

INEKO

Institute for Economic and Social Reforms



www.viitorul.org

Potențialul de independență al instituțiilor publice din Republica Moldova: provocări și curențe

Viorel Pîrvan

Raportul este un produs al inițiativei „Susținerea democrației, a independenței și transparenței instituțiilor publice-cheie din Republica Moldova”. Inițiativa este implementată de Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul”, în parteneriat cu Institutul pentru Reforme Economice și Sociale din Slovacia (INEKO) și este susținută financiar de Programul de Asistență Oficială pentru Dezvoltare al Republicii Slovace (SlovakAid). Inițiativa are ca scop informarea publicului despre dezvoltarea democrației și independența instituțiilor-cheie ale statului, precum și îmbunătățirea transparenței și a stabilității financiare a autorităților publice locale și a întreprinderilor cu capital public din Republica Moldova.

Scopul evaluării



- evaluarea și informarea publicului despre potențialul de independență al instituțiilor publice-cheie din Republica Moldova

- formularea recomandărilor pentru creșterea independenței instituțiilor publice

Colectarea și analiza datelor

Instituții evaluate



20

Perioada de
colectare a datelor



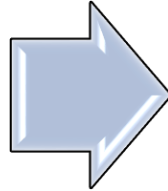
ianuarie –
octombrie 2020

Lista instituțiilor

1	Avocatul Poporului	11	Consiliul Concurenței
2	Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică	12	Consiliul Superior al Magistraturii
3	Agenția Servicii Publice	13	Comisia Națională a Pieței Financiare
4	Autoritatea Națională de Integritate	14	Curtea de Conturi
5	Banca Națională a Moldovei	15	Compania „Teleradio – Moldova”
6	Centrul Național Anticorupție	16	Inspectoratul General de Politie
7	Curtea Constituțională	17	Inspecția Financiară
8	Casa Națională de Asigurări Sociale	18	Procuratura Generală
9	Compania Națională de Asigurări Medicale	19	Serviciul Fiscal de Stat
10	Consiliul Audiovizualului	20	Serviciul Vamal

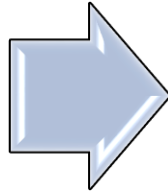
Surse de informare

Cereri de acces la
informații



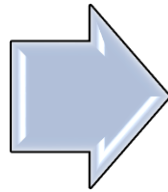
20

Acte normative



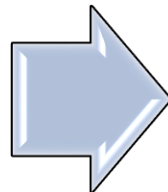
45

Web APL



20

Alte surse



articole mass-media
rapoarte de activitate
declarații de avere

	Zonele (criteriile de independență)	Punctaj
I	Numirea organului de conducere și membrilor Consiliului de administrație	11
II	Destituirea persoanelor numite	4
III	Suveranitatea și bazele constituționale	9
IV	Venitul persoanelor numite și angajaților	5
	Total	29

I

Numirea organului de conducere și membrilor Consiliului de administrație

Organe de conducere colective

□ 13 instituții:

- organele de conducere sunt **colective** sau
- pe lângă organul executiv mai există și un **consiliu cu atribuții de supraveghere**

□ cu excepția unei instituții:

- conducerea entității nu participă la alegerea membrilor consiliului
- membrii Consiliului de administrație nu sunt angajați ai entității
- conducerea entității nu deține o poziție în Consiliu

Numirea organelor de conducere de către diverse autorități

Pe orizontală

- ❑ membrii CI al ANI - desemnați de către 6 subiecți
- ❑ judecătorii Curții Constituționale - numiți de către 3 autorități publice distincte
- ❑ CSM - o parte sunt membri de drept, o parte numiți de Parlament, o parte aleși de AGJ

Pe verticală

- ❑ Președintele ANI - numit de Președintele RM la propunerea CI al ANI
- ❑ Procurorul General - numit de Președintele RM la propunerea CSP

Comisiile parlamentare implicate în procesul numirii organelor de conducere

Comisiile parlamentare:

- ❑ sunt organe de conducere ale Parlamentului
- ❑ formate potrivit principiului proporționalității din aceeași majoritate a deputaților care iau deciziile în Parlament

Parlamentul:

- ❑ singurul actor real în procesul de numire

Una din soluții:

- ❑ formarea comisiilor speciale de concurs, cu implicarea mai multor subiecți, nu doar deputați, cu competențe și autoritate de decizie pentru a selecta candidații finali

Audierea publică – instrument al procesului de selecție

Exemple de audieri:

- Avocatul Poporului, CNA, PG
- Curtea Constituțională, CSM, ANRE (unii membri)
- 14 instituții – lipsește / nu corespunde cerințelor

Verificate:

- prevederile cadrului normativ
- ultimele practici de selectare și numire
- punctate doar concursurile transparente, publice, cu interviuri, întrebări pentru candidați

Remarcă:

- evaluarea nu stabilește corectitudinea concursurilor

Numirea organelor de conducere de către un organism colectiv sau un subiect individual

- ❑ **Ministru / Secretarul General al Guvernului** e responsabil pentru numirea în SFS, SV, IF, ASP
 - justificată în cazul subordonării Guvernului/ministerului și reprezintă un domeniu important
 - însă, poate spori influența asupra acestei instituții publice

- ❑ **Un organism colectiv** responsabil pentru numirea în 16 instituții

Numirea și înlocuirea simultană a conducerii și adjunctilor

- ❑ **Simultan** - 4 instituții (CNA, Avocatul Poporului, Compania „TRM”, PG)
 - conform prevederilor legale
 - practică vicioasă pentru independența și continuitatea activității entității publice
- ❑ **Pe etape** - 15 instituții
 - asigură o continuitate
 - reduce din influențele asupra conducerii entității
- ❑ **Circumstanțe din practică** - Consiliul Concurenței

Cerințe specifice de educație, experiența de muncă și independența politică

- ❑ Lipsește **toate 3 cerințe** în actele normative ale ASP, CNAS, CNAM, IF
- ❑ Lipsește cerința specifică de **educație** pentru CNPF
- ❑ Lipsește cerința privind **independența politică** în cazul SFS și SV

Numirea membrilor activi politic cu doi ani înainte

- Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică
- Banca Națională a Moldovei
- Curtea Constituțională
- Compania Națională de Asigurări în Medicină
- Consiliul Audiovizualului
- Consiliul Concurenței
- Curtea de Conturi

Mandatul organului de conducere

- Lipsește durata mandatului** pentru conducerea Agenției Servicii Publice
- Număr nelimitat** de mandate pentru persoanele din conducerea - ASP, CNAS, CNAM, IGP, IF, SV, BNM, SFS
- Posibilitatea **numirii după o pauză** de mandat - Consiliul Concurenței, CNPF și CSM

II

Destituirea persoanelor numite

Destituirea membrilor organelor de conducere

- ❑ Prevederi neuniforme ale cadrului normativ
- ❑ Temeiuri exprese și justificative de destituire din funcție – 14 instituții
- ❑ Nu sunt indicate motivele de destituire – ASP
- ❑ Nu sunt reglementate exhaustiv și detaliat toate temeiurile / temeiuri "nejustificative" – 5 instituții
- ❑ Exemplu temeii nejustificativ – „Președintele și secretarul pot fi demiși, în cazul pierderii încrederii Consiliului de Supraveghere” (TRM)
- ❑ Lipsește temeiul de destituire (revocare) în cazul abuzurilor și ilegalităților – ANRE, Consiliul Concurenței, Curtea de Conturi

III

Suveranitatea și bazele constituționale

Baza legală în Constituția Republicii Moldova

- ❑ garanție suplimentară de independență pentru 5 instituții - Avocatul Poporului, Curtea Constituțională, CSM, Curtea de Conturi, PG
- ❑ lipsa normelor constituționale nu neapărat reduce din independența unei instituții

Bugetul instituțiilor publice

- ❑ Nici pentru o instituție evaluată **Constituția RM nu definește** formarea bugetului
- ❑ IGP, SFS, SV – bugetul este **parte componentă a bugetelor ministerelor** de resort
- ❑ 17 instituții - au buget aprobat **separat** în bugetul de stat, fie instituțiile își aprobă **propriul buget**
- ❑ 7 instituții - sunt finanțate din mai **multe surse**

Personal și organizarea internă

- ❑ toate instituțiile evaluate sunt responsabile exclusiv de personalul propriu și angajări
- ❑ 10 instituții nu au autoritatea de a decide cu privire la organizarea lor internă
- **De regulă**, efectivul limită al acestor instituții și structura organizatorică se aprobă prin hotărâre a Parlamentului, a Guvernului sau prin ordin al ministrului responsabil, fie chiar a Secretarului general al Guvernului

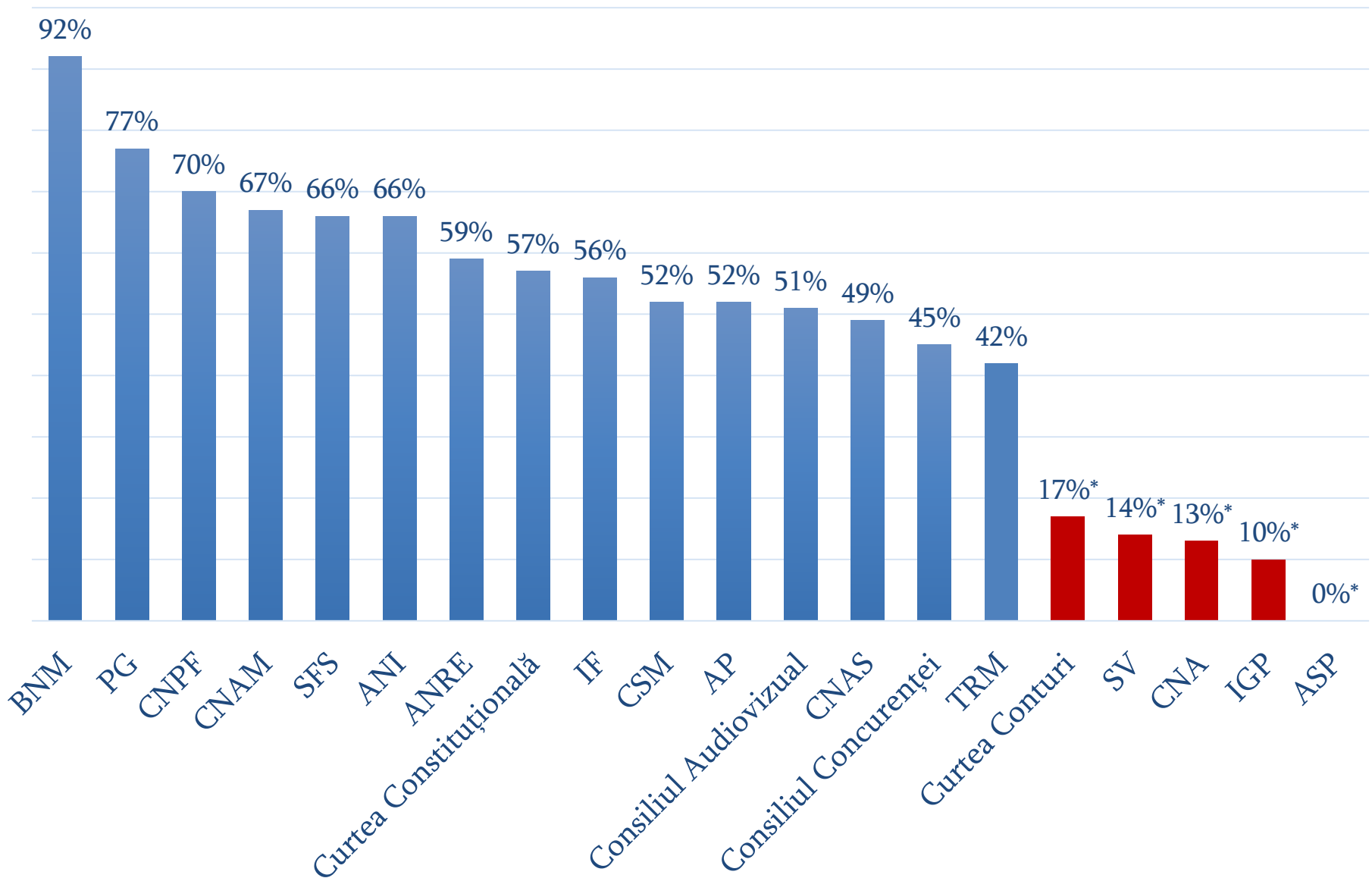
IV

Venitul persoanelor numite și angajaților

Metodologie și surse

- ❑ **Informații publice** - declarațiile de avere și interese personale ale conducerii instituțiilor, rapoartele anuale ale instituțiilor
- ❑ **Răspunsurile** la cererile de acces la informație:
 - *nu au răspuns / au refuzat să furnizeze informațiile: Curtea de Conturi, SV, CNA, IGP și ASP*
- ❑ Evaluarea și punctajul acordat instituției în baza unei **formule prestabilite**:
 - *conform principiului „salariile mai mari duc la o independență mai mare”, și*
 - *reieșind din corelația salariilor între categoriile de salariați în cadrul unei instituții și între instituții*

Clasamentul instituțiilor conform salarizării



Salariile medii brute lunare a conducerii instituțiilor publice

Salariul	Instituția publică
> 150 mii lei	Banca Națională a Moldovei
> 50 mii lei	Comisia Națională a Pieței Financiare
30 – 40 mii lei	Agencia Națională pentru Reglementare în Energetică Serviciul Fiscal de Stat Curtea Constituțională Compania Națională de Asigurări în Medicină Procuratura Generală Consiliul Superior al Magistraturii Autoritatea Națională de Integritate
20 – 30 mii lei	Serviciul Vamal Compania ”Teleradio – Moldova” Centrul Național Anticorupție Curtea de Conturi Avocatul Poporului Inspeția Financiară
15 – 20 mii lei	Casa Națională de Asigurări Sociale Consiliul Audiovizualului Consiliul Concurenței Inspectoratul General de Poliție

Salariile membrilor organelor de conducere

- ❑ sunt de **cel puțin 2 ori mai mari** ca salariul mediu lunar pe economie (pentru anul 2020 este 7 953 lei)
- ❑ **discrepanță mare** în salarizarea conducerii diferitor instituții, unele funcții remunerate dublu, triplu sau chiar înzecit în raport cu alte instituții
- ❑ salariul Președintelui Consiliului de Supraveghere TRM (inclusiv al Secretarului Consiliului de Supraveghere) este de **circa 4 ori mai mare** ca a membrilor Consiliului

Salarizarea managerilor de rang înalt

- ❑ **20 – 23 mii lei** în 7 instituții
- ❑ **> 30 mii lei** în PG (nemijlocit procurorii șefi de direcție în cadrul PG, PA și PCCOCS – în sensul metodologiei)
- ❑ **> 50 mii lei** în BNM
- ❑ **discrepanțe evidente** între salariile managerilor de rang înalt și conducere - 35% (TRM, BNM, CNPF), 43% (ANRE)
- ❑ **discrepanțe mici** de salarizare – 76% (IF), 85% (Consiliul Audiovizualului), 87% (Consiliul Concurenței, 90% (PG)

Salarizarea angajaților simpli

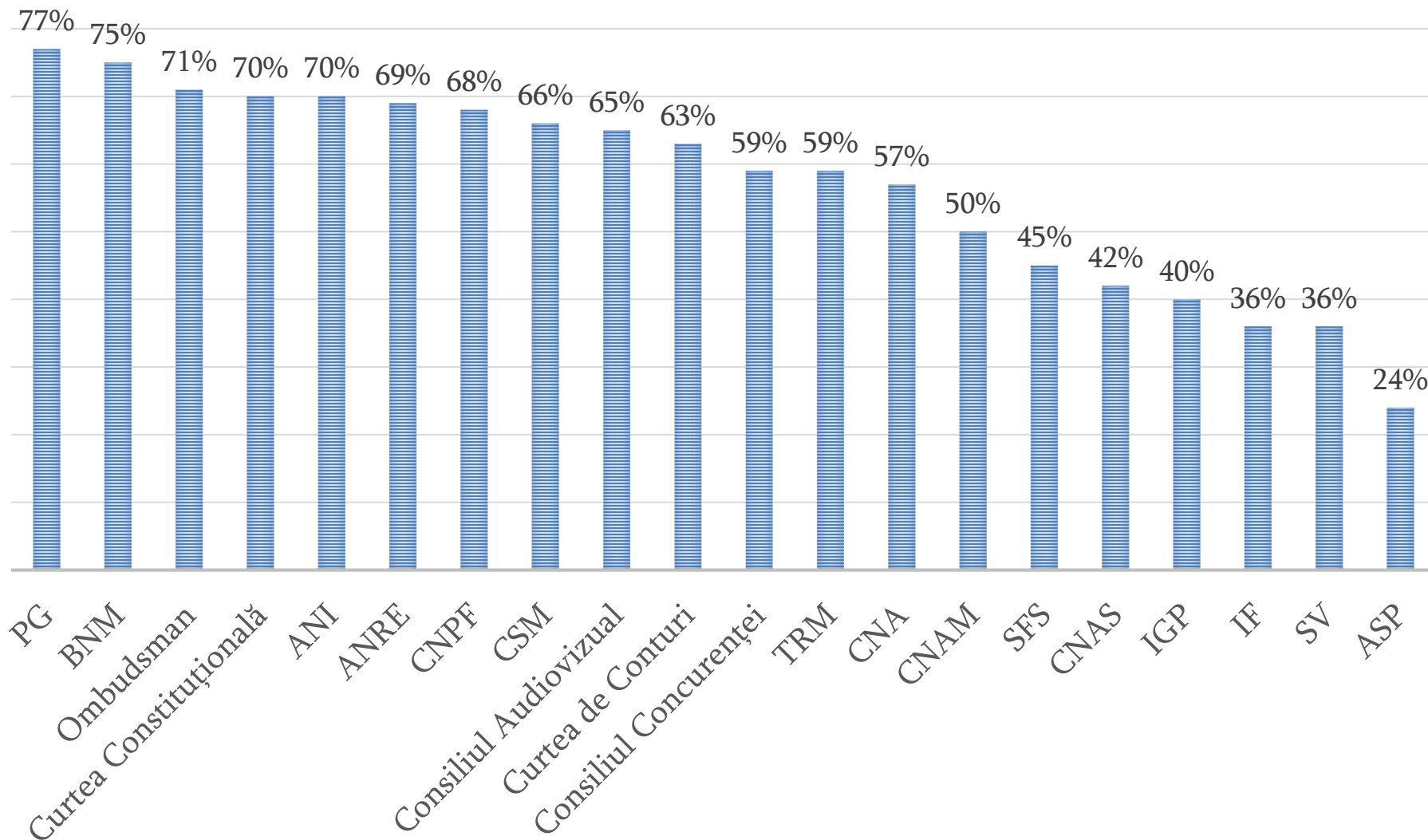
- ❑ cele mai mici salarii (6 – 7 mii lei) - angajații TRM, CSM, Curtea Constituțională

- ❑ cele mai mari salarii:
 - (11 – 16 mii lei) - angajații BNM, CNAM, SFS, IF, CNPF, Consiliul Audiovizualului, ANI (nemijlocit inspectorii de integritate)

 - 19 mii lei - procurori din procuraturile teritoriale

 - > 27 mii lei – procurori în PG, PA, PCCOCS

Potențialul de independență al instituțiilor publice



Remarci privind clasamentul

- ❖ nu neapărat instituția poziționată cel mai sus este cea mai independentă și invers
- ❖ cu cât o instituție corespunde mai mult indicatorilor din metodologie, cu atât mai mari sunt șansele să atingă un nivel înalt de independență
- ❖ independența instituțiilor nu ține doar de normele bune ale cadrului normativ
- ❖ independența se manifestă în decizii, activitatea nemijlocită a instituției, mai sunt și alți factori care pot influența
- ❖ reprezintă un instrument pentru evaluarea potențialului de independență, identificarea problemelor majore, obstacolelor și lacunelor
- ❖ reprezintă mai mult un punct de referință, comparație, discuții

RECOMANDĂRI

Recomandări

- Respectarea legislației privind accesul la informație
- Instituirea mecanismelor viabile de responsabilizare și răspundere ilegalității și abuzuri
- Consolidarea rolului consiliilor în verificarea deciziilor luate de conducerea entității
- Implicarea mai multor autorități publice la numirea membrilor organelor de conducere
- Revizuirea modalității de numire a șefilor adjuncți în cadrul instituțiilor influențate de Guvern / minister

Recomandări

- Comisii speciale de concurs (în locul comisiilor parlamentare)
- Audierea publică - instrument obligatoriu al procesului de selecție:
 - a. candidații cunoscuți publicului cu mult înainte;
 - b. informațiile despre candidați (CV, alte informații) comunicate publicului;
 - c. posibilitatea întrebărilor către candidați de la reprezentanții politici, public, mass-media, alte părți interesate;
 - d. live sau înregistrare audio/video și diseminarea publică;
 - e. posibilitatea experților din străinătate să participe la procedurile de audieri publice.

Recomandări

- Membrii organelor de conducere și adjuncții numiți și înlocuiți pe etape
- Cerințe specifice de educație, experiența de muncă, independența politică a candidaților – în toate actele normative
- Interzicerea candidaților la funcții de conducere dacă au fost implicați în ultimii 2 ani în activități politice
- Reglementa expres durata mandatului conducerii ASP
- Persoana numită anterior în organele de conducere a unei instituții - doar o singură dată numită pentru un nou mandat

Recomandări

- Reglementarea expresă, clară și justificativă a temeiurilor de destituire a membrilor organelor de conducere
- Oportună implicarea mai multor autorități publice în cazul destituirii conducerii
- Politică echilibrată de salarizare a membrilor organelor de conducere a instituțiilor
- Remunerarea motivatoare a angajaților simpli/de execuție din cadrul instituțiilor publice

MULȚUMESC PENTRU ATENȚIE !

Pentru informații suplimentare ne puteți contacta la:

office@viitorul.org

Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) “Viitorul”
Chisinau, str. Iacob Hincu 10/1 , MD – 2005, Republica Moldova

Tel (373 22) 22 18 44, Fax (373 22) 24 57 14

www.viitorul.org

INEKO

Institute for Economic and Social Reforms



www.viitorul.org