” în privința a **26 persoane**, pedeapsa închisorii cu aplicarea art. 90 Cod penal – în privința a **21 persoane**, pedeapsa închisorii cu executarea reală a pedepsei - în privința a **15 persoane**. Pedeapsa complementară privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate a fost aplicată în perioada respectivă în privința a **60 persoane**. Totodată, pe parcursul anului 2012 au fost pronunțate sentințe de achitare în privința a **20 persoane**.

Procesul penal în cauzele privind infracțiunile de corupție și cele conexe a fost încetat în privința a **47 persoane**. Dintre acestea, în mai mult de jumătate de cazuri, procesul penal a fost încetat în baza art. 55 Cod penal cu liberarea persoanei de răspundere penală și tragerea la răspundere contravențională, un indice mult prea mare, luând în considerație recomandările instituțiilor internaționale referitoare la practica de combaterea corupției. Aceste practici negative constituie o metodă de a evita aplicarea pedepsei complementare, și respectiv, eliberarea din funcție a persoanelor condamnate, îndeosebi pentru fapte de corupție.

Făcând o referire la coraportul dintre numărul sentințelor de condamnare și achitare pronunțate pe cauzele penale privind infracțiunile de corupție sau conexe acestora, se concluzionează că acestea se mențin la un nivel ridicat din următoarele considerente:

- perceperea dificilă de către instanța de judecată a prejudiciului cauzat de către inculpat ca rezultat al săvârșirii unei infracțiuni de corupție sau conexe acesteia. Spre exemplu, în calitate de prejudiciu este invocat diminuarea imaginii autorității publice, perturbarea bunei activități a autorității respective, precum și atentarea la relațiile de buna desfășurare a activității de către autoritatea publică propriu-zisă;
- subiecți specifici ai infracțiunii, care de obicei sunt caracterizați pozitiv, au studii superioare (în unele cazuri, câte două instituții absolvite) sau postuniversitare, au o anumită poziție socială, un anumit statut;
- dificultăți la documentarea infracțiunilor de corupție și conexe acestora, care necesită atât resurse umane, cât și tehnice importante pentru desfășurarea măsurilor speciale de investigații specifice o perioadă îndelungată de timp;
- lipsa martorilor, nedorința divulgării faptelor de comportament corupțional de către colegii sau subalternii inculpatului. Aspectul dat, este generat și de refuzul suspendării provizorii din funcție de către administrația instituției, neîncrederea în sistemul judecătoresc, nedorința generării unui conflict cu inculpatul.

Este de remarcat, că statistica sentințelor de condamnare și pedepselor aplicate în cazurile de corupție nu se bucură de aceeași mediatizare ca statistica infracțiunilor înregistrate, iar eficiența activității organelor de drept nu poate fi evaluată doar prin utilizarea unor indicatori cantitativi, deoarece diminuează calitatea instrumentării dosarelor. Însă, pentru a obține rezultate reale, este necesar de a stabili indicatori de performanță ai activității organelor de drept, cum ar fi ponderea condamnărilor pe cauze de corupție din numărul total de infracțiuni înregistrate, transmise în judecată.

Astfel, e important a sublinia că, datele statistice privind sentințele adoptate în cauzele penale și categoriile de pedepse aplicate constituie cel mai important criteriu de stabilire a eficienței măsurilor întreprinse de către organele de drept în vederea combaterii criminalității, iar în condițiile în care lupta

contra corupției constituie una dintre premisele sociale actuale, definitivarea acesteia se realizează prin pronunțarea unor hotărâri judecătorești echitabile gravității infracțiunii și gradului de pericol social pe care aceasta îl comportă. Iar ca rezultat al sancționării neadecvate a persoanelor învinuite de comiterea actelor de corupție, se atestă o reacție tolerantă în societate față de crimele respective, astfel, încurajându-i să comită repetat infracțiuni de acest gen.

Cu referire la cele relatate mai sus, se menționează că, **lipsa unei mediatizări** a actului de justiție, și anume, a sentințelor pronunțate de către instanțele de judecată în cauzele de corupție, neimplicarea mass-mediei și a societății civile la acest compartiment reduce din rezonanța și importanța actului de justiție în examinarea cazurilor de corupție, fapt ce dă posibilitate corpului judecătoresc să adopte sentințe de încetare a procesului penal cu aplicarea sancțiunilor contravenționale, ceea ce în ultimă instanță, diminuează eforturile întreprinse de către organele de drept în domeniul combaterii corupției și favorizează tolerarea de către cetățeni a comportamentului coruptibil, determinându-i de a renunța la colaborarea cu organele de drept în vederea contracarării cazurilor de corupție.

O prioritate a SNA prevede identificarea vulnerabilităților cadrului legislativ și instituțional național în domeniu, care poate împiedica buna desfășurare a misiunii de combatere și reducere a impactului corupției.

Pe acest fundal, e necesar a menționa faptul că, până la 27.10.2012, cadrul legal în vigoare ce reglementa investigarea infracțiunilor de corupție și conexe acesteia, excludea posibilitatea administrării probelor prin intermediul interceptărilor convorbirilor și a imaginilor în cazul infracțiunilor ușoare și mai puțin grave.

Astfel, *Legea nr. 66 din 05.04.2012 pentru modificarea și completarea Codului de procedură penală*, intrată în vigoare la 27.10.2012, a avut ca scop să aducă claritate la acest capitol. Însă, s-a constatat că redacția art. 132⁸ Cod procedură penală a prevăzut exhaustiv lista componentelor de infracțiuni pentru care se poate aplica interceptarea și înregistrarea comunicărilor. Din analiza listei respective rezultă că aceasta e lipsită de o logică, nu este clar după care criterii legislatorul s-a limitat anume la aceste componente de infracțiuni. Spre exemplu:

- art.140 alin.(3) și (4) din listă nici nu există în Codul penal;
- art.140¹ alin.(3) și (4) din listă sunt componente mai puțin grave, în timp ce art.140¹ alin.(1) este una gravă și alin.(2) este una deosebit de gravă, pentru ultimele fiind inaplicabilă această măsură;
- art.142 alin.(2) din listă este o componentă deosebit de gravă, în timp ce art.142 alin.(4) – una excepțional de gravă pentru care nu se aplică măsura respectivă;
- art.171 alin.(2) și (3) din listă prevăd componente cu pedepse identice și pericol social și consecințe similare ca și componentele de la art.172 alin.(2) și (3), pentru care nu se aplică măsura respectivă.

Asemenea raționamente sunt caracteristice și pentru componentele de la art.186 alin.(2), art.187 alin.(2), art.188, art.189, art.278 alin.(1) în coraport cu art.278¹ alin.(1), art.295¹, etc..

La acest capitol, e important a sublinia că în contextul prevederilor actelor internaționale, la care a aderat și Republica Moldova, în special art. 23 din Convenția penală cu privire la corupție, art. 3 și 4 din Convenția privind spălarea banilor, depistarea, sechestrarea și confiscarea veniturilor provenite din activitatea infracțională, art. 7 și 9 din Convenția ONU împotriva criminalității organizate transnaționale, art. 3 din Convenția Consiliului Europei privind spălarea banilor, depistarea, sechestrarea și confiscarea veniturilor provenite din activitatea infracțională și finanțarea terorismului și alte instrumente, Republica Moldova are obligația de a adopta măsuri legislative și alte măsuri, care permit utilizarea tehnicilor speciale de investigație necesare pentru a facilita colectarea dovezilor cu privire la infracțiunile de corupție, spălare a banilor, finanțare a terorismului, altor infracțiuni (prevăzute în anexa Convenției de la Varșovia), care generează venituri ilicite obiect al spălării banilor, dar și pentru identificarea, urmărirea, sechestrarea și confiscarea veniturilor provenite din activitatea infracțională.

În asemenea circumstanțe, prezenta redacție nu că a armonizat legislația țării la standardele internaționale, dar dimpotrivă a adus la o neconcordanță și mai mare între acestea, fiind create impedimente la documentarea flagrantă a infracțiunilor, în special, infracțiunilor de corupție.

O altă vulnerabilitate în contracararea fenomenului corupției este și **prezumția constituțională privind dobândirea licita a averii**, fiind obiectul examinării de către Curtea Constituțională, care prin Hotărârea nr. 21 din 20.10.2011 a considerat că: „*reglementarea prezumției caracterului licit al dobândirii averii nu împiedică legiuitorul ca, în aplicarea dispozițiilor articolului 8 din Constituție – Respectarea dreptului internațional și a tratatelor internaționale, să adopte norme care să permită deplina respectare a tratatelor internaționale în domeniul luptei împotriva criminalității*”. Ministerul Justiției a elaborat un proiect de Lege privind modificarea și completarea unor acte legislative (menționat la Componenta legislativă, pag.9), prin care se include în Codul penal o normă nouă ce instituie „confiscarea extinsă”; revizuirea sancțiunilor din Codul penal pentru infracțiunile de corupție, prin majorarea acestora, în special a mărimumii amenzii, și stabilirea lor în mod alternativ (amendă sau închisoare) însă nu cumulativ (amendă cu închisoare) și introducerea unei noi componente de infracțiune „Îmbogățirea ilicită”.

O altă problemă relevantă este și minimalizarea pârghiilor legale de apărare a părții vătămate, necitând la faptul că, Jurisprudența CEDO a recomandat ajustarea cadrului legislativ și normativ autohton la cel european, la moment, aceste cerințe încă nu au fost executate integral.

Concluzii:

Actualmente cadrul legal ce reglementează investigarea și sancționarea infracțiunilor de corupție și conexe acesteia întrunește unele deficiențe, și anume, imposibilitatea administrării probelor prin intermediul interceptărilor convorbirilor și a imaginilor în cazul unor infracțiuni de corupție și conexe acestora, caracterul descurajator al pedepselor, inclusiv posibilitatea legală de liberare de răspundere penală în cazul infracțiunilor ușoare și mai puțin grave.

Întru desfășurarea eficientă a activității de combatere a corupției, diminuării impactului acesteia asupra societății, se impune în continuare realizarea următoarelor măsuri și inițiative:

1. Intensificarea activității pro-active a organelor de drept, în special a CNA, la depistarea cazurilor de corupție, inclusiv la nivel înalt, cu demascarea concomitentă a persoanelor corupte și a celor care urmăresc coruperea persoanelor publice;
2. Întreprinderea acțiunilor de contracarare a crimelor de corupție și protecționism de către CNA în domeniile cele mai afectate ale economiei naționale și structurile statului, prin relevarea schemelor infracționale în rândurile funcționarilor publici, angajaților din sistemul judecătoresc, precum și participanților în cadrul diferitor procese judiciare (procurori, avocați, etc.);
3. Definitivarea, publicarea și mediatizarea studiului tematic inițiat de CNA cu suportul experților din cadrul Proiectului MIAPAC, privind analiza sentințelor judecătorești definitive pronunțate în cazul infracțiunilor de corupție și al celor conexe, în vederea aprecierii eficienței aplicării pedepselor și întreprinderea unor măsuri de rigoare în scopul redresării situației la capitolul dat;
4. Promovarea unor politici penale punitive adecvate riscurilor și pericolului pe care îl comportă infracțiunile de corupție, uniformizarea practicii judiciare și orientarea acesteia la aplicarea unor pedepse proporționale gravității infracțiunilor de corupție și celor conexe acestora și gradului de pericol social pe care acestea îl comportă, inclusiv a pedepselor complementare pentru asemenea categorie de infracțiuni și a confiscării obligatorii a bunurilor rezultate din activități coruptibile;
5. Examinarea deficiențelor rezultate din modificările operate la Codul de procedură penală prin Legea nr. 66/2012 și înaintarea propunerilor de ajustare a cadrului legislativ la necesitățile justificate de sporire a eficienței activității organelor de drept;

6. Modernizarea sistemului de administrare a datelor evidenței statistice conform unor principii și indicatori unici sau similari și înlocuirea indicatorilor numerici cu cei calitativi prin accentuarea statisticilor referitor la sentințele pronunțate și categoriile de pedepse aplicate.

3.3 Reformele instituționale

O prioritate declarată a autorităților statale constituie realizarea unor reforme, la finisarea cărora serviciul public să corespundă standardelor comunitare, caracterizate prin eficiență, responsabilitate și transparență.

Consecvent angajamentelor asumate, în anul curent a fost asigurată continuitatea reformelor inițiate în sectorul public, un accent aparte fiind pus pe implementarea *Strategiei de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011–2016*, aprobată prin Legea nr. 231 din 25.11.2011.

Strategia intervine cu o abordare novatoare și vine să integreze toate eforturile și intențiile de reformă a mai multor instituții într-un cadru unificat pentru a asigura caracterul coerent și durabil al reformelor din sectorul justiției în ansamblu. Eficiența domeniilor specifice de intervenție, precum sectorul judiciar, reformele MAI, Procuraturii, CNA și SIS va constitui cheia succesului în domeniu.

Pe lângă obiectivul general al Strategiei de edificare a unui sector al justiției accesibil, eficient, independent, transparent, profesionist și integru, care să asigure supremația legii și respectarea drepturilor omului, implementarea acesteia va asigura prevenirea și combaterea eficientă a fenomenului corupției atât în sectorul justiției, cât și în celelalte instituții și autorități publice, dar și în sectorul privat.

Strategia este pusă în aplicare prin *Planul de acțiuni pentru anii 2011-2016*, aprobat prin Hotărârea Parlamentului nr. 6 din 16.02.2012. În anul 2012 accentul în realizarea activităților din plan a fost pus pe reformele legislative, descrise mai sus (*Componenta legislativă, pag.8*). Rapoartele detaliate privitor la realizarea Planului de acțiuni pot fi vizualizate pe pagina www.justice.gov.md, modulul „Reforme în sectorul justiției”.

Consolidarea Centrului Național Anticorupție

În contextul Strategiei de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011-2016, în anul 2012 a fost inițiată reformarea Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției, care a presupus: numirea directorului instituției de către Parlament și plasarea acesteia sub control parlamentar; menținerea atribuțiilor de prevenire și combatere a corupției și altor infracțiuni ce afectează buna desfășurare a activității în sfera publică, a spălării banilor și finanțării terorismului; transferul atribuțiilor de investigare a infracțiunilor economice către organele de urmărire penală ale MAI și Serviciului Vamal.

Aceste obiective au fost atinse prin adoptarea și punerea în aplicare a Legii nr. 120/2012 privind modificarea și completarea unor acte legislative, inclusiv a Legii nr. 1104/2002 cu privire la Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției, urmare instituția fiind redenumită în Centrul Național Anticorupție.

Procesul de constituire și reorganizare instituțională a fost lansat de CNA odată cu intrarea în vigoare a modificărilor operate în Legea nr. 1104/2002 (octombrie 2012). Astfel, în conformitate cu art. 8 al Legii menționate, directorul CNA a fost selectat pe bază de concurs organizat de Comisia juridică, numiri și imunități a Parlamentului, fapt ce a asigurat imparțialitatea, transparența și corectitudinea procedurii de selectare și numire a potențialului candidat la funcția de director, ulterior fiind numit de Parlament pentru un mandat de 5 ani. Totodată, a fost lansat concursul pentru suplinirea funcțiilor vacante de șef al direcțiilor teritoriale Nord și Sud ale CNA, proces care la moment este în derulare.

O altă etapă de implementare a obiectivelor enunțate în contextul reformei inițiate a fost cea de organizare a evaluării performanțelor profesionale ale angajaților, în acest context, prin dispoziția directorului CNA fiind instituită o Comisie specială, compusă din 8 membri, inclusiv 4 reprezentanți ai societății civile. Comisia și-a desfășurat activitatea în perioada 21 noiembrie – 20 decembrie 2012. Suplimentar, colaboratorii au fost expuși testării aptitudinilor psihologice, instrument care a permis evaluarea comportamentului individual al fiecărui angajat. Urmare acestor activități, din numărul total de **509** colaboratori, procedurii de evaluare au fost supuși **347**, dintre aceștea **336** au fost reangajați în cadrul CNA.

În scopul sporirii capacităților instituționale ale CNA, prin Hotărârea Parlamentului nr. 232 din 26.10.2012 a fost aprobată și pusă în aplicare *Strategia de consolidare a Centrului Național Anticorupție*. Documentul a fost elaborat și se implementează cu suportul experților din cadrul Proiectului MIAPAC.

Strategia include **41 priorități de acțiuni**, implementarea cărora se va solda cu atingerea a **16 rezultate scontate**, consecvent fiind realizate **3 obiective** ale documentului de politici: 1) asigurarea independenței CNA față de presiuni și influențe necorespunzătoare; 2) sporirea capacităților de prevenire și combatere a corupției la toate nivelele; 3) obținerea sprijinului public pentru eforturile anticorupție. Atingerea obiectivelor va asigura o funcționalitate eficientă a CNA în conformitate cu mandatul său primar de luptă împotriva corupției.

Calendarul de implementare a Strategiei include **2 etape**: iulie – decembrie 2012 / ianuarie – octombrie 2013. Din **41** priorități de acțiuni ale Strategiei, **11** au fost incluse cu termen limită de realizare – decembrie 2012, dintre care **8** sunt realizate, **1** realizată parțial și **2** sunt în derulare (vezi tabela nr. 4).

Tabela 4. Calendarul implementării Strategiei de consolidare a CNA (extras)

Prioritățile de acțiuni	Termen de realizare	Nivelul de realizare	Descrierea activității
Obiectivul 1. Asigurarea independenței CNA față de presiuni și influențe necorespunzătoare			
1.1.1. Numirea în funcție a directorului CNA în condițiile Legii nr. 120 din 25 mai 2012	octombrie/ noiembrie 2012	realizat	HP nr. 227 din 23.10.2012 privind numirea în funcție de Director al CNA
1.2.1. Elaborarea și aprobarea în Parlament a hotărârilor cu privire la Codul de conduită, structura, și efectivul-limită ale CNA	octombrie/ noiembrie 2012	realizat parțial/în derulare	- HP nr. 230 din 25.10.2012 privind aprobarea structurii și efectivului limită a CNA. - HP nr. 280 din 7.12.2012 privind aprobarea Listei funcțiilor din cadru CNA și a gradelor speciale ce le corespund. - HP nr. 282 din 7.12.2012 privind aprobarea Regulamentului privind angajarea prin concurs a șefilor de direcții a subdiviziunilor teritoriale ale CNA. - Proiect de lege privind aprobarea Codului de Conduită a angajaților CNA, remis Parlamentului spre adoptare.
1.3.1. Elaborarea modificărilor la Legea nr. 355-XVI din 23	noiembrie 2012	în derulare	Legea nr. 319 din 27.12.2012 pentru modificarea și

decembrie 2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar			completarea unor acte legislative (Art. IV).
1.3.2. Modificarea legislației în vederea instituirii de condiții suplimentare de salarizare a angajaților CNA	noiembrie 2012	în derulare	Proiect de lege privind modificarea și completarea legilor nr. 1104/2002, nr.355/2005, nr. 158/2008 și nr. 48/2012, remis Parlamentului spre examinare.
1.4.2. Introducerea modificărilor la Legea nr. 1104-XV din 6 iunie 2002 cu privire la CNA în vederea stabilirii unor temeuri explicite pentru concedierea și suspendarea din funcție, precum și a unor criterii de promovare a angajaților	iulie/ decembrie 2012	realizat	Legea nr. 319 din 27.12.2012 pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Art. II).
Obiectivul 2. Sporirea capacităților de prevenire și combatere a corupției la toate nivelele			
2.1.1. Elaborarea și aprobarea unui buget suficient pentru activitatea CNA, care să acopere necesitățile reale ale activităților de prevenire și de combatere a corupției	iulie/ noiembrie 2012	realizat parțial	Legea bugetului de stat pentru anul 2013, nr. 249 din 02.11.2012. Urmare elaborării și aprobării actelor legislative în contextul Strategiei, în anul 2013 bugetul CNA urmează a fi rectificat.
2.2.1. Elaborarea și aprobarea organigramei CNA în baza structurii aprobate de Parlament	octombrie/ noiembrie 2012	realizat	Ordinul CNA nr. 3 din 30.10.2012
2.2.2. Elaborarea și aprobarea fișelor de post ale angajaților pornind de la competențele atribuite CNA	octombrie/ decembrie 2012	realizat	Ordinul conducerii CNA nr. 17 din 04.02.2013 privind aprobarea Regulamentelor interne de activitate și fișele de post ale angajaților.
2.7.1. Elaborarea proiectelor de modificare și completare a legislației penale și procesual-penale în vederea eficientizării eforturilor de combatere a corupției în conformitate cu prevederile convențiilor internaționale anticorupție și cu recomandările GRECO	octombrie/ noiembrie 2012	Realizat la capitolul implement. recomand. GRECO	- Legea nr. 77 din 12.04.2012 pentru modificarea și completarea unor acte legislative - Legea nr. 78 din 12.04.2012 pentru modificarea și completarea Codului Penal al Republicii Moldova și Legea nr. 245 din 2.22.2011 privind modificarea și completarea unor acte legislative (art. 123, 123 (1), 326) - elaborat, sub egida CEC, proiect de lege în contextul implementării recomandărilor GRECO la capitolul „Finanțarea partidelor politice”. Proiectul a fost expus expertizei anticorupție, precum și examinat de către experții <i>Comisiei de la Veneția</i> .

			- MJ a elaborat proiectul Legii privind modificarea și completarea Legii cu privire la statutul judecătorului, Legii cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii și al Codului penal. Proiectul prevede includerea în Codul penal a unei norme noi care instituie „confiscarea extinsă”; - revizuirea sancțiunilor din Codul penal pentru infracțiunile de corupție, prin majorarea acestora, în special a mărimumi amenzii, și stabilirea lor în mod alternativ (amendă sau închisoare) însă nu cumulativ (amendă cu închisoare) și introducerea unei noi componente de infracțiune „Îmbogățirea ilicită” (proiect expus dezbaterilor publice).
Obiectivul 3. Obținerea sprijinului public pentru eforturile anticorupție			
3.1.1. Dezbateri periodice în cadrul meselor rotunde pe marginea principalelor aspecte de consolidare a exercitării eficiente a mandatului CNA	iulie/ decembrie 2012	realizat	Strategia, în stadiu de proiect, a fost supusă multiplelor dezbateri și consultări publice. Activități realizate în contextul implementării documentului au fost raportate în cadrul Conferinței naționale anticorupție din 10.12.2012, precum și în cadrul ședințelor de lucru a Grupului de Monitorizare.
3.1.2. Elaborarea unei misiuni clare anticorupție a CNA pentru public	iulie/octombrie	realizat	Ordinul CNA nr. 34 din 28.12.2012 privind aprobarea Strategiei de Comunicare a CNA. Strategia a fost elaborată cu suportul experților în cadrul proiectului MIAPAC.

Monitorizarea implementării Strategiei de consolidare a CNA este pusă în sarcina Grupului de monitorizare a implementării SNA, iar Comisia parlamentară securitate națională, apărare și ordine publică coordonează la nivel general procesul de implementare a documentului de politici. În acest context, membrii Grupului de monitorizare au fost informați periodic privitor la mersul implementării reformei instituționale a CNA.

Reformarea Ministerului Afacerilor Interne

Reforma MAI este în proces de implementare și presupune un efort instituțional și legislativ cuprinzător, care se încadrează ca parte componentă a reformei sectorului justiției. *Concepția de reformare a Ministerului Afacerilor Interne și a structurilor subordonate și desconcentrate*

ale acestuia a fost aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 1109 din 06.12.2010, iar Planul de acțiuni pentru implementarea Concepției a fost aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 439 din 16.06.2011.

Printre obiectivele documentului de politici se menționează perfecționarea cadrului legislativ al activității poliției și carabinierilor; demilitarizarea și depolitizarea poliției; delimitarea competențelor poliției de stat și ale poliției locale; reformarea trupelor de carabinieri; formarea profesională a colaboratorilor; revigorarea sistemului de evaluare a activității poliției.

Convențional, reforma MAI a fost divizată în **3 etape**: adoptarea și ajustarea cadrului normativ; implementarea cadrului normativ și consolidarea capacităților instituționale și de instruire a colaboratorilor.

Etapa de formare a cadrului legislativ practic a fost depășită, un aspect important constituind adoptarea *Legii poliției și a statutului polițistului*, implementarea căreia este o prioritate pentru anul 2013.

În contextul reformei desfășurate, au fost aprobate structurile organizatorice pentru poliție și Minister, iar în proces de elaborare se află structura organizatorică a Poliției de Frontieră și a Serviciului protecție civilă și situații excepționale. S-a desfășurat evaluarea întregului personal al Serviciului poliției rutiere, urmare, fiind atestați doar 10%, circa la 50% din colaboratori li s-a oferit un termen de probă de 6 luni, 131 de polițiști au fost disponibilizați. În derulare sunt activitățile ce țin de dotarea tehnică, definitivată instalarea sistemelor de monitorizare video în toate sediile poliției și izolatoarele de detenție provizorie, în derulare este implementarea proiectului privind instalarea sistemului de monitorizare video a traficului rutier, în derulare este formarea profesională a colaboratorilor și perfecționarea sistemului de evaluare a activității poliției.

Întregul proces de implementare a reformei în domeniu este coordonat de către *Centrul pentru planificarea și realizarea obiectivelor de reformare a MAI*, rezultatele activității căruia pot fi vizualizate pe adresa www.mai.gov.md, modulul „Programe și strategii” („Centrul pentru Reforma MAI”). La nivel național, implementarea reformei MAI este coordonată de către *Comitetul național de supraveghere*, instituit în acest scop prin Hotărârea Guvernului nr. 1188 din 22.12.2010. Reforma în cadrul MAI se implementează cu suportul proiectului MIAPAC.

Reformarea organelor Procuraturii

În contextul implementării *Strategiei de reformă în sectorul justiție*, prin Ordinul Procurorului General nr.48/09 din iulie 2012 au fost constituite grupuri de lucru responsabile pentru realizare activităților specifice domeniilor de intervenție atribuite Procuraturii Generale și Consiliului Superior al Procurorilor. Printre activitățile realizate se menționează:

- aprobarea de către Consiliul Superior al Procurorilor a *Regulamentului cu privire la evaluarea performanțelor profesionale ale procurorilor* (septembrie 2012);
- în vederea sporirii transparenței activității organelor de autoadministrare din cadrul Procuraturii, au fost adoptate regulamentele Consiliului Superior al Procurorilor, a Colegiului de calificare și Colegiului disciplinar, iar informațiile privind activitatea CSP și a organelor procuraturii sânt publicate și actualizate periodic pe site-ul <http://www.procuratura.md> etc.;
- sub egida Procuraturii Generale a fost inițiată activitatea privind instituirea și implementarea unui nou sistem unitar de indicatori de performanță pentru toate instituțiile implicate în procesul penal, actualmente în derulare;
- Consiliului Superior al Procurorilor a aprobat la 04.12.2012 „Programul de Dezvoltare Strategică a Procuraturii Republicii Moldova pentru anii 2012 – 2014”, anterior, proiectul fiind expus dezbaterilor publice, organizate de Procuratura Generală în comun cu Oficiul Consiliului Europei în Republica Moldova, cu participarea experților internaționali, reprezentanților organelor de drept și a societății civile.

În proces de reorganizare se află și **Serviciului de Informații și Securitate**, proiectul Strategiei de reformare al căruia a fost plasat pentru consultații publice pe pagina www.sis.md.

Integritatea actorilor sectorului justiției

Un pilon al *Strategiei de reformă a sectorului justiției* reprezintă consolidarea integrității actorilor din sector prin promovarea măsurilor anticorupție, accentul fiind pus pe implementarea unui mecanism viabil de control intern și extern în cadrul autorităților.

O metodă eficientă de control preventiv reprezintă testarea integrității profesionale a funcționarilor. Această activitate prezumă o verificare periodică a modului de respectare a obligațiilor profesionale sau de conduită de către subiecții sectorului, precum și de identificare, evaluare și înlăturare a vulnerabilităților și a riscurilor care determină comiterea actelor de corupție, conexe corupției sau fapte de comportament corupțional.

Această acțiune inovatoare va fi pilotată la CNA, aspectul dat fiind reglementat în art. 14 din Legea nr. 1104/2002. Testarea integrității profesionale va fi efectuată de SIS cu autorizarea procurorului. Suplimentar, angajații CNA vor fi supuși monitorizării stilului de viață de către unitatea de Securitate internă din cadrul instituției.

Actualmente, este expus dezbaterilor publice proiectul *Legii privind testarea integrității profesionale*, proiect elaborat de Ministerul Justiției, reglementările căruia vor fi aplicabile nu doar în privința angajaților CNA și a reprezentanților sectorului justiției, dar și asupra angajaților din cadrul autorităților, instituțiilor și organizațiilor (entități publice) care desfășoară activități de interes public și sânt determinați sau expuși riscurilor de corupție sau de vulnerabilitate în exercitarea activității profesionale.

Un alt mecanism, pus în aplicare în procesul de reformă în sector ține de *testarea la detectorul comportamentului simulat (poligraf)* în conformitate cu prevederile Legii nr.269-XVI din 12 decembrie 2008. În acest context, șase ofițeri, dintre care doi reprezentanți ai CNA, trei – ai MAI și unul al SIS, au urmat un curs de instruire privind aplicarea testării la poligraf. Trainingul a fost susținut de către un expert american și a durat două săptămâni, timp în care ofițerii au studiat atât teoria, cât și aplicarea practică a aparatului.

La acest capitol, un aspect important se referă la aplicarea *Legii nr. 271/2008 privind verificarea titularilor și candidaților la funcții publice*. Conform acestui act legislativ, SIS efectuează, la cererea conducerii autorităților publice, verificări ale titularilor și candidaților la funcții publice. Până în prezent, toate verificările au fost inițiate exclusiv de către Consiliul Superior al Magistraturii și Procuratura Generală. Procesul de implementare a *Legii nr. 271/2008* întrunește o serie de *deficiențe*. Pârghiile și mecanismele reglementate de legislație pentru exercitarea de către SIS a acestor atribuții nu sunt capabile să asigure realizarea scopului Legii: prevenirea ocupării funcțiilor publice de către persoane care prezintă o amenințare pentru interesele securității naționale și prevenirea corupției în autoritățile publice. Insuficiente sunt mijloacele, resursele umane și statele de personal ale SIS, ceea ce duce la o realizare a acestor activități sub nivelul așteptat de societatea civilă.

Concluzii:

Implementarea reformei în sectorul justiție reprezintă unul dintre cele mai sensibile subiecte, urmărite cu un interes aparte de către comunitatea europeană și internațională, iar deficiența politicii anticorupție actualmente este percepută de către societate prin întârzierea impactului așteptat în acest proces.

În acest context, prioritatea anului 2013, constă în realizarea consecventă și în termenii stabiliți a planurilor de acțiuni, aprobate în contextul implementării strategiilor menționate la acest capitol, mediatizarea largă a acestor procese, în special a noilor mecanisme de prevenire a corupției, inițiate prin testarea integrității profesionale și testarea la detectorul comportamentului simulat, aplicarea eficientă a Legii nr. 271/2008.

IV. COMPONENTA EDUCAȚIONALĂ ȘI DE COMUNICARE PUBLICĂ

4.1. Educația anticorupție

Educația anticorupție a cetățenilor în vederea sensibilizării populației și cultivarea spiritului de intoleranță față de corupție, lichidarea nihilismului juridic și promovarea comportamentului etic și moral în vederea respectării stricte a legii, constituie o componentă constantă în cadrul activităților desfășurate de instituțiile publice.

Educația anticorupție se realizează prin utilizarea metodelor convingerii, corecției comportamentului uman, conformarea faptelor umane la cerințele dreptului și eticii. În acest sens, eficiența activității preventive constituie un atribut esențial al unui nivel de viață calitativ. Cu cât sunt mai înalte rezultatele activității preventive, cu atât mai mult sporește gradul de securitate a societății în fața tentativelor de corupere.

Conștientizând importanța componentei educaționale, CNA desfășoară permanent măsuri educațional-pedagogice, numărul și diversitatea cărora este în creștere an de an.

Astfel, în 2012 au fost organizate **85 de întruniri anticorupție** la care au participat estimativ **2 872 de persoane**.

Instruirile au fost desfășurate pentru: reprezentanții organelor centrale de specialitate ale administrației publice; colaboratorii Serviciului Vamal și Departamentului Instituții Penitenciare; angajații Consiliilor raionale Călărași, Nisporeni, Soroca, Edineț, Briceni, Rîșcani, Telenești, Drochia; funcționarii Oficiului central de probațiune; auditori interni; profesorii, elevii și părinții elevilor Colegiului tehnologic; studenții diverselor universități; corpul profesional-didactic al Institutului de Relații Internaționale din Moldova; directorii centrelor de bacalaureat; managerii instituțiilor de învățământ preșcolar și preuniversitare din sectoarele mun. Chișinău; militarii din cadrul Comandurii militare a Armatei Naționale, Centrului Militar Municipal Chișinău, Ministerului Apărării; angajații Direcției Înregistrare a Transportului și Calificarea Conducătorilor Auto a Întreprinderii de Stat CRIS „Registru”.

Tematici anticorupție sunt incluse în modulele de pregătire profesională a angajaților, realizate în cadrul autorităților și instituțiilor publice, precum și în cadrul cursurilor de dezvoltare profesională a personalului din autoritățile publice centrale și locale, organizate și desfășurate de Academia de Administrare Publică de pe lângă Președintele RM atât la comanda de stat (H.G. nr. 1021 din 29.12.2011), cât și cu susținerea Fondului Fiduciar multidonator.

În desfășurare se află elaborarea **curriculei unificate anticorupție** pentru colaboratorii Serviciului Vamal și Serviciului Grăniceri din Moldova și Ucraina. Grupul de lucru, format în acest scop, include experți din cadrul EUBAM, experți din Ucraina, Academia de Grăniceri din Hmelnițk, Academia Vamală din Dnepropetrovsc, Centrul de perfecționare a cadrelor vamale, precum și experți din RM, reprezentanți ai CNA, MAI și Serviciului Vamal, Centrului de instruire a Serviciului Vamal, Academiei „Ștefan cel Mare” a MAI, Departamentului Poliției de Frontieră, Academiei militare „Alexandru cel Bun”.

4.2. Parteneriatul civic

O serie de activități menite să susțină campaniile de diminuare a toleranței publice față de corupție sunt desfășurate de către autoritățile publice în colaborare cu societatea civilă și mass-media, realizând în acest sens un parteneriat civic de succes. La acest capitol, aspectul pozitiv constă în deschiderea autorităților statale față de public prin participarea factorilor de decizie în cadrul emisiunilor Radio și TV, desfășurarea diferitor întruniri cu reprezentanții societății civile.

De menționat că, un sector vulnerabil manifestărilor de corupție reprezintă cel al educației. Acest aspect este reflectat în concluziile *Sondajului - expres al opiniei studenților* privind plățile neoficiale în sistemul de învățământ, realizat de TI - Moldova în 5 instituții de învățământ superior. Rezultatele sondajului au arătat un nivel înalt al răspândirii fenomenului plăților informale, comportamentului neetic în mediul universitar, multiple practici de plagiat (*inclusiv a tezelor de*

licență utilizând practica de comercializare on-line a tezelor de licență prin portalul www.diplom.md), discriminare etc.

Din aceste considerente, sectorul dat, a fost permanent în vizorul CNA. Urmare continuării conlucrării CNA cu EUBAM și Serviciul Grăniceri din Ucraina, la capitolul educarea tinerii generații în spiritul intoleranței față de fenomenul corupției, în perioada 06-13 mai 2012 și 14-21 octombrie 2012 s-au desfășurat lucrările a **2 Școli anticorupție de primăvară și de toamnă „Tineretul împotriva corupției”**. Școlile au fost organizate în or. Ialta, Ucraina, și respectiv, în mun. Chișinău, Moldova. La lucrările școlilor au participat câte 26 de studenți din Ucraina și Moldova, fiind prezenți în calitate de lectori experți din Lituania, Polonia, Ucraina, EUBAM și CNA.

În același context, în iulie 2012, la inițiativa unui grup de audienți ai școlilor „Tineretul împotriva corupției”, CNA, cu susținerea EUBAM și Asociația obștească pentru copii și tineret „Făclia” (Ungheni), a organizat în or. Ungheni 2 training-uri anticorupție cu tema **„Tineretul împotriva corupției în acțiune”**. La training-uri au participat circa 40 de liceeni.

De asemenea, cu prilejul zilei internaționale de luptă împotriva corupției, audienții școlilor anticorupție au organizat în cadrul facultății de drept a USM **conferința științifică studentească „Tinerii împotriva corupției”**, la lucrările căreia au participat și reprezentanții CNA.

Un eveniment în premieră a fost desfășurat în or. Soroca la inițiativa Primăriei orașului și în parteneriat cu CNA cu genericul **„Săptămâna Anticorupție în or. Soroca”** (noiembrie 2012). Pe durata unei săptămâni au fost desfășurate diverse activități de prevenire anticorupție, dintre care: conferință de presă, publicații tematice în presa locală, emisiuni TV, mese rotunde și întruniri anticorupție. În 9 școli, licee și gimnazii s-a organizat concursul de picturi cu tema **„Țara mea fără corupție”** și concursul de eseuri **„În viitorul meu nu există corupție”**. La concurs au fost prezentate 85 de eseuri și 75 de picturi. În această perioadă, reprezentanții CNA, Primăriei orașului Soroca și Direcției de învățământ din cadrul Consiliului orașenesc, au efectuat vizite în cele 9 instituții de învățământ, purtând discuții cu autorii lucrărilor. De asemenea, în cursul săptămânii de către 23 de operatori a fost desfășurată chestionarea locuitorilor orașului Soroca, în vederea analizării percepției fenomenului corupției și a impactului politicilor anticorupție la nivel local, fiind chestionate 1200 de persoane. La finele săptămânii, au fost desemnați câștigătorii celor 2 concursuri, precum și anunțate rezultatele chestionării.

Un nou partener al CNA în lupta cu corupția îl constituie Asociația Agențiilor de Publicitate din Moldova, în 2012, fiind semnat acordul de colaborare dintre Centru și Asociație privind organizarea pe parcursul anului a **acțiunii sociale „Corupția distruge viitorul. Nu tolera corupția!”**, desfășurându-se în acest sens și o conferință de presă.

Acțiunea socială a avut drept obiective sensibilizarea opiniei publice și inocularea intoleranței față de fenomenul corupției, promovarea ideii implicării personale în lupta contra corupției, precum și creșterea nivelului de informare a cetățenilor privind drepturile lor în domeniul dat. Urmare, concursul deschis de publicitate socială s-a desfășurat la trei categorii: machetă pentru publicitatea stradală; scenariu spot radio; banner pentru Internet. Concursul a avut loc în perioada aprilie - septembrie 2012. La concurs au fost trimise 99 lucrări: 52 machete pentru publicitatea stradală, 46 scenarii spot audio și 1 baner pentru internet. La 13 octombrie 2012, în ultima zi a expoziției Reclama&Design într-o atmosferă festivă au fost anunțate rezultatele.

O amplă **campanie de sensibilizare „Corupția omoară educația”** a fost lansată și desfășurată de către **Ministerul Educației**.

Un alt sector vulnerabil corupției reprezintă medicina. La acest capitol, de către **Institutul Oncologic**, în parteneriat cu CNA, a fost inițiată campania socială **„Corupția și cancerul – maladii sociale”**, în acest sens, fiind realizat un talk show în direct „Bună seara” la TV Moldova 1.

Un rol activ de informare a societății despre fenomenul corupției, și l-a asumat și mass-media, în special **Publika TV**, care, pe parcursul anului 2012, a desfășurat **Campania „Nu dau, nu iau mită”**, contribuind în acest mod la formarea opiniei publice de percepere a corupției ca un fenomen social negativ.

O implicare pro-activă în transmiterea mesajului anticorupție către cetățeni revine TI – Moldova, care în anul 2012 a oferit circa 80 interviuri pentru diferite canale de televiziune, radio, mass-media scrisă și electronică.

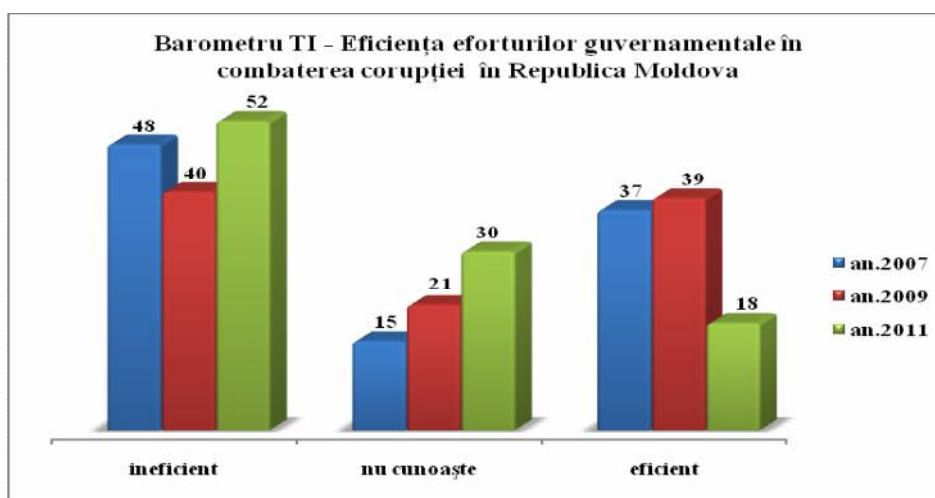
Concluzii:

Un obiectiv major al politicii de prevenire a corupției reprezintă conlucrarea autorităților statale cu societatea civilă și mass-media. În acest context, prioritatea anului 2013 rămâne a fi implicarea actorilor din acest sector în acțiunile de prevenire a corupției și informarea opiniei publice cu privire la impactul negativ al acestui flagel, cultivarea în societate a intoleranței față de corupție, continuarea desfășurării activităților de prevenire având drept grup-țintă tineretul, ei, fiind una din cele mai vulnerabile categorii de persoane la diverse forme de infracțiuni. Autoritățile publice, cu asistența și suportul CNA, vor continua desfășurarea activităților de instruire anticorupție a funcționarilor publici și a altor categorii de angajați care prestează servicii publice, precum și vor asigura implementarea Strategiei de dezvoltare a societății civile, aprobată prin Legea nr. 305 din 28.12.2012.

ÎNCHEIERE

Deficiența politicii anticorupție actualmente este percepută cu încălcarea principiului constituțional de separare a celor trei ramuri ale puterii în stat și de colaborare a acestora într-un cadru strict legal. Partajări și presiuni politice, întârzierea reformelor inițiate în sectorul public, implementarea necorespunzătoare a cadrului legislativ și formalismul în realizarea activităților anticorupție se reflectă în percepția cetățenilor și mediului de afaceri, în concluziile diferitor experți și instituții internaționale vis-a-vis de eficiența măsurilor anticorupție.

Un indicator care ar permite aprecierea performanțelor politicilor anticorupție, implementate de către autoritățile guvernamentale, este reflectat în Barometrul Global al Corupției¹¹. Conform Barometrului TI din 2011, doar 18 la sută din respondenții moldoveni au considerat eficiente eforturile statului în reprimarea corupției, acest indicator fiind în descreștere cu 21 pct. comparativ cu anul 2009. Impunător este numărul respondenților care consideră aceste eforturi ineficiente (52%, sau cu 12 pct. mai mult comparativ cu anul 2009).



Și mai pesimiste sânt concluziile expuse în evaluările efectuate de către Institutul Politici Publice. Conform Barometrului Opiniei Publice în Republica Moldova (noiembrie 2012), doar 5,9% din respondenți sunt mulțumiți de eforturile conducerii țării în domeniul combaterii corupției, acest indicator fiind în descreștere comparativ cu anul 2009 (vezi tabela 3).

Tabela 3. Barometrul Opiniei Publice, IPP (extras)

Perioada	XI/2009	XI/2010	XI/2011	XI/2012
În ce măsură sunteți mulțumiți de ceea ce face conducerea țării în domeniul combaterii corupției?	14%	8%	7,3%	5,9%

Aceste concluzii reprezintă un semnal alarmant pentru autorități, care urmează să intensifice eforturile în acest sector.

Principala garanție în lupta eficientă împotriva corupției o reprezintă un Sistem Național de Integritate funcțional. Fiecare componentă al acestui Sistem: Legislativul, Executivul, Judiciarul, organele de drept și de control, societatea civilă și mass-media, își are rolul său aparte în acest proces. Vulnerabilitatea unei instituții duce la disfuncția întregului sistem.

Pentru a demonstra voință și perseverență, în anul 2013, eforturile anticorupție urmează a fi orientate spre consolidarea, implicarea și colaborarea tuturor componentelor Sistemului Național de Integritate.

¹¹ Barometrul Global al Corupției reflectă percepția cetățenilor și este utilizat de către Transparency International ca instrument de cuantificare a nivelului corupției în țară. Republica Moldova a fost inclusă în cadrul studiului respectiv din anul 2004, fiind calificată drept Stat Independent Nou.

În acest context, printre sarcinile prioritare ale fiecărei părți componente se evidențiază următoarele:

Legislativul:

- adoptarea prioritară a actelor legislative, ce succed din documentele de politici, elaborate în contextul reformelor inițiate în sectorul justiție;
- urgentarea examinării și adoptării proiectelor de legi, elaborate în vederea implementării recomandărilor GRECO la capitolul „Transparența în finanțarea partidelor politice”, adresate Republicii Moldova urmare runde a III-a de evaluare;
- inițierea unui control parlamentar vis-a-vis de implementarea eficientă a cadrului normativ anticorupție;
- respectarea procedurilor legale de asigurare a transparenței procesului decizional al legislativului, precum și de expunere obligatorie a proiectelor de acte legislative elaborate expertizei anticorupție;
- pregătirea către Runda a IV-a de evaluare a Republicii Moldova de către GRECO la capitolul „Prevenirea corupției parlamentarilor, judecătorilor și procurorilor”.

Executivul:

- realizarea eficientă și în termenele stabilite a activităților incluse în documentele de politici aprobate în vederea implementării reformelor în sectorul administrației publice și justiție;
- realizarea integrală a măsurilor din Planul de acțiuni pe anul 2013 privind implementarea Programului strategic de modernizare tehnologică a guvernării (e-Transformare);
- implementarea eficientă a instrumentelor administrative de prevenire a corupției, prin aplicarea politicii conflictelor de interese și de declarare a veniturilor și proprietăților, implementarea standardelor de integritate profesională. APC vor implementa recomandările TI – Moldova înaintate la acest capitol;
- implementarea Legii privind controlul financiar public intern cu scopul de a consolida răspunderea managerială pentru gestionarea eficientă a resurselor, precum și instituirea unui sistem eficient de management al riscurilor, inclusiv a riscurilor instituționali de corupție;
- adoptarea Legii cu privire la evaluarea riscurilor de corupție în instituțiile publice. CNA va asigura implementarea actului legislativ, accentul fiind pus pe monitorizarea realizării acestei activități în cadrul autorităților restanțiere și înaintarea recomandărilor de rigoare în vederea diminuării sau înlăturării deficiențelor constatate;
- excluderea lacunelor tradiționale în asigurarea accesului cetățenilor la informațiile publice și a transparenței procesului decizional, menționate de către experții locali în procesul de monitorizare al acestui capitol;
- sporirea calității liniilor fierbinți și a sistemului de petiționare. Aprobarea și punerea în aplicare a Regulamentului de funcționare a liniilor fierbinți anticorupție ale autorităților publice și instruirea persoanelor responsabile de funcționarea liniilor anticorupție specializate din cadrul autorităților publice;
- instruirea populației și a funcționarilor publici în contextul cadrului legal anticorupție din Republica Moldova și al consecințelor nerespectării acestuia. Desfășurare unei campanii extinse de explicare a implementării angajamentelor vis-a-vis de prevenirea corupției în instituții aparte.

Judiciarul:

- realizarea eficientă și în termenele stabilite a activităților incluse în Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011-2016, conform domeniului de competență;

- promovarea unor politici penale punitive adecvate riscurilor și pericolului pe care îl comportă infracțiunile de corupție, uniformizarea practicii judiciare și orientarea acestora la aplicarea unor pedepse proporționale gravității infracțiunilor de corupție și celor conexe acestora și gradului de pericol social pe care acestea îl comportă, inclusiv, a pedepselor complementare pentru asemenea categorii de infracțiuni și a confiscării obligatorii a bunurilor rezultate din activități coruptibile.

Organele de drept și de control:

- implementarea, conform termenelor stabilite, a Strategiei de consolidare a CNA, Conceptului de reformare a MAI, reformarea organelor Procuraturii. Realizarea eficientă și în termenele stabilite a altor măsuri, incluse în Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011-2016, conform domeniului de competență;
- punerea în aplicare a Legii privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător și a Legii privind controlul financiar public intern;
- adoptarea proiectului de Lege privind modificarea și completarea Codului penal, Codului de procedură penală și Codului contravențional, elaborat în scopul responsabilizării managerilor asupra formării, administrării și întrebuițării finanțelor publice și administrării patrimoniului public, precum și pentru maximizarea rezultatelor ca urmare a activității de audit și executării hotărârilor Curții de Conturi;
- îmbunătățirea politicii conflictelor de interese și de declarare a veniturilor și proprietăților, în acest sens un rol aparte revenind CNI, capacitățile instituționale ale cărei urmează a fi consolidate. La inițiativa CNI și cu suportul autorităților publice și reprezentanților societății civile, vor fi revizuite actele normative în vigoare și vor fi înaintate propuneri de modificare/completare a acestora;
- realizarea de către CNI a unui control integral al veridicității datelor expuse în declarațiile cu privire la venituri și proprietate ale actorilor din sectorul justiției, precum și a persoanelor cu funcții de demnitate publică;
- intensificarea activității pro-active a organelor de drept, în special a CNA, la depistarea cazurilor de corupție, inclusiv la nivel înalt, cu demascarea concomitentă a persoanelor corupte și a celor care urmăresc coruperea persoanelor publice;
- întreprinderea acțiunilor de contracarare a crimelor de corupție și protecționism de către CNA în domeniile cele mai afectate ale economiei naționale și structurile statului, prin relevarea schemelor infracționale în rândurile funcționarilor publici, angajaților din sistemul judecătoresc, vamă, fisc, învățământ și medicină;
- dezvoltarea strategiilor de comunicare a organelor de drept cu publicul și instruirea conducătorilor de subdiviziuni în domeniul comunicării publice.

Societatea civilă și mass-media: monitorizarea eficientă a reformelor inițiate în domeniu, informarea corectă a societății despre fenomenul corupției, asumarea unui rol proactiv în promovarea culturii juridice și a standardelor anticorupție. Sporirea credibilității mass-media, a calității informațiilor referitoare la corupție, dând dovadă de imparțialitate, abordare etică și argumentată a subiectelor ce țin de corupție, educarea unei atitudini intolerante față de corupție.