

Eduard Țugui
Veaceslav Berbeca
Ion Tăbârță



Institutul pentru
Dezvoltare și
Inițiative Sociale
"Viitorul"

PREVENIREA ȘI COMBATEREA CORUPȚIEI LA NIVEL LOCAL ÎN REPUBLICA MOLDOVA

- Instituții, Politici, Practici -



2020

PREVENIREA ȘI COMBATEREA CORUPȚIEI LA NIVEL LOCAL ÎN REPUBLICA MOLDOVA

- Instituții, Politici, Practici -

Eduard Țugui
Veaceslav Berbeca
Ion Tăbârță

Chișinău, 2020



Studiul a fost realizat de IDIS „Viitorul” în cadrul proiectului „Media regională împotriva corupției locale”, implementat de IDIS „Viitorul” cu susținerea financiară a Programului de cooperare pentru dezvoltare și de promovare a democrației al Ministerului Afacerilor Externe al Republicii Lituania.

Proiectul are scopul de a promova intoleranța publică la corupție și de a sprijini eforturile anticorupție din Moldova prin implicarea activă a mass-media regională și a OSC-urilor locale.

Responsabilitatea pentru conținutul acestei publicații aparține autorilor și nu reflectă neapărat poziția finanțatorului.

Administrația IDIS „Viitorul” și Consiliul Administrativ al Institutului pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale „Viitorul” nu poartă răspundere pentru estimările și opiniile prezentate în cadrul acestei publicații.

Orice utilizare a unor extrase ori opinii ale autorilor acestei publicații trebuie să conțină referință la IDIS „Viitorul”.



ADRESA DE CONTACT:

Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale „Viitorul”
str. Iacob Hîncu 10/1, mun. Chișinău, MD-2005, Republica Moldova
Telefon: (373-22) 22 18 44
Fax: (373-22) 24 57 14
www.viitorul.org, office@viitorul.org

Cuprins

Lista abrevierilor	4
INTRODUCERE.....	5
1. INSTITUȚII ȘI POLITICI ÎN DOMENIUL ANTICORUPȚIE.....	6
1.1. Instituții: practica internațională și particularitățile naționale	6
1.2. Politici: cadrul național și dimensiunea locală.....	12
1.3. Implementarea politicilor: evaluarea planurilor locale anticorupție.....	15
2. PREVENIREA CORUPȚIEI: REGIMUL DECLARĂRII AVERILOR ȘI INTERESELOR PERSONALE	19
2.1. Subiecții declarării: aleșii locali și președinții/ vicepreședinții de raioane	19
2.2. Averile, conflictul de interese, restricțiile și incompatibilitățile	20
3. SISTEMUL DE CONTROL AL AVERII ȘI AL INTERESELOR PERSONALE, CONFLICTUL DE INTERESE, INCOMPATIBILITĂȚI ȘI RESTRICȚII ÎN FUNCȚII PUBLICE. PRACTICI LA NIVEL LOCAL	27
3.1. Procedura de control al averii și al intereselor personale, conflictul de interese, incompatibilități și restricții. Date la nivel local.....	27
3.2. Acte de constatare. Încălcări la nivel local.....	32
CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI	38
Bibliografie	42

Lista abrevierilor

ANI	⇒ Autoritatea Națională de Integritate
APC	⇒ Autoritate Publică Centrală
APL	⇒ Autoritate Publică Locală
BOP	⇒ Barometrul Opiniei Publice
CCCEC	⇒ Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și a Corupției
CNA	⇒ Centrul Național Anticorupție
CNI	⇒ Comisia Națională de Integritate
GRECO	⇒ Grupul Statelor împotriva Corupției
NATO	⇒ Organizația Tratatului Atlanticului de Nord
OCDE	⇒ Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică
ONU	⇒ Organizația Națiunilor Unite
PA	⇒ Procuratura Anticorupție
PCCOCS	⇒ Procuratura pentru Combaterea Criminalității Organizate și Cauze Speciale
PIB	⇒ Produs Intern Brut
PNUD	⇒ Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare
SUA	⇒ Statele Unite ale Americii
UE	⇒ Uniunea Europeană

INTRODUCERE

Prevenirea și combaterea corupției reprezintă demersuri relevante pentru toate nivelurile de guvernare sau activitate socio-economică, dovadă că arhitectura instituțională, cadrul legal și planificarea strategică în domeniul anticorupție, articulate în Republica Moldova, sunt concepute pentru a preveni și combate corupția, inclusiv la nivel local.

Dimensiunea „locală” a corupției examinată vizează autoritățile publice locale (APL) de nivelul I și II, în conformitate cu structura administrativ-teritorială a Republicii Moldova: satele (comunele) și orașele (municipiile) sunt atribuite primului nivel, iar raioanele sunt atribuite la nivelul al doilea¹.

Corupția la nivel local este insuficient cercetată în Republica Moldova, dar conform puținelor studii existente cele mai afectate de corupție sunt următoarele domenii:

- Administrarea patrimoniului unităților administrativ-teritoriale (bunurile, imobilele, terenurile);
- Achizițiile publice;
- Situațiile de incompatibilitate în funcția de ales local/funcționar public și conflictele de interese;
- Parteneriatul public-privat;
- Transparența în procesul decizional;
- Servicii publice locale².

Domeniile evidențiate sunt reglementate de către cadrul legal existent. Acestea se regăsesc în prioritățile Planurilor locale anticorupție, poate mai puțin parteneriatul public-privat, și sunt în vizorul instituțiilor naționale specializate.

Studiul are drept scop evidențierea politicilor anticorupție articulate la nivel național și local, implicit arhitectura instituțională specializată, cadrul legal și planificarea strategică în domeniul anticorupție, precum și implementarea acestui cadru de politici la nivel local și în raport cu subiecții declarațiilor de avere și interese personale care reprezintă autoritățile publice locale, de nivelul I și II.

Pentru a înțelege mai bine eforturile autorităților moldovenești în domeniul prevenirii și combaterii corupției, am studiat practica internațională în acest sector. În special, s-a acordat atenție modelelor și practicilor internaționale de dezvoltare a instituțiilor de prevenire și combatere a corupției. Acest exercițiu este important pentru a înțelege mai bine practicile internaționale dezvoltate în acest domeniu la nivel internațional.

Autorii au evaluat cadrul legal și instituțional național în domeniul integrității și combaterii corupției. Atenția a fost plasată asupra modelului aplicat în Republica Moldova, dar și asupra modului în care a evoluat cadrul legal și instituțional.

Analiza sistemului de control al averilor și intereselor persoanelor, conflictul de interese, incompatibilități și restricții în funcții publice și practicile la nivel local a fost realizată de către autori în baza modului de funcționare a rapoartelor de activitate ale Autorității Naționale de Integritate (ANI) pentru semestrul II, anul 2018, anul 2019 și semestrul I, anul 2020.

¹ Legea nr. 764 din 27.12.2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova. art. 4(4). Monitorul Oficial Nr. 16, din 29.01.2002.

² Părvan V. Corupția la nivel local în Republica Moldova. [On-line] 2020. Disponibil: http://old.viitorul.org/public/files/Coruptia_la_nivel_local_Viorel_Pirvan.pdf

1. INSTITUȚII ȘI POLITICI ÎN DOMENIUL ANTICORUPȚIE

1.1. Instituții: practica internațională și particularitățile naționale

Dante a plasat politicienii corupți în penultimul cerc al Infernului (al optulea), reamintind despre „păcatul corupției” într-o lume medievală copleșită de fenomen. Textele sanscrite, printre care *Arthashastra*, atestă existența corupției în lumea antică, cu aproximativ o mie de ani mai devreme de *Divina Comedie*, în timp ce piesele shakespeariene sau Constituția SUA fac dovada preocupărilor față de corupție în lumea literară și politică modernă.

Totuși, doar relativ recent, începând cu ultimul deceniu al secolului XX, s-au elaborat studii care atestă existența unei relații cauzale dintre indicii de percepție a corupției și creșterea economică sau dezvoltarea unei țări. Banca Mondială consideră corupția drept o provocare majoră în realizarea celor două obiective ale sale – de a pune capăt sărăciei extreme până în anul 2030 și de a stimula prosperitatea pentru cei mai săraci 40% din populație din țările în curs de dezvoltare³ – și are elaborate mai multe studii care susțin că corupția este un obstacol major în calea creșterii economice și a dezvoltării⁴. Constatări și angajamente similare de îmbunătățire a guvernării și combatere a corupției regăsim și în studiile elaborate de către Fondul Monetar Internațional, care demonstrează că corupția reduce investițiile în sectoare vitale ca educația și sănătatea și, în cele din urmă, obstrucționează creșterea economică incluzivă⁵. De asemenea, există tot mai multe cercetări particulare care demonstrează prin modelări matematice că creșterea corupției cu aproximativ o poziție a indicelui, scade creșterea PIB-ului cu 0,13 puncte procentuale⁶.

Instituirea și activitatea unor organizații neguvernamentale specializate, cum este cazul Transparency International, a reprezentat un stimulent suplimentar pentru combaterea corupției la nivel mondial și, totodată, un angajament puternic al societății civile în domeniul luptei cu corupția. Printre cele mai eficiente activități ale Transparency International este elaborarea Indicelui de Percepție a Corupției, un raport elaborat anual începând cu anul 1995⁷. Datele din Figura 1, care reflectă Indicele de Percepție a Corupției la nivel global pentru anul 2019, fac dovada relației dintre corupție și dezvoltare, din moment ce harta prezentată coincide în linii mari cu o eventuală hartă a nivelului de dezvoltare la scară globală. Statele din Europa de Vest, în special țările scandinave prezintă cel mai scăzut indice de percepție al corupției, alături de Canada și SUA, care reprezintă America de Nord, precum și Japonia, Australia și Noua Zeelandă, state ce reprezintă zona Asia-Pacific. Faptul că unele state din zone emergente au un indice al corupției mult diferit de mediile regionale nu este întâmplător și are corespondent în creșterea economică și dezvoltarea acestor state, cel mai evident fiind cazul Botswanei în Africa Subsahariană (Figura 1).

Rapoartele și îngrijorările legate de corupție au coincis în timp cu implozia lagărului socialist și sfârșitul războiului rece, după care lupta împotriva corupției a fost plasată pe agenda politicii internaționale. Majoritatea organizațiilor internaționale care exprimă diplomația multilaterală contemporană au pe agendă lupta cu corupția și au adoptat, multe dintre ele, tratate/convenții internaționale cu caracter de recomandare sau obligatorii pentru statele membre. Printre aceste documente internaționale se numără:



Convenția OCDE privind combaterea mituirii funcționarilor publici străini în tranzacțiile comerciale internaționale (1997). Singurul instrument internațional anticorupție care se axează pe cei ce dau mită, nu pe cei ce iau – are ca obiect reducerea corupției în țările aflate în curs de dezvoltare prin încurajarea sancționării mitei în tranzacțiile comerciale internaționale efectuate de companiile care sunt bazate în țări membre ale Convenției⁸.

³ World Bank. Combating Corruption. [Online] 2020. Disponibil: <https://www.worldbank.org/en/topic/governance/brief/anti-corruption>.

⁴ Shang-Jin Wei. Corruption in Economic Development. WP/1999/2048; Augusto López Claros. Removing Impediments to Sustainable Economic Development: The Case of Corruption. WP/2013/6704.

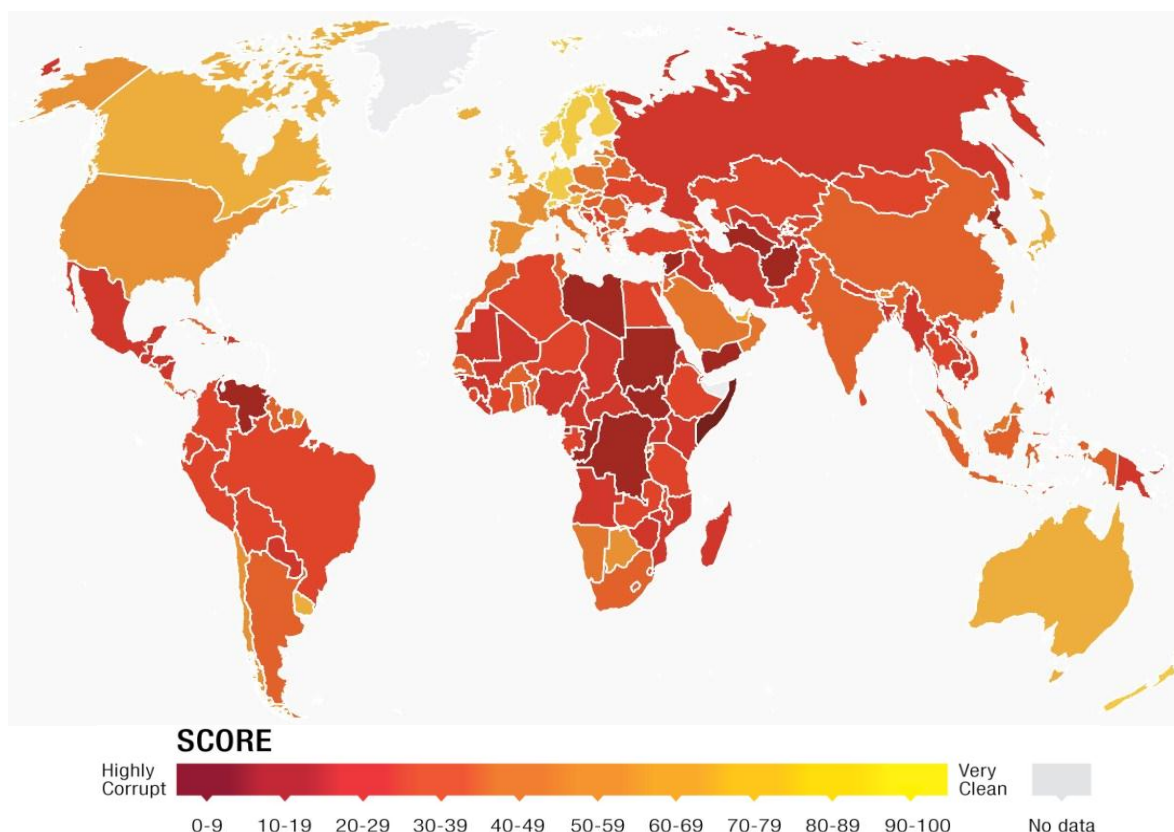
⁵ Vito Tanzi. Corruption Around the World: causes, Consequences, Scope, and Cures. WP/98/63; Anja Baum, Clay Hackney, Paulo Medas, and Mouhamadou Sy. Governance and State-Owned Enterprises: How Costly is Corruption? WP/19/253; IMF. Corruption: Costs and Mitigating Strategies. SDN/16/05.

⁶ Axel Dreher, Thomas Herzfeld, 2005. The Economic Costs of Corruption: A Survey and New Evidence. Public Economics 0506001, University Library of Munich, Germany.

⁷ Rezumatul de presă. [On-line] 1995. Disponibil: https://www.transparency.org/files/content/tool/1995_CPI_EN.pdf.

⁸ Convenția a fost semnată la data de 17 decembrie 1997 și a intrat în vigoare la data de 15 februarie 1999. În momentul de față fac

Figura 1. Indicele de Percepție a Corupției la nivel global, anul 2019



Sursa: Transparency International



Convenția penală a Consiliului Europei privind corupția (1999). Grupul Statelor împotriva Corupției (GRECO) asigură urmărirea punerii în aplicare a prezentei convenții de către părțile contractante⁹.



Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției (2003). Convenția ONU este cea mai universală în abordare, respectiv acoperă o gamă foarte largă de probleme, inclusiv prevenirea corupției, criminalizarea corupției, cooperarea internațională și recuperarea activelor generate de corupție¹⁰.

De asemenea, o serie de angajamente bilaterale prevăd lupta împotriva corupției în statele ex-comuniste din Europa Centrală și de Est, în mod special reformele necesare pentru aderarea la NATO și cele conexe integrării europene, care se conțin în Acordurile de Asociere semnate cu Uniunea Europeană¹¹.

Existența instituțiilor specializate de prevenire și combatere a corupției devine esențială pentru eradicarea acestui flagel, mai ales când teoriile dezvoltării sunt tot mai mult dominate de *ipoteza instituțională* – diferența de dezvoltare între statele lumii este făcută de către instituții¹².

parte din ea 44 de țări (37 membri OCDE + 7 nemembre).

⁹ Convenția penală a Consiliului Europei privind corupția este parte a unui set de documente adoptate de către Consiliu, printre care și Convenția civilă a Consiliului Europei privind corupția. Republica Moldova este parte a ambelor Convenții, începând cu anul 2003. GRECO înființat în anul 1999 pentru ameliorarea capacității statelor membre de a lupta cu corupția, asigură monitorizarea punerii în aplicare a acestor Convenții, în timp ce orice stat care devine parte a acestor instrumente juridice internaționale, devine automat și membru GRECO.

¹⁰ Republica Moldova a aderat prin legea nr. 158-XVI din 6 iulie 2007. Publicată în Monitorul Oficial nr. 103106 din 20 iulie 2007. În vigoare pentru Republica Moldova din 20 iulie 2007.

¹¹ Acordul de Asociere RM-UE, prevede la capitolul angajamentelor Republicii Moldova legate de reforma internă, stipulate la Titlul II, art. 4(e): „asigurarea eficacității în lupta împotriva corupției, îndeosebi în vederea îmbunătățirii cooperării internaționale privind combaterea corupției, precum și a asigurării unei puneri în aplicare eficace a instrumentelor juridice internaționale relevante, cum ar fi Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției din 2003”.

¹² Pentru detalii: Acemoglu D., Robinsin J. De ce eșuează națiunile: originile puterii, ale prosperității și ale sărăciei. București: Litera, 2018.

Convenția penală a Consiliului Europei¹³, de rând cu Convenția ONU privind corupția¹⁴, solicită statelor care sunt parte la aceste documente să instituie instituții specializate responsabile de prevenirea și combaterea corupției. Ambele documente menționează trei standarde de bază pentru eficiența instituțiilor specializate anticorupție: *Independența*; *Specializarea*; *Suficiente Resurse și Putere*.

În acest context, s-au articulat în timp trei modele de bază de instituții anticorupție:

- **Instituții specializate polivalente** – model cu o singură instituție specializată, inspirat de la Comisia Independentă de Combatere a Corupției din Hong-Kong, care este focusată atât pe prevenirea, cât și pe combaterea corupției: educație, elaborare de politici, analiză și asistență tehnică în prevenire, informare publică și informații, monitorizare, investigare etc. În special, în majoritatea cazurilor, urmărirea penală rămâne funcție separată:
 - Hong Kong – Comisia Independentă de combatere a Corupției (1974);
 - Singapore – Biroul de Investigare a Practicilor de Corupție (1952);
 - Lituania – Serviciul de Investigații Speciale (1997);
 - Letonia – Biroul de Prevenire și Combatere a Corupției (2002);
 - Australia – Comisia Independentă Împotriva Corupției (1988);
 - Botswana – Directoratul Corupție și Crime Economice (1994).
- **Instituții de aplicare a legii, inclusiv procuraturi specializate** – model întâlnit preponderent în Europa de Vest, poate însuși diferite forme de specializare, pot fi parte a organelor de detecție și investigație sau parte a organelor de urmărire penală.
 - Norvegia – Autoritatea Națională de Investigare și Urmărire a Crimelor Economice și de Mediu (1989);
 - Belgia – Oficiul Central pentru Reprimarea Corupției (1988);
 - Marea Britanie – Oficiul pentru Fraude Grave (1987);
 - Spania – Procuratura Specială pentru Reprimarea Infracțiunilor Economice legate de Corupție (1995);
 - România – Direcția Națională Anticorupție (2002).
- **Instituții de Prevenire și Coordonare politici** – modelul include instituții care au una sau mai multe funcții de prevenire a corupției: cercetare și analiză, elaborare și coordonare de politici, instruire și consiliere etc. În mod normal, aceste instituții nu au competențe de urmărire penală, dar pot avea competențe specifice de control al declarațiilor de avere și intereselor demnitarilor și funcționarilor publici, cum este cazul Sloveniei sau României.
 - Franța – Serviciul Central de Prevenire a Corupției (1993);
 - Macedonia de Nord – Comisia de Stat de Prevenire a Corupției (2002);
 - SUA – Oficiul de Etică Guvernamentală (1989);
 - Slovenia – Comisia de Prevenire a Corupției (2010);
 - România – Agenția Națională de Integritate (2007)¹⁵.

Diversitatea instituțională implementată la nivelul întregii lumi este determinată de diverși factori culturali sau instituționali, nu de localizarea geografică sau eficiența superioară a unui model. Poate singura legitate comună tuturor statelor este că, de regulă, acestea au instituit unul sau două dintre aceste modele: fie au creat o singură instituție polivalentă, responsabilă atât de prevenire, cât și de combatere, cum este cazul Lituaniei, fie au creat două instituții, una pentru prevenire și alta pentru combatere, cum este cazul României.

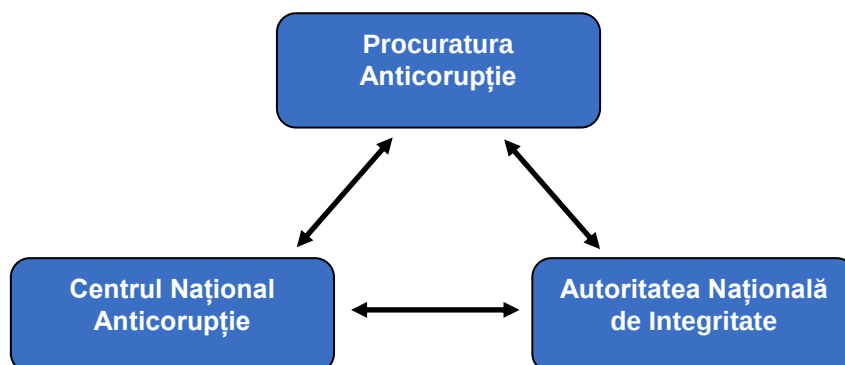
În Republica Moldova au fost instituite concomitent toate cele trei modele, respectiv: Centrul Național Anticorupție (CNA) reprezintă modelul instituțiilor polivalente, responsabile atât de prevenire, cât și de combatere a corupției; Procuratura Anticorupție (PA) reprezintă modelul instituțiilor responsabile de aplicare a legii și urmăririi penale și Autoritatea Națională de Integritate (ANI) reprezintă modelul instituțiilor responsabile doar de prevenirea corupției, care de regulă au și atribuții legate de controlul declarațiilor de avere și interese personale ale funcționarilor și persoanelor cu demnitate publică (Figura 2).

¹³ Convenția penală a Consiliului Europei privind corupția, art. 20: „Fiecare parte adoptă măsurile care se dovedesc necesare pentru ca persoanele sau entitățile să se specializeze în lupta împotriva corupției”.

¹⁴ Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției, art. 6 – prevede instituirea organismelor naționale de prevenire a corupției; art. 36 – prevede existența organismelor ori persoanelor specializate în lupta împotriva corupției prin investigații și reprimare.

¹⁵ OECD. Specialised Anti-Corruption Institutions: Review of models. OECD Publishing, 2013.

Figura 2. Instituții anticorupție în Republica Moldova



Sursa: Elaborat de autor.

Procuratura Anticorupție este una din cele două procuraturi specializate existente în Republica Moldova – este specializată în combaterea infracțiunilor de corupție, a actelor conexe actelor de corupție. Procuraturile specializate – Procuratura Anticorupție (PA) și Procuratura pentru Combaterea Criminalității Organizate și Cauze Speciale (PCCOCS) – activează în domenii speciale prevăzute de *Legea cu privire la Procuratură nr. 3/2016*, în vigoare din 1 august 2018, și *Legea cu privire la procuraturile specializate nr. 159 din 7 iulie 2016*, în vigoare din 1 august 2018.

Conform cadrului legal existent, PA din Republica Moldova are următoarele atribuții specifice:

- ⇒ exercită urmărirea penală în cauzele date în competența sa, conform legislației procesual-penale;
- ⇒ conduce urmărirea penală în cauzele instrumentate de Centrul Național Anticorupție (corupție mică);
- ⇒ reprezintă învinuirea în instanța de judecată de fond, de apel și de recurs¹⁶.

Centrul Național Anticorupție este un organ specializat în prevenirea și combaterea corupției, a actelor conexe corupției și a faptelor de comportament corupțional. CNA este succesorul de drept al Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și a Corupției (CCCEC) – instituție creată la 6 iunie 2002 (Legea nr. 1104/2002), prin fuzionarea Direcției poliție economico-financiară și Direcției anticorupție ale Ministerului Afacerilor Interne, Gărzii Financiare și Departamentului Control Financiar și Revizie de pe lângă Ministerul Finanțelor. La 1 octombrie 2012 a intrat în vigoare Legea cu privire la reformarea CCCEC, prin care acesta a devenit CNA. Crearea noii agenții anticorupție, cu atribuții exclusive de prevenire și contracarare a actelor de corupție, a fost o condiție impusă de Uniunea Europeană pentru liberalizarea regimului de vize.

În conformitate cu Legea Nr. 1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, în atribuțiile CNA intră:

- ⇒ prevenirea, depistarea, cercetarea și curmarea contravențiilor și infracțiunilor de corupție și a celor conexe corupției, precum și a faptelor de comportament corupțional;
- ⇒ efectuarea expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și a proiectelor de acte normative ale Guvernului, precum și a altor inițiative legislative prezentate în Parlament, în vederea corespunderii lor cu politica statului de prevenire și combatere a corupției;
- ⇒ efectuarea analizei operaționale și strategice a actelor de corupție, a actelor conexe corupției și a faptelor de comportament corupțional, a informației privind studiile analitice

¹⁶ Legea cu privire la Procuratură nr. 3/2016. Monitorul Oficial nr. 69-77/113 din 25.03.2016.

- ale fenomenului corupției;
- ⇒ efectuarea evaluării integrității instituționale în condițiile Legii nr. 325 din 23 decembrie 2013 privind evaluarea integrității instituționale, monitorizarea implementării planurilor de integritate și aprecierea progreselor realizate;
- ⇒ recuperarea bunurilor infracționale¹⁷.

Autoritatea Națională de Integritate este o autoritate publică independentă, instituită prin *Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate*. ANI este succesoarea de drept a Comisiei Naționale de Integritate (CNI), creată prin *Legea nr. 180/2011* (în vigoare din 1 martie 2012) ca rezultat al implementării Strategiei Naționale Anticorupție pentru anii 2011-2015. Instituția asigură integritatea în exercitarea funcției publice sau funcției de demnitate publică și prevenirea corupției prin realizarea controlului averii și al intereselor personale și privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților și al restricțiilor.

În vederea realizării misiunii sale, ANI are următoarele funcții:

- ⇒ exercitarea controlului averii și al intereselor personale;
- ⇒ exercitarea controlului privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților și al restricțiilor;
- ⇒ constatarea și sancționarea încălcărilor regimului juridic al averii și intereselor personale, al conflictelor de interese, al incompatibilităților și al restricțiilor;
- ⇒ cooperarea cu alte instituții, atât la nivel național, cât și internațional;
- ⇒ asigurarea bunei organizări a Autorității și administrarea activității de promovare a integrității subiecților declarării;
- ⇒ alte funcții stabilite prin lege¹⁸.

Standardele internaționale pentru instituțiile anticorupție – independența, specializarea, resurse și putere – definite în Convențiile Consiliului Europei și ONU, reprezintă cea mai obiectivă grilă metodologică pentru evaluarea instituțiilor naționale. Prin prisma acestor standarde de bază, realitățile instituționale din Republica Moldova s-ar prezenta, în linii mari, după cum urmează:

Independența:

- Instituțiile anticorupție au capacități slabe și sunt lipsite de independență¹⁹. Clasa politică moldovenească a înțeles acum un deceniu să distribuie conform unor algoritmi instituțiile statului, inclusiv instituțiile anticorupție, după care influența politicului asupra acestor instituții își schimbă intensitatea, dar nu încetează definitiv.
- Lupta procuraturilor din ultima perioadă – Procuratura Generală, Procuratura Anticorupție și Procuratura pentru Combaterea Criminalității Organizate și Cauze Speciale – implicit suspendarea din funcție a șefului PA și dosarele penale intentate sau acuzațiile acestuia la adresa Procurorului General, toate denotă o independență insuficientă a Procuraturii Specializate.
- Implicarea societății civile, care trebuie să asigure independența și imparțialitatea instituțiilor anticorupție, este de cele mai multe ori formală (relevant cazul Consiliului de integritate al ANI, care din cei 7 membri are în componență 2 reprezentanți ai societății civile, pe care nu-i desemnează societatea civilă, dar îi selectează Ministerul Justiției).

Specializarea:

¹⁷ Legea nr. 1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție. Monitorul Oficial nr. 309-320/488 din 17.08.18.

¹⁸ Legea nr.132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate. Monitorul Oficial Nr. 245-246 din 30.07.2016.

¹⁹ GRECO. Evaluation Report – Republic of Moldova: Fourth evaluation Round - Corruption prevention in respect of members of Parliament, judges and prosecutors. Strasbourg, 27 June – 1 July 2016.

- Diviziunea muncii confuză între instituții, în special între PA și CNA. Cadrul legal presupune că PA exercită urmărirea penală în cazurile de mare corupție și conduce urmărirea penală în cazurile de corupție mică, în care urmărirea penală este exercitată de către CNA. Practica demonstrează că este necesară excluderea din competența PA a funcției de conducere a urmăririi penale în cauzele instrumentate de CNA²⁰.
- Interacțiunea deficitară între instituțiile anticorupție, precum și dintre acestea și alte instituții publice relevante, cum sunt Serviciul de Informații și Securitate sau Serviciul Fiscal.
- Existența unor prevederi neclare, interpretabile și conflictuale în cadrul legal privind integritatea, în mod particular în Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate nr. 132/2016²¹.
- Existența unor incoerențe în Codul Penal, în legătură cu combaterea corupției. Astfel, o serie de infracțiuni trebuie excluse din competența exclusivă a PA (infracțiunile prevăzute de art.190 (escrocheria); art.191 (delapidarea averii străine); art. 279 (finanțarea terorismului)). Totodată, lista de infracțiuni date în competența PA trebuie completată cu infracțiunea îmbogățirea ilicită (art. 330²²).

Resurse și putere (suficiente):

- Controlul politic, încă existent, nu permite deocamdată funcționalitatea eficientă a instituțiilor anticorupție, în timp ce insuficiența cronică a resurselor financiare menține această nefuncționalitate și dependență de controlul politic.
- Suprasolicitarea procurorilor anticorupție. Studiile realizate de către experți din societatea civilă denotă un volum mult prea mare de lucru pentru procurorii anticorupție²².
- Insuficiența inspectorilor de integritate, funcționari cu statut special care trebuie să asigure controlul declarațiilor de avere și interese personale. Deocamdată există doar 17 inspectori de integritate la ANI, din 43 pe care îi prevede cadrul legal, iar 4 au trecut proba interviului în ultimul concurs organizat de ANI pentru funcțiile vacante (la data de 21.08.2020), aceștia urmând să fie testați și punctați la ultima probă, cea a detectorului comportamentului simulat (Poligraful)²³.

Arhitectura instituțională existentă în Republica Moldova a fost creată, în mare măsură, datorită angajamentelor internaționale, implicit Convențiilor Consiliului Europei și Convenției ONU împotriva corupției, precum și datorită procesului de integrare europeană. Instituirea concomitentă a celor trei modele instituționale reprezintă un demers fără precedent în practica internațională, care a fost determinat, cel puțin parțial, de indicele crescut de percepție a corupției. Totuși, această aglomerare instituțională nu a presupus, cel puțin deocamdată, articularea unei arhitecturi instituționale eficiente și întru totul conformă cu standardele internaționale.

²⁰ Ștefan L., Hriptievski N., Gribincea V. Procuratura anticorupție ar trebui să investigheze doar corupția mare. Notă de Poziție. CRJM și EFOR, 2018.

²¹ Pentru detalii vezi: Prohnițchi E., Kalugin M., Pîrvan V. Consolidarea sistemului de integritate din Republica Moldova. Chișinău, IPP, 2017.

²² Ștefan L., Hriptievski N., Gribincea V. Procuratura anticorupție ar trebui să investigheze doar corupția mare. Notă de Poziție. CRJM și EFOR, 2018.

²³ ANI. Patru candidați au trecut proba interviului pentru ocuparea funcției de inspector de integritate. [On-line] 2020, Disponibil: <http://ani.md/ro/node/1233>.

1.2. Politici: cadrul național și dimensiunea locală

Pe lângă crearea instituțiilor specializate anticorupție, Convenția ONU împotriva corupției prevede elaborarea și implementarea, la nivelul fiecărui stat care este parte a documentului, a politicilor și practicilor anticorupție. Astfel, la art. 5, Convenția stipulează, printre altele:

- ⇒ Fiecare stat parte elaborează și aplică sau are în vedere, conform principiilor fundamentale ale sistemului său juridic, politici de prevenire a corupției eficiente și coordonate.
- ⇒ Fiecare stat parte se străduiește să pună la punct și să promoveze practici eficiente pentru prevenirea corupției.
- ⇒ Fiecare stat parte se străduiește să evalueze periodic instrumentele juridice și măsurile administrative pertinente pentru a determina dacă acestea sunt corespunzătoare pentru a preveni și combate corupția²⁴.

Convenția a stimulat elaborarea și implementarea politicilor anticorupție, implicit a planificărilor strategice, în toate zonele emergente ale lumii, dar nu identifică modele exacte de urmat. Drept pentru care, s-au dezvoltat în timp patru modele de bază a politicilor anticorupție implementate în țările emergente, în funcție de specificul și particularitățile naționale:

- ◆ **Documente de politici anticorupție explicite.** Documente de politici anticorupție explicite și de regulă, comprehensive, sunt adoptate în state cu indici de corupție ridicați. Documentele (de regulă numite Strategii sau Planuri anticorupție) conțin un număr mare de măsuri legislative și administrative, în timp ce implementarea acestora implică de regulă mai multe agenții publice.
- ◆ **Agende legislative pentru transparență sau anticorupție.** Modelul presupune consolidarea cadrului legal a instituțiilor responsabile de prevenirea corupției, precum și îmbunătățirea Codurilor Penale pentru a putea urmări diferite tipuri și practici de corupție.
- ◆ **Abordare țargetată, focalizată pe domenii-cheie sau sectoare.** Modelul vizează acțiuni anticorupție focusate pe sectorul public sau demersuri anticorupție sectoriale, care substituie sau completează strategiile naționale comprehensive.
- ◆ **Abordare anticorupție încorporată în reforma sectorului public.** Modelul nu presupune existența unor politici anticorupție explicite, dar o abordare orizontală de eficientizare a managementului public sau asigurarea bunei guvernări. De regulă, acestea presupun reforme legate de managementul finanțelor publice, reforma serviciilor publice, reforma judiciară, descentralizarea, achizițiile publice, precum și sisteme de audit intern și extern²⁵.

Practica internațională arată că politicile naționale anticorupție pot însuși forme și modele diferite. De regulă, este dificil de stabilit linii clare de demarcație între aceste opțiuni, care nu se exclud reciproc și în practică cel mai frecvent se utilizează o combinație dintre cele patru modele de politici.

Republica Moldova nu doar utilizează o combinație dintre opțiunile descrise, dar implementează concomitent toate patru modele. Angajamentele internaționale, în mod special reformele asociate procesului de integrare europeană presupun reforme semnificative în sectorul public, implicit reforma serviciilor publice, reforma sistemului judecătoresc sau descentralizarea și consolidarea finanțelor publice. De asemenea, aceste reforme presupun o agendă legislativă complexă, de transpunere a Directivelor și Regulamentelor UE în legislația națională, implicit legislația sectorială anticorupție. În cele din urmă, Republica Moldova are elaborate documente de politici anticorupție explicite, numite Strategii anticorupție care conțin Planuri de acțiuni conexe, precum și planuri anticorupție sectoriale și locale.

Dincolo de cadrul legal general existent, menit să descurajeze sau să condamne corupția și actele conexe, reprezentat în special de către Codurile Republicii Moldova sau de anumite legi sectoriale care reglementează achizițiile publice sau spălarea banilor și finanțarea terorismului, există o serie de legi speciale anticorupție, precum și un cadru strategic național. Cadrul legal a

²⁴ Convenția ONU împotriva corupției, art.5.

²⁵ Karen Hussmann. Anti-corruption policy making in practice: What can be learned for implementing Article 5 of UNCAC? U4 Anti-Corruption Resource Centre REPORT 2007:1.

fost adoptat etapizat cu suportul partenerilor de dezvoltare, în mod special cu suportul și la insistența Uniunii Europene (UE), inclusiv reforma acestuia demarată în anul 2016, prin adoptarea „pachetului de integritate”, și continuată în anii 2017 și 2018.

Votarea „pachetului de integritate” a presupus reforma sistemului național de integritate, reformă care a fost posibilă doar după condiționarea de către UE a relansării suportului bugetar acordat Republicii Moldova (sistat în 2015, drept reacție la furtul din sistemul bancar) cu implementarea unor reforme structurale în mai multe domenii problematice. Noul cadru legislativ elimina mai multe prevederi lacunare și problematice anterioare. În linii generale, legile creau precondiții pentru un proces mai eficient de declarare și control al averilor și intereselor personale în serviciul public, fiind extinsă lista subiecților și obiectul declarării.

Prin urmare, cadrul legal național ce se referă la integritate, completat și îmbunătățit în perioada 2016-2018, conține o serie de legi organice, implicit:

- ◆ **Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate nr. 132/2016**, instituție care înlocuiește Comisia Națională de Integritate creată în 2011, aduce nu doar modificări de formă (schimbarea denumirii), dar și de conținut (transformări funcționale)²⁶.
- ◆ **Legea privind declararea averii și a intereselor personale nr. 133/2016**, care a înlocuit legea anterioară privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății persoanelor supuse declarării și controlului. Legea nr. 133/2016 reglementează: a) obligația și modul de declarare a averii și a intereselor personale de către subiectul declarării și membrii familiei, concubinul/concubina acestuia; b) mecanismul de control al averii dobândite de subiectul declarării și membrii familiei, concubinul/concubina acestuia²⁷. ANI exercită controlul asupra executării legii nr. 133/2016. Încălcarea prevederilor acestei legi atrage răspundere disciplinară, contravențională, civilă sau penală, după caz.
- ◆ **Legea integrității nr. 82/2017**, care a înlocuit legea cu privire la prevenirea și combaterea corupției. Legea nr. 82/2017 este o lege-cadru, care compilează mai multe norme de etică și conduită profesională, ce se regăsesc în mai multe acte legislative. Această lege are ca scop cultivarea integrității în sectorul public și a climatului de toleranță zero față de corupție în cadrul entităților publice din Republica Moldova. Conform acestei legi, climatul de integritate instituțională se cultivă, în principal, prin realizarea unui șir de măsuri, printre care: respectarea regimului juridic al incompatibilităților; respectarea regimului juridic al declarării averii și a intereselor personale; respectarea regimului juridic al conflictelor de interese; respectarea regimului juridic al restricțiilor și limitărilor în legătură cu încetarea mandatului, a raporturilor de muncă sau de serviciu și cu migrarea agenților publici în sectorul privat²⁸.
- ◆ **Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr. 66/2018**, prin care sunt amendate mai multe acte normative pentru a fi rialiate la noul cadru legal ce se referă la integritate²⁹.
- ◆ **Legea privind avertizorii de integritate nr. 122/2018**, care reglementează dezvăluirea practicilor ilegale din cadrul entităților publice și private, procedura de examinare a acestor dezvăluiri, drepturile avertizorilor de integritate și măsurile de protecție ale acestora³⁰.

Republica Moldova implementează, de asemenea, documente de politici anticorupție explicite, proprii primului model de politici anticorupție, începând cu anul 2005, dovadă că planificarea strategică anticorupție a însoțit practic articularea instituțiilor și cadrului legal sectorial. Astfel, primul document strategic a fost Strategia națională de prevenire și combatere a corupției pentru anii 2005-2010, după care este adoptată Strategia națională anticorupție pentru anii 2011-2016.

Strategia națională de integritate și anticorupție pentru anii 2017-2020 (SNIA 2017-2020) este documentul strategic național central în domeniul anticorupție în vigoare. Scopul SNIA 2017-2020: *Integritate în loc de corupție*. Documentul este conceput pornind de la evaluarea sistemului național de integritate³¹ realizat de Transparency International, focusat pe identificarea pilonilor de integritate. Astfel, SNIA 2017-2020 este articulată pe 8 Piloni de Integritate:

²⁶ Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate. Monitorul Oficial Nr. 245-246 din 30.07.2016.

²⁷ Legea privind declararea averii și a intereselor personale nr. 133/2016. Monitorul Oficial Nr. 245-246 din 30.07.2016.

²⁸ Legea integrității nr. 82/2017. Monitorul Oficial Nr. 229-243 din 07.07.2017.

²⁹ Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr. 66/2018. Monitorul Oficial Nr. 181 din 01.06.2018.

³⁰ Legea privind avertizorii de integritate nr. 122/2018. Monitorul Oficial Nr. 309-320 din 17.08.2018.

³¹ În anul 2015 Sistemul național de integritate al Republicii Moldova a fost supus unei evaluări fundamentale de către Transparency International Moldova conform unei metodologii aplicate la nivel internațional în peste 100 de țări.

- I. Parlamentul;
- II. Guvernul, sectorul public și administrația publică locală;
- III. Justiția și autoritățile anticorupție;
- IV. Comisia Electorală Centrală și partidele politice;
- V. Curtea de Conturi;
- VI. Avocatul Poporului;
- VII. Sectorul privat;
- VIII. Societatea civilă și mass-media³².

Responsabil de implementarea SNIA 2017-2020 este CNA, care asigură Secretariatul pentru cele trei Grupuri de Monitorizare. Acțiunile prin care urmează a fi implementate prioritățile pilonilor I-VII sunt incluse în Planul de acțiuni pentru perioada 2017-2020, fiind axate preponderent pe implementarea legilor adoptate până în anul 2017, decât pe adoptarea de noi legi³³.

Pentru dimensiunea „locală” a corupției, mai relevant este Pilonul II, care vizează puterea executivă, inclusiv APL de nivelul I și II, și care are drept obiectiv – *Dezvoltarea integrității, a responsabilității, a transparenței și a rezistenței față de riscurile de corupție a agenților publici, a membrilor Guvernului și a aleșilor locali*³⁴.

Astfel, dimensiunile locale și sectoriale ale planificării strategice în domeniul anticorupție, relevante pentru modelul trei de politici dezvoltat în economiile emergente, sunt concepute ca parte a SNIA 2017-2020, care are stabilite trei priorități pentru Pilonul II:

- Promovarea integrității în cadrul entităților publice;
- Abordarea sectorială a corupției;
- Transparență și responsabilitate, inclusiv în fața cetățenilor³⁵.

În conformitate cu prioritățile Pilonului II al SNIA 2017-2020, în mod particular cu prioritatea II.2. – *Abordarea sectorială a corupției* – a fost adoptată Hotărârea Guvernului nr. 676/2017 privind aprobarea mecanismului de elaborare și coordonare a planurilor sectoriale și locale de acțiuni anticorupție pentru anii 2018-2020. Documentul stabilește mecanismul de elaborare, implementare și monitorizare a Planurilor sectoriale/ locale anticorupție, oferind structuri-tip a planurilor și a rapoartelor de implementare ale acestora. Totodată, Hotărârea prevede: „Se recomandă unităților administrativ-teritoriale de nivelul al doilea să elaboreze și să aprobe, după coordonarea cu Centrul Național Anticorupție, planuri anticorupție locale conform structurii-tip din prezenta hotărâre”³⁶.

CNA a asigurat elaborarea modelului Planului anticorupție în domeniul administrării publice locale pentru anii 2018-2020, care a fost transmis către cele 35 de unități administrativ-teritoriale de nivelul II pentru ajustare în cadrul Grupurilor de lucru create în fiecare unitate administrativ-teritorială, conform necesităților identificate la nivelul comunității locale și aprobate în cadrul ședințelor Consiliilor locale³⁷.

Modelul Planului anticorupție în domeniul administrării publice locale pentru anii 2018-2020 definește drept obiectiv al sectorului: *“Dezvoltarea climatului de integritate, a responsabilității, transparenței și rezistenței la riscurile de corupție ale agenților publici din cadrul autorităților administrației publice locale și aleșilor locali”*.

În acest context, au fost stabilite 5 priorități la nivel local pentru soluționarea problemelor identificate:

- ✓ Consolidarea integrității instituționale a APL prin prisma aplicării corespunzătoare a legislației anticorupție;
- ✓ Gestionarea patrimoniului public local în condiții de legalitate, transparență și eficiență;
- ✓ Asigurarea transparenței și prevenirea corupției în procesul de planificare, desfășurare și monitorizare a achizițiilor publice;
- ✓ Sporirea calității serviciilor publice printr-un management eficient al resurselor umane;
- ✓ Îmbunătățirea comunicării cu cetățenii și transparenței activității APL-urilor³⁸.

³² Strategia națională de integritate și anticorupție pentru anii 2017-2020 (SNIA 2017-2020). Monitorul Oficial Nr. 216-228 din 30.06.2017.

³³ Ibidem.

³⁴ Ibidem.

³⁵ Ibidem.

³⁶ Hotărârea Guvernului nr. 676/2017 privind aprobarea mecanismului de elaborare și coordonare a planurilor sectoriale și locale de acțiuni anticorupție pentru anii 2018-2020. Monitorul Oficial nr. 322-328 din 01.09.2017.

³⁷ CNA. Raport de monitorizare a implementării Strategiei Naționale de Integritate și Anticorupție pentru anii 2017-2020. Perioada de raportare: anul 2019. Chișinău : CNA, 2020.

³⁸ CNA. Model al Planului local anticorupție pentru anii 2018-2020. [On-line] 2018, Disponibil:

https://www.cna.md/public/files/sna_cadrulnormativ/Planul%20local%20anticorupție%20pentru%20anii%202018-2020.docx.

Totodată, modelul Planului local anticorupție include 17 rezultate scontate care stabilesc schimbarea ce urmează a se produce la nivel local prin realizarea a 35 de acțiuni, cu posibilitatea ajustării la necesitățile identificate la nivelul administrației publice locale³⁹. Dincolo de cele 9 planuri anticorupție sectoriale (de la domeniul vamal până la mediul ambiant), au fost adoptate Planurile locale anticorupție, pentru majoritatea raioanelor Republicii Moldova. Planurile locale anticorupție pentru anii 2018-2020 au fost adoptate prin deciziile Consiliilor raionale la sfârșitul anului 2017 sau începutul anului 2018⁴⁰.

Prin urmare, Republica Moldova are concepute politici complexe anticorupție, prin implementarea concomitentă a tuturor celor patru modele de politici aplicate în practica internațională. Un asemenea demers are avantajul de a acoperi fenomenul corupției în complexitatea sa, inclusiv prin focusarea asupra corupției locale (la micro-nivel) și elaborarea Planurilor locale anticorupție. Astfel, după ce au fost adoptate la nivel național prioritățile și structura-tip a acestor documente locale, fiecare Consiliu raional a avut posibilitatea să dea conținut local acestor priorități comune, prin stabilirea acțiunilor relevante pentru fiecare raion din Republica Moldova. Riscurile unei asemenea abordări, de cealaltă parte, sunt legate de capacitățile instituționale și financiare insuficiente, incoerența demersurilor și acțiunilor conexe sau de necorelarea activităților dintre diferite agenții publice.

1.3. Implementarea politicilor: evaluarea planurilor locale anticorupție

SNIA 2017-2020 și planurile de acțiuni conexe au adus coerență eforturilor de prevenire și combatere a corupției în Republica Moldova, dar monitorizarea implementării acestora este focalizată pe măsurarea progresului cantitativ. Indicatorii de impact stabiliți sunt măsurati conform sondajelor naționale și conform indicatorilor internaționali. Doar că sondajele naționale, realizate periodic de către casele specializate, sau indicatorii colectați din diferite rapoarte internaționale acoperă doar parțial și, de cele mai multe ori, aproximativ indicatorii de impact stabiliți în SNIA 2017-2020, fără capacitatea de a oferi tendințe pe termen mediu și lung.

În acest context, în Raportul de monitorizare a implementării SNIA 2017-2020, pentru anul 2019, CNA raportează datele cantitative pentru Pilonul II (Guvernul, sectorul public și administrația publică locală): Acțiuni realizate – 12, Acțiuni în proces de realizare – 4, Acțiuni parțial realizate – 19, Acțiuni nerealizate – 0⁴¹. Printre acțiunile în proces de realizare este și Acțiunea 30 (Prioritatea II.2) – *Adoptarea și implementarea planurilor anticorupție în domeniul administrării publice locale*⁴². Pentru Indicatorul de impact relevant secțiunii – *Încrederea în APC și APL îmbunătățită* – sunt prezentate date ale sondajelor realizate de către Institutul Republican Internațional, fără distincția dintre APC și APL, fără analiza calitativă a datelor și în lipsa concluziilor sau sintezelor.

Monitorizarea implementării Planurilor locale anticorupție este realizată, conform cadrului legal existent, semestrial de către APL de nivelul II și raportată la CNA. Totodată, societatea civilă este implicată în Monitorizarea și evaluarea alternativă a planurilor sectoriale și locale anticorupție prin intermediul *Programului de granturi mici – Monitorizarea Strategiei Naționale de Integritate și Anticorupție prin elaborarea rapoartelor alternative de monitorizare a planurilor sectoriale și locale de acțiuni anticorupție*. Programul este finanțat de către Ministerul Afacerilor Externe al Norvegiei și implementat de către PNUD Moldova în cooperare cu Centrul Național Anticorupție și Oficiul Avocatului Poporului.

Rapoartele de monitorizare alternativă realizate de către reprezentanții societății civile sunt documente mai relevante pentru înțelegerea rezultatelor de progres, deoarece pe lângă rapoartele de monitorizare realizate conform formatului prestabilit, autoritățile publice au fost monitorizate în teren, inclusiv prin aprecierea experiențelor cetățenilor care beneficiază de serviciile prestate în sectorul respectiv. Prin intermediul acestui program, au fost antrenate 8 asociații obștești care au elaborat și prezentat public rapoartele alternative a cinci planuri sectoriale, precum și a planurilor

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ Pentru perioada de referință, Planul local anticorupție nu a fost aprobat de către Consiliile municipale/ raionale Chișinău, Briceni și Dubăsari.

⁴¹ CNA. Raport de monitorizare a implementării Strategiei Naționale de Integritate și Anticorupție pentru anii 2017-2020. Perioada de raportare: anul 2019. Chișinău : CNA, 2020.

⁴² Ibidem.

locale anticorupție ale Consiliilor raionale Cimișlia, Basarabeasca, Leova, Cahul, Cantemir, Dondușeni, Fălești, Sîngerei, Direcției juridice UTA Găgăuzia și Primăriei mun. Bălți⁴³. În aceeași ordine de idei, pentru anul 2020 de asemenea vor fi realizate rapoarte alternative de către 8 organizații ale societății civile.

Evaluările alternative denotă că există o serie de particularități proprii pentru fiecare APL evaluată, dar există și realizări sau nerealizări comune pentru toate planurile locale monitorizate, din care pot fi desprinse mai multe constatări și tendințe generale.

Progresul privind implementarea Planurilor locale anticorupție variază de la fiecare raion în parte. Totuși, evaluările cantitative atestă preponderent calificative medii privind implementarea⁴⁴. Dificultățile sunt legate, sub aspect cantitativ, de indicatorii utilizați și de calificativele acordate. Or, de foarte multe ori este acordat calificativul „parțial realizat”, care nu este foarte precis.

Sub aspect calitativ, implementarea Planurilor este la fel de diferită, în funcție de raion, dar putem distinge câteva constatări generale, care sunt comune pentru majoritatea APL și care trădează esența acestor angajamente anticorupție la nivel local:

- **Reducționismul.** Conceptual, Planurile raionale anticorupție nu includ responsabilități în materie de integritate pentru unitățile administrativ-teritoriale de nivelul întâi, similare cu cele pentru nivelul doi, drept pentru care eficiența acestor documente și acțiuni este redusă.
- **Informarea.** Deși Planurile raionale anticorupție pentru anii 2018-2020 sunt plasate pe paginile web a Consiliilor raionale, publicul larg este insuficient informat despre existența și prevederile acestora. Mai mult, nu toți dintre noii consilieri raionali, aleși în rezultatul alegerilor generale locale din anul 2019, cunosc despre aceste documente adoptate de consilierii mandatului precedent.
- **Formalismul.** Raportarea unităților administrativ-teritoriale de nivelul al doilea privind implementarea planurilor locale anticorupție este mai mult o formalitate, fiind indicate de facto date statistice, fără a produce impactul scontat.
- **Monitorizarea și raportarea.** Nu există suficient personal motivat pentru colectarea și sintetizarea datelor cu privire la implementarea Planurilor locale. Multe din cifrele raportate sunt confuze, se contrazic între ele, nu corespund realității, conțin erori. În rapoartele privind implementarea planului local anticorupție lipsesc explicațiile, cauzele și nu sunt menționate obstacolele care împiedică realizarea acțiunilor, nu sunt prezentate soluțiile pentru depășirea acestora.

Constatări sectoriale, focusate pe realizarea nemijlocită a celor cinci priorități din Planurile locale, relevă mai multe deficiențe legate de implementarea acțiunilor specifice:

- **Integritatea instituțională.** Autoritățile publice locale, de regulă, nu aduc la cunoștința publicului nicio informație referitoare la consolidarea integrității instituționale și măsurile anticorupție realizate.
 - Declarațiile de avere și interese personale ale reprezentanților APL, de regulă, nu sunt publicate pe site-urile oficiale și analizate la nivel local, în timp ce există o inflație de Declarații pe Portalul ANI, multe dintre acestea conținând date diferite sau contradictorii. Tot aici, în foarte multe cazuri, în aceste Declarații nu există o corelare dintre pasive-active-venituri.
 - Declararea cadourilor rămâne a fi un instrument anticorupție cu caracter formal la nivel local, respectiv Registrele de cadouri nu există sau nu sunt completate.
 - Nu funcționează la nivel local instituția „avertizorilor de integritate”, în timp ce administrațiile raionale nu au reușit să creeze și să consolideze unitățile de audit intern în cadrul APL.
- **Patrimoniul public local.** Informații insuficiente pe paginile web despre înregistrarea, evaluarea și gestionarea bunurilor imobile din patrimoniul public local, iar datele prezentate de administrațiile locale foarte frecvent sunt confuze sau nu corespund realității.
- **Achizițiile publice.** Transparența redusă a informațiilor privind executarea contractelor de achiziție și acordurilor adiționale, în timp ce rapoartele de monitorizare trimestriale/semestriale și anuale, de regulă nu sunt aduse la cunoștința publicului. Reprezentanții societății civile participă foarte rar sau deloc și/sau nu sunt implicați în procesul de achiziții

⁴³ CNA. Prezentarea rapoartelor alternative privind implementarea Planurilor sectoriale/locale anticorupție. [On-line] 2020, Disponibil: <https://cna.md/doc.php?l=ro&idc=70&id=2768&t=/Strategia-nationala-anticorupție/Grupul-de-monitorizare/Activitati/Prezentarea-rapoartelor-alternative-privind-implementarea-Planurilor-sectoriale/locale-anticorupție>.

⁴⁴ Sunt excepții, cum este cazul r.Cahul unde s-a atestat un progres modest privind implementarea acțiunilor prevăzute pentru a.2019.

publice la nivel local, inclusiv din cauza numărului redus de organizații neguvernamentale locale active.

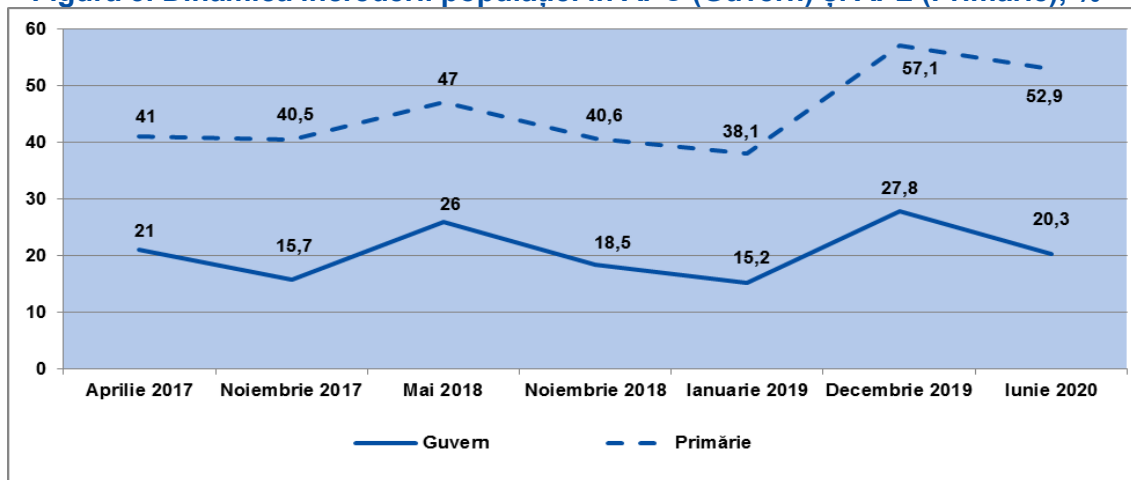
- **Serviciile publice și resursele umane.** De cele mai multe ori, sunt confuze și contradictorii informațiile despre angajările în autoritățile publice raionale și privind numărul instruirilor, programelor de dezvoltare profesională de care a beneficiat un funcționar public, performanțele acestora.
- **Transparența activității APL.** Practic toate Consiliile raionale și Primăriile de orașe au create pagini web funcționale și actualizate cu informații care interesează publicul larg. Sunt compartimente privind transparența decizională, consultări publice, servicii publice, achiziții publice sau prevenirea corupției. Doar că în foarte multe cazuri aceste compartimente nu sunt completate cu toate informațiile publice disponibile și necesare de adus la cunoștința cetățenilor, inclusiv cele legate de nerespectarea cadrului legal care privește transparența procesului decizional.

În acest context, sunt relevante datele *Evaluării transparenței autorităților publice locale și autorităților publice raionale*, realizate de către Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul”⁴⁵. Astfel, conform datelor evaluării, media generală de transparență a 32 de raioane monitorizate este de 37,67%, fiind în creștere cu +7,73% în comparație cu clasamentul din 2016 și cu o ușoară creștere de +0,39 în comparație cu ultimul clasament de transparență din 2018. În privința autorităților publice locale de nivelul I se constată un regres. Astfel, media generală de transparență este de 24,03%, în descreștere cu –4,47% în comparație cu clasamentul din 2018, însă este peste media generală a primului clasament din 2016 cu +0,48%⁴⁶.

Cele mai transparente raioane, care au obținut cel mai mare număr de puncte, sunt raionul Strășeni cu un scor de 78% (categoria „A”), raionul Fălești are un punctaj de 61% (categoria „B”) și raionul Criuleni, care a acumulat 60% (categoria „B –”). Cele mai transparente localități, care au obținut cel mai mare număr de puncte, sunt municipiul Bălți cu un scor de 76% (categoria „A”), municipiul Chișinău cu un punctaj de 58% (categoria „B –”) și orașul Fălești cu 56% (categoria „B –”) ⁴⁷.

Impactul politicii asupra sectorului pe care îl abordează este crucial, mai ales când impactul definit este „Încrederea în APC și APL îmbunătățită”. Singurul instrument sociologic din Republica Moldova care poate oferi datele în dinamică este Barometrul Opiniei Publice (BOP). Deși sunt doar date privind APL I (Primăriile), în timp ce planurile locale anticorupție au fost concepute preponderent pentru APL II (Consiliile raionale), putem identifica anumite tendințe, mai ales că indicatorul de impact se referă la toate APL. Astfel, *încrederea* a fost calculată pentru răspunsurile: foarte multă încredere / oarecare încredere).

Figura 3. Dinamica încrederii populației în APC (Guvern) și APL (Primărie), %



Sursa: Adaptat conform datelor Barometrului Opiniei Publice (BOP)

⁴⁵ Pentru anul 2019, au fost evaluate 32 de raioane și 60 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi din Republica Moldova, dintre care 40 de orașe (municipii) și 20 din cele mai mari sate (comune) din țară.

⁴⁶ Pîrvan V. Raport de monitorizare: Transparența autorităților administrației publice locale din Republica Moldova în anul 2019. Chișinău: IDIS, 2020.

⁴⁷ Ibidem.

Datele BOP privind indicatorul de impact vizat arată o serie de tendințe. În primul rând, încrederea în APL este considerabil mai mare decât în APC, ecartamentul este de aproximativ 20 pp pentru toată perioada de referință. În al doilea rând, indicatorul de impact pentru Guvern este aproximativ neutru pentru perioada de referință, în timp ce încrederea în Primărie cunoaște o creștere de la 41%, la cca 53%. În al treilea rând, creșterea pentru APL este ciclică și nu neapărat pozitivă, deoarece încrederea este crescută după alegerile locale generale la început de mandat pentru noii reprezentanți APL și scade la sfârșit de mandat. Astfel, la ultimul sondaj realizat înaintea alegerilor generale locale, încrederea era la cel mai scăzut nivel, după care a urcat la cel mai ridicat nivel imediat după alegeri, în decembrie 2019, iar din iunie 2019 trendul se inversează.

Dincolo de toate aceste date și de interpretările pe care le suscită, cel mai important moment depistat în analiza politicilor locale anticorupție este caracterul formal al acestor demersuri. Ciclicitatea încrederii în APL, care este slab modificată de politicile anticorupție la nivel local, face dovada acestei realități. Lipsa motivației și interesului din partea conducătorilor APL, lipsa de resurse umane și financiare sau, poate și mai important, lipsa bunelor practici la nivelul APC, toate contribuie la acest formalism. Mai mult, nu există suficientă corelare dintre politicile anticorupție la nivel local și alte reforme relevante, în mod particular descentralizarea sau reforma în domeniul achizițiilor publice, în timp ce experiența internațională arată că eficiența politicilor și strategiilor anticorupție la nivel local sporește când există asigurată această sinergie și când este asigurată implicarea societății civile.

2. PREVENIREA CORUPȚIEI: REGIMUL DECLARĂRII AVERILOR ȘI INTERESELOR PERSONALE

2.1. Subiecții declarării: aleșii locali și președinții/ vicepreședinții de raioane

Legea nr. 133 din 17.06.2016 a dezvoltat mecanismul cu privire la declararea și controlul veniturilor și intereselor personale ale subiectului declarării și membrii familiei, concubinul/ concubina. Fără a aduce unele inovații importante în domeniul integrității, menționăm câteva aspecte importante care se referă la subiecții declarării averilor și intereselor personale.

În linii mari, subiecții declarării averilor și intereselor personale au rămas aceiași care au fost stabiliți prin Legea nr. 1264/2002 și Legea 16/2008. În cazul problemei cercetării noastre, constatăm că consilierii consiliilor satești (comunale), orașenești (municipale) și raionale au fost incluși de Legea nr. 133/2016 în lista subiecților declarării averilor și intereselor personale spre deosebire de Legea nr. 1264/2002 și Legea 16/2008. Aceasta se explică prin faptul că consilierii nu sunt funcționari publici și nu exercită funcții de demnitate publică conform Anexei Legii nr. 199 din 16.07.2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică care include primarul, viceprimarul, pretorul, vicepretorul, președintele și vicepreședintele raionului.

Tabelul 1. Numărul primarilor, consilierilor locali, președinților și vicepreședinților de raion care sunt subiecți ai declarării averilor și intereselor personale în urma alegerilor locale din octombrie 2019

	Nr. (pers.)	Anul includerii în lista subiecților declarării averilor și intereselor personale
Consilieri satești (comunali) și orașenești	10 472	2016
Consilieri raionali și municipali	1 108	2016
Primari	898	2002
Președinți și vicepreședinți de raioane	108 (32/76)	2002

Sursa: Componenta consiliilor locale. https://a.cec.md/ro/componenta-consiliilor-locale-3122_90062.html

Cumulând numărul total al primarilor, consilierilor locali, președinților și vicepreședinților de raion care sunt subiecți ai declarării averilor și intereselor personale în urma alegerilor locale din octombrie 2019, obținem o cifră importantă – 12586 – a persoanelor care sunt obligate prin Legea nr. 133/2016 să depună anual declarațiile de avere. Acest fapt înseamnă că în rezultatul adoptării pachetului legilor de integritate în 2016, numărul subiecților declarării averilor și intereselor personale a crescut cu 11580. Acest număr reflectă doar componenta aleșilor locali. Acest număr constituie o presiune enormă pe activitatea ANI în sensul controlului declarațiilor de avere și a intereselor personale.

Un alt factor important care se impune a fi menționat este includerea în Legea nr. 133/2016 a noțiunilor de concubin/concubină în lista membrilor familiei subiecților declarării averilor și intereselor personale și a persoanei aflate la întreținere. Articolul 2 al Legii nr. 133/2016 definește *concubinul/concubina* drept partenerul/partenera împreună cu care subiectul declarării a conviețuit și a deținut, a folosit sau a dispus în comun de unul sau mai multe bunuri în anul fiscal precedent, fără încheierea căsătoriei și care, pe parcursul anului fiscal precedent, au locuit împreună cel puțin 183 de zile. Scopul acestei modificări este de a exclude posibilitatea ascunderii averilor, în cazul divorțurilor fictive între soț și soție care continuă să trăiască împreună sau neînregistrării căsătoriei civile, deși locuiesc împreună.

Includerea concubinului/concubinei în lista categoriilor de subiecți ai declarării a provocat mai multe obiecții, în special pe motivul că legislația în vigoare a Republicii Moldova nu reglementează astfel de relații și nu acordă concubinajului niciun efect juridic, acesta nefiind recunoscut ca

instituție legală nici de Codul civil și nici de Codul familiei.⁴⁸ Potrivit prevederilor Codului familiei, statul recunoaște doar căsătoria încheiată de oficiul de stare civilă care generează drepturile și obligațiile de soți prevăzute de prezentul cod.

Aceste obiecții nu au fost acceptate de Ministerul Justiției, autorul acestui proiect de lege, care a argumentat că includerea acestei categorii de subiecți ai declarării a fost generată de recomandările internaționale și experiența altor state. De asemenea, reprezentanții Ministerului Justiției au explicat că nu este corect ca partenerii căsătorii și cei necăsătorii să fie tratați diferit, mai ales dacă persoanele împart aceeași „gospodărie”.⁴⁹

În privința persoanei aflate la întreținere, Legea nr. 133/2016 produce anumite schimbări în raport cu Legea nr. 1264/2002 care, în urma republicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2012, nr. 72-75, art. 229, introduce în art. 2 noțiunea de persoane aflate la întreținere, fără a defini acest termen.

Prin urmare, Legea nr. 133/2016 definește *persoană aflată la întreținere* – persoana care întrunește cumulativ următoarele condiții:

- locuiește împreună cu subiectul declarării sau este întreținută de acesta, inclusiv în baza unui contract de întreținere pe viață;
- are un venit anual ce nu depășește două salarii medii lunare pe economie.

Menționăm că subiecții prevăzuți la alin. (1) sunt incluși în Registrul electronic al subiecților declarării averii și a intereselor personale, care este gestionat de Autoritatea Națională de Integritate. Acest registru are mai multe obiective importante. În primul rând, are scopul de a facilita identificarea subiecților care nu au depus declarațiile, fiind astfel pasibili de a fi trași la răspundere pentru nedepunerea declarației de avere și interese personale sau pentru depunere tardivă. De asemenea, ținând cont de numărul enorm de declarații pe care trebuie să le depună primarii, consilierii locali, președinții și vicepreședinții de raion, ANI nu reușește prin resursele limitate ale inspectorilor de integritate să supună controlului toate declarațiile, inclusiv să constate lipsa lor. Astfel, Registrul electronic fiind public permite oricărei persoane să verifice conținutul declarațiilor de avere și interese personale și să constate lipsa acestora.

2.2. Averile, conflictul de interese, restricțiile și incompatibilitățile

Consolidarea sistemului de verificare a averilor și intereselor personale a fost necesară din cauza mai multor lacune ale cadrului legal care existau până la adoptarea pachetului integrității din 2016. Problemele identificate împiedicau aplicarea eficientă a mecanismului de control al averii dobândite de subiectul declarării și membrii familiei acestuia. Printre principalele deficiențe identificate au fost evidențiate următoarele: abordare diferită a conceptelor, inclusiv în partea ce ține de termenele de depunere din cauza lipsei unui sistem eficient și unic de declarare a averilor și intereselor personale.⁵⁰ Problema era definită prin existența Legii nr. 1264/2002 și a Legii nr. 16/2008, care reglementau separat domeniul declarării și controlului veniturilor și al proprietății persoanelor și cel al conflictelor de interese; lipsa unei formulări clare a noțiunii de „conflict de interese” pentru încadrarea tuturor situațiilor, inclusiv a celor reale (actuale) de conflict de interese; lista subiecților declarării averilor și conflictelor de interese este incompletă și, respectiv, urma să fie extinsă etc.⁵¹

Legea nr. 133/2016 stabilește modul de declarare, procedura de acumulare a declarațiilor și de verificare a conținutului lor. Potrivit prevederilor art. 4 al legii constatăm că lista bunurilor care constituie obiectul declarării a fost extinsă în comparație cu dispozițiile Legii nr. 1264/2002. Ne

⁴⁸ Ministerul Justiției al Republicii Moldova. Sinteza obiectiilor și propunerilor la proiectul de Lege privind declararea averii, intereselor personale. [On-line] 2016, Disponibil:

http://www.justice.gov.md/public/files/transparenta_in_procesul_decizional/proiecte_spre_examinare/2015/octombrie/Sinteza_objiectiilor_avizeLegea_declararea_averii.pdf.

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ Parlamentul Republicii Moldova. Nota informativă la proiectul de Lege privind declararea averii și intereselor personale. [On-line] 2016, Disponibil:

<http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelelegislative/tabid/61/LegislativId/3070/language/ro-RO/Default.aspx>.

⁵¹ Transparency International – Moldova. Monitorizarea conflictelor de interese în autoritățile publice centrale. [On-line] 2014, Disponibil: http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2017/02/TI_Moldova_Monitorizarea_conflictului_de_interese_in_Moldova.pdf.

referim la art. 4 lit. c); d); f); g) și i). Subiecții declarării averilor și intereselor personale sunt obligați să depună declarațiile în termenii și condițiile prevăzute de cadrul legal. Declarația este un act personal și irevocabil depus pe proprie răspundere a subiectului declarării.

De asemenea, ținând cont de faptul unificării modului de declarare și a intereselor personale, obiectul declarării prevede, inclusiv declararea intereselor personale ale subiectului declarării și ale membrilor familiei, concubinului/concubinei acestuia. În aceste condiții, evidențiem următoarele interese personale care fac obiectul declarării conform art. 4 lit. j); k) și l):

- calitatea de membru al organelor de conducere, administrare, revizie sau control în cadrul unor organizații necomerciale sau societăți comerciale, deținută de subiectul declarării și membrii familiei, concubinul/concubina acestuia;
- calitatea de asociat, de acționar sau de membru în cadrul unui agent economic, al unei organizații necomerciale sau organizații internaționale, deținută de subiectul declarării și membrii familiei, concubinul/concubina acestuia;
- contractele, inclusiv cele de asistență juridică, de consultanță și civile, încheiate de către subiectul declarării și membrii familiei, concubinul/concubina acestuia, inclusiv de către persoanele juridice în care aceștia sunt beneficiari efectivi, sau aflate în derulare în timpul exercitării funcției/mandatului acestuia, finanțate din bugetul de stat, din bugetul local și din fonduri externe ori încheiate cu societățile comerciale cu capital de stat.

Pentru subiectul cercetării noastre, un interes deosebit îl constituie termenele și modul de depunere a declarației. Se impun a fi menționate mai multe precizări importante pentru subiecții declarării averii și a intereselor personale.

În primul rând, declarația se depune anual, până în data de 31 martie, indicându-se veniturile obținute de către subiectul declarării împreună cu membrii de familie, concubinul/concubina lui în anul fiscal precedent, bunurile deținute și interesele personale la data depunerii declarației.⁵² Legiuitorul a concretizat limita temporală pentru depunerea declarației pentru a exclude orice fel de confuzie.

Un alt aspect important se referă la cazul angajării, validării mandatului ori numirii în funcție. Astfel, declarația se depune, după caz, în termen de 30 de zile de la data angajării, validării mandatului ori numirii în funcție, fiind reflectate veniturile obținute de către subiectul declarării împreună cu membrii de familie, concubinul/concubina lui în anul fiscal precedent, de asemenea, bunurile deținute și interesele personale.⁵³

În sfârșit, legea stabilește că subiectul declarării este obligat să depună declarația în termen de 30 de zile de la data încetării mandatului, a raporturilor de muncă sau de serviciu, indicându-se veniturile obținute de subiectul declarării împreună cu membrii de familie, concubinul/concubina lui în anul fiscal curent, de asemenea, bunurile deținute și interesele personale.⁵⁴

Precizăm că potrivit art. 6 (3) al Legii nr. 133/2016 în cazul schimbării funcției în cadrul aceleiași entități, prin avansare sau prin numirea într-o altă funcție, subiectul declarației este exonerat de depunerea unei noi declarații.

Cadrul legal califică, conform art. 27 alin. (6) din Legea nr. 132/2016, depunerea declarației de avere și interese personale după expirarea termenului de depunere, în intervalul de timp cuprins între termenul de depunere și data inițierii controlului, ca depunere tardivă a declarației. Dacă se constată că subiectul declarării nu a depus sau a depus tardiv declarația de avere și interese personale, inspectorul de integritate îi aplică acestuia o sancțiune contravențională conform Codului contravențional al Republicii Moldova. Mai mult chiar, nedepunerea declarației de avere și interese personale în termen de 30 de zile de la recepționarea demersului inspectorului de integritate sau refuzul de a o depune constituie temei de încetare a mandatului, a raporturilor de muncă ori de serviciu.⁵⁵

Analizând termenii și condițiile depunerii declarațiilor anuale, în cazul angajării, validării mandatului ori numirii în funcție, precum și încetării mandatului, a raporturilor de muncă sau de serviciu, constatăm că, raportându-ne la prevederile legale, numărul declarațiilor pe care trebuie să le depună anual primarii, consilierii locali, președinții și vicepreședinții de raion este determinat esențial de procesele electorale.

⁵² Legea nr. 133 din 17.06.2016 privind declararea averii și a intereselor personale, art. 6 alin. (1). Monitorul Oficial Nr. 245-246 din 30.07.2016.

⁵³ Ibidem, art. 6 alin. (2).

⁵⁴ Ibidem, art. 6 alin. (4).

⁵⁵ Legea nr. 132 din 17.06.2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, art. 27 alin. (8). Monitorul Oficial Nr. 245-246 din 30.07.2016.

Tabelul 2. Numărul de declarații pe care trebuie să le depună primarii, consilierii locali și președinții de raion în funcție de circumstanțele politice sau sociale

	Primar	Consilier local	Consilier sătesc și raional	Președinte de raion
Număr posibil în an neelectoral	1) Declarație până la 31 martie 2) Declarație în termen de 30 de zile de la data încetării înainte de termen a mandatului 3) Declarație în termen de 30 de zile de la data angajării, validării mandatului ori numirii în funcție	1) Declarație până la 31 martie 2) Declarație în termen de 30 de zile de la data încetării înainte de termen a mandatului 3) Declarație în termen de 30 de zile de la data angajării, validării mandatului ori numirii în funcție	1) Declarație până la 31 martie pentru consilier local 2) Declarație până la 31 martie pentru consilier raional 3) Declarație în termen de 30 de zile de la data încetării înainte de termen a mandatului de consilier local 4) Declarație în termen de 30 de zile de la data încetării înainte de termen a mandatului de consilier raional 5) Declarație în termen de 30 de zile de la data angajării, validării mandatului ori numirii în funcție	1) Declarație până la 31 martie 2) Declarație în termen de 30 de zile de la data încetării înainte de termen a mandatului 3) Declarație în termen de 30 de zile de la data angajării, validării mandatului ori numirii în funcție
Număr posibil în an electoral	1) Declarație până la 31 martie 2) Declarație în termen de 30 de zile de la data încetării mandatului 3) Declarație în termen de 30 de zile de la data angajării, validării mandatului ori numirii într-o funcție prevăzută de art. 3 al Legii nr. 133/2016 4) Declarație în termen de 30 de zile de la data angajării, validării mandatului ori numirii în funcție de consilier raional (cu condiția exercitării simultane a funcției de consilier local)	1) Declarație până la 31 martie 2) Declarație în termen de 30 de zile de la data încetării mandatului 3) Declarație în termen de 30 de zile de la data angajării, validării mandatului ori numirii într-o funcție prevăzute de art. 3 al Legii nr. 133/2016 4) Declarație în termen de 30 de zile de la data angajării, validării mandatului ori numirii în funcție de consilier raional (cu condiția exercitării simultane a funcției de consilier local)	1) Declarație până la 31 martie pentru consilier local 2) Declarație până la 31 martie pentru consilier raional 3) Declarație în termen de 30 de zile de la data încetării mandatului de consilier local 4) Declarație în termen de 30 de zile de la data încetării mandatului de consilier raional 5) Declarație în termen de 30 de zile de la data angajării, validării mandatului ori numirii într-o funcție prevăzute de art. 3 al Legii nr. 133/2016 6) Declarație în termen de 30 de zile de la data angajării, validării mandatului ori numirii în funcție de consilier raional (cu condiția exercitării simultane a funcției de consilier local)	1) Declarație până la 31 martie 2) Declarație în termen de 30 de zile de la data încetării mandatului 3) Declarație în termen de 30 de zile de la data angajării, validării mandatului ori numirii într-o funcție prevăzute de art. 3 al Legii nr. 133/2016 4) Declarație în termen de 30 de zile de la data angajării, validării mandatului ori numirii în funcție de consilier raional (cu condiția exercitării simultane a funcției de consilier local)

Notă: Analiza nu ia în calcul prevederile art. 6 alin. (5) care se referă la condițiile depunerii declarației și intereselor personale ale subiectului declarării care are raporturile de muncă sau de serviciu suspendate.

Notă: Analiza nu a luat în calcul situațiile de încetare a mandatului înainte de termen în an electoral, deoarece concluziile ar fi similare celor din timpul unui an neelectoral.

În tabelul 2 a fost identificat ipotetic numărul maxim posibil de declarații pe care pot să le depună anual, în funcție de conjunctura politică sau socială, primarii, consilierii locali și președinții de raion.

Astfel, de regulă, într-un an neelectoral, când nu sunt organizate alegeri locale, un primar trebuie să depună doar declarația anuală, până în data de 31 martie. Dacă au loc alegeri locale, un primar trebuie să depună cel puțin două declarații sau cel mult patru – în funcție de rezultatele

alegerilor și de obiectivele sale politice. În cazul în care câștigă un alt mandat de primar sau devine consilier sătesc, trebuie să depună 3 declarații. Dacă este ales în funcție de consilier local și consilier raional, trebuie să depună 4 declarații.

Situația este similară în cazul consilierului sătesc/municipal într-un an neelectoral, care poate să depună una, două sau trei declarații. Într-un an electoral un consilier local trebuie să depună cel puțin două declarații sau cel mult patru. În cazul angajării, validării mandatului ori numirii într-o funcție prevăzută de art. 3 al Legii nr. 133/2016, trebuie să depună 3 declarații. Dacă este ales în funcție de consilier local și consilier raional, trebuie să depună 4 declarații.

Cetățeanul Republicii Moldova care a fost ales consilier local și consilier raional are cele mai multe situații ipotetice de depunere a declarațiilor. Într-un an neelectoral, dacă nu apar circumstanțe de încetare a mandatului înainte de termen, Consilierul sătesc și raional trebuie să depună obligatoriu 2 declarații. Dacă însă a încetat mandatul înainte de termen, trebuie să depună între 3 și 5 declarații, în funcție de anumiți factori. Depune trei declarații dacă încetează înainte de termen mandatul de consilier local sau cel de consilier raional. Dacă consilierul este numit sau ales într-o funcție de demnitate publică, de exemplu, trebuie să depună 5 declarații. Într-un an electoral, numărul de declarații care trebuie depuse de consilierul sătesc/raional fluctuează între 4 și 6 în funcție de contextul politic. Dacă nu mai candidează pentru vreo funcție publică sau nu este ales în vreo funcție de demnitate publică sau altele prevăzute de art. 3 al Legii nr. 133/2016, trebuie să depună 4 declarații. Dacă după alegerile locale ocupă vreo funcție prevăzută de art. 3 al Legii nr. 133/2016, trebuie să depună 5 declarații. În cazul în care este reales în funcție de consilier local și consilier raional, trebuie să depună 6 declarații.

Analizând situațiile posibile de depunere a declarațiilor ale președintelui de raion, constatăm o situație similară cu cea a primarului.

Constatăm, în funcție de circumstanțe, mai multe situații ipotetice de depunere a declarațiilor în cazul primarilor, consilierilor locali, președinților/vicepreședinților de raion care sunt subiecți ai declarării averilor și intereselor personale conform Legii nr. 133/2016. O verificare sumară a declarațiilor președinților de raion ne arată că există demnitari care nu au depus aceste acte. Ținând cont de faptul că consilierii locali au devenit subiecți ai declarării averilor și intereselor personale din 2016, este foarte probabil să constatăm că un număr important de aleși locali nu au depus declarațiile. Explicăm prin faptul că inspectorii ANI nu reușesc să verifice un volum foarte mare de informație, dar și prin faptul că nu toți consilierii cunosc foarte bine obligațiile care le revin conform cadrului legal din domeniul integrității.

Pachetul de legi al integrității din 2016 a propus o abordare nouă față de legislația anterioară în privința conflictului de interese. Acest fapt s-a reflectat în primul rând asupra noțiunii conflictului de interese care înseamnă, potrivit art. 2 din Legea nr. 133/2016 „situația în care subiectul declarării are un interes personal ce influențează, sau ar putea influența exercitarea imparțială și obiectivă a obligațiilor și responsabilităților ce îi revin potrivit legii”. Acest concept conține toate cele trei situații posibile de conflict de interese: conflictul de interese potențial, conflictul de interese real și conflictul de interese consumat. Acest concept corespunde abordării Ghidului OECD pentru rezolvarea conflictului de interese în administrația publică.⁵⁶

Art. 12 definește prin alin. (2), (3) și (10) cele trei categorii ale conflictului de interese:

- Conflictul de interese potențial reprezintă situația în care interesele personale ale subiectului declarării ar putea conduce la apariția unui conflict de interese real.
- Conflictul de interese real apare în cazul în care subiectul declarării este chemat să rezolve o cerere/ un demers, să emită un act administrativ, să încheie direct sau prin intermediul unei persoane terțe un act juridic, să ia o decizie sau să participe la luarea unei decizii în care are interese personale sau care vizează persoane ce îi sunt apropiate, persoanele fizice și juridice cu care are relații cu caracter patrimonial și care influențează sau pot influența exercitarea imparțială și obiectivă a mandatului, a funcției publice sau de demnitate publică.
- Conflictul de interese consumat reprezintă fapta subiectului declarării de rezolvare a unei cereri/ unui demers, de emitere a unui act administrativ, de încheiere directă sau prin intermediul unei persoane terțe a unui act juridic, de luare sau de participare la luarea unei decizii în exercitarea mandatului, a funcției publice sau de demnitate publică.

Legea nr. 133/2016 reproduce, practic, abordarea Legii nr. 16/2008 la capitolul incompatibilități, restricții și limitări. Elementul important este că înglobează aceste prevederi care au scopul de prevenire a corupției într-un document unic.

⁵⁶ OECD. Ghidul OECD pentru rezolvarea conflictului de interese în administrația publică. [On-line] 2020, Disponibil: <https://www.oecd.org/countries/moldova/49106083.pdf>

Analizând problema conflictelor de interese, incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor, menționăm legislația specială care reglementează statutul unor funcții și cuprind prevederi referitoare la conflictele de interese, incompatibilități, restricții și limitări:

- ◆ Legea nr. 768/2000 privind statutul alesului local;
- ◆ Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală;
- ◆ Legea nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public;
- ◆ Legea nr. 199/2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică.

Aceste legi reglementează situațiile conflictelor de interese, incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor ale primarilor, consilierilor locali, președinților și vicepreședinților raioanelor etc.

Astfel, **Legea nr. 768/2000** stabilește prin art. 7 că mandatul alesului local este incompatibil cu:

- calitatea de funcționar public în oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat;
- calitatea de funcționar public, de angajat în subdiviziunile autorităților administrației publice locale (aparatură președintelui raionului, primăriei, primărie și preturile municipiului Chișinău, direcții, secții și alte subdiviziuni), inclusiv ale Adunării Populare a Găgăuziei și ale Comitetului executiv al Găgăuziei;
- calitatea de șef, de șef adjunct (inclusiv interimatul acestor funcții) în structurile subordonate autorităților publice locale (instituții publice, servicii, întreprinderi municipale);
- alte cazuri stabilite prin lege, inclusiv cele prevăzute la art. 84 al Legii nr. 436/2006 privind administrația publică locală.

Complementar la aceste incompatibilități, mandatul consilierului este incompatibil cu calitatea de consilier al unui consiliu de același nivel sau de consilier al consiliului de orice nivel din alte unități administrativ-teritoriale de nivelul al doilea.

Alesul local care se află în unul din cazurile de incompatibilitate prevăzute la art. 7 din prezenta lege va demisiona din funcția incompatibilă cu mandatul deținut sau își va depune mandatul în termen de 30 de zile de la apariția incompatibilității. În cazul în care președintele, vicepreședintele raionului, viceprimarul nu respectă prevederile privind încetarea incompatibilității, consiliul care l-a ales va decide, la ședința imediat următoare, ridicarea mandatului alesului local respectiv, iar în caz de neadoptare a deciziei în cauză, ridicarea mandatului alesului local se va decide pe cale judiciară, la inițiativa oficiului teritorial al Cancelariei de Stat sau la sesizarea ANI. Primarul, în cazul în care se află într-o stare de incompatibilitate prevăzută de lege, este revocat din funcție fără efectuarea unui referendum local, în baza hotărârii judecătorești definitive.

Conform art. 5, mandatul președintelui, vicepreședintelui raionului și viceprimarului încetează, din perspectiva nerespectării legislației privind integritatea, înainte de termen în caz de:

- incompatibilitate a funcției, stabilită prin actul de constatare rămas definitiv;
- stabilire, prin actul de constatare rămas definitiv, a emiterii/adoptării de către acesta a unui act administrativ, încheierii directe sau prin intermediul unei persoane terțe a unui act juridic, luării sau participării la luarea unei decizii fără soluționarea conflictului de interese real în conformitate cu prevederile legislației privind reglementarea conflictului de interese;
- nedepunere de către acesta a declarației de avere și interese personale sau refuz de a o depune;
- dispunere de către instanța de judecată, prin hotărâre irevocabilă, a confiscării averii nejustificate.

Legea nr. 436/2006, limitează prin art. 21 dreptul de vot al consilierului în condițiile existenței unui conflict de interese:

- a) el personal, soția (soțul), copiii, părinții săi au un interes patrimonial în problema supusă dezbaterii;
- b) este conducător sau membru al organelor de conducere ale întreprinderii, instituției, organizației sau ale filialelor și reprezentanțelor acestora, în a căror privință se adoptă decizia;
- c) se află în situație de incompatibilitate, conform prezentei legi și Legii privind statutul alesului local, iar incompatibilitatea durează mai mult de 30 de zile de la data apariției.

Nerespectarea acestor condiții pot declanșa procesul de declarare a nulității a deciziilor adoptate.

Art. 84, stabilește unele incompatibilități speciale. Președintele și vicepreședintele raionului, guvernatorul unității teritoriale autonome cu statut juridic special, președintele și vicepreședinții

adunării populare a unității teritoriale autonome cu statut juridic special, președinții comisiilor permanente ale adunării populare a unității teritoriale autonome cu statut juridic special, primarii și viceprimarii, pe parcursul mandatului lor, nu au dreptul să dețină alte funcții retribuite sau să cumuleze o altă funcție, prin contract sau acord, în întreprinderi străine sau întreprinderi și organizații mixte, în întreprinderi, instituții și organizații cu orice formă de organizare juridică, cu excepția activităților științifice, didactice și de creație. Funcția de președinte și vicepreședinte al raionului, de primar și viceprimar este incompatibilă cu calitatea de consilier.

Legea nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public stabilește prin art. 25 incompatibilitățile pentru funcția publică. Astfel, funcționarul public nu este în drept să desfășoare alte activități remunerate:

- în cadrul autorităților publice, cu excepțiile prevăzute de lege;
- în funcție de demnitate publică sau în funcție din cadrul cabinetului persoanei care exercită funcție de demnitate publică, cu excepția cazului în care raporturile de serviciu sunt suspendate pe perioada respectivă în condițiile legii;
- prin contract individual de muncă sau prin alt contract cu caracter civil, în cadrul societăților comerciale, cooperativelor, întreprinderilor de stat sau municipale, precum și al organizațiilor necomerciale, din sectorul public sau privat, a căror activitate este controlată, subordonată sau în anumite privințe este de competența autorității în care el este angajat, cu excepția activităților științifice, didactice, de creație, de participare în proiecte de dezvoltare în domeniul de competență în cadrul autorității în care este angajat și de reprezentare a statului în societățile economice;
- în calitate de expert antrenat în proiecte implementate peste hotarele țării, cu excepția cazului în care raporturile de serviciu sunt suspendate pe perioada respectivă în condițiile legii.

De asemenea, funcționarul public nu este în drept să desfășoare activitate de întreprinzător, cu excepția calității de fondator al societății comerciale.

Art. 26 al legii, stabilește unele restricții în ierarhia funcției publice. Funcționarul public nu poate exercita o funcție publică în subordinea nemijlocită a unei rude directe (părinte, frate, soră, fiu, fiică) sau a unei rude prin afinitate (soț/soție, părinte, frate și soră a soțului/soției) în cadrul aceleiași autorități publice. Aceeași prohibiție se aplică și în situația în care conducătorul superior nemijlocit al funcționarului public are calitatea de persoană ce exercită funcție de demnitate publică. Persoanele care se află în situațiile prevăzute trebuie să întreprindă acțiuni în vederea încetării raporturilor ierarhice nemijlocite în termen de 2 luni. În cazul în care aceste condiții nu se respectă, funcționarul public se transferă într-o funcție care ar exclude o astfel de subordonare, iar dacă transferul nu este posibil, acesta este eliberat din funcția publică deținută.

În sfârșit, art. 64, stabilește condițiile care pot servi drept temeiuri pentru destituirea din funcția publică:

- situația în care există un motiv legal de incompatibilitate, iar funcționarul public nu acționează pentru încetarea acesteia în termenul stabilit;
- stabilirea, prin actul de constatare rămas definitiv, a emiterii/adoptării de către funcționarul public a unui act administrativ, încheierii directe sau prin intermediul unei persoane terțe a unui act juridic, luării sau participării la luarea unei decizii fără soluționarea conflictului de interese real în conformitate cu prevederile legislației privind reglementarea conflictului de interese;
- nedepunerea de către funcționarul public a declarației de avere și interese personale sau refuz de a o depune;
- dispunerea de către instanța de judecată, prin hotărâre irevocabilă, a confiscării averii nejustificate.

Legea nr. 199/2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică stabilește prin art. 12 următoarele incompatibilități:

- Demnitarul nu este în drept să desfășoare orice altă activitate remunerată, cu excepția activităților didactice și științifice;
- Prevederile alin. (1) nu se aplică în cazul în care Constituția sau legea specială ce reglementează activitatea demnitarului conține prevederi referitoare la situația de incompatibilitate specifică a demnitarului respectiv ori prevederi referitoare la o situație similară;

- Situația de incompatibilitate urmează să înceteze în decursul unei luni din momentul apariției acesteia, dacă legea specială ce reglementează activitatea acestui demnitar nu stabilește alt termen. Dacă demnitarul nu va întreprinde acțiuni în vederea eliminării incompatibilității, mandatul acestuia va înceta înainte de termen, în condițiile art. 22;
- În cazul în care încetarea situației de incompatibilitate în termenul specificat la alin. (3) nu depinde de voința demnitarului, acesta urmează să prezinte probe privind întreprinderea cu bună-credință a acțiunilor de eliminare a acestei situații.

De asemenea, Legea nr. 199/2010 stabilește prin art. 22 temeiurile de încetare a mandatului:

- stabilire, prin actul de constatare rămas definitiv, a încheierii directe sau prin intermediul unei persoane terțe a unui act juridic, luării sau participării la luarea unei decizii fără soluționarea conflictului de interese real în conformitate cu prevederile legislației privind reglementarea conflictului de interese;
- nedepunere a declarației de avere și interese personale sau refuz de a o depune, în condițiile art. 27 alin. (8) din Legea nr. 132 din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate;
- dispunere de către instanța de judecată, prin hotărâre irevocabilă, a confiscării averii nejustificate.

Concluzionând, remarcăm că regimul juridic al incompatibilităților și restricțiilor constituie elementul principal al verificării și controlului din partea inspectorilor de integritate ai ANI. După cum este arătat în Capitolul 3, există un dezechilibru flagrant între componenta controlului averilor și cel al incompatibilităților și restricțiilor.

3. SISTEMUL DE CONTROL AL AVERII ȘI AL INTERESELOR PERSONALE, CONFLICTUL DE INTERESE, INCOMPATIBILITĂȚI ȘI RESTRICȚII ÎN FUNCȚII PUBLICE. PRACTICI LA NIVEL LOCAL

3.1. Procedura de control al averii și al intereselor personale, conflictul de interese, incompatibilități și restricții. Date la nivel local

Creată prin Legea nr. 132 din 17 iunie 2016 (LP 132/2016), Autoritatea Națională de Integritate este una dintre prioritățile implementării Acordului de Asociere dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană. În conformitate cu prevederile LP 132/2016, ANI este o autoritate publică independentă față de alte organizații publice, față de alte persoane juridice de drept public sau privat și față de persoanele fizice, ce funcționează la nivel național ca structură unică. Misiunea ANI este de a asigura integritatea în exercitarea funcției publice sau funcției de demnitate publică și prevenirea corupției prin realizarea controlului averii și al intereselor personale și privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților și al restricțiilor.

Atribuțiile de control ale ANI sunt prevăzute în alin. (1) și alin. (2) ale art. 7 al LP 132/2016. În conformitate cu aceste atribuții, ANI colectează, depozitează și publică toate declarațiile de avere și interese personale pe pagina web www.ani.md, cu excepția datelor cu caracter personal și a celor referitoare la secretul de stat. ANI publică aceste declarații pe pagina web în termen de 30 de zile de la expirarea termenelor de depunere a declarațiilor, ele fiind stocate în registrul electronic și putând fi accesate în permanență. Orice declarație de avere și interese personale depusă de către un funcționar sau demnitar după anul 2011 poate fi consultată, accesul la fiecare declarație fiind asigurat în decurs de 15 ani de la data depunerii ei.

După care ANI efectuează controlul asupra depunerii în termen a declarațiilor de avere și interese personale; verifică dacă nu există o diferență substanțială între venituri și averea dobândită de către depunătorul declarației în perioada exercitării mandatului sau aflării în funcția publică; constată dacă nu a fost încălcat regimul juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților și al restricțiilor. Dacă sunt constatate erori sau lipsa datelor în declarații, ANI sesizează organul de urmărire penală sau/și Serviciul Fiscal de Stat pentru a constata eventuale infracțiuni de ordin penal sau fiscal. De asemenea, ANI poate acționa în conformitate cu Codul Contravențional și se poate adresa instanței de judecată. În atribuțiile ANI intră și ducerea evidenței registrului de stat al persoanelor care au interdicție de a ocupa o funcție publică sau o funcție de demnitate publică.

Declarația de avere și interese personale este depusă de persoanele în funcții publice reieșind din art. 5 al LP 133/2016. Declarația se depune în format de document electronic sau, în anumite situații, în formă scrisă pe hârtie, anual până la data de 31 martie. Dacă subiectul declarării realizează că în actul declarației au fost introduse unele date eronate, el are la dispoziție termenul de 30 de zile pentru a depune declarația de avere și interese personale rectificată. Dacă inspectoratul de integritate a depistat că în declarația de avere și interese personale au fost introduse date incomplete sau eronate, subiectul declarării este obligat să depună declarația rectificată timp de 30 de zile de la data întocmirii actului de constatare.

Datele statistice atestă o creștere anuală în permanență a declarațiilor de avere și interese personale depuse de persoanele în funcții publice în ultimii ani.

Din tabelul 3 se observă clar această majorare, numărul de declarații de avere și interese personale crescând din trimestrul I al anului 2017 până în trimestrul I al anului 2020 cu 42,3%.

Depunerea tardivă a declarației de avere și interese personale se pedepsește în conformitate cu prevederile articolului 330² al Codului Contravențional, care stabilește sancțiunea cu amenda de la 30 la 60 de unități convenționale (de la 1500 lei până la 3000 lei). Nedepunerea declarației prevede sancțiunea cu amendă de la 60 la 90 de unități convenționale (de la 3000 lei până la 4500 lei). Aceeași amendă este prevăzută și pentru neprezentarea sau refuzul prezentării informației privind averea și veniturile de către membrii familiei și/sau concubinul/concubina.

Tabelul 3. Datele statistice privind numărul de declarații de avere și interese personale (trim. I 2017-trim. I 2020)

Categorie declarație	Trimestrul I 2020	Trimestrul I 2019	Trimestrul I 2018	Trimestrul I 2017
Declarații anuale	65 192	57 972	55 539	44 955
Declarații depuse la eliberare	466	461	887	712
Declarații depuse la angajare	348	186	1 654	590
Total	65 806	58 619	58 080	46 257

Sursa: Raportul de activitate al ANI pentru primele 6 luni ale anului 2020. p.6

În caz de neprezentare, prezentare tardivă a datelor, a informațiilor, a înscrisurilor sau a documentelor solicitate de ANI și/sau prezentarea datelor și informației neautentice, dar și neexecutarea actului de constatare rămas definitiv, se pedepsește în conformitate cu articolul 319¹ al Codului Contravențional. Sunt prevăzute amenzi în sumă de la 60 la 90 (de la 3000 lei până la 4500 lei) până de la 210 la 300 de unități convenționale (de la 10500 lei până la 15000 lei) în funcție de încălcarea săvârșită și persoana care a comis încălcarea – persoană fizică, persoană cu funcție de răspundere sau persoană juridică.

Procedura de control al averii și al intereselor personale și privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor se realizează reieșind din prevederile capitolului IV al LP 132/2016. Procedura de control al averilor și al intereselor personale este prevăzută în articolele 26-36 ale legii, iar cea de control privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor în articolele 37-41 ale LP 132/2016.

Trebuie menționat că în rapoartele ANI procedura de control este prezentată în conformitate cu două criterii de bază de realizare a ei. Primul criteriul este cel al regimului juridic de control, care în conformitate cu LP 133/2016 este de următoarele tipuri: averi și interese personale, conflict de interese, incompatibilități, restricții și limitări. Al doilea criteriu este categoria de subiecți care fac declarația averii și a intereselor personale. Cu referință la persoanele în funcții publice la nivel local în rapoartele ANI sunt indicați următorii subiecți ai declarației: președinte și vicepreședinte de raion, primar și viceprimar, consilier local. Însă, în datele prezentate de ANI informația despre categoriile de subiecți, funcționar public și conducător și adjunct conducător al organizațiilor publice este generală, nefiind specificat nivelul central sau local al persoanelor care sunt în aceste funcții publice.

Controlul declarațiilor de avere și ale intereselor personale este realizat după expirarea termenului de depunere a declarațiilor de avere și interese personale. Cel puțin 40% dintre controalele declarațiilor de avere și interese personale efectuate în decursul unui an calendaristic vizează persoanele cu funcții de demnitate publică, care vor fi selectate în mod aleatoriu pentru controlul din oficiu al acestora. Declarațiile de avere și interese personale supuse controlului se repartizează aleatoriu, prin sistemul electronic de distribuire.

În conformitate cu prevederile art. 28 al LP 132/2016, inițierea efectuării controlului averii și al intereselor personale se realizează din oficiu ori la sesizarea unor persoane fizice sau juridice. În cazul în care sesizarea venită din partea persoanelor fizice sau juridice se demonstrează a fi cu rea-credință, acestea vor suporta răspunderea juridică pentru acțiunea lor. Controlul din oficiu se inițiază de către președintele, vicepreședintele ANI și inspectorul de integritate dacă se constată lipsa unor date din declarația de avere și interese personale, nedepunerea sau depunerea tardivă a declarației. De asemenea, controlul din oficiu poate fi inițiat și în baza unor informații publice.

Art. 34 al LP 132/2016 stabilește că dacă după verificarea declarației de avere și interese persoanele se constată că între averea dobândită în timpul exercitării mandatelor, a funcțiilor publice sau de demnitate publică și veniturile obținute în aceeași perioadă este o diferență substanțială și deținerea averii are caracter nejustificat, cauza respectivă este transmisă instanței de judecată competente spre examinare în vederea dispunerii confiscării averii nejustificate. Confiscarea se poate referi la întreaga valoare a averii deținute de subiectul declarării, la valoarea unei părți din aceasta sau a unui bun/unor bunuri determinate. În cazul în care există o bănuială rezonabilă privind săvârșirea unei infracțiuni sau încălcarea legislației fiscale, inspectorul de integritate sesizează organele de urmărire penală sau, după caz, Serviciile Fiscale de Stat în vederea stabilirii obligațiilor fiscale potrivit legii. Aceste instituții, la rândul lor, au obligația să informeze inspectorul de integritate cu privire la decizia luată. Trebuie precizat că pe pagina web ANI, dar și în rapoartele de activitate a autorității, nu există informații privind cooperarea

instituțională între ANI, pe de o parte, și CNA și Serviciul Fiscal de Stat, pe de altă parte.

Înainte de a se adresa instanței de judecată, inspectorul de integritate va invita persoana în termen de 15 zile de la recepționarea invitației să-și expună punctul de vedere asupra neregulilor identificate în declarația de avere și interese personale. Dacă există situații în care nu se confirmă neregulile depistate, inspectorul de integritate va înceta procedura de control prin emiterea unui act de constatare.

Procedura de control privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor se realizează în mod similar cu cea a averii și a intereselor personale, ea fiind stipulată în art. 37 al LP 132/2016. De asemenea, identică cu cea a controlului averii și al intereselor personale este finalizarea procedurii de control privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților și al restricțiilor, care se încheie cu emiterea actului de constatare (art. 38 al LP 132/2016).

În cazul în care nu se constată încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor, inspectorul de integritate va înceta procedura de control prin emiterea unui act de constatare. Efectele constatării încălcării regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor sunt prevăzute în art. 39-41 al LP 132/2016.

Dacă se constată nedeclararea sau nesoluționarea unui conflict de interese, inspectorul de integritate încheie un proces-verbal cu privire la contravenție și îl trimite instanței judecătorești spre examinare conform procedurii stabilite de art. 313² (Nedeclararea sau nesoluționarea conflictului de interese) al Codului Contravențional. De asemenea, în conformitate cu Codul Contravențional, art. 313⁶ (Încălcarea regimului juridic al restricțiilor și limitărilor în legătură cu încetarea mandatului, a raporturilor de muncă sau de serviciu și migrarea în sectorul privat al agenților publici (pantuflej)) se va aplica o sancțiune de către inspectorul de integritate în cazul în care se constată încălcarea regimului juridic al restricțiilor. În cazul în care constatarea încălcării regimului juridic de incompatibilitate rămâne definitivă, ANI sesizează, în termen de 15 zile, conducerea organizației publice sau a autorității responsabile de numirea în funcție a subiectului declarării în vederea declanșării procedurii disciplinare (în conformitate cu art. 313⁴ (Încălcarea regimului juridic al incompatibilităților și limitărilor aplicabile funcției publice sau funcției de demnitate publică) al Codului Contravențional) împotriva subiectului menționat sau, după caz, în vederea încetării mandatului acestuia, a raporturilor de muncă sau de serviciu ale acestuia.

În perioada 12 iunie-31 decembrie 2018, Inspectoratul de integritate a întocmit 179 de procese-verbale de efectuare a controlului, dintre care la 135 (75,4%) de dosare a fost inițiat controlul, iar la 44 de dosare s-a refuzat (24,6%). În anul 2019 au fost întocmite 453 procese-verbale, dintre care 301 (66,4%) de inițiere a controlului și 152 (33,6%) – de refuz în inițierea controlului. În Semestrul I al anului 2020 au fost întocmite 197 procese-verbale de inițiere a controlului (65%) și 104 – de refuz în inițierea controlului (35%).

Tabelul 4. Procese-verbale privind controlul de avere și interese personale (sem. II 2018-sem. I 2020)

Procese-verbale	sem. II 2018		2019		sem. I 2020	
	Nr.	%	Nr.	%	Nr.	%
Inițiere	135	75,4	301	66,4	197	65,5
Refuz	44	24,6	152	33,6	104	34,5
Total	179	100	453	100	301	100

Sursa: Elaborat de autor în baza rapoartelor ANI.

Din datele statistice prezentate în tabelul numărul 4 începe să se profileze o serie de tendințe după doi ani de activitate a ANI. Numărul de procese-verbale de solicitare privind realizarea controlului declarației de avere și interese personale este în continuă creștere. Aceasta se explică prin fortificarea instituțională a Inspectoratului de integritate. O altă tendință este că 2/3 din dosarele solicitate sunt supuse controlului și 1/3 din dosare sunt refuzate verificării. În motivarea refuzului inițierii controlului este invocată lipsa bănuiei rezonabile privind încălcarea regimului juridic al averii, al conflictelor de interese, al incompatibilităților. Un alt motiv îl constituie faptul că petiția nu corespunde cerințelor legale (formă, conținut, semnătură, date de identificare a petiționarului).

Pentru anii 2018-2019, în rapoartele de activitate a ANI nu sunt detaliate procesele-verbale pe tipurile regimului de control și categoriile de subiecți ai declarației. Raportul de activitate a ANI pentru semestrul I al anului 2020 vine cu date detaliate referitoare la aceste informații.

Tabelul 5. Procese-verbale de inițiere a controlului. Regimuri juridice (sem. I 2020)

Regimul juridic de control	Nr.	
	Inițiere	Refuz
Averi	57	54
Conflict de interese	57	21
Incompatibilități	81	29
Restricții	1	0
Limitări	1	0
Total	197	104

Sursa: Raportul de activitate al ANI pentru primele 6 luni ale anului 2020. p.8-9

Tabelul 6. Procese-verbale de inițiere a controlului. Categoria de subiecți (sem. I 2020)

Categoria de subiecți	Nr.	
	Inițiere	Refuz
Președinte RM	1	0
Deputat	20	10
Ministru	0	1
Secretar de Stat	1	0
Procuror	14	15
Judecător	5	6
Președinte de raion	4	0
Vicepreședinte de raion	3	1
Funcționar public	19	12
Funcționar public cu statut special	31	19
Membru CSM	1	0
Primar	23	10
Viceprimar	1	1
Consilier local	40	23
Conducător al organizațiilor publice	32	2
Adjunct conducător al organizațiilor publice	1	0
Membru CO al IPNA „Teleradio-Moldova”	1	1
Membru CCA	0	1

Sursa: Raportul de activitate al ANI pentru primele 6 luni ale anului 2020. p.8-9

Din tabelele numărul 5 și 6 de mai sus se vede că din numărul total de 197 procese-verbale de inițiere a controlului, 71 de procese-verbale se referă la persoane în funcții publice la nivel local, ceea ce reprezintă 36%. În raportul ANI nu este specificat la care regim juridic de control se referă cele 71 declarații de avere și interese persoanele ale persoanelor în funcții publice la nivel local supuse procesului de verificare. Numărul proceselor-verbale de refuz al inițierii controlului la nivel local este de 35 (33,7%) din numărul total de 104 procese-verbale, ceea ce reprezintă 1/3 din numărul total.

Referitor la încălcările prevederilor Codului Contravențional, în semestrul II al anului 2018 au fost pornite 61 de cauze contravenționale, dintre care 49 de procese verbale contravenționale aplicate. În anul 2019 au fost inițiate 133 de cauze contravenționale, dintre care – întocmite 100 de procese-verbale. În semestrul I al anului 2020, inspectorii de integritate au examinat și inițiat 103 cauze contravenționale, dintre care sunt 44 de procese-verbale întocmite.

**Tabelul 7. Încalcări ale prevederilor Codului Contravențional
(sem. II 2018 - sem. I 2020)**

Încalcări ale prevederilor Codului Contravențional	Procese-verbale întocmite		
	2018	2019	2020
art. 330 ² „Încălcarea regulilor de declarare a averii și intereselor personale”	36	72	39
art. 313 ² „Nedeclararea sau nesoluționarea conflictului de interese”	5	17	3
art. 313 ⁴ „Încălcarea regimului juridic al incompatibilităților și limitărilor aplicabile funcției publice sau funcției de demnitate publică”	5	9	0
art. 319 „Împiedicarea activității Autorității Naționale de Integritate”	2	2	2
art. 313 ⁵ „Neluarea măsurilor privind executarea prevederilor Legii privind declararea averii și a intereselor personale”	1	0	0
art. 313 ⁶ „Încălcarea regimului juridic al restricțiilor și limitărilor în legătură cu încetarea mandatului, a raporturilor de muncă sau de serviciu și migrarea în sectorul privat al agenților publici (pantuflej)”	0	0	0
Total	49	100	44

Sursa: Elaborat de autor în baza rapoartelor de activitate ale ANI

Din tabelul numărul 7 se observă tendința de a fi întocmite semestrial aproximativ câte 50 de procese-verbale privind încălcările conform prevederilor Codului Contravențional. Cele mai multe procese-verbale, peste 2/3, se referă la încălcarea regulilor de declarare a averii și intereselor personale: în semestrul II anul 2018 – 36 de încălcări (73,5%), în 2019 – 72 de încălcări (72%), în semestrul I al 2020 – 39 de încălcări (88,6%). Alte două tipuri de încălcări ale Codului Contravențional comise de subiecții declarației se referă la regimurile juridice de conflicte de interese și incompatibilități.

Pentru anul 2019 și semestrul I al anului 2020, în rapoartele ANI sunt prezentate datele referitoare la categoria subiecților de control vizați în procesele-verbale pentru încălcarea Codul Contravențional.

**Tabelul 8. Încalcări ale prevederilor Codului Contravențional. Categoriile de subiecți
(anul 2019-sem. I 2020)**

Categorii subiecților declarării	Total procese-verbale	
	2019	2020
Deputat, ex-deputat	16	4
Procuror	9	4
Judecător, ex-judecător	8	0
Primar, viceprimar	7	8
Președinți și vicepreședinți de raioane	8	0
Consilier local	14	13
Funcționar public, inclusiv cu statut special	16	8
Conducător al organizațiilor publice și adjuncții acestora	19	5
Angajat CNPF	0	1
Persoane care nu au statut de subiecți ai declarării	2	1
Personal din cabinetul demnitarului	1	0
Total	100	44

Sursa: Elaborat de autor în baza rapoartelor de activitate ale ANI

În anul 2019, din numărul total de procese-verbale, 29 (29%) vizează persoane cu funcții publice la nivel local – 7 primari, 8 președinți și vicepreședinți de raioane, 14 consilieri locale. În semestrul I al anului 2020, din cele 44 de procese-verbale întocmite, 21 (47,7%) de încălcări se referă la persoane cu funcții la nivel local.

Pentru semestrul I al anului 2020, datele privind categoria de subiecți cărora li s-au întocmit procese-verbale pentru încălcarea Codului Contravențional sunt prezente pe fiecare articol în parte.

Tabelul 9. Încalcări ale prevederilor Codului Contravențional pe articole. Categoriile de subiecți (sem. I 2020)

Categoria subiecților declarării	Total procese-verbale	Art. 330 ²	Art. 313 ²	Art. 313 ⁴	Art. 319	Art. 313 ⁵	Art. 313 ⁶
Deputat	4	4	0	0	0	0	0
Procuror	4	4	0	0	0	0	0
Primar	7	5	2	0	0	0	0
Viceprimar	1	0	0	0	1	0	0
Consilier local	13	13	0	0	0	0	0
Funcționar public	6	6	0	0	0	0	0
Funcționar public cu statut special	2	2	0	0	0	0	0
Conducător al organizației publice	5	4	1	0	0	0	0
Angajat CNPF	1	1	0	0	0	0	0
Persoane care nu au statut de subiecți ai declarării	1	0	0	0	1	0	0
Total	44	39	3	0	2	0	0

Sursa: Raportul de activitate al ANI pentru primele 6 luni ale anului 2020. p.14-15

Din tabel se observă că din cele 21 de procese-verbale (47,7%) întocmite în semestrul I al anului 2020 la persoane în funcții publice la nivel local, 18 se referă la încălcarea art. 330² cu privire la regulile de declarare a averii și intereselor personale, dintre care 5 încălcări au fost comise de primari, iar 13 – de consilieri locali.

3.2. Acte de constatare. Încalcări la nivel local

Procedură de control se finalizează prin actul de constatare (art. 35 al LP 132/2016), care cuprinde următoarele: partea introductivă, partea descriptivă și concluzii și recomandări. Fiecare act de constatare are număr de evidență (spre exemplu, 188/20) și data constatării. În partea introductivă este indicat numele inspectorului de integritate care a realizat procedura de control, numele persoanei verificate și temeiul juridic de întocmire a actului de constatare. În partea descriptivă sunt prezentate constatările inspectorului de integritate în timpul realizării procedurii de control. În partea finală a actului de constatare este comunicată decizia inspectorului de integritate: 1) încălcările nu se confirmă și procedura de control este încetată; 2) se constată încălcarea și ulterior se declanșează procedura de pedeapsă a persoanei care a comis abaterile legale.

În termen de 5 zile de la întocmirea actului de constatare, inspectorul de integritate îl transmite în scris persoanei verificate, care are dreptul de a-l contesta în judecată timp de 15 zile de la momentul primirii. În funcție de caz, actul de constatare este transmis și organelor de urmărire penală sau Serviciilor Fiscale de Stat, care ulterior trebuie să informeze inspectorul de integritate cu privire la măsurile întreprinse. Cererea privind confiscarea averii nejustificate sau a contravalorii acesteia se depune la judecătoria în a cărei circumscripție își are domiciliul persoana supusă controlului. În caz în care actul de constatare îi va viza pe președintele Republicii Moldova, președintele Parlamentului, prim-ministrul, procurorul general, un judecător al Curții Constituționale, președintele Consiliului Superior al Magistraturii sau președintele Consiliului Superior al Procurorilor, actul de judecată va fi examinat de către un complet de 3 judecători de la Curtea Supremă de Justiție.

Se impune de precizat că ANI dispune de competențe contravenționale, inspectorii de integritate au dreptul să examineze și să aplice sancțiuni pentru anumite cauze contravenționale, să constate și să încheie procese-verbale pentru alte contravenții, care se remit spre examinare în fond instanței de judecată competente. Centrul Național Anticorupție are atribuții de cercetare penală a infracțiunilor conexe corupției. Cu alte cuvinte, ANI evaluează corectitudinea conținutului declarațiilor de avere sau existența potențialelor conflicte de interese, iar CNA efectuează cercetarea penală conexă.

Un alt aspect important care trebuie menționat se referă la relațiile instituționale între ANI, CNA, inclusiv Agenția de Recuperare a Bunurilor Infracționale. Cu toate că ANI a semnat cu aceste instituții acorduri de cooperare interinstituțională, dar există și prevederi legale în acest sens, în rapoartele de activitate ale ANI și CNA lipsesc informațiile și rezultatele privind astfel de cooperări.

În rapoartele ANI sunt prezentate detaliat actele de constatare referitoare la regimurile de control pe perioada 2018-2020. În perioada 12 iunie-31 decembrie 2018 au fost emise 38 de acte de constatare, dintre care 29 de constatări (76,3%) și 9 clasări (23,7%). În anul 2019 au fost întocmite 147 de acte de constatare, ce includ 94 acte de constatare a încălcării (64%) și 53 de încetare a controlului (36%) din motiv că nu s-a constatat încălcarea regimului juridic. În semestrul I al anului 2020 au fost întocmite 126 de acte de constatare, ce includ 80 acte de constatare a încălcării (63,5%) și 46 de încetare a controlului (35,5%) din motiv că nu s-a constatat încălcarea regimului juridic.

Tabelul 10. Acte de constatare. Regimuri juridice
(sem. II 2018-sem. I 2020)

Regimul juridic de control	Acte de constatare (Nr.)									Rata constatării încălcării (%)		
	Constatare			Clasare			Total					
	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020
Averi și interese personale	0	10	10	1	44	24	1	54	34	0	18,5	29,4
Conflict de interese	18	60	35	6	5	12	24	65	47	75	92,3	74,5
Incompatibilități	9	23	33	2	4	8	11	27	41	82	85,2	80,5
Restricții	2	1	2	0	0	2	2	1	4	100	100	50
Limitări	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	29	94	80	9	53	46	38	147	126	76	64	63,5

Sursa: Elaborat de autor în baza rapoartelor de activitate ale ANI.

Din tabelul numărul 10 se observă următoarele tendințe după doi ani de emitere a actelor de constatare de către ANI:

- Rata totală a încălcărilor este de 2/3;
- La regimul „avere și interese personale” sunt mai puține acte de constatare emise, cu un procentaj mic de încălcări;
- Cele mai multe acte de constatare sunt emise la regimurile „conflicte de interese și incompatibilități”. La aceste regimuri se atestă un procentaj mare de încălcare a actelor de contestare întocmite;
- La regimurile „restricții” s-au întocmit un număr infim de acte de constatare, pe când la regimul „limitări” deocamdată nu au fost întocmite acte de constatare.

Referitor la regimul juridic „avere și interese personale” în activitatea ANI există o problemă majoră, recunoscută și de către instituție, care face aceste controale ineficiente și fără rezultate. În conformitate cu prevederile legale, în declarație se indică valoarea contractuală a bunului care, de regulă, este diminuată semnificativ în raport cu valoarea reală sau de piață. Din aceste considerente se impun ajustări la normele legale pentru a nu permite eschivarea de la răspundere prin simpla trimitere la libertatea contractuală civilă și valoarea bunurilor fixată fictiv, la preț

diminuat. În LP 132/2016 (alin. (7), art. 32) este stipulat că pentru clarificarea tuturor neconcordanțelor dintre valoarea declarată și valoarea reală a bunurilor menționate în declarație, inspectorul de integritate poate dispune efectuarea unei expertize din contul ANI. În rapoartele ANI lipsește informația dacă instituția a recurs la această procedură pentru a depista neconcordanțele dintre valoarea declarată și cea reală a bunurilor.

În raportul de activitate a ANI pentru anul 2018 nu este precizată detaliat categoria subiecților supuși celor 38 proceduri de control, finalizate cu emiterea actului de constatare. În raport, categoriile de subiecți ai declarării sunt specificate în felul următor:

- 16 persoane care dețin funcțiile de demnitate publică prevăzute în anexa la Legea nr. 199 din 16 iulie 2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică;
- 7 conducători ai organizațiilor publice și adjuncții acestora;
- 13 funcționari publici, inclusiv cei cu statut special;
- 2 membri ai colegiilor/comisiilor de admitere în profesie, de evaluare, disciplinare și/sau de etică a profesiilor conexe justiției.

Din această specificare nu este clar câte persoane cu funcții publice la nivel local au fost supuse procedurii de control finalizată cu emiterea actului de constatare.

În rapoartele de activitate a ANI pentru anul 2019 și semestrul I al anului 2020, cele 94 acte de constatare și, respectiv 80, în care au fost atestate încălcări, sunt prezentate detaliat pe categoriile de subiecți ai declarației de avere și interese persoanele.

**Tabelul 11. Acte de constatare. Categori de subiecți
(anul 2019-sem. I 2020)**

Categorica subiecților declarării	Nr.	
	2019	2020
Deputat	0	2
Ex-deputat	1	0
Procuror	1	1
Primar	22	16
Ex-primar	1	0
Viceprimar	1	2
Președinte de raion	0	3
Vicepreședinte de raion	0	5
Consilier local	15	15
Funcționar public	13	10
Funcționari publici cu statut special	5	8
Conducători ai organizațiilor publice și adjuncții acestora	35	17
Angajat al CNPF	0	1
Total	94	80

Sursa: Elaborat de autor în baza rapoartelor de activitate ale ANI

Din tabelul numărul 11 vedem că în anul 2019, din totalul de acte de constatare întocmite, 39 se referă la persoane în funcții publice la nivel local, sau 41,5%. În semestrul I al anului 2020, cota actelor de constatare întocmite persoanelor în funcții publice la nivel local este peste 50 la 100, mai exact – 51,2%. Majoritatea încălcărilor au fost comise de către primari și consilierii locali.

Urmare a definitivării actelor de constatare în anul 2019, în privința a 76 subiecți s-a solicitat încetarea mandatului, a raporturilor de muncă ori de serviciu și vor fi decăzuți din dreptul de a mai exercita o funcție publică sau o funcție de demnitate publică pe un termen de 3 ani. Cele 76 de acte de constatare rămase definitiv se referă doar la două regimuri juridice de control – conflicte de interese și incompatibilități. Nici un act de constatare nu se referă la regimurile juridice, avere și interese personale, restricții și limitări.

Tabelul 12. Acte de constatare definitive. Categoriile de subiecți cu încălcarea regimurilor juridice (anul 2019)

Categoriza subiecților declarării	Total acte de constatare	Regimul juridic de control				
		Avere și interese personale	Conflicte de interese	Incompatibilități	Restricții	Limitări
Ex-deputat	1	0	0	1	0	0
Procuror	1	0	1	0	0	0
Primar	17	0	17	0	0	0
Viceprimar	1	0	1	0	0	0
Consilier local	12	0	3	9	0	0
Funcționar public	9	0	0	9	0	0
Funcționari publici cu statut special	2	0	0	2	0	0
Conducători ai organizațiilor publice	33	0	33	0	0	0
Total	76	0	55	21	0	0

Sursa: Autoritatea Națională de Integritate. Raportul de activitate pentru anul 2019. p.15

Dintre cele 76 de acte de constatare, 55 se referă la conflictele interese și 21 – la regimul juridic de incompatibilități. Persoanele cu funcții publice la nivel local sunt vizate în 30 acte de constatare, ceea ce reprezintă 39,5%. Cele mai multe, 21 de acte, se referă la conflicte de interese – 17 primari, 3 consilieri locali și 1 viceprimar. Regimului juridic de incompatibilități îi revin 9 acte de constatare, toate vizând consilierii locali.

În urma definitivării, din cele 80 de acte de constatare întocmite în semestrul I al anului 2020, în privința a 64 subiecți de control, urma să se solicite încetarea mandatului, a raporturilor de muncă ori de serviciu și vor fi decăzuți din dreptul de a mai exercita o funcție publică sau o funcție de demnitate publică pe un termen de 3 ani. Ca și anul 2019, actele de constatare definitive se referă doar la încălcarea a două regimuri juridice – conflicte de interese și incompatibilități.

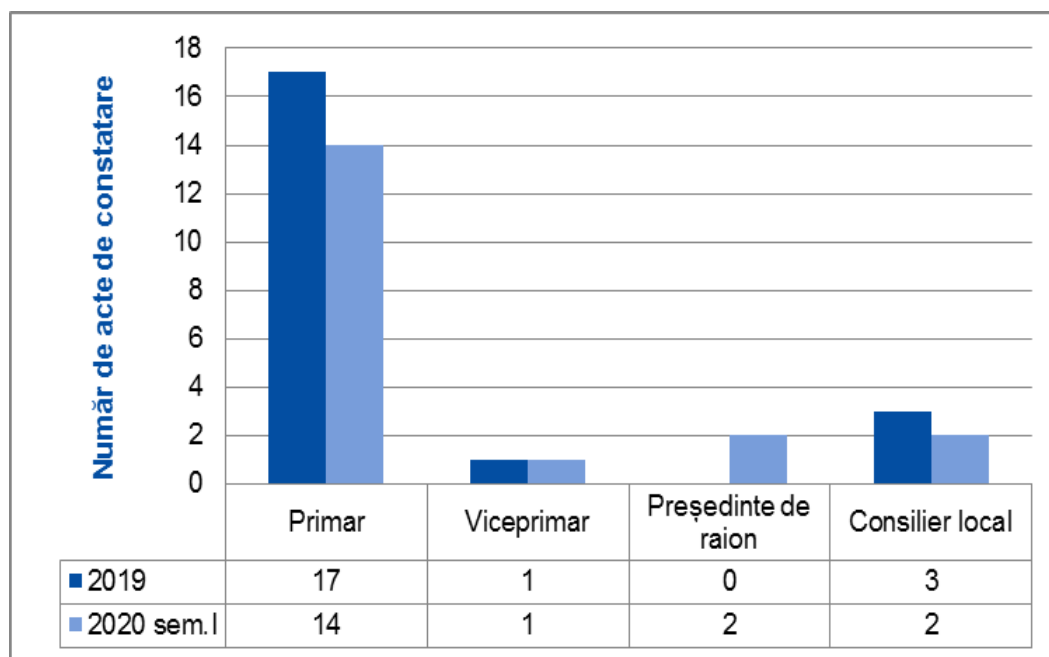
Tabelul 13. Acte de constatare definitive. Categoriile de subiecți cu încălcarea regimurilor juridice (sem. I anul 2020)

Categoriza subiecților declarării	Total acte de constatare	Regimul juridic de control				
		Avere și interese personale	Conflicte de interese	Incompatibilități	Restricții	Limitări
Deputat	1	0	0	1	0	0
Primar	14	0	14	0	0	0
Viceprimar	2	0	1	1	0	0
Președinte de raion	3	0	2	1	0	0
Vicepreședinte de raion	4	0	0	4	0	0
Conducător al autorității administrative centrale	1	0	1	0	0	0
Consilier local	17	0	2	15	0	0
Funcționar public	8	0	0	8	0	0
Funcționari publici cu statut special	3	0	0	3	0	0
Conducători ai organizațiilor publice	11	0	11	0	0	0
Total	64	0	31	33	0	0

Sursa: Raportul de activitate al ANI pentru primele 6 luni ale anului 2020. p.13

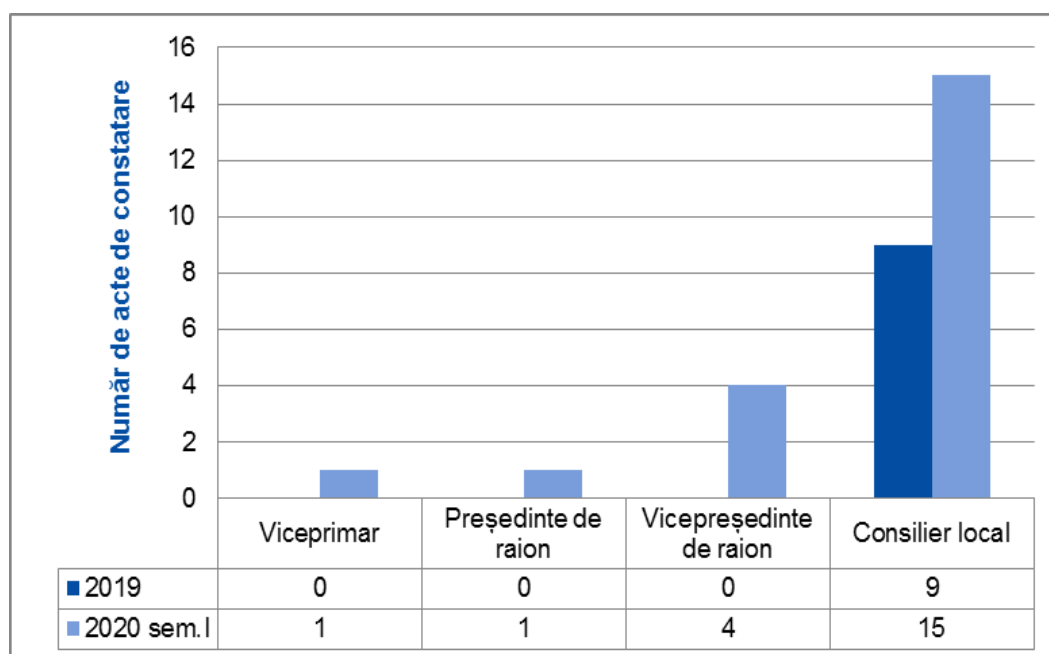
Din cele 64 de acte de constatare rămase în vigoare, 40 se referă la aleși locali, ceea ce reprezintă 62,5%. Din acestea 40, 19 acte de constatare vizează regimul juridic „conflicte de interese” din totalul de 31 (61,3%), iar 21 – regimul juridic de incompatibilități din cele 33 (63,3%). Ca și în actele de constatare din anul 2019, și în semestrul I al lui 2020 se reliefează tendința că regimul de conflicte de interese este încălcat de primari (14 încălcări din cele 19 la nivel local), iar regimul de incompatibilități este încălcat de consilierii locali (15 din totalul de 21).

Figura 4. Acte de constatare. Conflicte de interese la nivel local (anul 2019-sem.I anul 2020)



Sursa: Elaborat de autor în baza rapoartelor de activitate ale ANI

Figura 5. Acte de constatare. Incompatibilități la nivel local (anul 2019-sem.I anul 2020)



Sursa: Elaborat de autor în baza rapoartelor de activitate ale ANI

Putem afirma că se reliefează clar primele tendințe ale activității ANI începând cu iunie 2018. În actele de constatare întocmite de către Inspectoratul de integritate sunt vizate preponderent persoanele care ocupă funcții publice la nivel local pentru încălcarea regimurilor juridice de conflicte de interese și incompatibilități.

Tabelul 14. Categoriile de subiecți la nivel local care au interdicție de a ocupa o funcție publică

Categoria subiecților declarării	Total acte de constatare	Conflicte de interese	Incompatibilități
Ex-președinte de raion	1	1	0
Vicepreședinte de raion	2	0	2
Consilier raional	2	0	2
Primar	3	3	0
Ex-primar	1	1	0
Ex-viceprimar	1	0	1
Consilier local	12	2	10
Ex-consilier local	5	1	4
Conducător al organizațiilor publice	17	11	6
Ex-conducător al organizațiilor publice	6	5	1
Total	50	24	26

Sursa: Elaborat de autor în baza Registrului de stat al persoanelor care au interdicție de a ocupa o funcție publică sau o funcție de demnitate publică

Această tendință este confirmată de Registrul de stat al persoanelor care au interdicție de a ocupa o funcție publică sau o funcție de demnitate publică. Din numărul de 55 de persoane care au interdicția de a deține o funcție publică, 50 sunt persoane care au exercitat funcții publice la nivel local. Din alte 5 categorii de subiecți ai declarației care nu se referă la nivel local sunt: ex-șef al Direcției administrare și politici de dezvoltare al MAI, director al întreprinderii municipale, ex-consilier municipal Chișinău, ex-director al Agenției de Stat pentru Proprietatea Intelectuală și consilier de probațiune. De asemenea, majoritatea actelor de constatare nominale publicate pe pagina web a ANI se referă la persoane aflate în funcții publice la nivel local.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

CONCLUZII:



Corupția devine una dintre prioritățile agendei internaționale după ce este demonstrată relația cauzală cu creșterea economică și dezvoltarea, în timp ce o serie de convenții internaționale recomandă statelor membre conceperea politicilor și instituțiilor specializate anticorupție.



Practica internațională cunoaște dezvoltarea a trei modele de instituții anticorupție – polivalente, de combatere și de prevenire – în timp ce în Republica Moldova au fost instituite concomitent toate cele trei modele, respectiv: Centrul Național Anticorupție (CNA); Procuratura Anticorupție (PA) și Autoritatea Națională de Integritate (ANI).



Instituirea concomitentă a celor trei modele instituționale reprezintă un demers fără precedent în practica internațională, dar această aglomerare instituțională nu a presupus, cel puțin deocamdată, articularea unei arhitecturi instituționale eficiente și întru totul conformă cu standardele internaționale.



Republica Moldova are concepute politici complexe anticorupție, inclusiv un cadru legal comprehensiv, un document strategic național (SNIA 2017-2020), 9 planuri anticorupție sectoriale (de la domeniul vamal până la mediul ambiant) și planuri locale anticorupție adoptate de către APL II.



Arhitectura instituțională, cadrul legal existent, SNIA 2017-2020 și planurile de acțiuni conexe au adus coerență eforturilor de prevenire și combatere a corupției în Republica Moldova, dar implementarea efectivă rămâne problematică, atât la nivelul APC, cât și la nivelul APL.



Deficiențele majore ale politicilor locale anticorupție, dincolo de mai multe nerealizări sectoriale, sunt: caracterul formal al acestor demersuri; necorelarea dintre politicile anticorupție la nivel local și alte reforme relevante, în mod particular descentralizarea sau reforma în domeniul achizițiilor publice și insuficienta implicare a societății civile și mass-media locale.



Rezultatul unor asemenea realități instituționale și politici anticorupție sunt: indicele ridicat de percepție a corupției; creșterea economică tardivă, dar și faptul că încrederea cetățenilor în APL este ciclică și nu neapărat pozitivă, deoarece încrederea crește după alegerile locale generale, la început de mandat pentru noii reprezentanți APL, și scade la sfârșit de mandat.



Includerea consilierilor locali în lista subiecților declarării a mărit substanțial numărul declarațiilor de avere și interese personale care trebuie depuse. ANI nu reușește prin resursele limitate ale inspectorilor de integritate să supună controlului toate declarațiile, inclusiv să constate lipsa lor.



Regimul juridic al incompatibilităților și restricțiilor constituie ținta principală a verificărilor și controlului din partea inspectorilor de integritate ai ANI. Constatăm un dezechilibru important între componenta controlului averilor și cel al incompatibilităților și restricțiilor.



Datele statistice atestă o creștere anuală în permanență a declarațiilor de avere și interese personale depuse de persoanele în funcții publice. În cei doi ani de activitate a ANI, numărul de procese-verbale de solicitare privind realizarea controlului declarației de avere și interese personale este în creștere. O altă tendință este raportul 2/3 din dosarele solicitate sunt supuse controlului și 1/3 din dosare sunt refuzate verificării. De regulă, motivarea refuzului inițierii controlului este invocarea lipsei bănuielii rezonabile privind încălcarea regimului juridic al averii, al conflictelor de interese, al incompatibilităților.



O altă tendință a activității ANI este că semestrial sunt întocmite aproximativ 50 de procese-verbale privind încălcări ale Codului Contravențional. Cele mai multe procese-verbale, peste 2/3, se referă la încălcarea regulilor de declarare a averii și intereselor personale. Alte două tipuri de încălcări ale Codului Contravențional comise de subiecții declarației se referă la regimurile juridice de conflicte de interese și incompatibilități. În anul 2019, din numărul total de procese-verbale privind încălcările contravenționale, 29% vizează persoanele cu funcții publice la nivel local. În semestrul I al anului 2020, 47,7% de încălcările contravenționale se referă la persoane cu funcții la nivel local.



În cei doi ani de activitate a ANI, rata totală a încălcărilor regimurilor juridice în actele de constatare emise este de 2/3. La regimul avere și interese personale sunt mai puține acte de constatare emise, cu un procentaj mic de încălcări. Cele mai multe acte de constatare sunt emise la regimurile conflicte de interese și incompatibilități. La aceste regimuri se atestă un procentaj mare de încălcare a actelor de contestare întocmite. La regimul „restricții” s-au întocmit un număr mic de acte de constatare, pe când la regimul „limitări” deocamdată nu au fost întocmite acte de constatare.



În anul 2019, din totalul de acte de constatare întocmite, 41,5% se referă la persoane în funcții publice la nivel local. În semestrul I al anului 2020, cota actelor de constatare întocmite persoanelor în funcții publice la nivel local este de peste de 51,2%. Majoritatea încălcărilor au fost comise de către primari și consilierii locali. Actele de constatare rămase definitiv se referă doar la două regimuri juridice de control – conflicte de interese și incompatibilități. Niciun act de constatare nu se referă la regimurile juridice avere și interese personale, restricții și limitări. În actele de constatare din anul 2019 și din semestrul I al anului 2020 se reliefează tendința că regimul de conflicte de interese este încălcat de primari, iar regimul de incompatibilități este încălcat de consilierii locali.



Începând cu iunie 2018, se conturează clar primele tendințe ale activității ANI. În actele de constatare întocmite de către Inspectoratul de integritate sunt vizate preponderent persoanele care ocupă funcții publice la nivel local pentru încălcarea regimurilor juridice de conflicte de interese și incompatibilități. Această tendință este confirmată de Registrul de stat al persoanelor care au interdicție de a ocupa o funcție publică sau o funcție de demnitate publică. Din numărul de 55 de persoane care au interdicție de a deține funcție publică, 50 sunt persoane care au exercitat funcții publice la nivel local. Este important de precizat că în rapoartele ANI, referitor la persoanele în funcții publice la nivel local, sunt indicați următorii subiecți ai declarației: președinte și vicepreședinte de raion, primar și viceprimar, consilier local. Totodată, în rapoartele de activitate ale ANI, informația despre categoriile de subiecți, funcționar public și conducător și adjunct conducător al organizațiilor publice, este generală, nefiind specificată nivelul central sau local al persoanelor care sunt în aceste funcții publice.

RECOMANDĂRI:



Consolidarea arhitecturii instituționale anticorupție în Republica Moldova, în conformitate cu standardele internaționale definite de către Convenția ONU împotriva corupției.

- Depolitizarea și asigurarea independenței instituțiilor anticorupție.
- Diviziunea exactă a muncii dintre PA și CNA – Procuratura anticorupție să combată marea corupție, Centrul Național Anticorupție să investigheze mica corupție.
- Asigurarea cu suficiente resurse și putere a instituțiilor anticorupție.



Reforma politicilor anticorupție și planificării strategice anticorupție post-2020, în conformitate cu standardele și practicile internaționale.

- Definirea exactă a modelelor de politici anticorupție și a modului de interacțiune și complementaritate a acestora în Republica Moldova.
- Modificarea cadrului normativ în domeniul politicilor anticorupție pentru a unifica multitudinea de registre gestionate de entitățile publice în calitate de instrumente pentru cultivarea integrității instituționale.
- Corelarea dintre politicile anticorupție la nivel național și local și alte reforme relevante, descentralizarea sau reforma în domeniul achizițiilor publice, precum și asigurarea implicării societății civile.



Regândirea construcției Planurilor locale anticorupție și metodologiei de evaluare, prin realizarea unei serii de schimbări conceptuale și tehnice, inclusiv:

- Amendarea Hotărârii Guvernului nr. 676/2017 și instituirea responsabilității în materie de integritate pentru unitățile administrativ-teritoriale de nivelul întâi, similare cu cele pentru nivelul doi (inițial pentru orașe și municipii).
- Formularea indicatorilor fezabili și falsificabili, inclusiv introducerea mecanismelor eficiente de evaluare și control.
- Inserarea unei rubrici suplimentare în rapoartele privind implementarea planului local anticorupție, în care entitatea publică raportoare va fi responsabilă de indicarea argumentelor, cauzelor și obstacolelor care împiedică realizarea acțiunilor și indicatorilor din Plan, cu prezentarea soluțiilor pentru depășirea acestora.

- Responsabilizarea suplimentară a CNA de a efectua o analiză mai aprofundată asupra Rapoartelor APL, cu verificarea informațiilor prezentate, efectuarea analizei impactului măsurilor întreprinse la nivel raional, iar în final cu înaintarea din partea entităților publice raportoare a anumitor recomandări pentru atingerea obiectivelor trasate de Planurile locale anticorupție.



Ajustarea organigramelor și paginilor web ale APL la rigorile și exigențele politicilor locale anticorupție.

- Instituirea funcției – Ofițer de Integritate – la nivelul APL II, responsabil de colectarea informațiilor, monitorizarea realizării acțiunilor ce au tangență cu integritatea și prevenirea corupției, elaborarea și prezentarea rapoartelor privind implementarea Planului raional anticorupție, alte responsabilități.
- Crearea unei rubrici separate pe paginile web oficiale – Integritatea locală – care să conțină informații privind implementarea planului local anticorupție (acțiunile realizate și indicatorii atinși) și declarațiile de avere și interese personale ale tuturor subiecților din raionul respectiv.



Eficientizare regimului declarării averilor și intereselor personale în raport cu subiecții din cadrul APL.

- Asigurarea corectitudinii și coerenței Declarațiilor de avere și interese personale, prin evidențierea doar a documentelor de referință pentru fiecare an, chiar dacă în baza de date sunt păstrate toate Declarațiile.
- Modificarea conținutului Declarațiilor de avere și interese personale, inclusiv: asigurarea corelării automate dintre pasive-active/proprietăți și venituri; completarea secțiunii datorii cu informații privind datoria existentă la zi. Anul creditării, suma inițială și scadența reprezintă o informație incompletă despre pasivul demnitarului.
- Instituirea obligativității/tradiției de a controla Declarațiile de avere și interese personale din oficiu, pentru toți președinții de raion și primarii de orașe/municipii.



Stimularea societății civile și mass-media locale de a fi implicate în monitorizarea și evaluarea planurilor locale anticorupție, precum și în controlul Declarațiilor de avere și interese personale ale aleșilor locali, implicit monitorizarea în dinamică a veniturilor, proprietăților și datoriilor.



Diseminarea informației referitoare la categoriile subiecților declarării, funcționar public și conducător (ex-conducător) și adjunct al organizației publice cu specificarea – nivel central și nivel local în rapoartele de activitate ale ANI.



Indicarea cooperării instituționale cu CNA și Serviciul Fiscal de Stat cu prezentarea acțiunilor acestor două instituții privind sesizările făcute de ANI în urma exercitării procedurii de control al declarațiilor de avere și interese persoanele, în rapoartele de activitate ale ANI.

Bibliografie

- Acemoglu D., Robinsin J. De ce eșuează națiunile: originile puterii, ale prosperității și ale sărăciei. București: Litera, 2018.
- Acord de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte, 2014.
- Anja Baum, Clay Hackney, Paulo Medas, and Mouhamadou Sy. Governance and State-Owned Enterprises: How Costly is Corruption? WP/19/253.
- Augusto López Claros. Removing Impediments to Sustainable Economic Development: The Case of Corruption. WP/2013/6704.
- Autoritatea Națională de Integritate. Raportul de activitate pentru anul 2019. Chișinău, 2020.
- Axel Dreher, Thomas Herzfeld, 2005. The Economic Costs of Corruption: A Survey and New Evidence. Public Economics 0506001, University Library of Munich, Germany.
- CNA. Model al Planului local anticorupție pentru anii 2018-2020. [On-line] 2018, Disponibil: https://www.cna.md/public/files/sna_cadrulnormativ/Planul%20local%20anticoruptie%20pentru%20anii%202018-2020.docx.
- CNA. Prezentarea rapoartelor alternative privind implementarea Planurilor sectoriale/locale anticorupție. [On-line] 2020, Disponibil: <https://cna.md/doc.php?l=ro&idc=70&id=2768&t=/Strategia-nationala-anticoruptie/Grupul-de-monitorizare/Activitati/Prezentarea-rapoartelor-alternative-privind-implementarea-Planurilor-sectorialelocale-anticoruptie>.
- CNA. Raport de monitorizare a implementării Strategiei Naționale de Integritate și Anticorupție pentru anii 2017-2020. Perioada de raportare: anul 2019. Chișinău: CNA, 2020.
- Convenția OCDE privind combaterea mituirii funcționarilor publici străini în tranzacțiile comerciale internaționale (1997).
- Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției, 2003.
- Convenția penală a Consiliului Europei privind corupția, 1999.
- GRECO. Evaluation Report – Republic of Moldova: Fourth evaluation Round - Corruption prevention in respect of members of Parliament, judges and prosecutors. Strasbourg, 27 June – 1 July 2016.
- Hotărârea Guvernului nr. 676/2017 privind aprobarea mecanismului de elaborare și coordonare a planurilor sectoriale și locale de acțiuni anticorupție pentru anii 2018-2020. Monitorul Oficial nr. 322-328 din 01.09.2017.
- IMF. Corruption: Costs and Mitigating Strategies. SDN/16/05.
- IPP. Barometrul Opiniei Publice. Chișinău, 2017-2020.
- Karen Hussmann. Anti-corruption policy making in practice: What can be learned for implementing Article 5 of UNCAC? U4 Anti-Corruption Resource Centre REPORT 2007:1.
- Legea cu privire la Procuratură nr. 3/2016. Monitorul Oficial nr. 69-77/113 din 25.03.2016.
- Legea integrității nr. 82/2017. Monitorul Oficial Nr. 229-243 din 07.07.2017.
- Legea nr. 1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție. Monitorul Oficial nr. 309-320/488 din 17.08.18.
- Legea nr. 764 din 27.12.2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova. art. 4 (4). Monitorul Oficial Nr. 16, din 29.01.2002.
- Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate. Monitorul Oficial Nr. 245-246 din 30.07.2016.
- Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale. Monitorul Oficial Nr. 245-246 din 30.07.2016.
- Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr. 66/2018. Monitorul Oficial Nr. 181 din 01.06.2018.
- Legea privind avertizorii de integritate nr. 122/2018. Monitorul Oficial Nr. 309-320 din 17.08.2018.
- Legea privind declararea averii și a intereselor personale nr. 133/2016. Monitorul Oficial Nr. 245-246 din 30.07.2016.

- Ministerul Justiției al Republicii Moldova. Sinteza obiecțiilor și propunerilor la proiectul de Lege privind declararea averii, intereselor personale. [On-line] 2016, Disponibil: http://www.justice.gov.md/public/files/transparența_in_procesul_decizional/proiecte_spre_examinare/2015/octombrie/Sinteza_objecțiilor_avizeLegea_declararea_averii.pdf.
- OECD. Ghidul OECD pentru rezolvarea conflictului de interese în administrația publică. [On-line] 2003, Disponibil: <https://www.oecd.org/countries/moldova/49106083.pdf>
- OECD. Specialised Anti-Corruption Institutions: Review of models. OECD Publishing, 2013.
- Parlamentul Republicii Moldova. Nota informativă la proiectul de Lege privind declararea averii și intereselor personale. [On-line] 2016, Disponibil: <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/3070/language/ro-RO/Default.aspx>.
- Pîrvan V. Corupția la nivel local în Republica Moldova. [On-line] 2020, Disponibil: http://old.viitorul.org/public/files/Corupția_la_nivel_local_Viorel_Pirvan.pdf.
- Pîrvan V. Raport de monitorizare: Transparența autorităților administrației publice locale din Republica Moldova în anul 2019. Chișinău : IDIS, 2020.
- Prohnițchi E., Kalughin M., Pîrvan V. Consolidarea sistemului de integritate din Republica Moldova. Chișinău, IPP, 2017.
- Raport de activitate pentru anul 2018. Autoritatea Națională de Integritate. Chișinău, 2019.
- Raportul de activitate al ANI pentru primele 6 luni ale anului 2020. Chișinău, 2019. Registrul de stat al persoanelor care au interdicție de a ocupa o funcție publică sau o funcție de demnitate publică. [On-line]. Disponibil: <http://ani.md/node/1119>
- Transparency International – Moldova. Monitorizarea conflictelor de interese în autoritățile publice centrale. [On-line] 2014, Disponibil: http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2017/02/TI_Moldova_Monitorizarea_conflictului_de_interese_in_Moldova.pdf
- Shang-Jin Wei. Corruption in Economic Development. WP/1999/2048.
- Ștefan L., Hriptievșchi N., Gribincea V. Procuratura anticorupție ar trebui să investigheze doar corupția mare. Notă de Poziție. CRJM și EFOR, 2018.
- Strategia națională de integritate și anticorupție pentru anii 2017-2020 (SNIA 2017-2020). Monitorul Oficial Nr. 216-228 din 30.06.2017.
- Vito Tanzi. Corruption Around the World: causes, Consequences, Scope, and Cures. WP/98/63;
- World Bank. Combating Corruption. [On-line] 2020, Disponibil: <https://www.worldbank.org/en/topic/governance/brief/anti-corruption>.

