



IPRE

Institutul pentru Politici
și Reforme Europene
ipre.md

DOCUMENT DE POLITICI

Consolidarea rolului societății civile în prevenirea și lupta contra corupției în Moldova

Autor: Iulian Rusu

29 Iunie 2017, CHIȘINĂU



REPUBLIC OF ESTONIA
MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS

Prezentul Document de Politici a fost elaborat în cadrul proiectului „Consolidarea capacităților societății civile în domeniul prevenirii corupției”, realizat de IPRE în parteneriat cu Transparency International – Estonia cu susținerea Ministerului Afacerilor Externe al Estoniei. Opiniile reflectate în prezentul Document aparțin doar autorului.



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
Korruptsioonivaba Eesti

I. INTRODUCERE

Prevenirea și lupta contra corupției este considerată una dintre prioritățile cheie în Moldova. Odată ce ultimele sondaje de opinie arată că peste 90% dintre cetățeni cred că corupția este cea mai mare problemă¹, este clar că implicarea tuturor actorilor în lupta cu acest fenomen este absolut necesară.

Rolul societății civile este și mai important în țări precum Moldova, întrucât în continuare există o implicare redusă din partea cetățenilor în procesele de luare a deciziilor din cadrul puterilor din stat, în timp ce instituțiile publice sunt în continuare expuse unor riscuri sporite de implicare politică și lipsă de integritate.

Astfel, societatea civilă trebuie privită drept vocea cetățenilor între alegerile generale, având o funcție de monitorizare asupra promisiunilor partidelor politice și realitatea de după perioada alegerilor. În mod special este importantă promovarea integrității și lupta contra corupției, care ar putea contribui la rezultate mai bune pentru instituțiile publice și în rezultat oferi beneficii cetățenilor.

Sunt multe aspecte legate de prevenirea și lupta contra corupției. Ne vom concentra pe aspecte care au cel mai mare impact și potențial de amplificare pentru alte domenii. Astfel, ne propunem să analizăm capacitățile societății civile în prevenirea corupției din sectorul public în partea ce ține de controlul ex-ante și ex-post al integrității persoanelor publice, veniturile și cheltuielile partidelor politice, utilizarea eficientă a fondurilor publice de autoritățile publice centrale și locale și prestarea serviciilor publice.

Deși societatea civilă nu deține funcții de urmărire penală, acestea fiind prerogativa organelor de drept, în partea ce ține de lupta contra corupției societatea civilă poate contribui prin analiza cadrului instituțional ce ține de lupta contra corupției și poate prezenta soluții de îmbunătățire a acestuia prin intermediul apelurilor publice, opiniilor de expert și indirect prin intermediul deputaților sau altor subiecți care dețin dreptul de inițiativă legislativă.

II. Poziția actuală a societății civile în prevenirea și lupta contra corupției

După cum am menționat mai sus, interesul actualei analize de politici este întâi de toate de a evalua nivelul actual de implicare a societății civile în prevenirea și lupta contra corupției prin prisma îmbunătățirii rolului și capacităților sale, utilizând cele mai bune practici ce vin din partea exemplului Estonian. Noi vom descrie pe scurt cadrul actual privind integritatea persoanelor cu funcții publice, cheltuielile partidelor politice, utilizarea fondurilor publice și prestarea serviciilor publice, precum și să prezentăm poziția societății civile în cadrul acestor procese.

II.1. Verificarea integrității persoanelor cu funcții publice

Cadrul legislativ recent adoptat de Parlamentul Republicii Moldova stabilește cadrul de activitate a Autorității Naționale de Integritate, care este competentă să verifice declarațiile de avere și interese depuse de persoanele cu funcții publice. Astfel, Legea privind declararea averii și intereselor personale stabilește regulile de depunere a declarațiilor de persoanele cu funcții publice. Suplimentar, Legea privind Autoritatea Națională de Integritate stabilește cadrul instituțional de administrare a procesului de verificare a declarațiilor de avere. Printre prevederi sunt două importante din cele două legi din perspectiva implicării societății civile în procesul de prevenire: declarațiile sunt publice și ANI este monitorizată de un Consiliu, care are și doi reprezentanți ai societății civile.

Corupția este considerată cea mai mare problemă a țării de peste 90% din cetățenii Republicii Moldova

Noul cadru legislativ privind integritatea persoanelor deținând funcții publice încă nu este implementat după un an de la adoptare

Deși noul cadru legislativ oferă îmbunătățiri cu privire la prevenirea corupției prin utilizarea declarațiilor de avere și interesele personale în calitate de instrumente de descurajare a corupției și oferă societății civile posibilitatea de a participa în administrarea acestui mecanism de prevenire prin participarea lor în Consiliul de Integritate, există o serie de îngrijorări cu privire la implementarea legislației noi.

Întîi de toate, Autoritatea încă nu este funcțională, deși a trecut aproape un an din momentul adoptării noii legi. Declarațiile pe care Autoritatea trebuie să le colecteze de la persoanele cu funcții publice nu sunt încă verificate de ofițerii de integritate, întrucît aceștia încă nu au fost numiți în funcție. Aceasta se datorează faptului că directorul și vice-directorul Autorității încă nu au fost numiți în funcție de către Consiliul de Integritate.

În al doilea rînd, procesul de selecție a reprezentanților societății civile în cadrul Consiliului de Integritate, care a avut loc anul trecut, a fost subiectul unor critici dure în partea ce ține de natura obiectivă a procesului de selecție, pe care l-a administrat Ministerul Justiției, după cum a fost imputernicit de lege. Această stare de lucruri ar putea împiedica societatea civilă să participe în mod efectiv la procesul de luare a deciziilor ce țin de funcționalitatea și eficiența Autorității Naționale de Integritate.

În al treilea rînd, datele obținute din declarații nu sunt verificate adecvat, întrucît sunt multiple declarații de avere și interese personale care nu sunt verificate din lipsă de personal. De asemenea, mecanismul de depunere electronică a declarațiilor încă nu este funcțional, întrucît ține de procesul de administrare a activității Autorității de care directorul acesteia este responsabil, care încă nu a fost numit în funcție.

Odată ce aceste impedimente vor fi înlăturate, implicarea societății civile în verificarea declarațiilor persoanelor deținând funcții publice este în continuare necesară și va solicita eforturi adiționale pentru a fortifica funcția de monitorizare a declarațiilor persoanelor publice din partea societății civile drept alternativă.

Multe dintre eforturile depuse de societatea civilă, inclusiv prin intermediul investigațiilor jurnalistice, au accentuat o problemă aparte ce ține de aplicarea practică a legii privind protecția datelor cu caracter personal. Astfel, accesul la date ce țin de proprietatea deținută de persoanele publice este limitată deseori de refuzul deținătorului de date ce țin de proprietate, susținut de motivul că dacă sunt oferite vor încălca prevederile legii privind protecția datelor cu caracter personal. Al doilea aspect ține de costul accesului la datele ce țin de participațiile în întreprinderi, imobile, conturi bancare și alte date, care sunt legate de proprietate, întrucît sunt costuri destul de mari pentru a accesa datele disponibile după ce filtrul de protecție a datelor cu caracter personal a trecut cu succes în cazul solicitărilor de date din partea jurnaliștilor.

Aceste restricții nu oferă societății civile posibilitatea unei participări active în prevenirea corupției din perspectiva verificării integrității. Chiar și cu aceste limitări, există suficiente cazuri cînd persoane publice nu au declarat proprietatea și au fost admiși în funcții publice. Aceste cazuri sunt totuși reduse și unde jurnaliștii au reușit să le cerceteze în detaliu și luînd în considerație limitele considerabile de acces la informație, presupunem că numărul real de suspiciuni de lipsă de integritate generate de proprietate disproporționată în comparație cu proprietatea declarată este mult mai mare. Un caz anume de declarație de proprietate din partea unui judecător, care a fost promovat la funcția de judecător la Curtea Supremă de Justiție ține de declararea unui Porsche Cayenne în valoare de 11 mii lei (aproximativ 550 EURO). Alte cazuri care s-au strecurat țin de imobile declarate, care valorează zeci de milioane de lei și care sunt fie în proprietatea persoanei publice și nu au fost declarate, fie sunt în proprietatea

Aplicarea abuzivă a legislației privind protecția datelor cu caracter personal

ONG-urile ar trebuie să-și consolideze cunoștințele ce țin de tehnicile mai avansate de camuflare a proprietății pentru a monitoriza eficient declarațiile de avere ale persoanelor publice



unei rude, care nu-și pot permite deținerea acestei proprietăți luând la bază veniturile lor (pensionar etc.)

Odată ce aceste impedimente considerabile vor fi eliminate, sunt o serie de aspecte importante legate de capacitatea societății civile de a preveni eficient corupția pe care dorim să le menționăm.

Întii de toate, reprezentanții societății civile vor trebui să-și consolideze capacitățile în citirea datelor disponibile lor odată ce soluțiile tehnice legate de completarea declarațiilor de avere vor fi implementate. Aceasta presupune abilități de stabilire cum averea este ascunsă. Odată ce cadrul legislativ ce ține de integritate va fi implementat, forme mai complexe de camuflare a averii ar putea fi utilizate. Printre acestea, utilizarea conturilor bancare străine și emiterea drepturilor de administrator prin procură ar putea fi utilizate. Datele ce s-au scurs din renumitul cazul Panama Papers sunt un indicator forte că utilizarea jurisdicțiilor off-shore și a persoanelor interpușe este o practică răspândită și urmează a fi luate în considerație atunci când sunt consolidate pozițiile societății civile. Odată ce devine practic imposibil de obținut date din ale jurisdicții fiind reprezentant al societății civile din Moldova, cooperarea cu alte organizații similare din alte țări este absolut esențială pentru a asigura schimbul de date. Cooperarea cu reprezentanții societății civile din cadrul Statelor Membre UE poate asigura un progres important în capacitarea societății civile din Moldova, întrucât există suficientă expertiză care ar putea fi utilizată în cazul Republicii Moldova și contactul cu partenerii din statele membre UE, unde legislația privind accesul la informație nu este aplicată atât de restrictiv, este un alt instrument de acces la date într-un context global.

În al doilea rând, odată ce datele vor fi mai considerabile în volum și vor deveni mai accesibile, va fi nevoie de stabilit priorități în procesul de verificare a integrității. Cu siguranță va fi un interes mai mare față de verificarea integrității persoanelor cu înalte funcții publice, întrucât acestea vor genera un impact mai mare și vor avea un efect mai mare de descurajare pentru persoane cu funcții publice de nivel mediu și redus în a fi suspectați de lipsă de integritate. Aceste verificări vor necesita și capacități mai mari. Deși nu este o noutate pentru statele din Parteneriatul Estic, societatea civilă nu este suficient de consolidată pentru a se autofinanța și majoritatea suportului financiar pe care societatea civilă o obține vine din partea donatorilor externi.

II.2. Veniturile și cheltuielile partidelor politice

Partidele politice ar trebui să joace un rol important în promovarea standardelor de integritate și în lupta contra corupției. Contribuția lor ar putea fi importantă din cel puțin următoarele aspecte cheie:

- a) Promovarea standardelor de integritate din cadrul partidului politic
- b) Transparența fluxurilor financiare din cadrul partidului, atât la etapa de recepționare a fondurilor cât și etapa de cheltuieli ce țin de activitatea lor curentă precum și în cadrul campaniilor electorale
- c) Promovarea și adoptarea legislației, în special atunci când dețin poziții de deputați în Parlament
- d) Mai jos vom analiza aceste aspecte de integritate și vom vedea cum societatea civilă ar putea contribui la atingerea acestor standarde înalte de integritate, care la rândul lor ar putea avea efecte de amplificare semnificative pentru societate la general.

Promovarea standardelor de integritate din cadrul partidului politic

Acest aspect a fost mai mult pe partea declarativă a agendelor partidelor politice. Formal, toate partidele politice recunosc că membrilor lor de partid sunt integri și

Persoanele cu funcții de răspundere din cadrul partidelor politice ar trebuie să fie supuse controlului ex-ante și ex-post de integritate

implicarea lor în activitatea partidului ține doar de scopurile partidului politic – promovarea unei agende politice concrete. În realitate totuși integritatea lor nu este supusă unei verificări adecvate, cu excepția unor verificări ad-hoc a calității membrilor de partid. Persoanele cu funcții de răspundere din cadrul partidelor de regulă nu acționează în baza unui set minim de cerințe de integritate și transparență, cum ar fi declararea averii și intereselor atunci când obțin o funcție de conducere în partid și apoi la intervale regulate. Aceasta nu înseamnă că liderii partidelor politice sunt în mod neapărat corupți. Cu toate acestea, lipsa unui set intern de bune practici reduce din nivelul de încredere din partea cetățenilor față de partidele politice, care este unul foarte scăzut în Republica Moldova.ⁱⁱ

Instrumentele juridice disponibile pentru cazul candidaților din partea partidelor politice țin doar de etapa de campanie electorală și sunt administrate de Comisia Electorală Centrală. Cu toate acestea, verificările interne anterioare nu sunt reglementate. Un pas important în promovarea integrității în cadrul partidelor politice ține fie de prevederi specifice în statutele lor sau un ghid de bune practici. Această etapă de verificare a integrității membrilor partidelor politice, în special a celor care dețin funcții de decizie ar putea fi promovate de societatea civilă. O altă funcție pe care ar putea să o aibă societatea civilă este să efectueze în mod independent verificări ale integrității ale persoanelor cheie din cadrul partidelor politice. A doua formă este totuși foarte costisitoare și necesită acces la date personale, care în contextul actual din Moldova, după cum am menționat în capitolul de mai sus, este complicat și costisitor.

Transparența circuitelor financiare ale partidelor politice

Resursele financiare pe care partidele politice le obțin pentru a-și desfășura activitatea lor influențează comportamentul lor ulterior. Dacă fondurile parvin de la un număr mare de donatori iar mărimea fondurilor recepționate nu este disproporționat de mare comparativ cu venitul mediu național, atunci sunt garanții suplimentare că partidul politic va urma cu adevărat agenda politică și prioritățile aprobate de organele sale interne. Aceasta în consecință asigură democrația internă a partidului întrucât procesul de luare a deciziilor se bazează pe dezbateri și consens.

Dimpotrivă, dacă fondurile parvin din partea unor surse camuflete, dacă numărul lor este redus, există riscuri sporite ca independența partidului să fie compromisă și atunci când va veni timpul unor decizii importante, care afectează direct societatea la general, cum ar fi aprobarea de legi, promovarea direcțiilor strategice ale țării, deciziile din cadrul partidului ar putea fi influențate de finanțatorii acestuia. Această stare de lucruri se presupune că are loc în unele dintre partidele politice din Moldova. Unele dintre investigațiile jurnalistice recente arată că sursele de finanțare pentru campanii electorale ale unor partide politice erau din jurisdicții off-shore, cu alte cuvinte din partea unor surse netransparente.

Pe de altă parte, legislația actuală ce ține de finanțarea partidelor politice favorizează donații destul de mari către partide politice. Astfel, persoanele fizice pot dona până la 1 milion lei pe an (în jur de 50 mii Euro), în timp ce persoanele juridice pot dona până la 2 milioane lei (aproape 100 mii Euro) pe an. În același timp, cetățenii moldoveni care nu sunt rezidenți pe teritoriul Republicii Moldova nu pot face donații partidelor politice. Nu sunt careva restricții cu privire la sursele financiare donate partidului politic, ce ar putea fi extrase din cadrul legislativ primar. O decizie a Comisiei Electorale Centrale stabilește că atunci când o donație este mai mare de 75 mii lei, Comisia transmite datele către autoritatea fiscală, care vor verifica sursa acestor fonduri. Această limită este valabilă doar

Partidele politice în continuare beneficiază de pe urma unor surse camuflete de finanțare, fapt ce diminuează semnificativ independența lor și afectează principiul de pluralism politic și multi-partitism

pentru perioada campaniilor electorale și nu se aplică față de donațiile recepționate de partide în afara perioadei de campanie electorală. De asemenea, donațiile nu sunt restrânse la propriile surse de venit ale donatorului, ceea ce înseamnă că diverse forme de contracte civile precum împrumuturile, donațiile și alte contracte translativ de proprietate ar putea fi utilizate drept măsură de camuflare atunci când partidele politice sunt finanțate din resurse financiare netransparente.

Această reglementare destul de liberalizată a finanțării partidelor politice are un impact profund negativ asupra integrității și democrației interne a partidelor politice și neglijează alte reguli importante legate de alegeri și construcția partidelor politice cum ar fi oportunități egale în timpul campaniilor electorale și dezvoltarea structurilor teritoriale.

Cu excepția controlului limitat din partea Comisiei Electorale Centrale, care nu este cea mai bine plasată să verifice date financiare complexe, nu există alte instrumente specifice pentru a monitoriza activitatea financiară a partidelor politice.

Două exemple importante din experiența Estoniei ar putea fi promovarea în Moldova în partea ce ține de transparența financiară a partidelor politice.

Întâi de toate, legislația electorală și de finanțare a partidelor din Estonia cere donatorilor să prezinte sursele lor de venit atunci când ei donează resurse partidelor politice. Atât timp cât donațiile se referă la fonduri sau proprietate obținute în rezultatul propriei activități economice (fără împrumuturi, donații etc.), donațiile din partea cetățenilor nu sunt limitate la un sumă anumită. Persoanele juridice nu pot dona resurse partidelor politice. Această soluție are justificările ei forte, în special cu privire la accesul persoanelor juridice la contracte de achiziții publice, ce ar putea fi legate de interesele partidelor politice care administrează contractele de achiziții publice și de libertatea contractuală a persoanelor juridice de a iniția relații contractuale cu alte entități, inclusiv din jurisdicții off-shore.

În al doilea rând, Estonia a creat Comisia Parlamentară de Supraveghere a Finanțării Partidelor, care monitorizează modul în care partidele politice utilizează finanțarea pe care o obțin. Având în cadrul Comisiei reprezentanți ai partidelor politice aflate la guvernare și în opoziție, precum și trei membri din partea instituțiilor constituționale, Comisia de Supraveghere a ajuns la o balanță destul de echitabilă de puteri în ceea ce privește interesul unei verificări obiective a finanțării și cheltuielilor partidelor politice. Comisia de asemenea monitorizează cum administrația publică locală consumă bugetele locale, dacă sunt suspiciuni că aceste fonduri sunt utilizate pentru promovare politică. Printre recente exemple de control eficient al Comisiei este cazul publicității politice achitate din bugetele locale, care au fost camuflate sub formă de campanii de conștientizare a dreptului la vot promovate de fostul primar al capitalei – Tallinn.

Deși nu există o așa entitate în Moldova și nu este neapărat necesar de urmat cadrul instituțional din Estonia ce ține de supravegherea finanțării partidelor politice, sunt oportunități de consolidat funcțiile Comisiei Electorale Centrale.

Societatea civilă a fost activă în promovarea unei transparențe mai mari și a unei verificări mai riguroase a surselor de finanțare a partidelor politice. Printre ultimele inițiative se numără Prioritățile Strategice ale Societății Civile în domeniul Anticorupției, care stabilesc printre altele o implicare mai mare în verificarea modului de finanțare a partidelor politice.ⁱⁱⁱ

Promovarea politicilor de transparență financiară

Partidele politice au un rol decisiv în promovarea îmbunătățirilor în diverse politici

Integritatea politică ar trebui promovată de reprezentanții societății civile și actorii de schimbare ar trebui să preia politicile de transparență financiară a partidelor politice

Principiul Guvernării deschise implică revizuirea arhitecturii actuale a bazelor de date publice și a interoperabilității lor

atunci cînd obțin un suport suficient din partea cetățenilor urmare a scrutinelor electorale. Interesul lor de a promova îmbunătățiri cadrului legislativ este totuși legat de aspecte pe care le-am analizat mai sus. Dacă primele două condiții nu sunt îndeplinite, cu alte cuvinte interesul de a promova integritatea membrilor de partid și transparentizarea și diversificarea pe cît de mult posibil a surselor de finanțare, atunci sunt puține premise în cadrul partidelor politice aflate la guvernare să se angajeze în adoptarea unei legislații mai ambițioase legate de verificarea surselor financiare a partidelor politice.

Acest aspect poate fi consolidat în cadrul partidelor nou create și societatea civilă trebuie să aibă un rol cheie în promovarea acestor schimbări. Este deci esențial pentru societatea civilă să se conlucreze cu "actorii de schimbare" din cadrul actualelor și noilor partide politice, atît prin promovarea acestor modificări importante în legislație cît și prin transferul de responsabilitate către politicienii cei mai activi.

II.3. Utilizarea eficientă a fondurilor publice

Utilizarea eficientă a politicilor publice nu este o noutate pentru vreo jurisdicție. Cu siguranță este în interesul plătitorilor de impozite să simtă o utilizare mai bună a contribuțiilor pe care le fac în calitate de membri ai societății. Verificarea utilizării fondurilor publice este totuși limitată de mai multe bariere precum sunt condițiile de raportare, în special în cazul utilizării fondurilor pentru achiziții publice, alte forme de utilizare a proprietății publice (parteneriate publice private, concesiuni etc.), concurența cerută pentru astfel de contracte și accesul la date deschise.

Deși nu este subiectul acestei analize de politici, se merită de menționat că date deschise ce țin de cheltuielile publice în continuare nu sunt disponibile în Moldova, contrar practicii din Estonia, unde platformele de date deschise administrate de ministerul Finanțelor oferă acces la date privind cheltuielile publice atît pentru administrația publică centrală cît și pentru administrația publică locală. Accesul la astfel de date oferit publicului larg nu este un rezultat final în sine, dar ar putea contribui semnificativ la eficiența implementării altor politici orizontale, cum ar fi lupta cu corupția la nivel înalt. Acest acces de asemenea încurajează cetățenii să fie mult mai activi în lupta cu corupția.

Trebuie să menționăm că au fost întreprinse măsuri de Guvern pentru a deschide datele către public.^{iv} Pentru a putea extrage informație din datele publice disponibile, sunt necesare abilități adiționale pentru societatea civilă. Acest instrument trebuie în continuare dezvoltat și să ofere mai multe date dezagregate publicului larg, în special pentru societatea civilă în calitatea sa de monitor al cheltuielilor publice.

Astfel, analiza comparativă a datelor privind modul de implementare a contractelor de achiziții publice, eficiența lor, inclusiv analiza ex-post a calității lucrărilor publice (exemple de reparații frecvente ale aceluiași porțiuni de drumuri pot indica și asupra unor ineficiențe în contractele de achiziții publice și posibile acte de corupție), lista întreprinderilor contractate, inclusiv concentrarea lor în anumite tipuri de lucrări (lipsa unei concurențe veritabile cu posibilă acoperire la etapa de selecție a întreprinderilor), digitizarea acțiunilor de administrare a proprietății (cum ar fi parteneriatele publice-private și concesiunile) sunt toate acțiuni pe care societatea civilă ar putea să le întreprindă pentru a atenționa asupra lipsei de eficiență în utilizarea fondurilor publice și să implice mai activ organele de drept. Pentru a putea avea succes în această activitate, societatea civilă ar urma să-și consolideze capacitățile în citirea și verificarea multiplă a datelor, fapt ce ar oferi concluzii fiabile pe presupuse acte de corupție.

II.4. Prestarea serviciilor publice

Serviciile publice sunt de interes pentru cetățeni, în special în partea ce ține de costurile lor, eficiența, eficacitatea și transparența procesului de luare a deciziilor. Deși au fost încercări de a concentra serviciile publice în ghișee unice, aceste eforturi nu au oferit rezultatele necesare de cele mai dese ori, întrucât fiecare instituție și-a creat propriul ghișeu unic, ceea ce este o abordare din start greșită. Motivul pentru care se dorește aplicarea principiului ghișeului unic pentru serviciile publice este că acesta exclude solicitări multiple pentru rezultate intermediare și oferă beneficiarilor de servicii publice posibilitatea să obțină rezultatul final. În cazul ghișeele multiple acest beneficiu nu poate fi realizat.

Recentele activități în Moldova în partea ce țin de reforma administrației publice centrale, inclusiv optimizarea prestării serviciilor publice, re-ingineria anumitor servicii publice, inclusiv revizuirea business-proceselor și eliminarea serviciilor care sunt desuete, oferă o nouă oportunitate de implicare pentru societatea civilă din Moldova.

Unele ONG-uri din Moldova au întreprins acțiuni pentru a monitoriza eficiența și eficacitatea serviciilor publice locale, în special a celor oferite după principiul ghișeului unic. Monitorizarea a atras atenția asupra ineficienței și lipsei de funcționalitate a principiului de ghișeu unic cu privire la anumite servicii publice. Deși unele autorități publice locale, inclusiv cele din cadrul municipiului Chișinău s-au angajat să implementeze astfel de sisteme pentru a exclude factorul uman și prin urmare și unele riscuri importante de corupție, fenomenul de emiterie întârziată a actelor permissive pentru antreprenori este unul foarte răspândit. Această stare de lucruri este în mare parte creată artificială și este generată de anumiți funcționari publici care promovează corupția și favoritismul atunci când sunt examinate solicitările pentru acte permissive.

Unele exemple recente de implicare a societății civile arată că există un potențial mare de promovare a reformei administrației publice locale din perspectiva prestării serviciilor publice.^v

Societatea civilă poate realiza schimbări importante prin promovarea agenda serviciilor publice îmbunătățite și accesibile, oferite atât de administrația publică centrală cât și de administrația publică locală. În acest sens, interoperabilitatea bazelor de date și interconexiunea autorităților publice care oferă servicii de interes public ar trebui promovate de societatea civilă și ulterior monitorizate. Recentă crearea Agenției Servicii Publice este o posibilitate adițională pentru societatea civilă de monitorizare a modului în care serviciile publice sunt create. Evaluarea performanțelor Agenției ar urma să se concentreze pe calitatea și costurile serviciilor publice, inclusiv pe metodologia de formare a prețurilor, termenul de prestare a serviciilor, motivele pentru existența serviciului public, cum ar fi extrasele din registre, care pot fi accesate de alte entități publice.

Concentrarea pe administrația publică locală ar trebui în principal să fie pe transparența procesului de luare a deciziilor în cadrul administrației publice locale privind emiteria actelor permissive. Aceste documente sunt deseori emise prin acte de corupție, inclusiv pentru cazuri de construcții de clădiri noi, permisiuni de comerț etc.

Ghișee unice multiple și implicarea în continuare a factorului uman în procesul de luare a deciziilor la nivel local afectează calitatea serviciilor publice și promovează corupția

III. Bune practici din Estonia

Exemplul Estonian este considerat fiabil nu doar pentru cazul Republicii Moldova și este rezultatul unei digitizări și deschideri a datelor publice la nivel național pentru cetățeni. Există cel puțin trei decizii de nivel orizontal care au reformat din temelie întreaga țară din perspectiva unei democrații deschise și responsabile – digitizarea cetățenilor prin intermediul actelor de identitate electronice, datele deschise deținute de autoritățile publice și disponibile cetățenilor și interoperabilitatea bazelor de date publice.

Toate trei soluții orizontale au avut efecte de amplificare în sectoare specifice și au fortificat oportunitățile cetățenilor de a monitoriza sectorul public, devenind mult mai simplu de identificat integritatea versus corupția. Mai jos vom analiza aceste trei aspecte orizontale din perspectiva Republicii Moldova și vom argumenta în favoarea implementării lor.

III.1. Digitizarea populației

Emiterea buletinelor de identitate cu semnătura electronică pentru cetățenii estonieni a oferit un acces consolidat pentru servicii publice și a consolidat interacțiunea cetățenilor cu instituțiile publice. Identificarea electronică a tuturor cetățenilor a redus din diversele forme de interacțiune fizică cu autoritățile publice și a permis concentrarea pe interacțiuni de la distanță cu cetățenii. Impactul general al utilizării buletinelor de identitate cu semnătură electronică este factorul uman redus în cadrul interacțiunilor cu autoritățile publice și astfel un risc redus de corupție. De asemenea, identificarea la distanță este un instrument eficient pentru a accesa date de interes public, un efect esențial atunci când este privit în ansamblu cu celelalte două măsuri orizontale.

III.2. Deschiderea datelor deținute de instituțiile publice

Deși este cunoscut că această măsură orizontală nu poate avea loc imediat și necesită atât schimbări de politici cât și de practici interne în cadrul instituțiilor publice, efectele acesteia sunt esențiale din perspectiva subiectului pe care îl analizăm. Deschiderea datelor publice este o precondiție pentru o monitorizare eficientă din partea cetățenilor și a societății civile. Nu este necesar de depus efort pentru proceduri îndelungate de acces la date de interes public. În schimb, eforturile sunt direcționate spre identificarea cazurilor potențiale de abuz de putere, utilizare neconformă a fondurilor publice, trucare a achizițiilor publice, favoritism și alte acțiuni care indică asupra lipsei de integritate și corupție în sectorul public.

După cum datele de interes public încep a fi plasate în spațiul virtual, concentrarea în următorii ani din partea societății civile ar trebui să fie consolidarea capacităților de a citi, procesa și depista potențiale cazuri de corupție. Împreună cu un interes sporit din partea cetățenilor, în special al celor care contribuie activ prin impozite și alte plăți obligatorii, aceste cazuri depistate ar urma să ajute atât organele de drept să fie mai eficienți în îndeplinirea mandatului lor, cât și să descurajeze potențiale acte de corupție pe viitor. Astfel, este esențial la etapa actuală, având accesul gradual la date de interes public, ca societatea civilă să își consolideze capacitățile de analiză și de cercetare. Acest proces de cercetare nemijlocit în procesul de lucru va identifica lipsurile ce țin de datele dezagregate și va oferi posibilitatea ajustării și îmbunătățirii sistemelor de date deschise.

Buletinele de identitate electronice cu semnătură electronică cuplate cu multiple servicii publice disponibile la distanță schimbă din scoarță guvernarea democratică și asigură o e-Governare veritabilă

Noile oportunități de analiză a datelor și volume mari de date deschise necesită capacități consolidate analitice și se monitorizare

Interoperabilitatea bazelor de date publice exclude serviciile desuete și le face mai eficiente pe cele rămase

III.3. Interoperabilitatea bazelor de date publice

Interconexiunea bazelor de date publice este o condiție pentru implementarea veritabilă a principiului de ghișeu unic pentru serviciile publice. Având acces la distanță la serviciile publice din partea beneficiarului, interoperabilitatea bazelor de date publice nu necesită careva eforturi suplimentare din partea beneficiarilor și simplifică lucrul prestatorului de servicii – instituția publică. Această formă avansată de digitizare după ce bazele de date publice au fost create și cetățenii au fost înzestrați cu identificare electronică, exclude orice solicitări suplimentare de autentificare și exclude din multiplele servicii care sunt produse intermediare în șirul de business procese.

Moldova este în proces de implementare a interoperabilității bazelor de date publice și printre prioritățile Guvernului sunt interconectarea bazelor de date deținute de cele cinci entități care au fost recent fuzionate în Agenția Servicii Publice. Cu toate acestea, interoperabilitatea abia începe aici, fiind necesar ca alte autorități și instituții publice să fie interconectate.

Deși tehnic și foarte specific în termeni de TI, această etapă ar urma să fie monitorizată de societatea civilă pentru a asigura că beneficiile în cazul Republicii Moldova sunt posibil de realizat, și anume eliminarea factorului uman și reducerea costurilor pentru servicii publice.

Pentru a consolida rolul societății civile, mai mult efort este necesar în direcția analizei metodologiilor de prestare a serviciilor publice și modul de calculare a tarifelor, pe care Agenția Servicii Publice le va aproba în viitorul apropiat, precum și analiza listei de servicii. Atenție sporită necesită serviciile devenite desuete, care ridică costurile și reduce din gradul de satisfacție a cetățenilor. Societatea civilă dispune de o posibilitate acum în cadrul actului de reforme și ar putea promova eficiență mai mare în sectorul public prin intermediul instrumentului de interoperabilitate, având la bază și bunele practici din Estonia.

III.4. Controlul finanțării partidelor politice

Acest exemplu concret de monitorizare este unul prioritar în contextul Republicii Moldova, în special pentru societatea civilă. Deși cadrul instituțional este diferit în cele două state, controlul financiar al partidelor politice trebuie privit în contextul legislației ce reglementează sursele de finanțare. Prezența societății civile în procesul de supraveghere financiară ar urma să fie promovat în Moldova pentru a ridica nivelul de încredere pentru deciziile emise de autoritatea de supraveghere.

La momentul actual Comisia Electorală Centrală revizuieste rapoartele financiare ale partidelor politice. Totuși, gradul de analiză este redusă în partea ce ține de activitățile de rutină ale partidelor politice și se amplifică doar în perioada campaniilor electorale.

O supraveghere financiară mai eficientă poate fi realizată în Moldova fie prin consolidarea competențelor Comisiei Electorale Centrale, care ar obține și dreptul de a sancționa prin amenzi, și-ar extinde supravegherea și față de modul de utilizare a bugetelor publice locale, camuflate ca fiind pentru interes public, însă în realitate utilizate în interesul partidului politic (publicitate, promovarea imaginii partidului etc.), fie prin crearea unei entități separate, având funcționari publici specializați în finanțe și servicii financiare, pentru a restricționa finanțarea ilegală a partidelor politice.

Aceste ajustări instituționale ar urma să vină împreună cu modificări legislative pe modul de finanțare a partidelor politice, inclusiv surse permise de finanțare și

instrumente de verificare a acestor surse. Subiectul act fost deja discutat de societatea civilă cu multiple ocazii, inclusiv în contextul neimplementării recomandărilor Comisiei de la Veneția și GRECO privind sistemul electoral din Moldova.

Societatea civilă ar putea promova modificări legislative importante legate de modul de finanțare a partidelor politice, utilizând și exemplul Estonian de reglementare. Oportunitatea intervenției este de asemenea importantă în contextul recente opinii a Comisiei de la Veneția față de proiectul de modificare a sistemului electoral din Moldova.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

Deși multe dintre soluțiile TI implementate în Estonia sunt destul de simple în termeni tehnici, implementarea practică prin care a trecut Estonia și saltul semnificativ obținut în interesul societății necesită a fi considerat în mod special pentru cazul Republicii Moldova.

Soluțiile TI de administrare procesului de identificare a populației și interconectarea acestuia cu identitatea electronică, accesul la date publice și interconexiunea dintre deținătorii și administratorii de baze de date, a oferit transparență procesului de luare a deciziilor și a consolidat posibilitățile de revizuire a eficienței instituțiilor publice.

Moldova este încă în proces de realizare a celor trei măsuri orizontale menționate care au potențial de amplificare în alte sectoare, inclusiv în promovarea integrității și lupta eficientă cu corupția.

Implementarea eficientă a principiului datelor publice deschise, interoperabilității și identificării electronice a cetățenilor poate consolida și oportunitățile societății civile de monitorizare a integrității persoanelor cu funcții publice, verifica sursele de finanțare ale partidelor politice, cheltuielile publice și calitatea serviciilor publice.

Deschiderea datelor publice nu urmează a fi privită drept o panacee pentru promovarea integrității sau lupta cu corupția la nivel înalt. În schimb, disponibilitatea acestor date vor fi foarte costisitoare dacă nu vor fi ulterior analizate, monitorizate și utilizate pentru a fundamenta cu probe investigațiile societății civile și ale jurnaliștilor, precum și constituie o sursă de informare foarte importantă pentru organele de drept mandatate să lupte cu corupția, în special cu corupția la nivel înalt.

Astfel, există două aspecte importante unde rolul societății civile ar putea fi îmbunătățit din perspectiva experienței Estoniei pe domeniul promovării integrității și luptei cu corupția:

- a) Promovarea soluțiilor avansate și integrate de TI în Moldova pentru a asigura transparența, accesibilitatea și disponibilitatea datelor publice și revizuirea practicilor excesiv de protectoare ce țin de protecția datelor cu caracter personal;
- b) Expertiză internă consolidată în utilizarea, analiza și evidențierea cazurilor de presupusă lipsă de integritate și corupție în sectorul public, cu specializare pe finanțarea partidelor politice, utilizarea fondurilor publice, inclusiv achiziții publice și accesul la servicii publice, în special cele legate de actele permise pentru afaceri. Odată ce datele publice devin accesibile iar societatea civilă accentuează probleme specifice de integritate, platformele de comunicare cu instituțiile UE în cadrul Acordului de Asociere dintre UE și Republica Moldova, apelurile publice care accentuează cazuri de corupție, sunt instrumente mai consolidate de presiune asupra Guvernului și asupra organelor de drept în promovarea integrității și lupta cu corupția de nivel înalt.

Îmbunătățirile de politici și instituționale în domeniul monitorizării surselor de finanțare a partidelor politice vor avea un efect multiplicator pentru politicile de prevenire a corupției

NOTE:

ⁱ Pentru mai multe detalii consultați sondajul de opinie IRI pentru Moldova, martie 2017, disponibil la: http://www.iri.org/sites/default/files/iri_moldova_poll_march_2017.pdf

ⁱⁱ Pentru mai multe detalii consultați sondajul de opinie IRI pentru Moldova, martie 2017, disponibil la: http://www.iri.org/sites/default/files/iri_moldova_poll_march_2017.pdf

ⁱⁱⁱ Pentru mai multe detalii consultați Apelul Public al Societății Civile și Prioritățile Strategice în domeniul Anticorupției, disponibile la: <http://ipre.md/2016/12/13/public-apeal-the-strategic-priorities-civil-society/?lang=en>

^{iv} Pentru mai multe informații consultați Portatul datelor deschise, disponibil la: <http://date.gov.md/>

^v Pentru mai multe detalii consultați propunerea de Politică Publică privind reforma Direcției agricultură și sănătate publică și a Direcției ecologie și protecția socială a municipiului Chișinău, disponibilă la: <http://ipre.md/2017/04/10/politica-publica-reorganizarea-directiei-agricultura-si-alimentatie-publica-si-a-directiei-socio-ecologice/>