



RAPORT DE EVALUARE

Potențialul de independență al instituțiilor publice din Republica Moldova

Viorel PÎRVAN



RAPORT DE EVALUARE

Potențialul de independență al instituțiilor publice din Republica Moldova

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.

Opiniile reflectate în prezentul raport aparțin autorului și nu reflectă neapărat punctele de vedere ale INEKO și SlovakAid.



www.viitorul.org

INEKO

Institute for Economic and Social Reforms



Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul” este succesorul de drept al Fundației Viitorul, și păstrează în linii mari tradițiile, obiectivele și principiile de acțiune ale fundației, printre care se numără: formarea de instituții democratice și dezvoltarea unui spirit de responsabilitate efectivă printre oamenii politici, funcționari publici și cetățenii țării noastre, consolidarea societății civile și spiritului critic, promovarea libertăților și valorilor unei societăți deschise, modernizate și proeuropene. IDIS „Viitorul” reprezintă o instituție de cercetare, instruire și inițiativă publică, care activează pe o serie de domenii legate de: analiză economică, guvernare, cercetare politică, planificare strategică și management al cunoștințelor în Republica Moldova.

Institutul pentru Reforme Economice și Sociale (INEKO) este o organizație non-guvernamentală din Slovacia, creată în sprijinul reformelor economice și sociale care au scopul de a elimina barierele din calea dezvoltării pozitive pe termen lung a economiei și a societății slovace.

Asistența oficială pentru dezvoltare oferită de Republica Slovacia reprezintă un instrument intrinsec al politicii externe a Slovaciei, care, într-o mare măsură, conturează relațiile Slovaciei cu toți beneficiarii asistenței, precum și cu organizațiile internaționale relevante. Angajându-se în procesul de îndeplinire a Obiectivelor de dezvoltare ale mileniului, Slovacia și-a asumat responsabilitatea pentru dezvoltarea globală și susține eforturile de reducere a sărăciei depuse de țările în curs de dezvoltare în vederea promovării dezvoltării durabile a acestora.

Orice utilizare a unor extrase ori opinii ale autorului acestui studiu trebuie să conțină referință la IDIS „Viitorul”.

Pentru mai multe informații asupra acestei publicații ori asupra abonamentului de recepționare a publicațiilor editate de către IDIS, vă rugăm să contactați IDIS „Viitorul”.

Adresa de contact:

Chișinău, Iacob Hâncu 10/1, MD-2005, Republica Moldova

Telefon: (373-22) 21 09 32

Fax: (373-22) 24 57 14

www.viitorul.org

CUPRINS

LISTA DE ACRONIME	4
SUMAR.....	5
OPINIILE COMISIEI DE EXPERTI	6
I. SCOPUL ȘI METODOLOGIA CERCETĂRII	8
II. CLASAMENTUL POTENȚIALULUI DE INDEPENDENȚĂ AL INSTITUȚIILOR PUBLICE	11
III. CONSTATĂRILE PRINCIPALE ALE EVALUĂRII INDEPENDENȚEI INSTITUȚIILOR PUBLICE	12
1. Numirea organului de conducere și membrilor Consiliului de administrație.....	12
2. Destituirea persoanelor numite	15
3. Suveranitatea și bazele constituționale.....	16
4. Venitul persoanelor numite și angajaților	17
IV. CONCLUZII	21
V. RECOMANDĂRI	24
BIBLIOGRAFIE	27
ANEXA 1. REZULTATELE EVALUĂRII POTENȚIALULUI DE INDEPENDENȚĂ AL INSTITUȚIILOR PUBLICE DIN REPUBLICA MOLDOVA.....	29

Lista de acronime

AP	– Avocatul Poporului
ANRE	– Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică
ASP	– Agenția Servicii Publice
ANI	– Autoritatea Națională de Integritate
BNM	– Banca Națională a Moldovei
CNA	– Centrul Național Anticorupție
CNAS	– Casa Națională de Asigurări Sociale
CNAM	– Compania Națională de Asigurări în Medicină
CSM	– Consiliul Superior al Magistraturii
CNPF	– Comisia Națională a Pieței Financiare
TRM	– Teleradio - Moldova
IGP	– Inspectoratul General de Poliție
IF	– Inspekția Financiară
SFS	– Serviciul Fiscal de Stat
SV	– Serviciul Vamal

Sumar

Prezentul raport are ca scop evaluarea și informarea publicului despre potențialul de independență al instituțiilor publice-cheie din Republica Moldova și formularea recomandărilor pentru creșterea independenței instituțiilor publice. Clasamentul celor mai independente instituții publice reprezintă un instrument pentru evaluarea potențialului de independență a instituțiilor, identificarea problemelor majore, obstacolelor și lacunelor în modalitatea de organizare, constituire a organelor de conducere și activitatea instituțiilor publice. În plus, au fost formulate recomandări pentru sporirea independenței instituțiilor publice și ajutarea autorităților publice competente în eforturile de ridicare a nivelului de independență.

Astfel, conform raportului, majoritatea instituțiilor publice evaluate au acumulat mai mult de 1/2 din maximum de puncte disponibile conform metodologiei și peste media generală de 57% realizată de toate instituțiile, iar cinci din ele au obținut mai mult de 70% din puncte, pe primul loc fiind poziționată Procuratura Generală. Pe de altă parte, șapte instituții publice au acumulat până la jumătate din punctajul maxim, iar ultima clasată - Agenția Servicii Publice – a obținut doar 1/4 din punctele posibile conform metodologiei.

Rezultatele evaluării se datorează în mare parte cadrului normativ suficient de bun, care reglementează organizarea și funcționarea instituțiilor publice din Republica Moldova. Asupra punctajului final a influențat faptul aflării unor instituții sub controlul și influența directă a Guvernului sau a ministerului de resort, precum și refuzul unor instituții de a răspunde la cererea de acces la informație, fie de a furniza informațiile solicitate.

Numirea organelor de conducere comportă anumite carențe, care pot afecta independența instituțiilor publice. În speță, în puține cazuri este împărțită responsabilitatea de numire între mai mulți subiecți, iar comisiile parlamentare responsabile de desfășurarea concursurilor și selectarea candidaților, potrivit mandatului lor, nu reprezintă comisii reale de concurs, în care să fie implicate mai multe părți, nu doar deputați. În plus, audierea publică nu reprezintă un instrument obligatoriu al procesului de selecție pentru ocuparea funcțiilor de conducere în toate instituțiile publice, iar reglementările existente nu sunt aplicate totdeauna în practică, fie nu asigură desfășurarea unor audieri publice reale.

Într-un șir de acte normative, care reglementează organizarea și activitatea instituțiilor publice, lipsesc cerințe specifice de educație, privind experiența de muncă și privind independența politică a candidaților pentru funcția în organul de conducere a instituției. Suplimentar, rezultatele evaluării identifică în șapte instituții publice cazuri de numire în organele de conducere a membrilor care au fost activi politic cu doi ani înainte de a fi numiți.

Potrivit cadrului normativ, mandatul conducerii Agenției Servicii Publice nu este limitat, iar în opt instituții publice persoanele pot exercita funcția de conducere un număr nelimitat de mandate.

Pentru șase instituții publice nu sunt indicate temeuri exhaustive și detaliate pentru demiterea organelor de conducere, fie lipsesc motivele de destituire a acestora. În plus, pentru trei instituții publice

lipsească temeiuri exprese care ar da posibilitate destituirea (revocarea) din funcție a conducerii în caz de neexercitare adecvată a funcțiilor sau încălcarea prevederilor legale.

Informațiile furnizate de către instituțiile publice scot în evidență cinci entități unde venitul persoanelor numite și angajaților reprezintă un element important al independenței acestor instituții.

Analiza veniturilor brute medii lunare ale membrilor organelor de conducere ne arată că acestea depășesc cel puțin de două ori cuantumul salariului mediu lunar pe economie, dar și evidențiază decalajul semnificativ în politica de salarizare a conducerii diferitor instituții publice, unele funcții de conducere fiind remunerate dublu, triplu sau chiar înzecit în raport cu alte instituții. Au mai fost remarcate și discrepanțe evidente între salariile brute medii lunare ale managerilor de rang înalt și conducerea unor instituții publice.

Pentru majoritatea instituțiilor publice remunerarea angajaților simpli/de execuție este una demotivatoare. În șapte instituții publice salariul mediu brut lunar al angajaților este comparabil cu cuantumul salariului mediu lunar pe economie. Cele mai mici salarii medii brute lunare, care variază între șase și șapte mii de lei, le au angajații din Compania „Teleradio – Moldova”, Consiliul Superior al Magistraturii și Curtea Constituțională.

Opiniile comisiei de experți

O comisie din zece experți în diverse domenii și persoane notorii a analizat sumarul constatărilor de bază ale evaluării celor 20 de instituții publice și au formulat următoarele opinii și recomandări.

- E oportun de redenumit raportul și clasamentul pentru a sublinia că rezultatele arată de facto potențialul de independență a instituțiilor și nu independența reală existentă la moment. Or, independența instituțiilor nu depinde doar de prevederile normelor cuprinse în actele normative care reglementează organizarea și activitatea instituțiilor publice.
- Nu independența e problema cea mai mare, or, în Republica Moldova multe instituții publice sunt suficient de independente. Trebuie de analizat, căutat și pus accent de ce instituțiile publice nu funcționează în Republica Moldova. Mai degrabă e lipsa răspunderii pentru acțiunile unei instituții. Acestea au doar drepturi și nu au obligații. Ele nu răspund pentru abuzuri, nu există mecanisme eficiente de responsabilizare și tragere la răspundere, iar instituțiile se justifică cu fraza „adresăți-vă în instanța de judecată”, care în realitățile țării noastre este echivalentul de facto a lipsei unei posibilități reale de apărare împotriva ilegalităților instituțiilor publice.
- Metodologia trebuie perfecționată cu indicatori care să măsoare independența reală a instituțiilor, or, nu este posibil ca Procuratura Generală să fie cea mai independentă instituție din Republica Moldova, în contextul în care este cea mai criticată de către societate, politicieni și organizații internaționale.
- În străinătate indicatorii evaluați conform metodologiei sunt buni și pot arată nivelul independenței unei instituții publice. Însă, în Republica Moldova trebuie de luat în considerație relațiile personale,

aranjamentele economice și politice la numirea conducerii unei instituții, pentru a aduce ulterior beneficii financiare, politice și de altă natură unor decidenți politici, care coordonează din umbră sau cooperează cu șefii instituțiilor publice. Or, cele 20 de instituții publice selectate pentru evaluare sunt instituții cheie de colectare a fluxurilor financiare, în contextul unui stat capturat cum este Republica Moldova. În pofida acestor realități și remarci, această evaluare este binevenită și utilă. Ea se desfășoară după o anumită metodologie prestabilită, preluată din străinătate, iar rezultatele evaluării nu se pretind a fi adevărul absolut, neavând scopul de a investiga interesele tenebre.

- Evaluarea prezintă niște rezultate agregate, conform anumitor indicatori, care scoate în evidență anumite carențe în ce privește independența instituțiilor din Republica Moldova.
- Metodologia comportă mai multe probleme, care determină în final rezultatele evaluării și duc la niște concluzii aparent incorecte. Este cel puțin neclar cum Procuratura Generală se situează pe primul loc, iar Serviciul Fiscal de Stat la coada clasamentului.
- Potrivit evaluării, au fost comparate entități publice care nu puteau fi comparate apriori. Or, spre exemplu Serviciul Fiscal de Stat nu poate fi înființat în afara Guvernului, dar potrivit metodologiei, faptul subordonării Guvernului este depunctat. În speță, urmau a fi comparate instituții apropiate după natura lor și domeniul de activitate. La fel, nu este just de a pune în același rând instituțiile publice care sunt și care nu sunt reglementate în Constituție. Or, în legea supremă sunt prevederi despre instituțiile publice cheie, dar nu poate toate instituțiile să se regăsească în Constituție.
- Organele colegiale nu sunt necesare pentru instituțiile publice subordonate Guvernului, ci doar pentru acele instituții care evaluează anumite procese, cum este spre exemplu Curtea de Conturi, fiind o activitate în interesul tuturor puterilor din stat. Există anumite instituții publice unde nu conducerea entității este importantă ci nemijlocit angajații care exercită funcțiile. În speță, e mai important cum un inspector fiscal sau inspector de integritate exercită controlul fiscal sau al averilor demnitarilor, decât conducerea instituțiilor, care mai mult are un rol managerial. Respectiv, ar fi trebuit de analizat modul de numire al acestor inspectori, nu al conducerii instituțiilor nominalizate.
- Autorul trebuie să accentueze în metodologie că rezultatele evaluării nu neapărat cuantifică nivelul de independență, ci reprezintă mai degrabă o cercetare care îți oferă niște începuturi și punct de pornire pentru o analiză mai aprofundată.
- Poziția societății față de instituțiile publice evaluate nu este una favorabilă, mai bine spus, e una negativă. Procuratura Generală este criticată pentru incapacitatea de soluționare a dosarului „furtul miliardului”, dar și lipsa specialiștilor competenți, în special cu cunoștințe economice, care să se ocupe de un astfel de caz complex. Curtea de Conturi, după schimbarea conducerii, a dispărut în ultimii ani din spațiul public, iar puținele rezultate arată cum nu trebuie de activat. Inspekția Financiară are la moment un statut incert și se încearcă la moment reanimarea acestei instituții. Chiar dacă rezultatele evaluării prezintă pe primele poziții instituțiile care sunt și cele mai criticate și influențate politic, e oportun de a publica rezultatele obținute și de a avea discuții mai largi despre independența instituțiilor publice din Republica Moldova.

I. Scopul și metodologia cercetării

Nivelul de independență al instituțiilor publice-cheie din Republica Moldova a fost evaluat de Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul” cu suportul Institutului pentru Reforme Economice și Sociale (INEKO), în cadrul 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.

Potrivit evaluărilor internaționale¹, Republica Moldova este un stat cu tot mai puțină democrație, înregistrând punctaje scăzute la un șir de indicatori, precum independența sectorului justiției, lupta împotriva corupției², funcționalitatea instituțiilor publice etc. La fel, sondajele naționale³ evidențiază lipsa încrederii în instituțiile publice și un nivel scăzut al democrației în Republica Moldova.

Toate acestea au consecințe asupra calității vieții cetățenilor, soluționarea problemelor sociale, prestarea serviciilor necesare publicului, protecția și apărarea drepturilor populației. Una din soluțiile cheie este consolidarea independenței instituțiilor publice din Republica Moldova, reducerea influenței și controlului din partea puterii executive și politicului, dar și sporirea supravegherii publice asupra activității acestor instituții.

În același timp, independența instituțiilor are și anumite limite. Un grad inadecvat de independență poate duce la pierderea posibilității forțelor alese democratic să intervină în direcțiile de activitate a instituțiilor, ceea ce ar reduce semnificativ posibilitățile de reparare în caz de eșec al acestora. Este important de a avea un echilibru între independență și influență politică, prin stabilirea unor modalități de distribuire a influenței politice între mai mulți actori și de a o limita cu reguli exprese și clare, astfel încât riscul de abuz de către un grup restrâns de politicieni să fie minim.

Astfel, raportul are ca scop **evaluarea și informarea publicului despre potențialul de independență al instituțiilor publice-cheie din Republica Moldova** și formularea recomandărilor pentru creșterea independenței instituțiilor publice.

1 [Democracy Index 2019](#)

2 [Corruption Perceptions Index 2019](#)

3 [Barometrul Opiniei Publice 2019](#)

În acest sens, **au fost selectate 20 de instituții publice⁴ cu funcții de reglementare, control, prestări servicii și în sfera activității judiciare, care au fost evaluate în baza la 45 de indicatori, incluși în patru zone.** Potrivit metodologiei, evaluarea se bazează în mare parte pe prevederile cuprinse în actele normative, care reglementează modalitatea de organizare a instituțiilor, alegere/numire a organelor de conducere, revocarea din funcție. Suplimentar, au fost analizați indicatori care se referă la transparența proceselor de alegere a organelor de conducere, dar și au fost evaluate veniturile persoanelor numite și a angajaților instituțiilor.

	Autorități publice cu funcții de reglementare, control, prestări servicii și în sfera activității judiciare	Adresă web
1	Avocatul Poporului	www.ombudsman.md
2	Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică	www.anre.md
3	Agenția Servicii Publice	www.asp.gov.md
4	Autoritatea Națională de Integritate	www.ani.md
5	Banca Națională a Moldovei	www.bnm.md
6	Centrul Național Anticorupție	www.cna.md
7	Curtea Constituțională	www.constcourt.md
8	Casa Națională de Asigurări Sociale	www.cnas.md
9	Compania Națională de Asigurări în Medicină	www.cnam.md
10	Consiliul Audiovizualului	www.audiovizual.md
11	Consiliul Concurenței	www.competition.md
12	Consiliul Superior al Magistraturii	www.csm.md
13	Comisia Națională a Pieței Financiare	www.cnpf.md
14	Curtea de Conturi	www.ccrm.md
15	Compania „Teleradio – Moldova”	www.trm.md
16	Inspectoratul General de Poliție	www.politie.md
17	Inspekția Financiară	www.if.gov.md
18	Procuratura Generală	www.procuratura.md
19	Serviciul Fiscal de Stat	www.fisc.md
20	Serviciul Vamal	www.customs.gov.md

4 Prin instituții publice, în sensul prezentului raport, avem în vedere mai multe categorii de autorități publice, precum autorități administrative centrale, instituții publice în subordinea Guvernului, autoritățile administrative din subordinea ministerelor, autorități administrative autonome, autorități judecătorești și alte autorități publice.

Scorul (punctajul) maxim pentru o instituție, incluzând toate zonele constituie **29 de puncte**. Evaluarea fiecărei instituții variază de la 0% (cel mai slab) până la 100% (cel mai bun).

	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

Evaluarea a fost realizată în baza unei metodologii preluate de la Institutul pentru Reforme Economice și Sociale din Slovacia (INEKO), care a implementat un proiect similar în Republica Slovacă. Mai multe detalii despre metodologia utilizată și indicatorii evaluați le puteți găsi aici: [Democrația, independența și transparența instituțiilor publice-cheie din Moldova](#).

II. Clasamentul potențialului de independență al instituțiilor

Drept rezultat al evaluării a fost stabilit clasamentul potențialului de independență al instituțiilor publice-cheie din Republica Moldova. Poziția pe care o ocupă o instituție în clasament ar trebui să arate potențialul său de independență. Potrivit metodologiei aplicate, cu cât o instituție se află pe o poziție mai sus, cu atât este mai mic spațiul pentru influențe din exterior. Însă, nu putem considera o instituție extrem de independentă ca fiind lipsită de influențe și invers, nu putem considera o instituție lipsită de independență ca fiind totalmente controlată de politic și factorii de decizie din țară.

Plus la aceasta, întrucât există un grad de independență diferit pentru diferite categorii de instituții, **rezultatele evaluării și clasamentul reprezintă mai mult un punct de referință, comparație, discuții și nu neapărat o certitudine că instituția poziționată cel mai sus în clasament este cea mai independentă** și invers, cea clasată mai jos nu neapărat este lipsită de independență. În speță, cu cât o instituție corespunde mai mult indicatorilor din metodologie, cu atât mai mari sunt șansele ca aceasta în final să atingă un nivel înalt de independență. Însă, independența instituțiilor nu ține doar de normele bune ale cadrului normativ, dar se manifestă în decizii, activitatea nemijlocită a instituției. În plus, mai sunt și alți factori care pot influența sau chiar periclita independența unei instituții cu reglementări perfecte.

În esență, acest clasament reprezintă un instrument pentru evaluarea potențialului de independență a instituțiilor, identificarea problemelor majore, obstacolelor și lacunelor în modalitatea de organizare, constituire a organelor de conducere și activitatea instituțiilor publice. În plus, au fost formulate **recomandări pentru sporirea independenței instituțiilor publice și ajutarea autorităților publice competente în eforturile de ridicare a nivelului de independență.**

În rezultatul evaluării, **Procuratura Generală se situează pe prima poziție cu un scor de 77%**, urmează Banca Națională a Moldovei cu 75%, Avocatul Poporului cu 71%, Curtea Constituțională și Autoritatea Națională de Integritate cu 70%. La polul opus, **Agencia Servicii Publice ocupă ultimul loc în clasament cu 24%**. Totodată, încă cinci instituții publice din partea de jos a clasamentului nu au acumulat mai mult de 1/2 din numărul maxim de puncte. Este vorba despre Serviciul Vamal (36%), Inspekția Financiară (36%), Inspectoratul General de Poliție (40%), Casa Națională de Asigurări Sociale (42%) și Serviciul Fiscal de Stat (44%).

Media generală privind independența celor 20 de instituții publice – cheie evaluate **constituie circa 57%.**

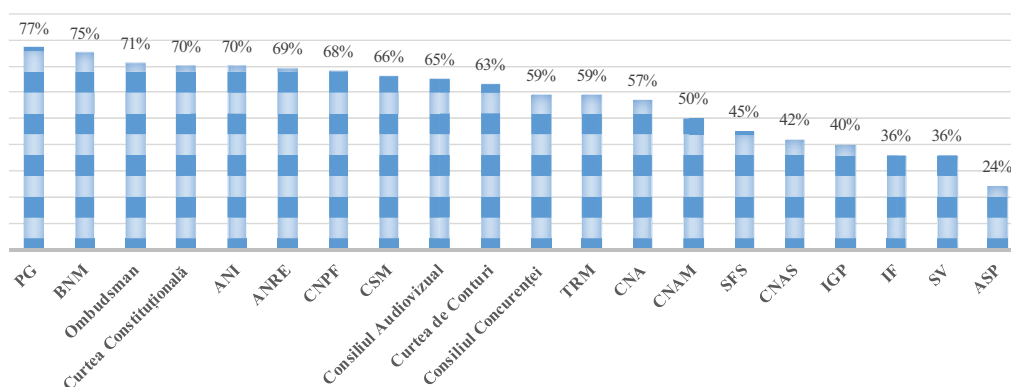


Diagrama 1. Clasamentul potențial de independență al instituțiilor publice

III. Constatările principale ale evaluării independenței instituțiilor

1. Numirea organului de conducere și membrilor Consiliului de administrație

Independența unei instituții este mai mare dacă aceste entități reprezintă organe colective sau dispun de organe colective - organul de conducere este format din mai multe persoane sau pe lângă organul executiv mai există și un Consiliu de administrație/supraveghere. Din cele 20 de instituții evaluate, 13 reprezintă/sau dispun de organe colective.

Reieșind din prevederile cadrului legal, **în toate cele 13 instituții cu organe colective conducerea entității nu participă la alegerea membrilor consiliului, iar membrii Consiliului de administrație nu sunt angajați ai entității.** În 12 instituții conducerea entității nu deține o poziție în Consiliu și doar în cadrul Băncii Naționale a Moldovei Guvernatorul este simultan și Președinte al Consiliului de supraveghere, fapt ce nu corespunde standardelor de independență.

Evaluarea a verificat dacă membrii organului de conducere și membrii Consiliului de administrație nu sunt înlocuiți simultan. Rezultatele arată că în 15 instituții publice acest proces are loc pe etape, fapt ce asigură o continuitate, dar și reduce din influențele asupra conducerii entității.

În privința Centrului Național Anticorupție și Avocatul Poporului, reglementările legale prevăd că adjuncții sunt numiți în funcție pe perioada mandatului directorului CNA, respectiv mandatului Avocatului Poporului. Referitor la Consiliul Concurenței, cadrul normativ nu indică expres, însă ultimele numiri arată că toți membrii practic au fost numiți simultan, respectiv vor finaliza mandatul simultan. În Compania „Teleradio – Moldova” mandatul directorilor generali adjuncți este valabil doar până la expirarea mandatului directorului general (ca remarcă: mandatele membrilor Consiliului de supraveghere de la TRM nu expiră în același timp). La fel, mandatul adjuncților Procurorului General se încheie odată cu mandatul Procurorului General.

Doar pentru trei instituții membrii organului de conducere sunt numiți în diverse moduri, cu implicarea diferitor autorități, care își împărtășesc responsabilitățile de numire (pe orizontală), fiind o modalitate de dispersare a eventualelor concentrări de influențe. Astfel, membrii Consiliului de Integritate al ANI sunt desemnați de către șase subiecți; judecătorii Curții Constituționale sunt numiți de către trei autorități publice distincte; în cadrul Consiliului Superior al Magistraturii o parte sunt membri de drept, o parte din membri sunt numiți de către Parlament, iar o parte sunt aleși de Adunarea Generală a Judecătorilor.

Doar în privința Autorității Naționale de Integritate și Procuraturii Generale membrii organului de conducere/Consiliului de administrație sunt aleși de mai mulți actori (pe verticală). În speță, Președintele ANI este numit în funcție de Președintele Republicii Moldova la propunerea Consiliului de Integritate, iar Procurorul General este numit în funcție de Președintele Republicii Moldova la propunerea Consiliului Superior al Procurorilor.

În privința mai multor instituții publice cadrul normativ prevede implicarea unor actori suplimentari în procesul de numire pe lângă autoritatea competentă de numire în funcție, cum este exemplul comisiilor parlamentare responsabile de desfășurarea concursurilor și selectarea candidaților propuși spre numire Parlamentului. Însă, în aceste cazuri este vorba de organe de conducere ale Parlamentului, formate potrivit principiului proporționalității din aceeași majoritate a deputaților care iau deciziile și la nivelul Plenului Parlamentului, respectiv există de facto un singur actor real. Situația ar fi semnificativ diferită dacă s-ar forma comisii speciale de concurs, în care să fie implicați mai mulți actori, nu doar deputați, cu competențe și autoritate de decizie pentru a selecta candidații finali.

În 14 instituții anumite organisme colective sunt responsabile de numirea conducerii/consiliului entității, parțial în alte trei instituții (referitor la numirea consiliului), fapt ce diminuează pericolul influenței în cazul numirilor directe de către un actor individual. În cazul Agenției Servicii Publice, Inspecției Financiare, Serviciului Fiscal de Stat și Serviciului Vamal, de numirea organelor de conducere este împuternicit un subiect individual, de regulă un ministru sau Secretarul General al Guvernului în cazul Agenției Servicii Publice.

Un caz aparte îl reprezintă numirea Procurorului General. Deși acesta nu este numit de un organism colectiv, Consiliul Superior al Procurorilor, în calitatea sa de organism colectiv, are un rol determinant în numirea Procurorului General. Or, Președintele Republicii Moldova poate respinge o singură dată candidatura selectată, iar în cazul reconfirmării acestei candidaturi, Președintele are obligația să-l numească pe acesta în funcție.

În privința candidaților pentru funcția în organul de conducere al Agenției Servicii Publice, Casei Naționale de Asigurări Sociale, Companiei Naționale de Asigurări în Medicină și Inspecției Financiare, actele normative care reglementează organizarea și activitatea acestor instituții nu prevăd cerințele specifice de educație, privind experiența de muncă și privind independența politică a acestora. În cazul Comisiei Naționale a Pieței Financiare lipsește mențiunea în lege referitor la cerințele specifice de educație, iar în ce privește Serviciul Fiscal de Stat și Serviciul Vamal, cadrul normativ național nu stabilește cerințe specifice privind independența politică a candidaților. Pentru celelalte 13 instituții publice sunt prevăzute expres toate cele trei cerințe menționate mai sus.

Pentru 14 instituții evaluate audierea publică nu este parte a procesului de selecție pentru funcțiile organelor de conducere. Pentru trei instituții (Curtea Constituțională, Consiliul Superior al Magistraturii și Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică) audierea publică este caracteristică doar unor membri din organul colectiv de conducere. În același timp, pentru ocuparea funcțiilor de conducere în instituțiile precum Avocatul Poporului, Centrul Național Anticorupție și Procuratura Generală, au fost desfășurate audieri publice care se înscriu în noțiunea acestui instrument al procesului de selecție.

În privința acestui indicator (audierea publică) au fost verificate atât prevederile cadrului normativ, cât și ultimele practici de selectare și numire a candidaților în organele de conducere. Referitor la cazurile de examinare a candidaților în cadrul ședințelor plenare ale Parlamentului, au fost punctate situațiile în care au fost minim doi candidați pentru o funcție audiați de către Parlament, fiind oferită posibilitatea mai multor deputați să adreseze întrebări celor propuși spre numire (exemplu: Avocatul Poporului). În ce privește cazurile în care concursurile au fost desfășurate de către anumite comisii (parlamentare) sau chiar organe colective (Consiliul de Integritate, Consiliul de Supraveghere al TRM), s-a luat în considerare doar situațiile în care au fost desfășurate efectiv concursuri cu interviuri, întrebări pentru candidați,

transmise în direct sau înregistrate audio/video și diseminate public. Este important de a menționa că *prezența evaluare nu poate stabili corectitudinea concursurilor și selecțiilor, ci doar identifică dacă instrumentul audierii publice este utilizat* la numirea organelor de conducere a instituțiilor publice.

Un exemplu de normă legală, care indică expres asupra caracterului public al concursului, avem în art.17 alin.(3) și alin.(9) din Legea cu privire la procuratură nr.3/2016 „Etapa interviului se transmite online în timp real. Consiliul Superior al Procurorilor asigură accesul reprezentanților mass-media la ședința în care are loc interviul ... Intervievarea candidaților are loc în ședință publică”. Pe de altă parte, un șir de regulamente privind procedurile de selectare prin concurs a membrilor unor instituții publice (de regulă regulamente elaborare de comisiile parlamentare) indică expres că ședințele de interviuri ale candidaților se desfășoară cu ușile închise, la fel și ședințele de evaluare a candidaților. În practică, în unele cazuri, doar la inițiativa organizatorilor concursurilor se permite desfășurarea publică a ședințelor, cu participarea mass-mediei și altor părți, însă o astfel de decizie are un caracter subiectiv, sporadic, nefiind o normă obligatorie.

În timp ce majoritatea instituțiilor au reglementări expres referitor la durata mandatului organului de conducere, legislația nu limitează mandatul membrilor organelor de conducere în cazul Agenția Servicii Publice, Casa Națională de Asigurări Sociale, Compania Națională de Asigurări în Medicină, Inspectoratul General al Poliției, Inspecția Financiară, Serviciul Vamal. Totuși, cu excepția Agenția Servicii Publice, celor cinci instituții sus-menționate sunt aplicabile prevederile Legii cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică nr.199/2010, care limitează mandatul demnitarului la patru ani.

Totodată, în **11 instituții evaluate (suplimentar la cele șase sus-menționate sunt Banca Națională a Moldovei, Consiliul Concurenței, Comisia Națională a Pieței Financiare, Serviciul Fiscal de Stat, Consiliul Superior al Magistraturii), persoanele numite în organele de conducere pot exercita această funcție un număr nelimitat de mandate și ani.** Acest fapt comportă mai multe riscuri precum legăturile strânse cu politicul și factorii de decizie, eventuale abuzuri și lipsa răspunderii instituției, inclusiv scăderea eficienței în activitate. Pentru nouă instituții cadrul normativ autohton stabilește expres că numirea poate fi reînnoită o singură dată sau în general nu poate fi reînnoită.

Tot aici au fost identificate unele norme interpretabile în actele normative care reglementează organizarea Consiliului Concurenței și Comisiei Naționale a Pieței Financiare. Este indicat că membrii organelor de conducere al acestor instituții au dreptul la două mandate consecutive. Acest fapt presupune (ipotetic) că după expirarea celor două mandate consecutive, se face o pauză și din nou pot deveni membri în organele de conducere. Un alt caz este în privința Consiliului Superior al Magistraturii, fiind indicat expres că membrii CSM nu pot fi aleși pentru două mandate consecutive, dar nefiind interzisă ocuparea mandatului după o pauză de mandat.

În șapte instituții publice au fost identificate cazuri de numire în organele de conducere a membrilor care au fost activi politic cu doi ani înainte de a fi numiți (ANRE, BNM, Curtea Constituțională, CNAM, Consiliul Audiovizualului, Consiliul Concurenței, Curtea de Conturi). Ca remarcă, indicatorii analizați se referă doar la situațiile certe când un membru al organului de conducere a fost implicat doi ani de zile înainte în activitate politică, ceea ce a fost și punctat. Însă, de multe ori, persoanele numite sunt afiliate unui partid politic, nefiind membru al acestuia. Acestea au fost mereu promovate în diferite funcții din partea partidului, în spațiu public se vorbește despre apartenența acestora, dar nu este membru activ și nu avem posibilitatea de a proba și puncta aceste aspecte.

Unul din indicatorii evaluați presupune că membrii organului de conducere nu au voie să dețină anumite funcții după încheierea mandatului. Toate instituțiile au acumulat punctajul maxim. În speță, odată cu adoptarea Legii integrității nr.82/2017, au fost prevăzute restricții și limitări obligatorii pentru foștii agenți publici. Astfel, timp de un an de la încetarea mandatului unui fost agent public va fi evitată angajarea acestuia de către companie (dacă în calitate de agent public a avut atribuții directe de supraveghere și/sau control al companiei) și acordarea împuternicirilor de reprezentare în fața unei entități publice (dacă persoana a activat în cadrul acestei entități).

Suplimentar, a fost evaluat un indicator de transparență, care contribuie și la supravegherea publică a conducerii instituțiilor. Astfel, **doar o singură instituție (Agenția Servicii Publice) nu a adus la cunoștința publicului CV-urile membrilor organului de conducere, iar alte două instituții au omis să publice unele din CV-urile membrilor (CSM și TRM).**

2. Destituirea persoanelor numite

Pornind de la ideea că o instituție publică este mai puternică dacă temeiurile de destituire a conducerii/membrului Consiliului sunt prevăzute expres, clar și justificativ în cadrul normativ, evaluarea s-a axat pe identificarea următoarelor motive de destituire a conducerii entității: în cazul unei justificări exhaustive; în baza unei decizii a organului de control; în temeiul unei hotărâri judecătorești valide sau a îndeplinirii unei funcții incompatibile.

Rezultatele evaluării arată că **în 14 din cele 20 de instituții prevederile legale cuprind temeiurile sus-menționate de destituire a conducerii entității**. În cazul Curții Constituționale lipsește temeiul „în baza unei decizii a organului de control”, întrucât însăși Curtea are competența de a decide încetarea exercitării funcției de judecător al Curții Constituționale. Referitor la Compania Națională de Asigurări în Medicină, deși sunt prevăzute două temeiuri de mai sus, cadrul normativ nu reglementează exhaustiv toate temeiurile care pot apărea pentru demiterea conducerii, fiind formulată o normă generală „practică activități incompatibile cu postul de director”.

În privința Agenției Servicii Publice, Casei Naționale de Asigurări Sociale și Inspecției Financiare, legile lor de bază nu reglementează motivele referitor la destituirea organelor de conducere. Cu excepția Agenției Servicii Publice, normele generale de încetare a mandatului Casei Naționale de Asigurări Sociale și Inspecție Financiare sunt prevăzute în Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică nr.199/2000. La fel, dacă vorbim de Directorul general al Companiei „Teleradio-Moldova”, nu sunt detaliate temeiurile și cazurile de încetare a mandatului, iar în ce privește membrii Consiliului de Supraveghere, în lege sunt câteva temeiuri, dar insuficiente pentru a le numi „justificative”, plus sunt astfel de fraze precum „Președintele și secretarul pot fi demiși, în cazul pierderii încrederii Consiliului de Supraveghere”.

Analiza cadrului legal a scos în evidență și o problemă de concept și anume, în cazul unor instituții publice (ANRE, Consiliul Concurenței, Curtea de Conturi) lipsește un temei expres care ar da posibilitate organului de control de a destitui (revoca) din funcție în cazul în care membrul organului de conducere nu își exercită corespunzător funcțiile sau încalcă flagrant prevederile legale. În speță, pe de o parte, avem o independență mai mare a membrilor față de politic, dar pe de altă parte, nu există un echilibru, or politicianul nu are pârguri de a destitui din funcție în cazul în care membrii abuzează și comit ilegalități.

Pentru toate instituțiile publice evaluate, destituirea conducerii entității/membrului Consiliului de administrație nu este efectuată de mai multe autorități, fiind implicată doar o singură autoritate, de regulă autoritatea publică de supraveghere.

3. Suveranitatea și bazele constituționale

Doar cinci instituții evaluate au o bază legală în Constituția Republicii Moldova (Avocatul Poporului, Curtea Constituțională, Consiliul Superior al Magistraturii, Curtea de Conturi, Procuratura Generală). Existența normelor constituționale acordă o garanție suplimentară de independență instituțiilor publice.

Cel puțin în mod general, competențele de bază ale celor cinci instituții sus-menționate sunt definite în Constituția Republicii Moldova.

Cu excepția Consiliului Superior al Magistraturii, pentru celelalte patru instituții publice nominalizate, Constituția Republicii Moldova definește procedura de numire a conducerii entității. Însă, nici pentru o instituție publică Constituția nu definește procedura de numire a adjunctului conducerii entității.

Rezultatele evaluării arată că **nici pentru o instituție nu este necesară o majoritate „constituțională” (calificată) pentru alegerea conducerii entității sau a unui membru al organului de conducere.** De regulă, pentru numirea în organele de conducere de către organismele colective (ex: Parlament) este suficientă o majoritate simplă de voturi (ex: Hotărârea Parlamentului de numire în funcție se adoptă de majoritatea deputaților prezenți).

Nici pentru o instituție evaluată Constituția Republicii Moldova nu definește formarea bugetului entității. Totuși, pentru 17 instituții legislația stabilește expres că bugetul acestora este aprobat separat în bugetul de stat, fie instituțiile își aprobă propriul buget, fapt ce contribuie la o mai mare independență a instituțiilor. Doar în cazul Inspectoratului General al Poliției, Serviciului Fiscal de Stat și Serviciului Vamal bugetele instituțiilor au o altă modalitate de aprobare, în esență fiind parte componentă a bugetelor ministerelor de resort.

Suplimentar, a fost constatat că șapte instituții publice (Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică, Agenția Servicii Publice, Banca Națională a Moldovei, Consiliul Audiovizualului, Consiliul Concurenței, Comisia Națională a Pieței Financiare, Compania „Teleradio - Moldova”), conform reglementărilor exprese din cadrul normativ, sunt finanțate din mai multe surse (cu excepția fondurilor Uniunii Europene).

Referitor la Banca Națională a Moldovei, modificările recente ale cadrului normativ, care permite partajarea profitului BNM cu bugetul de stat, poate reduce din independența acestei instituții.

Toate instituțiile evaluate sunt responsabile exclusiv de personalul propriu și de ocuparea propriilor poziții manageriale. Însă, **zece autorități din cele 20 evaluate nu au autoritatea de a decide cu privire la organizarea lor internă (Agenția Servicii Publice, Autoritatea Națională de Integritate, Casa Națională de Asigurări Sociale, Compania Națională de Asigurări în Medicină, Consiliul Audiovizualului, Consiliul Concurenței, Inspectoratul General al Poliției, Inspekția Financiară, Serviciul Fiscal de Stat și Serviciul Vamal).** 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.

Nivelul de independență al instituțiilor depinde și de nivelul de influență al Guvernului asupra acestora. **Din cele 20 de instituții evaluate, șapte din ele sunt sub influența directă a Guvernului sau a ministerului de resort (Agenția Servicii Publice, Casa Națională de Asigurări Sociale, Compania Națională de Asigurări în Medicină, Inspectoratul General al Poliției, Inspekția Financiară, Serviciul Fiscal de Stat și Serviciul Vamal).** În special, această influență se observă la numirea în organele de conducere, reglementarea organizării interne, dar și controlul exercitat asupra activității instituției. Totodată, în șase instituții numirea funcției de șef adjunct este în competența exclusivă a Guvernului sau a ministerului responsabil. Excepție face Compania Națională de Asigurări în Medicină, deoarece directorii adjuncți sunt numiți prin ordin de către directorul general al instituției.

În cadrul evaluării a fost punctat și faptul dacă entitatea este suverană în deciziile sale. În majoritatea actelor normative care reglementează organizarea și activitatea instituțiilor se menționează expres despre garanțiile de independență ale instituțiilor, autonomie față de orice autoritate publică. Un caz aparte le constituie cele șapte instituții sus-nominalizate, subordonate Guvernului sau ministerului de resort. Astfel, în calitatea lor de autorități administrative centrale, pe de o parte, acestea dispun de autonomie decizională în chestiunile ce țin de realizarea propriei misiuni, pe de altă parte, activitatea instituțiilor respective este supusă controlului de către Guvern sau ministerul responsabil.

4. Venitul persoanelor numite și angajaților

Indicatorii din această zonă sunt calculați conform informațiilor publice (ex: declarațiile de avere și interese personale ale conducerii instituțiilor) și răspunsurilor instituțiilor la cererile de acces la informație.

La data elaborării prezentului raport, **cinci instituții (Curtea de Conturi, Serviciul Vamal, Centrul Național Anticorupție, Inspectoratul General de Poliție și Agenția Servicii Publice) nu au răspuns la cererea de acces la informație/au refuzat să furnizeze informațiile privind salariul mediu brut lunar** al conducerii entității, adjunctului conducerii entității, managerilor de rang înalt, membrilor consiliului (dacă este aplicabil) și salariul mediu brut lunar al angajaților.

Evaluarea și punctajul acordat instituției pentru indicatorii sus-menționați este calculat în baza unei formule prestabilite, conform principiului „salariile mai mari duc la o independență mai mare”, dar și reieșind din corelația salariilor între categoriile de salariați în cadrul unei instituții și între instituții.

Rezultatele evaluării scot în evidență șase instituții care au acumulat mai mult de 60% din punctajul maxim pentru această zonă și anume: Banca Națională a Moldovei (92%), Procuratura Generală (77%), Comisia Națională a Pieței Financiare (70%), Compania Națională de Asigurări în Medicină (67%), Serviciul Fiscal de Stat (66%) și Autoritatea Națională de Integritate (66%).

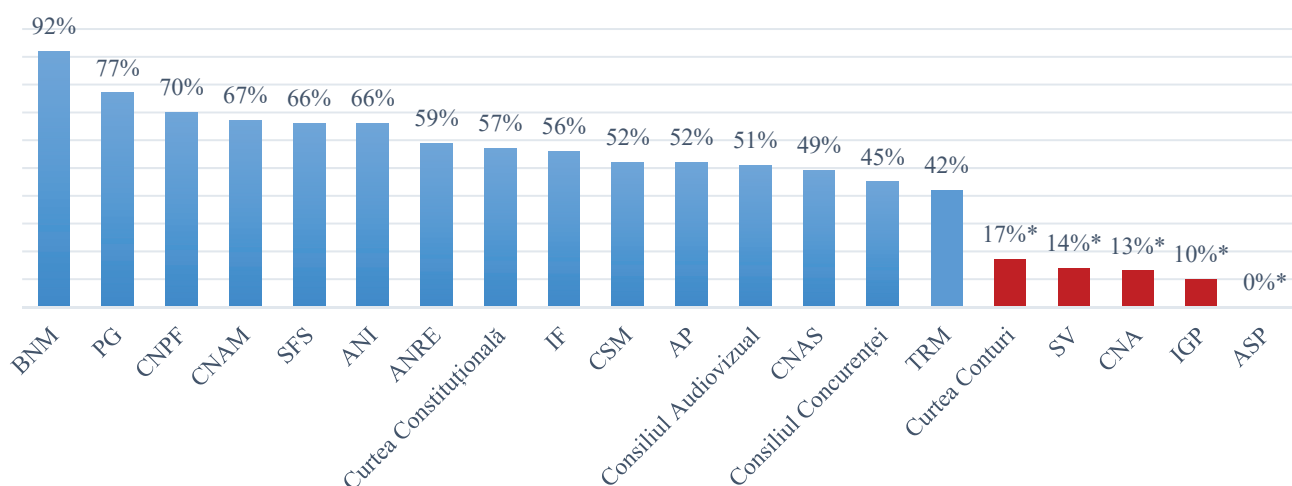


Diagrama 2. Clasamentul instituțiilor conform salarizării

* **Notă:** Salariile celor cinci instituții au fost calculate conform informațiilor publice disponibile, în mod special declarațiile de avere și interese personale ale conducerii acestor instituții publice (cu excepția Agenției Servicii Publice, deoarece lipsesc în totalitate informații publice).

Un salariu ridicat pentru conducerea unei instituții publice poate avea un rol important în independența persoanelor numite/alese față de factorii politici și eventuale beneficii financiare de la postul deținut. În plus, un salariu corespunzător poate atrage în funcție persoane cu un nivel înalt de cunoștințe și profesionalism. În speță, pe de parte, cel mai mare salariu îl deține Guvernatorul Băncii Naționale a Moldovei, urmat de Președintele Comisiei Naționale a Pieței Financiare. De salarii care variază între 30 – 40 mii lei beneficiază conducerea Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică, Serviciului Fiscal de Stat, Curtea Constituțională, Compania Națională de Asigurări în Medicină, Procuratura Generală, Consiliul Superior al Magistraturii, Autoritatea Națională de Integritate. Cele mai mici salarii variază între 15 – 20 mii lei și se referă la conducerea Inspectoratului General de Poliție, Consiliul Concurenței, Consiliul Audiovizualului și Casa Națională de Asigurări Sociale.

Tabel nr. 1. 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	Agenția 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 Inspekția Financiară
15 – 20 mii lei	Casa Națională de Asigurări Sociale Consiliul Audiovizualului Consiliul Concurenței Inspectoratul General de Poliție

În ce privește salariile adjuncților conducerii instituțiilor publice monitorizate, de regulă, acestea sunt puțin mai mici ca salariile conducerii, fie chiar identice, în dependență de un șir de factori care influențează salariul final (vechimea în muncă etc.), dar și de organizarea instituției publice, în speță cele care sunt conduse de organe colective (ex: Comisia Națională a Pieței Financiare, Consiliul Concurenței, Consiliul Audiovizualului).

Managerii de rang înalt din cadrul instituțiilor publice au un rol important, fiind responsabili nemijlocit de coordonarea și asigurarea realizării în practică a misiunii și activităților acestor instituții. Rezultatele evaluării arată un nivel ridicat al salarizării managerilor de rang înalt (20 – 23 mii lei) într-un șir de instituții precum Avocatul Poporului, Autoritatea Națională de Integritate, Curtea Constituțională, Compania Națională de Asigurări în Medicină, Consiliul Superior al Magistraturii, Comisia Națională a Pieței Financiare și Serviciul Fiscal de Stat. Cel mai bine e poziționat la acest capitol Banca Națională a Moldovei, unde managerii de rang înalt au un salariu peste 50 mii lei, urmată de Procuratura Generală, unde managerii de rang înalt (nemijlocit procurorii șefi de direcție în cadrul Procuraturii Generale, Procuraturii Anticorupție și Procuraturii pentru Combaterea Criminalității Organizate și Cauze Speciale – în sensul metodologiei) au un salariu peste 30 mii lei (în procuraturile teritoriale este peste 20 mii lei). Cel mai mic salariu mediu brut îl au managerii de rang înalt din cadrul Companiei „Teleradio – Moldova” și anume sub 10 mii lei.

Este important de a vedea și discrepanțele evidente între salariile brute medii lunare ale managerilor de rang înalt și conducerii unei instituții publice. Astfel, **cele mai mari decalaje în salarizarea subiecților sus-menționați le constatăm la Compania „Teleradio – Moldova” unde salariul mediu brut al managerului de rang înalt constituie doar 34% din salariul conducerii instituției, la Banca Națională a Moldovei (35%), la Comisia Națională a Pieței Financiare (35%) și la Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică (43%).** Pe de altă parte, avem instituții unde salariile managerilor de rang înalt constituie peste 75% din salariul mediu brut lunar al conducerii: Inspekția Financiară (76%), Consiliul Audiovizualului (85%), Consiliul Concurenței (87%), Procuratura Generală (90%).

În ce privește instituțiile cu organe de conducere colective (format din mai multe persoane sau pe lângă organul executiv mai există și un consiliu de administrație/supraveghere), există unele momente specifice de salarizare pentru Compania „Teleradio – Moldova”, care pot reprezenta anumite carențe

pentru această instituție publică. În speță, salariul mediu brut lunar al Președintelui Consiliului de Supraveghere (inclusiv al Secretarului Consiliului de Supraveghere) este de circa patru ori mai mare ca remunerația medie lunară brută a membrilor Consiliului de Supraveghere.

O condiție esențială pentru buna funcționare a unei instituții publice o reprezintă remunerarea motivată a angajaților entității publice. Potrivit informațiilor furnizate de către instituții, **cele mai mici salarii medii brute lunare (variază între 6 – 7 mii lei) le au angajații din Compania „Teleradio – Moldova”, Consiliul Superior al Magistraturii și Curtea Constituțională.**

Pe de altă parte, **cele mai mari salarii (11 – 16 mii lei) le primesc angajații de la Banca Națională a Moldovei, din Compania Națională de Asigurări în Medicină, Serviciul Fiscal de Stat, Inspekția Financiară, Comisia Națională a Pieței Financiare, Consiliul Audiovizualului, inclusiv Autoritatea Națională de Integritate** (nemijlocit inspectorii de integritate – în sensul metodologiei). Doar în privința Procuraturii Generale salariile angajaților depășesc 27 de mii lei, fiind luat în considerație (în sensul metodologiei) salariul procurorilor în Procuratura Generală și Procuraturile Specializate (Procuratura Anticorupție și Procuratura pentru Combaterea Criminalității Organizate și Cauze Speciale). Iar salariile procurorilor din procuraturile teritoriale ajung la 19 mii lei, iar salariile angajaților de execuție/funcționari publici variază între 5 – 8 mii lei.

IV. Concluzii generale

- 1 Majoritatea instituțiilor publice evaluate (13) au acumulat în final un punctaj mai mare de 50% din maximum de puncte disponibile pentru indicatorii evaluați în conformitate cu metodologia aprobată. Aceste rezultate se datorează în mare parte prevederilor cuprinse în actele normative, care reglementează modalitatea de organizare a instituțiilor, alegere/numire a organelor de conducere, revocarea din funcție.
- 2 Rezultatele evaluării celor șapte instituții publice care au acumulat până la 1/2 din punctajul maxim (Agenția Servicii Publice, Serviciul Vamal, Inspekția Financiară, Inspectoratul General al Poliției, Casa Națională de Asigurări Sociale, Serviciul Fiscal de Stat, Compania Națională de Asigurări în Medicină) au fost influențate de faptul că acestea sunt sub controlul și influența directă a Guvernului sau a ministerului de resort, fapt ce diminuează din autonomia decizională. În plus, unele din aceste instituții au refuzat să răspundă la cererea de acces la informație/să furnizeze informațiile privind salariul mediu brut lunar al conducerii și mai multor categorii de angajați ai entității.
- 3 În 13 instituții publice organele de conducere sunt colective sau pe lângă organul executiv mai există și un consiliu cu atribuții de supraveghere, fapt ce sporește independența acestor instituții. În privința consiliilor de supraveghere este important să nu fie influențate de organul executiv al instituției, așa cum spre exemplu este cazul Guvernatorului Băncii Naționale a Moldovei, care este simultan și Președinte al Consiliului de supraveghere BNM.
- 4 În cadrul normativ autohton nu sunt uzuale cazurile de numire a organelor de conducere de către mai mulți subiecți, care își împărtășesc responsabilitățile de numire. Pe orizontală sunt numiți în diverse moduri membrii Consiliului de Integritate al Autorității Naționale de Integritate, judecătorii Curții Constituționale, o parte din membrii Consiliului Superior al Magistraturii. Pe verticală, cu implicarea mai multor actori, este numit Președintele Autorității Naționale de Integritate și Procurorul General. Deși, în mai multe cazuri cadrul normativ prevede implicarea comisiilor parlamentare responsabile de desfășurarea concursurilor și selectarea candidaților, de facto, avem doar un singur actor real și cu putere de decizie – Parlamentul.
- 5 Rezultatele evaluării arată că audierea publică, în calitate de instrument real a procesului de selecție, a fost desfășurată pentru ocuparea funcțiilor de conducere în instituțiile precum Avocatul Poporului, Centrul Național Anticorupție, Procuratura Generală, iar pentru Curtea Constituțională, Consiliul Superior al Magistraturii și Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică audierea publică este caracteristică doar unor membri din organul colectiv de conducere. Constatările se bazează atât pe prevederile cadrului normativ, cât și ultimele practici de selectare și numire a candidaților în organele de conducere, fiind luate în considerație doar situațiile în care au fost desfășurate efectiv concursuri cu interviuri, întrebări pentru candidați, transmise în direct sau înregistrate audio/video și diseminate public.
- 6 Numirea organelor de conducere de către un subiect individual, precum un ministru sau chiar Secretarul General al Guvernului, pe de o parte, e justificată în cazul unor instituții publice subordonate Guvernului/ministerului de resort, care activează într-un domeniu important (Serviciul Fiscal de Stat, Serviciului Vamal, Inspekția Financiară, Agenția Servicii Publice), dar, pe de altă parte, poate spori influența asupra acestei instituții publice. Opțiunea pentru diminuarea acestui pericol este ca anumite organisme colective să fie responsabile de numirea conducerii instituțiilor publice.

- 7 Practica numirii și înlocuirii simultane a conducerii și adjuncților instituțiilor publice este vicioasă pentru independența și continuitatea activității entității publice. De regulă, astfel de prevederi sunt incluse expres în actele normative care reglementează organizarea și funcționarea instituțiilor publice (Centrul Național Anticorupție, Avocatul Poporului, Compania „Teleradio – Moldova”, Procuratura Generală).
- 8 Lipsa cerințelor specifice de educație, privind experiența de muncă și privind independența politică a candidaților pentru funcția în organul de conducere a instituțiilor publice, poate facilita accesul în funcție a unor persoane aflate în conexiuni cu politicul sau alte grupuri de interese/decizionale. Lacunele respective au fost identificate în actele normative care reglementează organizarea și activitatea Agenției Servicii Publice, Casei Naționale de Asigurări Sociale, Companiei Naționale de Asigurări în Medicină și Inspecției Financiare. Suplimentar, în cazul Comisiei Naționale a Pieței Financiare lipsește mențiunea în lege referitor la cerințele specifice de educație, iar în ce privește Serviciul Fiscal de Stat și Serviciul Vamal, cadrul normativ național nu stabilește cerințe specifice privind independența politică a candidaților.
- 9 Rezultatele evaluării identifică în șapte instituții publice cazuri de numire în organele de conducere a membrilor care au fost activi politic cu doi ani înainte de a fi numiți (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).
- 10 Cadrul normativ nu limitează mandatul în timp al conducerii Agenției Servicii Publice, iar în opt instituții evaluate (Agenția Servicii Publice, Casa Națională de Asigurări Sociale, Compania Națională de Asigurări în Medicină, Inspectoratul General al Poliției, Inspecția Financiară, Serviciul Vamal, Banca Națională a Moldovei, Serviciul Fiscal de Stat,) persoanele numite în organele de conducere pot exercita această funcție un număr nelimitat de mandate. Suplimentar, în privința Consiliului Concurenței, Comisiei Naționale a Pieței Financiare și Consiliului Superior al Magistraturii, prevederile interpretabile ale cadrului normativ acordă posibilitatea, cel puțin ipotetică, după o pauză, la expirarea unui mandat/două mandate consecutive, aceleași persoane să devină din nou membri în organele de conducere. Toate aceste momente comportă mai multe riscuri precum legăturile strânse cu politicul și factorii de decizie, eventuale abuzuri și lipsa răspunderii instituției, inclusiv scăderea eficienței în activitate.
- 11 Prevederile cadrului normativ referitor la destituirea membrilor organelor de conducere nu este unul uniform. În timp ce pentru 14 instituții evaluate sunt reglementate temeiuri exprese și justificative de destituire din funcție, pentru Agenția Servicii Publice nu sunt indicate motivele de destituire a organelor de conducere, iar pentru unele instituții cadrul normativ nu reglementează exhaustiv și detaliat toate temeiurile care pot apărea pentru demiterea conducerii, fie temeiurile indicate sunt insuficiente pentru a le numi „justificative”.
- 12 Analiza cadrului legal a scos în evidență și o problemă de concept pentru Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică, Consiliul Concurenței, Curtea de Conturi, lipsind un temei expres care ar da posibilitate organului de control de a destitui (revoca) din funcție membrul organului de conducere care nu își exercită corespunzător funcțiile sau încalcă flagrant prevederile legale. Absența pârgurilor de destituire din funcție în cazul abuzurilor și ilegalităților afectează echilibrul necesar între independența instituțiilor și supravegherea obligatorie a acestora de către politic.
- 13 Existența unei baze legale în Constituția Republicii Moldova acordă o garanție suplimentară de independență instituțiilor publice precum Avocatul Poporului, Curtea Constituțională, Consiliul Superior al Magistraturii, Curtea de Conturi, Procuratura Generală. Însă, lipsa normelor constituționale nu reprezintă neapărat un factor determinant care să reducă din independența unei instituții, or, Constituția nu poate reglementa organizarea și funcționarea tuturor instituțiilor publice.

- 14 Independența și diversificarea surselor bugetare au un rol important în funcționarea eficientă a instituțiilor publice. Cu excepția Inspectoratului General al Poliției, Serviciului Fiscal de Stat și Serviciului Vamal, a căror bugete sunt parte componentă a bugetelor ministerelor de resort, celelalte instituții evaluate au buget aprobat separat în bugetul de stat, fie instituțiile își aprobă propriul buget. Suplimentar, șapte instituții publice (Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică, Agenția Servicii Publice, Banca Națională a Moldovei, Consiliul Audiovizualului, Consiliul Concurenței, Comisia Națională a Pieței Financiare, Compania „Teleradio - Moldova”), conform reglementărilor exprese din cadrul normativ, sunt finanțate din mai multe surse.
- 15 În timp ce toate instituțiile evaluate sunt responsabile exclusiv de personalul propriu și de ocuparea propriilor poziții manageriale, zece din ele nu au autoritatea de a decide cu privire la organizarea lor internă, iar alte autorități publice le aprobă efectivul limită al acestor instituții și structura organizatorică (Agenția Servicii Publice, Autoritatea Națională de Integritate, Casa Națională de Asigurări Sociale, Compania Națională de Asigurări în Medicină, Consiliul Audiovizualului, Consiliul Concurenței, Inspectoratul General al Poliției, Inspekția Financiară, Serviciul Fiscal de Stat și Serviciul Vamal).
- 16 Pornind de la principiul „salariile mai mari duc la o independență mai mare”, dar și reieșind din corelația salariilor între categoriile de salariați în cadrul unei instituții, rezultate evaluării evidențiază șase instituții unde venitul persoanelor numite și angajaților reprezintă un element important al independenței instituției – Banca Națională a Moldovei, Procuratura Generală, Comisia Națională a Pieței Financiare, Compania Națională de Asigurări în Medicină, Serviciul Fiscal de Stat, Autoritatea Națională de Integritate. Ca remarcă subliniem că tabloul final putea arată diferit dacă toate instituțiile evaluate, furnizau informațiile privind salariul mediu brut lunar al conducerii entității și diferitor categorii de angajați.
- 17 Salariile membrilor organelor de conducere a instituțiilor sunt cel puțin de două ori mai mari decât cuantumul salariului mediu lunar pe economie (pentru anul 2020 este 7 953 lei), fapt ce poate contribui la independența persoanelor numite în aceste funcții de conducere. Însă, observăm o discrepanță mare în salarizarea conducerii diferitor instituții publice, unele funcții de conducere fiind remunerate dublu, triplu sau chiar înzecit în raport cu alte instituții. În speță, pe de parte, cel mai mare salariu îl deține Guvernatorul Băncii Naționale a Moldovei (circa 160 mii lei), urmat de Președintele Comisiei Naționale a Pieței Financiare (circa 59 mii lei).
- 18 Rezultatele evaluării arată un nivel ridicat al salarizării managerilor de rang înalt (20 – 23 mii lei) într-un șir de instituții precum Avocatul Poporului, Autoritatea Națională de Integritate, Curtea Constituțională, Compania Națională de Asigurări în Medicină, Consiliul Superior al Magistraturii, Comisia Națională a Pieței Financiare, Serviciul Fiscal de Stat. Însă, cele mai mari salarii le au managerii de rang înalt din Banca Națională a Moldovei și Procuratura Generală. Au fost însă remarcate și discrepanțele evidente între salariile brute medii lunare ale managerilor de rang înalt și conducerea Companiei „Teleradio – Moldova” (salariul mediu brut al managerului de rang înalt constituie doar 34% din salariul conducerii instituției), Băncii Naționale a Moldovei (35%), Comisiei Naționale a Pieței Financiare (35%) și Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică (43%). În ce privește Compania „Teleradio – Moldova” mai notăm că salariul mediu brut lunar al Președintelui Consiliului de Supraveghere (inclusiv a Secretarului Consiliului de Supraveghere) este de circa patru ori mai mare ca remunerația medie lunară brută a membrilor Consiliului de Supraveghere, fapte care pot reprezenta anumite carențe pentru această instituție publică.
- 19 Pentru un șir de instituții publice salarizarea angajaților simpli reprezintă o problemă majoră, care se răsfrânge nemijlocit și asupra bunei funcționări a entității publice. Angajații din șapte instituții publice evaluate primesc un salariu mediu brut lunar comparabil cu cuantumul salariului mediu lunar pe economie, iar cele mai mici salarii medii brute lunare (variază între 6 – 7 mii lei) le au angajații din Compania „Teleradio – Moldova”, Consiliul Superior al Magistraturii și Curtea Constituțională.

V. Recomandări

- 1 Instituțiile publice trebuie să respecte legislația privind accesul la informație, să răspundă cererilor adresate și să furnizeze informațiile de interes public solicitate de persoanele fizice, persoanele juridice și alte părți interesate. În speță, Curtea de Conturi, Serviciul Vamal, Centrul Național Anticorupție, Inspectoratul General de Poliție și Agenția Servicii Publice au obligația să furnizeze informațiile de interes public privind salariul mediu brut lunar al conducerii entității și altor categorii de angajați.
- 2 Este actuală cerința instituirii unor mecanisme viabile de responsabilizare individuală și tragere la răspundere a funcționarilor instituțiilor publice pentru încălcările prevederilor legale și abuzurile comise. Viabilitatea acestor mecanisme depinde și de funcționalitatea eficientă a justiției în Republica Moldova, care trebuie să fie axată pe apărarea împotriva ilegalităților instituțiilor publice și funcționarilor săi.
- 3 Se recomandă măsurarea și publicarea regulată a rezultatelor activității instituțiilor publice în baza unor obiective și indicatori predefiniți. Acest fapt va spori și consolida controlul public asupra instituțiilor și va reduce din necesitatea controlului din partea politicienilor.
- 4 Pentru instituțiile publice care dispun de consilii de supraveghere (administrative) este importantă consolidarea rolului acestor consilii în verificarea deciziilor luate de conducerea entității. Pentru a corespunde standardelor de independență, consiliile de supraveghere nu trebuie să fie influențate de organul executiv al instituției, iar membrii consiliului să fie independenți de conducerea entității.
- 5 La numirea membrilor organelor de conducere este oportun de implicat mai multe autorități publice, care își împărtășesc responsabilitățile de numire pe orizontală în cazul organelor colective, fiind o modalitate de dispersare a eventualelor concentrări de influențe. Această recomandare se referă și la instituțiile publice autonome, aflate sub supravegherea Parlamentului, care are în prezent competența exclusivă de numire a membrilor în organele de conducere a Consiliului Concurenței, Curtea de Conturi, Comisia Națională a Pieței Financiare, Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică, Banca Națională a Moldovei.
- 6 Pentru instituțiile publice, inclusiv pentru cele subordonate Guvernului/ministerului de resort, care activează într-un domeniu important (Serviciul Fiscal de Stat, Serviciul Vamal, Inspekția Financiară, Agenția Servicii Publice), e importantă implicarea mai multor autorități publice pe verticală la numirea organului de conducere, inclusiv anumite organisme colective ar putea fi responsabile de numirea conducerii acestor instituții publice.
- 7 Ar fi oportună revizuirea modalității de numire în funcție a șefilor adjuncți în cadrul instituțiilor publice influențate direct de către Guvern sau a ministerul de resort, conform modelului Companiei Naționale de Asigurări în Medicină, unde directorii adjuncți sunt numiți prin ordin de către Directorul general al instituției.
- 8 Pentru a deveni subiecți reali în procesul de numire, comisiile parlamentare responsabile de desfășurarea concursurilor și selectarea candidaților propuși spre numire Parlamentului trebuie înlocuite cu comisii speciale de concurs, în care să fie implicați mai multe părți, nu doar deputați, cu competențe și autoritate de decizie pentru a selecta candidații finali.

- 9** Audierea publică trebuie să reprezinte un instrument obligatoriu al procesului de selecție pentru ocuparea funcțiilor de conducere în toate instituțiile publice. Reglementările existente în privința audierilor publice trebuie implementate obligatoriu în fiecare proces de selecție, iar acolo unde lipsesc astfel de reglementări, fie acestea nu asigură desfășurarea unor audieri publice reale (exemple: regulamente elaborare de comisiile parlamentare), e necesar de intervenit cu prevederi clare și detaliate. În speță, aceste reglementări trebuie să prevadă următoarele:
- a.** candidații trebuie cunoscuți publicului cu mult timp înainte;
 - b.** informațiile despre candidați (CV, alte informații) trebuie comunicate publicului larg;
 - c.** desfășurarea audierii publice cu posibilitatea de a pune întrebări candidaților de către reprezentanții politici, dar și publicului, mass-media, alte părți interesate;
 - d.** transmiterea în direct sau înregistrarea audio/video și diseminarea publică a audierilor;
 - e.** acordarea posibilității experților din străinătate să participe la procedurile de audieri publice.
- 10** Ar fi oportun ca ședințele de evaluare și acordare a punctajului candidaților să fie publice, fapt ce ar spori esențial transparența, dar și credibilitatea acestor concursuri publice.
- 11** Pentru a asigura o continuitate și a reduce din posibilele influențe, membrii organelor de conducere și adjuncții instituțiilor publice urmează să fie numiți și înlocuiți pe etape, nu simultan. În cazul Centrului Național Anticorupție, Avocatul Poporului, Compania „Teleradio – Moldova” și Procuratura Generală, sunt necesare intervenții în cadrul normativ, iar în cazul Consiliului Concurenței se impune ordonarea procesului pentru evitarea numirii simultane a membrilor.
- 12** Actele normative care reglementează organizarea și activitatea Agenției Servicii Publice, Casei Naționale de Asigurări Sociale, Companiei Naționale de Asigurări în Medicină și Inspecției Financiare urmează a fi completate expres cu cerințe specifice de educație, privind experiența de muncă și privind independența politică a candidaților pentru funcția în organul de conducere a instituțiilor publice. În cazul Comisiei Naționale a Pieței Financiare e necesar de menționat în lege cerințele specifice de educație, iar în ce privește Serviciul Fiscal de Stat și Serviciul Vamal, cadrul normativ național urmează să stabilească cerințe specifice privind independența politică a candidaților.
- 13** Actele normative care reglementează organizarea și activitatea instituțiilor publice urmează să fie completate cu prevederi exprese care să interzică candidaților la funcțiile de conducere implicarea în ultimii doi ani în activități politice ca membru al vreunui partid politic sau ca angajat în cadrul organelor permanente ale vreunui partid politic (un exemplu de astfel de normă se găsește în art.18 alin.(4) lit.f) din Legea cu privire la Centrul Național Anticorupție nr.1104/2002).
- 14** Este necesar de a reglementa expres durata în timp a mandatului organului de conducere a Agenției Servicii Publice. În plus, e oportun de a indica în actele normative (complementar normelor existente în Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică nr.199/2010) limita mandatului organului de conducere a Casei Naționale de Asigurări Sociale, Companiei Naționale de Asigurări în Medicină, Inspectoratului General al Poliției, Inspecției Financiare și Serviciului Vamal.
- 15** Recomandăm includerea în cadrul normativ național a prevederilor potrivit cărora persoana numită anterior în organele de conducere a unei instituții publice să poată fi numită pentru un nou mandat doar o singură dată sau în general să nu poată fi numită pentru un nou mandat în cadrul instituției publice respective. În speță, astfel de norme se impun pentru Agenția Servicii Publice, Casa Națională de Asigurări Sociale, Compania Națională de Asigurări în Medicină, Inspectoratul General al Poliției, Inspecția Financiară, Serviciul Vamal, Banca Națională a Moldovei, Serviciul Fiscal de Stat.

- 16 Pentru a exclude orice interpretare, actele normative în privința Consiliului Concurenței, Comisiei Naționale a Pieței Financiare și Consiliului Superior al Magistraturii, urmează să prevadă expres că la expirarea unui mandat/două mandate consecutive, aceleași persoane nu pot să devină din nou membri în organele de conducere a instituțiilor publice.
- 17 Pentru sporirea transparenței și supravegherii publice a conducerii instituțiilor, pe pagina web a Agenției Servicii Publice trebuie de publicat CV-urile membrilor organului de conducere, iar pe paginile web ale Consiliului Superior al Magistraturii și Companiei „Teleradio – Moldova” urmează să fie aduse la cunoștința publicului CV-urile tuturor membrilor organelor de conducere și supraveghere.
- 18 Prevederile cadrului normativ urmează să reglementeze expres, clar și justificativ temeiurile de destituire a membrilor organelor de conducere. În mod special, pentru Agenția Servicii Publice se impune indicarea motivelor de destituire a organelor de conducere, iar pentru Casa Națională de Asigurări Sociale, Compania Națională de Asigurări în Medicină, Inspekția Financiară și Compania „Teleradio-Moldova” sunt necesare reglementări exhaustive și detaliate privind toate temeiurile care pot apărea pentru demiterea conducerii.
- 19 La reglementarea motivelor de destituire a membrilor organelor de conducere este necesar de evitat formulările generale și interpretabile precum „practică activități incompatibile cu postul de director” sau „Președintele și secretarul pot fi demisi, în cazul pierderii încrederii Consiliului de Supraveghere”.
- 20 Pentru asigurarea unui echilibru între independență și supraveghere, cadrul legal în privința Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică, Consiliul Concurenței, Curtea de Conturi urmează să includă temeiuri exprese care ar da posibilitate destituirea (revocarea) din funcție a membrului organului de conducere care nu își exercită corespunzător funcțiile sau încalcă flagrant prevederile legale.
- 21 Ca și în cazul numirii, în cazul destituirii conducerii unei instituții publice, e oportună implicarea mai multor autorități publice, nu doar autoritatea publică de supraveghere, fiind necesară modificarea cadrului normativ în acest sens.
- 22 Este necesară o politică echilibrată de salarizare a membrilor organelor de conducere a instituțiilor publice pentru a evita discrepanțele majore existente la moment în salarizarea acestora. În plus, nivelul de salarizare trebuie să fie interdependent de performanțele atinse de instituție și nemijlocit conducerea entității publice.
- 23 Managerii de rang înalt din cadrul instituțiilor publice trebuie în continuare motivați financiar pentru a asigura realizarea în practică a misiunii și activităților acestor instituții, iar politica de salarizare trebuie să asigure un echilibru între salariul acestora și cel al conducerii instituțiilor publice, în mod special se referă la Compania „Teleradio – Moldova”, Comisia Națională a Pieței Financiare, Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică.
- 24 Recomandăm revizuirea salarizării membrilor Consiliului de Supraveghere din cadrul Companiei „Teleradio – Moldova” pentru a reduce din discrepanța majoră în raport cu salariul mediu brut lunar al Președintelui Consiliului de Supraveghere (inclusiv a Secretarului Consiliului de Supraveghere).
- 25 Este necesară remunerarea motivatoare a angajaților simpli/de execuție din cadrul instituțiilor publice pentru a asigura buna funcționare a instituțiilor și implicarea persoanelor cu un nivel înalt de profesionalism. În plus, trebuie de identificat instrumente de motivare și stimulare suplimentare (un exemplu ar fi acordarea sporului pentru performanță de către conducerea administrației, prevăzut de Legea privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar nr.270/2018 și Hotărârea Guvernului nr.1231/2018 pentru punerea în aplicare a prevederilor Legii nr.270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar).

Bibliografie

1. Constituția Republicii Moldova.
2. Legea cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul) nr.52/2014.
3. Legea pentru aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a Oficiului Avocatului Poporului nr.164/2015.
4. Legea cu privire la energetică nr.174/2017.
5. Hotărârea Parlamentului privind aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică nr.334/2018.
6. Hotărârea Guvernului privind constituirea Agenției Servicii Publice nr.314/2017.
7. Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate nr.132/2016.
8. Legea integrității nr.82/2017.
9. Hotărârea Parlamentului privind aprobarea structurii și a efectivului-limită ale Autorității Naționale de Integritate nr.9/2018.
10. Legea cu privire la Banca Națională a Moldovei nr.548/1995.
11. Legea cu privire la Centrul Național Anticorupție nr.1104/2002.
12. Hotărârea Parlamentului privind aprobarea structurii și efectivului-limită ale Centrului Național Anticorupție nr.34/2016.
13. Legea cu privire la Curtea Constituțională nr.317/1994.
14. Codul jurisdicției constituționale nr.502/1995.
15. Legea privind sistemul public de asigurări sociale nr.489/1999.
16. Hotărârea Guvernului cu privire la organizarea și funcționarea Casei Naționale de Asigurări Sociale nr.230/2020.
17. Legea cu privire la asigurarea obligatorie de asistență medicală nr.1585/1998.
18. Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Statutului Companiei Naționale de Asigurări în Medicină nr.156/2002.
19. Codul serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova nr.174/2018.
20. Hotărârea Parlamentului cu privire la aprobarea statutului, structurii organizatorice, devizului de cheltuieli și a cuantumului retribuirii lunare a membrilor și colaboratorilor Consiliului Coordonator al Audiovizualului nr.433/2006.
21. Legea concurenței nr.183/2012.
22. Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii nr.947/1996.

23. Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea Consiliului Superior al Magistraturii, aprobat prin Hotărârea Consiliului Superior al Magistraturii nr. 668/26 din 15 septembrie 2015.
24. Legea privind Comisia Națională a Pieței Financiare nr.192/1998.
25. Hotărârea CNPF cu privire la aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea Comisiei Naționale a Pieței Financiare nr.49/16 din 1.11.2018.
26. Legea privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a Republicii Moldova nr.260/2017.
27. Regulament de organizare și funcționare a Comitetului managerial din cadrul IPNA Compania „Teleradio – Moldova”.
28. Regulamentul cu privire la concursul pentru funcția de Director General al IP Compania „Teleradio-Moldova”.
29. Legea cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului nr.320/2012.
30. Hotărârea Guvernului cu privire la organizarea și funcționarea Inspectoratului General al Poliției nr.547/2019.
31. Legea privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne nr.288/2016.
32. Hotărârea Guvernului pentru punerea în aplicare a prevederilor Legii nr. 288 din 16 decembrie 2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne nr.460/2017.
33. Hotărârea Guvernului privind organizarea activității de inspectare financiară nr.1026/2010.
34. Legea cu privire la procuratură nr.3/2016.
35. Codul fiscal nr.1163/1997.
36. Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea Serviciului Fiscal de Stat nr.395/2017.
37. Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr.158/2008.
38. Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică nr.199/2010.
39. Legea bugetului de stat pentru anul 2020 nr.172/2019.
40. Legea privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar nr.270/2018.
41. Hotărârea Guvernului nr.1231/2018 pentru punerea în aplicare a prevederilor Legii nr.270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar.
42. Codul vamal al Republicii Moldova nr.1149/2000.
43. Legea cu privire la Serviciul Vamal nr.302/2017.
44. Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea efectivului-limită și a Regulamentului privind organizarea și funcționarea Serviciului Vamal nr.4/2007.
45. Ordinul Ministrului Finanțelor nr.117/2019 privind aprobarea Regulamentului de desfășurare a concursului privind selectarea directorului Serviciului Vamal.

Anexa 1. Rezultatele evaluării potențialului de independență al instituțiilor publice din Republica Moldova

Indicatorii	Pct. fără consiliu	Pct. cu consiliu	AP	ANRE	ASP	ANI	BNM	CNA	Curtea Constituțională	CNAS	CNAM	Consiliul Audiovizualului	Consiliul Concurenței	CSM	CNPF	Curtea de Conturi	TRM	IGP	IF	PG	SFS	SV
NUMIREA ORGANULUI DE CONDUCERE ȘI MEMBRILOR CONSILIULUI DE ADMINISTRAȚIE																						
Organul de conducere este format din mai multe persoane (Consiliu)	1,00		0,00	1,00				0,00	1,00			1,00	1,00	1,00	1,00	1,00		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
(R) Conducerea entității nu participă la alegerea membrilor Consiliului		0,33			0,33	0,33	0,33			0,33	0,33						0,33					
(R) Conducerea entității nu poate deține o poziție în Consiliu		0,33			0,33	0,33	0,00			0,33	0,33						0,33					
(R) Membrii Consiliului de administrație nu sunt angajați ai entității		0,33			0,33	0,33	0,33			0,33	0,33						0,33					
(R) Membrii organului de conducere nu sunt înlocuiți simultan	0,50	0,38	0,00	0,38	0,50	0,38	0,38	0,00	0,38	0,38	0,38	0,38	0,00	0,38	0,38	0,38	0,00	0,50	0,50	0,00	0,50	0,50
(R) Membrii Consiliului de administrație nu sunt înlocuiți simultan		0,13	0,00	0,13	0,00	0,13	0,13	0,00	0,13	0,13	0,13	0,13	0,00	0,13	0,13	0,13	0,13	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Membrii organului de conducere sunt numiți în diverse moduri (de diferite autorități)	0,50	0,50	0,00	0,00	0,00	0,50	0,00	0,00	0,50	0,00	0,00	0,00	0,00	0,50	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,50	0,00	0,00
(R) Conducerea entității este nominalizat (numit) de un organism colectiv	1,00	0,75	1,00	0,75	0,00	0,00	0,75	1,00	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	1,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Indicatorii	Pct. fără consiliu	Pct. cu consiliu	AP	ANRE	ASP	ANI	BNM	CNA	Curtea Constituțională	CNAS	CNAM	Consiliul Audiovizualului	Consiliul Concurenței	CSM	CNPF	Curtea de Conturi	TRM	IGP	IF	PG	SFS	SV
Membrii Consiliului sunt nominalizați (numiți) de un organism colectiv		0,25	0,00	0,25	0,00	0,18	0,25	0,00	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25	0,20	0,25	0,25	0,25	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
(R) Membrii organului de conducere sunt aleși de mai mulți actori	1,00	0,75	0,00	0,00	0,00	0,75	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,00	0,00	0,00
(R) Membrii Consiliului de administrație sunt aleși de mai mulți actori		0,25	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Candidații pentru funcția în organul de conducere trebuie să îndeplinească cerințele specifice de educație	0,33	0,33	0,33	0,33	0,00	0,33	0,33	0,33	0,33	0,00	0,00	0,33	0,33	0,33	0,00	0,33	0,33	0,33	0,00	0,33	0,33	0,33
Candidații pentru funcția în organul de conducere trebuie să îndeplinească cerințele specifice privind experiența de muncă	0,33	0,33	0,33	0,33	0,00	0,33	0,33	0,33	0,33	0,00	0,00	0,33	0,33	0,33	0,33	0,33	0,33	0,33	0,00	0,33	0,33	0,33
Candidații pentru funcția în organul de conducere trebuie să îndeplinească cerințe specifice privind independența politică a acestora	0,33	0,33	0,33	0,33	0,00	0,33	0,33	0,33	0,33	0,00	0,00	0,33	0,33	0,33	0,33	0,33	0,33	0,33	0,00	0,33	0,00	0,00
Membrii organului de conducere nu au voie să dețină anumite funcții după încheierea mandatului	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00

[illegible]

Indicatorii	Pct. fără consiliu	Pct. cu consiliu	AP	ANRE	ASP	ANI	BNM	CNA	Curtea Constituțională	CNAS	CNAM	Consiliul Audiovizualului	Consiliul Concurenței	CSM	CNPF	Curtea de Conturi	TRM	IGP	IF	PG	SFS	SV
(R) Destituirea conducerii entității numai la discreția organului de control	2,00	1,50																				
(R) Destituirea conducerii entității numai în cazul unei hotărâri judecătorești valide sau a îndeplinirii unei funcții incompatibile	3,00	2,25																				
Destituirea unui membru al Consiliului de administrație necesită o justificare		0,75	0,00	0,75	0,00	0,75	0,75	0,00	0,75	0,00	0,00	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
(R) Destituirea conducerii entității trebuie efectuată de mai multe autorități	1,00	0,75	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Destituirea membrului Consiliului de administrație trebuie efectuată de mai multe autorități		0,25	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
SUVERANITATEA ȘI BAZELE CONSTITUȚIONALE																						
Entitatea publică are o bază legală în Constituția Republicii Moldova	0,40	0,40	0,40	0,00	0,00	0,00	0,20	0,00	0,40	0,00	0,00	0,00	0,00	0,40	0,00	0,40	0,00	0,00	0,00	0,40	0,00	0,00
Procedura de numire a conducerii entității este definită în Constituția Republicii Moldova	0,20	0,20	0,20	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,20	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,20	0,00	0,00	0,00	0,20	0,00	0,00

Indicatorii	Pct. fără consiliu	Pct. cu consiliu	AP	ANRE	ASP	ANI	BNM	CNA	Curtea Constituțională	CNAS	CNAM	Consiliul Audiovizualului	Consiliul Concurenței	CSM	CNPF	Curtea de Conturi	TRM	IGP	IF	PG	SFS	SV
Procedura de numire a adjunctului conducerii entității este definită în Constituția Republicii Moldova	0,20	0,20	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Majoritatea constituțională este necesară pentru alegerea conducerii entității sau a unui membru al organului de conducere	0,40	0,40	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Formarea bugetului entității este definită în Constituția Republicii Moldova	0,40	0,40	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Competențele entității sunt definite în Constituția Republicii Moldova	0,40	0,40	0,40	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,40	0,00	0,00	0,00	0,00	0,40	0,00	0,40	0,00	0,00	0,00	0,40	0,00	0,00
Entitatea este înființată în afara influenței directe a Guvernului (entitatea nu este unul dintre organele centrale ale Guvernului)	1,00	1,00	1,00	1,00	0,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,00	0,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,00	0,00	1,00	0,00	0,00
Entitatea este suverană în deciziile sale	1,00	1,00	1,00	1,00	0,50	1,00	1,00	1,00	1,00	0,50	0,50	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,50	0,50	1,00	0,50	0,50
Bugetul entității este aprobat separat în bugetul de stat	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,00	1,00	1,00	0,00	0,00
Entitatea este finanțată din mai multe surse (cu excepția fondurilor UE)	1,00	1,00	0,00	1,00	1,00	0,00	1,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,00	1,00	0,00	1,00	0,00	1,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Indicatorii	Pct. fără consiliu	Pct. cu consiliu	AP	ANRE	ASP	ANI	BNM	CNA	Curtea Constituțională	CNAS	CNAM	Consiliul Audiovizualului	Consiliul Concurenței	CSM	CNPF	Curtea de Conturi	TRM	IGP	IF	PG	SFS	SV
Entitatea are autoritatea de a decide cu privire la organizarea sa internă	1,00	1,00	1,00	1,00	0,00	0,00	1,00	0,00	1,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,00	0,00	1,00	0,00	0,00
Numirea funcției de șef adjunct nu este în competența exclusivă a Guvernului	1,00	1,00	1,00	1,00	0,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,00	0,00	1,00	0,00	0,00
Entitatea este responsabilă exclusiv de personalul propriu și de ocuparea propriilor poziții manageriale (Alți actori nu sunt implicați în completarea personalului)	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
VENITUL PERSOANELOR NUMITE ȘI A ANGAJAȚILOR																						
(R) Salariul mediu brut lunar al conducerii entității	2,0	1,50	0,4	0,5	0	0,5	0,9	0,4	0,5	0,4	0,5	0,3	0,3	0,5	0,6	0,3	0,4	0,3	0,4	0,5	0,5	0,5
(R) Salariul mediu brut lunar al adjunctului conducerii entității	1,0	0,75	0,2		0	0,2	0,4	0,2		0,2	0,3	0,1	0,1		0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2
(R) Salariul mediu brut lunar al ofițerilor (managerilor) de rang înalt	3,0	2,25	1,1	0,8	0	0,9	1,3	0	1	0,7	1	0,6	0,6	0,9	0,8	0	0,5	0	0,8	1,1	1	0
(R) Salariul mediu brut lunar al membrilor Consiliului	0,0	0,75		0,4	0		0,4		0,3			0,2	0,2	0,3	0,4	0,3	0,1					
Salariul mediu brut lunar al angajaților	2,0	2,00	1,1	1,2	0	1,6	1,6	0	1	1,2	1,6	1,3	1,1	0,9	1,4	0	0,9	0	1,5	2	1,5	0
Total	29	29	20,60	20,00	7,00	20,20	21,70	16,6	20,20	12,20	14,60	18,70	17,00	19,20	19,70	18,20	17,00	11,50	10,50	22,30	13,00	10,40

