

Transparența cheltuielilor instituției Președintelui Republicii Moldova

Autori:

Dumitru Budianschi

Tatiana Savva

Ianuarie, 2018



Prezentul document a fost elaborat de Centrul Analitic Independent Expert-Grup în cadrul proiectului „Procesul bugetar în Republica Moldova: monitorizarea transparenței și promovarea controlului public” finanțat de Fundația Soros-Moldova.

Totodată, numai autorii sunt responsabili de afirmațiile din acest document, care nu sunt în mod necesar împărtășite de finanțator sau de persoanele care au făcut comentarii.

Expert-Grup nu adoptă poziții colective.

Cuprins

Introducere	4
Competențele Președintelui Republicii Moldova	5
Cheltuielile cu instituția Președintelui Republicii Moldova	6
Transparența activității și cheltuirii banilor de către Președinție	9
Transparența instituției Președintelui	9
Conferirea decorațiilor	13
Concluzii și recomandări	16

Lista de figuri

Figura 1 Evoluția cheltuielilor cu Aparatul Președintelui Republicii Moldova	7
Figura 2 Structura cheltuielilor Aparatului Președintelui Republicii Moldova	7
Figura 3 Numărul de beneficiari și cheltuielile anuale cu alocațiile pentru persoanele cu merite deosebite față de stat	14

Lista de tabele

Tabelul 1 Structura bugetului Aparatului Președintelui Republicii Moldova în 2016 și 2017	8
Tabelul 2 Documente publicate pe pagina web a Aparatului Președintelui Republicii Moldova, 2015- 2018	9
Tabelul 3 Câte călătorii ar fi putut fi realizate de 1.377 mln. lei, servicii aeriene?	10
Tabelul 4 Mărimea alocațiilor în funcție de tipul decorațiilor și numărul decorațiilor conferite în 2017	13

Introducere

Președinția este o instituție importantă în cadrul structurii autorităților publice din Republica Moldova. Pentru asigurarea executării competențelor sale, Președintele Republicii Moldova dispune de resursele materiale și financiare necesare alocate din Bugetul de Stat. Resursele destinate instituției Președintelui sunt gestionate de către Aparatul Președintelui Republicii Moldova, dar și de alte autorități publice.

Scopul acestei note este analiza cheltuielilor efectuate de către sau pentru instituția Președintelui, precum și transparența activității acesteia. În acest scop, în notă sunt prezentate succint competențele Președintelui și structura cheltuielilor efectuate de către Aparatul Președintelui Republicii Moldova. De asemenea, este evaluată transparența activității instituției Președintelui și sunt analizate aspectele ce țin de conferirea decorațiilor pentru merite deosebite față de stat.

Rezultatele analizei au scos în evidență mari deficiențe privind modul de alocare și transparență a cheltuielilor destinate instituției Președintelui. Modul actual de evidență al cheltuielilor destinate acestei instituții nu relevă toate cheltuielile. O parte din cheltuieli sunt efectuate de alte instituții și nu figurează la cheltuielile destinate Președinției. De asemenea, activitatea Președintelui nu este suficient de transparentă în comparație cu practicile altor Președinții și nu respectă în totalitate cerințele de transparență stabilite de cadrul legal autohton. Un alt subiect, care nu ține în mod direct de cheltuielile Președintelui, însă ține de competența acestuia este conferirea decorațiilor pentru merite deosebite față de stat. Și la acest subiect, Republica Moldova are mari deficiențe nu doar la transparența procesului, ci și la modul de reglementare.

Competențele Președintelui Republicii Moldova

Potrivit Constituției Republicii Moldova, Președintele țării deține funcții de reprezentare și ceremoniale. Totodată, funcția Președintelui crește substanțial și poate deveni hotărâtoare în momentele de criză politică sau alte situații de criză. În exercitarea competențelor sale, Președintele are următoarele atribuții (Constituția Republicii Moldova):

- Dizolvarea Parlamentului, în condițiile stipulate în Constituție (art 85);
- În domeniul politicii externe, acesta poartă tratative și participă la negocieri, încheie tratate internaționale în numele Republicii Moldova și le prezintă spre ratificare Parlamentului. La propunerea Guvernului acreditează și recheamă reprezentanții diplomatici și aprobă înființarea, desființarea sau schimbarea rangurilor misiunilor diplomatice, primește scrisorile de acreditare și de rechemare ale reprezentanților diplomatici ai altor state în Republica Moldova (art 86);
- În domeniul apărării, Președintele este comandantul suprem al forțelor armate, poate declara, cu aprobarea prealabilă a Parlamentului mobilizarea parțială sau generală, iar în caz de agresiune armată, poate lua măsuri pentru respingerea agresiunii, declara stare de război și informa, neîntârziat, Parlamentul (art 87);
- Alte atribuții, cum ar fi (art 88):
 - a) conferă decorații și titluri de onoare;
 - b) acordă grade militare supreme prevăzute de lege;
 - c) soluționează problemele cetățeniei Republicii Moldova și acordă azil politic;
 - d) numește în funcții publice, în condițiile prevăzute de lege;
 - e) acordă grațiere individuală;
 - f) poate cere poporului să-și exprime, prin referendum, voința asupra problemelor de interes național;
 - g) acordă ranguri diplomatice;
 - h) conferă grade superioare de clasificare lucrătorilor din procuratură, judecătorilor și altor categorii de funcționari, în condițiile legii; suspendă actele Guvernului, ce contravin legislației, până la adoptarea hotărârii definitive a Curții Constituționale;
 - i) exercită și alte atribuții stabilite prin lege.
- De asemenea, Președintele Republicii Moldova promulgă legi (art 93).

După cum se poate vedea rolul Președintelui în administrarea statului este destul de limitat, cu toate acestea, foarte important. Prin urmare, cheltuielile privind instituția Președintelui trebuie să asigure o bună capacitate de exercitare a atribuțiilor sale.

Cheltuielile cu instituția Președintelui Republicii Moldova

Orice instituție publică din Republica Moldova, inclusiv Președinția trebuie să se conformeze principiilor de bună guvernare¹ atunci când vine vorba despre cheltuirea banilor publici. Astfel, fiecare leu trebuie să fie cheltuit eficient, să contribuie la realizarea obiectivelor stabilite și, cel mai important, să respecte principiile de etică și integritate.

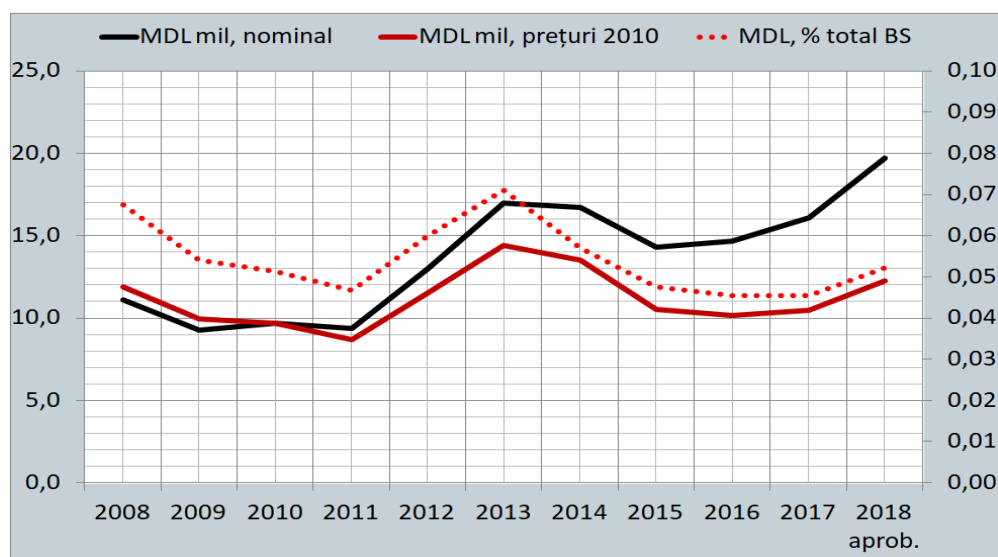
Volumul cheltuielilor aferente activității Președinției rezultă din competențele acesteia stipulate în Constituție, în prevederile prevăzute în Legea nr. 1111 din 11.03.1997 privind asigurarea activității Președintelui Republicii Moldova și reglementările generale privind sistemul finanțelor publice din Moldova. Principalele prevederi ale Legii nr. 1111 se referă la:

- a) Salariu, în conformitate cu Legea nr. 355-XVI din 23 decembrie 2005;
- b) Președintele Republicii Moldova este asigurat cu locuință de serviciu în municipiul Chișinău, dotată și amenajată special, cu o reședință de serviciu în satul Condrița și o vilă de serviciu în satul Holercani;
- c) Dispune de mijloace de transport auto cu destinație specială, iar în caz de necesitate, de elicopter amenajat special, destinat folosirii în comun de către conducerea statului;
- d) Pentru deplasările peste hotarele țării, Președintele beneficiază de rută specială de zbor;
- e) Președintele și membrii familiei lui beneficiază de asistență medicală specială gratuită, de serviciile unui medic personal și de dreptul la tratament balneo-sanatorial gratuit în instituțiile respective din țară;
- f) Președintele Republicii Moldova beneficiază de un concediu de odihnă anual de 36 de zile lucrătoare;
- g) Securitatea Președintelui și a membrilor familiei sale este asigurată de stat prin serviciile respective;
- h) Persoana care a ocupat (după expirarea mandatului, demisie, sau de imposibilitate definitivă de exercitare a atribuțiilor) funcția de Președinte al Republicii Moldova beneficiază de: (a) pensie (42% din suma tuturor plăților lunare ale Președintelui în exercițiu); (b) asistență medicală gratuită și, un tratament balneo-sanatorial anual gratuit (pe viață); (c) automobil, conform limitei stabilite de Guvern; (d) asigurare a securității (pe 4 ani); (e) birou și asistent personal (pe 4 ani).

În conformitate cu Legea nr. 1111, cheltuielile pentru executarea acestor prevederi sunt acoperite din mijloacele financiare și materiale ale Cancelariei de Stat, cu excepția celor destinate pensiei și salarizării. De asemenea, ținând cont de practicile existente, în analiza costului instituției Președintelui cheltuielile cu clădirile ce nu sunt trecute la balanța instituției, o parte din transport, paza și securitatea președintelui nu sunt acoperite de către Aparatul Președintelui, ci de Cancelaria de Stat. Astfel, atunci când discutăm despre cheltuielile privind instituția Președintelui trebuie să avem în vedere că cheltuielile înregistrate de Aparatul Președintelui Republicii Moldova nu reflectă costul total al acesteia. O bună parte din costuri sunt suportate de Cancelaria de Stat sau alte instituții, iar repartizarea acestora pe instituțiile beneficiare, inclusiv cele destinate Președintelui și/ sau Președinției nu sunt publice.

¹ *buna guvernare* – mod de a guverna prin care se asigură atingerea obiectivelor cu respectarea principiilor de transparență și răspundere, economicitate, eficiență și eficacitate, legalitate și echitate, etică și integritate. (Legea nr 229 din 23.09.2010 privind controlul financiar public intern).

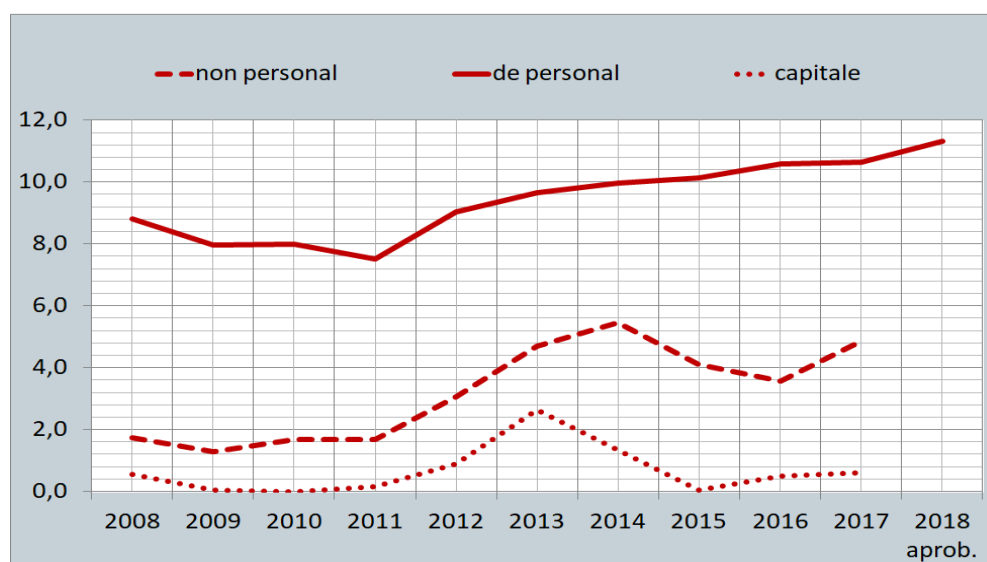
Figura 1 Evoluția cheltuielilor cu Aparatul Președintelui Republicii Moldova



Sursa: Baza de date BOOST și documentele de buget pentru anul 2017 și 2018

În continuare sunt prezentate cheltuielile care au fost acoperite din bugetul alocat direct Președinției, fără cele acoperite de Cancelaria de Stat. Începând cu 2008 aceste cheltuieli au variat în intervalul 0,045% - 0,071%, ca pondere în cheltuielile Bugetului de Stat (BS), cu o ușoară tendință de diminuare. În 2016-2017 ponderea a atins nivelul de 0,045% din BS, iar pentru anul 2018 se planifică o creștere de până la 0,057%. În același timp, în perioada anilor 2008-2017, cheltuielile Aparatului Președintelui RM în termeni nominali au înregistrat o tendință generală de creștere cu circa 45% față de 2008, iar în termeni reali - o reducere cu circa 12% (Figura 1).

Figura 2 Structura cheltuielilor Aparatului Președintelui Republicii Moldova



Sursa: Baza de date BOOST și documentele de buget pentru anul 2017 și 2018

De asemenea, din datele disponibile putem face o concluzie aproximativă privind nivelul cheltuielilor de personal și non-personal. Astfel, se poate observa că cheltuielile non-personal au avut o tendință generală de

creștere, după 2013, ponderea acestora practic s-a dublat. Din această cauză, ponderea cheltuielilor de personal s-a diminuat în perioada anilor 2008-2011 de la circa 80%, la mai puțin de 70% în 2017 (Figura 2). Cu părere de rău în cadrul acestei note nu putem evalua în ce măsură cheltuielile au fost sau nu justificate. Totodată, se poate observa că cheltuielile în termeni reali ale Aparatului Președintelui au rămas o perioadă mai lungă de timp, aproape neschimbate.

Tabelul 1 Structura bugetului Aparatului Președintelui Republicii Moldova în 2016 și 2017

Articole cheltuieli	2016	2017	Diferența +/-
I. Resurse total :	14.655,6	16.108,7	1.453,1
resurse generale	14.655,6	16.105,4	1.449,8
venituri colectate (prestarea serviciilor cu plata)		3,3	3,3
II. Cheltuieli și active nefinanciare	14.655,6	16.108,7	1.453,1
III. Cheltuieli	13.638,7	14.700,5	1.061,8
Cheltuieli de personal	10.598,3	10.646,0	47,7
Servicii	1.698,4	3.319,2	1.620,8
<i>Servicii informaționale si de telecomunicații</i>	150,9	292,2	141,3
<i>Servicii de locațiune</i>	82,0	91,9	9,9
<i>Servicii de transport</i>	47,2	173,8	126,6
<i>Servicii de reparații curente</i>	23,6	10,5	-13,1
<i>Deplasări de serviciu peste hotare</i>	476,0	1.361,4	885,4
<i>Servicii editoriale</i>	145,1	369,3	224,2
<i>Servicii de protocol</i>	689,6	908,3	218,7
<i>Servicii poștale</i>	33,9	51,2	17,3
<i>Servicii neatribuite altor aliniate</i>	50,0	60,7	10,7
Prestații sociale	1.341,9	735,3	-606,6
<i>Pensii de asistentă socială</i>	431,9	431,9	0,0
<i>Ajutoare bănești</i>	147,5	200,0	52,5
<i>Indemnizații la încetarea acțiunii contractului de muncă</i>	728,6	61,2	-667,4
<i>Indemnizații pentru incapacitatea temporară de muncă achitate din mijloacele financiare ale angajatorului</i>	34,0	42,3	8,3
IV. Active nefinanciare	1.016,9	1.408,2	391,3
Mijloace fixe	501,3	610,4	109,1
<i>Masini si utilaje</i>	345,4	577,4	232,0
<i>Unelte si scule, inventar de productie si gospodaresc</i>	104,7	10,5	-94,2
Stocuri de materiale circulante	515,6	797,8	282,2
<i>Produse alimentare</i>	96,9		-96,9
<i>Procurarea materialelor de uz gospodaresc si rechizitelor de birou</i>	275,6	329,1	53,5
<i>Procurarea altor materiale</i>	143,1	468,7	325,6

Sursa: Documentele bugetare pe anul 2016 și 2017

În 2017 cheltuielile Aparatului Președintelui au crescut cu circa 10% (nu include cheltuielile acoperite de Cancelaria de Stat și alte instituții). Cele mai mari creșteri le-a înregistrat grupa de servicii, care a crescut cu 1,6 milioane lei, aproape dublu față de 2016. În particular, cele mai mari creșteri din această grupă în formă absolută au fost înregistrate pentru deplasări în afara țării (de 2,8 ori), transport (3,7 ori), servicii editoriale (de 2,5 ori) și protocol (cu 32%). Reduceri au fost înregistrate, în special, la grupa de prestații sociale, la articolul *Indemnizații la încetarea acțiunii contractului de muncă*, de circa 667 mii lei. De asemenea, pe parcursul anului 2017 au fost procurate *Mașini si utilaje* în valoare de 232 mii.

Transparența activității și cheltuirii banilor de către Președinție

Fiecare Președinte de țară, odată ales, devine sau continuă să fie campionul mai multor cauze: educație pentru toți, reforma sistemului de sănătate, guvernare etică și democratică, verigă dintre guvern și legislativ în momente de criză, utilizând resursele disponibile pentru a îmbunătăți lucrurile în domeniile de interes. Pe lângă toate acestea, împreună sau individual, în ultimii ani, tot mai mulți președinți au devenit și promotori ai conceptului de transparență și guvernare deschisă în țările lor: Mary McAleese și Michael D. Higgins în Irlanda, Barack Obama în Statele Unite ale Americii, Joachim Gauck în Germania, Toomas Hendrik Ilves în Estonia etc.

Aceștia au început cu furnizarea informațiilor ce țin de activitatea lor profesională: programe de activitate, agenda zilnică cu indicarea întâlnirilor planificate, călătorii, diurne, premieri, grațieri, cheltuieli ș.a. pentru a asigura eficiența utilizării banilor publici, și nu în ultimul rând, pentru a păstra încrederea publicului în instituția pe care o reprezintă. La fel, au fost create mecanisme de control al conflictelor de interese, prin adoptarea regulamentelor proprii instituțiilor pe care le conduc.

După cum a fost menționat în capitolele precedente Președinția, ca și orice altă instituție publică trebuie să asigure cheltuirea banilor publici respectând principiile de transparență, răspundere, eficiență, eficacitate, economicitate, legalitate, echitate, etică și integritate. În cele ce urmează vom prezenta doar câteva situații, care ne-ar permite să evaluăm măsura în care Președinția respectă aceste principii.

Transparența instituției Președintelui

În 2017, într-o analiză a transparenței autorităților publice centrale², Aparatul Președintelui Republicii Moldova făcea parte din autoritățile cu cel mai jos nivel de deschidere a informației, alături de Curtea Constituțională, Autoritățile judecătorești și Procuratura Generală. Astfel, pagina oficială a Aparatului Președintelui ar fi trebuit să conțină 6 documente de buget. În Tabelul 2, putem vedea care dintre cele 6 sunt publicate și cum s-a schimbat situația față de perioada anterioară evaluării.

Tabelul 2 Documente publicate pe pagina web a Aparatului Președintelui Republicii Moldova, 2015-2018

Denumirea documentului	2015	2018
Bugetul instituției	Nu	Nu
Raport de activitate	Nu	Da
Raportul privind executarea bugetului autorității	Nu	Nu
Situațiile financiare (bilanțul, etc.)	Nu	Nu
Bugetele pe programe	Nu	Nu
Rapoarte de executare a programelor bugetare	Nu	Nu

Sursa: președinte.md

²https://www.expert-grup.org/media/k2/attachments/Transparența_bugetar_l_yn_institutiile_ui_Autoritățile_Publice_Centrale.pdf

Legea 181/2014 privind finanțele publice și responsabilității bugetar fiscale, prevede că Autoritățile Publice Centrale (art. 21, lit. (h) și (i)): asigură publicarea strategiilor sectoriale de cheltuieli și a bugetelor anuale pe domeniile de competență, precum și rapoartele privind implementarea acestora; asigură gestionarea alocațiilor bugetare și administrarea patrimoniului public, în conformitate cu principiile buneii guvernări. În urma analizei conținutului paginii web a Aparatului Președintelui Republicii Moldova s-a observat că aceasta nu conține informația despre bugetul instituției, executarea bugetului, situațiile financiare, bugetele pe programe, rapoartele de executare ale programelor bugetare. Nu este clar în ce măsură Președintele este implicat sau contribuie la strategiile sectoriale de cheltuieli. Toate împreună denotă faptul că pagina web a administrației prezidențiale deține un nivel inacceptabil de jos de publicare a documentelor de buget.

Pe de altă parte, pagina oficială a omologului său român, conține informațiile despre bugetul Administrației Prezidențiale atât aprobat, cât și executat³, pe categorii de cheltuieli. Mai mult, aceasta conține și *Lista funcțiilor specifice Administrației Prezidențiale, indemnizațiile lunare și salariile de bază aferente acestora*.

Același lucru este prezent și pe pagina oficială a Președintelui Estoniei, care prezintă bugetul instituției, cu descrierea detaliată a salariilor plătite angajaților, în funcție de statutul acestora.⁴ Raportul de executare al bugetului este un raport mai mare, unde este descrisă activitatea Președintelui pe parcursul anului calendaristic, indicate rezultatele obținute și modul în care au fost cheltuiți banii publici, detaliat pe categorii de cheltuieli. În Estonia pe pagina oficială a Președintelui Republicii sunt indicate informații privind limitele de cheltuieli pentru transport, telefonie și ghiduri despre limitele de utilizare ale automobilului de serviciu în scop personal și limitele de compensare la utilizarea automobilelor personale în scop de serviciu.⁵

Un subiect aparte la capitolul cheltuieli îl reprezintă și prezentarea informațiilor privind cheltuielile de transport și deplasările în interiorul și exteriorul țării. Deși informația privind volumul total al cheltuielilor pe aceste categorii sunt disponibile (însă nu pe pagina web a Președintelui), atunci pentru ce anume au fost cheltuiți banii informația nu este disponibilă nicăieri. Nu se cunoaște câte persoane, reprezentanți ai instituției sau nu, au călătorit, unde și câre a fost rezultatul vizitelor.

Tabelul 3 Câte călătorii ar fi putut fi realizate de 1.377 mln. lei, servicii aeriene?

Scopul vizitei	Destinația	Clasa Econom, număr călătorii		Clasa Business, număr călătorii
		La preț mediu minim	La preț mediu maxim	
de lucru	Sankt-Petersburg	393	338	67
oficial	Moscova	631	249	62
de lucru	Sochi	245	103	36
de lucru	Bruxelles	283	100	48
de lucru	Roma	230	198	74
oficial	Bacu	298	144	53
de lucru	Istambul	510	315	56
de lucru	Budapesta	208	133	56
de lucru	Minsk	318	145	75
de lucru	Biskek	119	83	19

³ <http://www.presidency.ro/ro/administratia-prezidentiala/transparenta-institutionala>

⁴ <https://www.kadriorg.ee/et/dokumendid/eelarve.html>

⁵ <https://www.kadriorg.ee/et/dokumendid/juhised-ja-eeskirjad.html>

oficial	Armenia	127	46	27
de lucru	Teheran	93	44	28
de lucru	Atena	239	212	74
Numărul mediu de călătorii		284	162	52

Sursa: Calculele au fost efectuate în baza calculării mediilor de preț pentru ofertelor comerciale de pe site-urile de specialitate.

Conform unui comunicat de presă publicat pe pagina web a Președintelui, acesta ar fi întreprins 14 călătorii peste hotarele țării, dintre care 3 au fost vizite oficiale, iar 11 vizite de lucru. Costul total al acestor călătorii conform datelor publicate pe pagina Agenției Achiziții Publice⁶ este de 1 milion 377 mii lei, dintre care 800 mii au fost cheltuiți pentru procurarea biletelor avia pentru călătorii, începând cu 15 iulie 2017. Însă, din această informație lipsesc datele despre câte persoane din staff-ul președintelui și/sau din afara Aparatului Președintelui l-au însoțit, cine a acoperit aceste cheltuieli. În Tabelul 3, a fost estimat numărul mediu de bilete de avion, dus-întors, care ar putut fi cumpărate de 1.377 milion de lei pentru deplasările peste hotare. Astfel, calculele de mai sus denotă faptul că din banii publici, Președintele ar fi putut să călătorească spre aceste destinații cu o delegație care, în mediu, să nu depășească 12 persoane, dintre care 2 persoane în clasa business și 10 în clasa econom. În același timp, conform articolelor din presă, se pare că acest număr ar fi fost depășit de mai multe ori: vizitele în Grecia și vizitele de lucru în Rusia. Trebuie să mai menționăm faptul că Președintele a mai călătorit de cel puțin 3 ori în scopuri personale, împreună cu familia, spre destinații pentru care costurile pentru o persoană de călătorie la clasa business depășesc salariul acestuia. Și deși au fost făcute explicații despre proveniența banilor pentru a achita costurile de călătorie, transport etc., nu ne rămâne decât să cerem o mai mare transparență în declararea intereselor sau ale potențialelor interese pe care persoanele fizice sau asociațiile de business le pot urmări prin oferirea acestor cadouri.

Revenind la exemplul Estoniei, pentru călătoriile de acest tip, sunt reglementate strict limitele de cheltuieli și modul de deplasare în cadrul vizitelor oficiale și de lucru, descrise într-un regulament tipizat. De exemplu, Președinta Republicii Estoniene a efectuat 14 vizite de lucru în 2017, cheltuielile pentru deplasări fiind de 33756 euro. Alte 7 călătorii au fost pentru participarea la diferite forumuri, la invitația organizatorilor, din care Republica Estoniană face parte. Structura raportului de executare a bugetului pentru anul 2017 al Administrației Prezidențiale a României, pe de altă parte, permite și aceasta o analiză a cheltuielilor pentru deplasările în străinătate și cele în interiorul țării.

O altă categorie de cheltuieli, care nu este una importantă ca pondere, dar sporește încrederea cetățenilor în instituția publică, ține de cheltuielile curente de tipul combustibililor, cheltuielile pentru telefonie, sau cele pentru procurarea aranjamentelor florale. Aceste informații nu sunt disponibile pe site-ul oficial al instituției. Limitat informații pe alte tipuri de cheltuieli pot fi obținute pe site-ul tender.gov.md. Astfel pentru aranjamente florale, Aparatul Președintelui Republicii Moldova a cheltuit 620 mii lei, sau aproape 31 mii euro. Lipsa informațiilor de acest tip poate duce la un nivel scăzut de încredere, dar și la o serie de discuții privind eficiența utilizării banului public.

⁶http://tender.gov.md/ro/contracte-atribuite?field_num_rul_procedurii_value=&field_operator_economic_value=&field_autoritatea_contractant_value=Aparatul+Pre%C8%99edintelui+Republicii+Moldova&field_obiectul_achizitiei_value=&field_cpv3_ca_tid=&field_data_documentului_value%5Bmin%5D%5Bdate%5D=&field_data_documentului_value%5Bmax%5D%5Bdate%5D=&field_raion_tid=All

Trebuie să menționăm pe site-ul Președintelui Republicii Moldova lipsesc informațiile despre achiziții, care ar trebui publicate conform cadrului legal existent.⁷ Nu sunt publicate planurile de achiziții, anual și trimestrial, anunțul de intenție și rapoartele de executare privind achizițiile publice. Prin comparație, în Estonia⁸ sunt publicate toate informațiile relevante cadrului de achiziții publice ale instituției, inclusiv link-ul către arhiva achizițiilor efectuate în anii trecuți, cu acces deschis la baza E-procurement Estonia⁹, unde poți vedea istoric, de la procurările de combustibil, servicii telefonice, până la serviciile de curățenie și costul decorațiunilor de Crăciun.

Cât de transparentă este activitatea Președintelui?

Despre activitatea unui Președinte și rezultatele acestuia putem deduce citind i) documentele de programe ale Președintelui, unde sunt descrise cauzele promovate, ii) raportul de activitate anual și iii) agenda acestuia.

Unul din cele mai importante documente despre activitatea Președintelui este Programul, în care sunt descrise cauzele care vor fi promovate și principalele domenii de intervenție, pentru a realiza promisiunile făcute în campania electorală. Acest document, ar trebui să aibă o natură strategică și să descrie acțiunile și termenii de îndeplinire. Pe site-ul Președintelui Republicii Moldova nu a fost identificat un program prezidențial.

Prin comparație, Președintele Turciei¹⁰, Irlandei¹¹, României¹², au fiecare câte un program prezidențial publicat, cu indicarea subiectelor de interes: guvern deschis, bună guvernare, educație, guvernare electronică, promovarea drepturilor omului etc. Acestea sunt urmate de programele de activitate, care la sfârșitul fiecărui an de mandat descriu rezultatele obținute¹³. De exemplu, în Irlanda sunt produse rapoarte pe subiecte de interes: etica în administrația publică, incluziunea femeilor, viața tinerilor irlandezi etc. Raportul de executare al bugetului, de obicei, conține și toate activitățile pe domenii de interes, dar și cheltuielile pentru acestea. În Federația Rusă se produce un plan anual de activități¹⁴, cu rapoarte anuale pe subiecte de interes a modului în care au fost realizate acțiunile planificate.¹⁵

Președintele Republicii Moldova publică raportul de activitate la secțiunea Presa/Comunicate de Presă, deși pe site există o rubrică dedicată rapoarte anuale. Acest document presupune descrierea activităților întreprinse și rezultatele obținute, descriere modului în care au fost cheltuiți banii publici pentru realizarea lor. Raportul de activitate publicat nu face legătură dintre activități și cheltuieli și nici rezultatele obținute.

Un alt element, care permite monitorizarea activității Președintelui este Agenda acestuia. Practica națională actuală presupune publicarea comunicatelor de presă, fără a avea o rubrică separată dedicată. Practicile

⁷ <http://lex.justice.md/md/360122/>

⁸ <https://www.kadriorg.ee/et/dokumendid/juhised-ja-eeskirjad.html>

⁹ <https://riigihanked.riik.ee/register/>

¹⁰ <https://www.tccb.gov.tr/en/presidency/projects/>

¹¹ <http://www.president.ie/en/the-president/vision-for-presidency>

¹² <http://www.presidency.ro/ro/presedinte/documente-programatice>

¹³ <http://www.president.ie/en/media-library/publications>

¹⁴ <https://udprf.ru/plan-grafik>

¹⁵ <https://udprf.ru/documents>

internaționale presupun nu doar publicarea agendei și a unui comunicat de presă, dar și alocuțiunea/discursul acestuia, cum este, de exemplu, în cazul majorității țărilor Europene (de ex., Irlanda¹⁶, Federația Rusă¹⁷, Iran¹⁸, la o rubrică dedicată, cu posibilitatea de a căuta evenimentele conform calendarului, dar și accesarea arhivelor, chiar și pentru Președinții anteriori.

Conferirea decorațiilor

Regimul și procedurile de conferire a distincțiilor de stat sunt reglementate prin următoarele acte legislative principale și completările la acestea:

- Legea nr. 1123 din 30.07.1992 cu privire la distincțiile de stat ale Republicii Moldova (republicată în MO161/03.12.02, art.1248);
- Legea nr. 190 din 8 mai 2003 cu privire la veterani;
- Hotărârea de Guvern nr. 1413 din 27.11.2003 cu privire la alocațiile de stat pentru merite deosebite față de stat;
- Hotărârea Parlamentului nr 533 din 13.07.1995 cu privire la drepturile cetățenilor Republicii Moldova decorați cu distincții de stat ale fostei U.R.S.S.;
- Decretul Președintelui nr 178 din 08.08.1992 cu privire la aprobarea Regulamentului despre modul de propunere pentru decorarea cu distincții de stat ale Republicii Moldova și de înmânare a acestor distincții;

În conformitate cu cadrul de reglementare existent la moment au dreptul la alocație nominală „beneficiarii de pensii sau alocații sociale de stat, stabilite conform legislației naționale” și sunt decorate cu distincții de stat în temeiul Legii nr.1123 sau persoanele decorate cu distincții de stat ale fostei U.R.S.S. echivalate cu distincțiile de stat ale Republicii Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr.533/1995. Suma alocațiilor în funcție de tipul decorațiilor (și celor echivalate acestora) sunt prezentate în Tabelul 4.

Tabelul 4 Mărimea alocațiilor în funcție de tipul decorațiilor și numărul decorațiilor conferite în 2017

Ordine și medalii	Mărimea alocației, lei	Acordate în 2017
Ordine		120
Ordinul Republicii	500	35
Ștefan cel Mare	500	1
Bogdan întemeietorul	100	9
Ordinul de Onoare	100	31
Gloria Muncii	100	44
Medalii		131
Meritul Militar	50	21
„Pentru Vitejie”	50	1
Meritul Civic	50	76
Nicolae Testemițanu	50	7
„Credință Patriei”, clasele I, II și III	50	26
Titluri onorifice		49

¹⁶ <http://www.president.ie/en/diary/2018-W06>

¹⁷ <http://en.kremlin.ru/events/president/news>

¹⁸ <http://www.president.ir/en/Archive>

Artist al Poporului	50	4
„Maestru în Artă”	50	5
Om Emerit	50	6
Artist Emerit	50	16
Meșter-Faur	50	18
Total		300

Sursa: Legea nr 190/2003, HG nr. 1413 din 27.11.2003 (mărirea alocației), Decretele Președintelui cu privire la acordarea distincțiilor e stat în anul 2017.

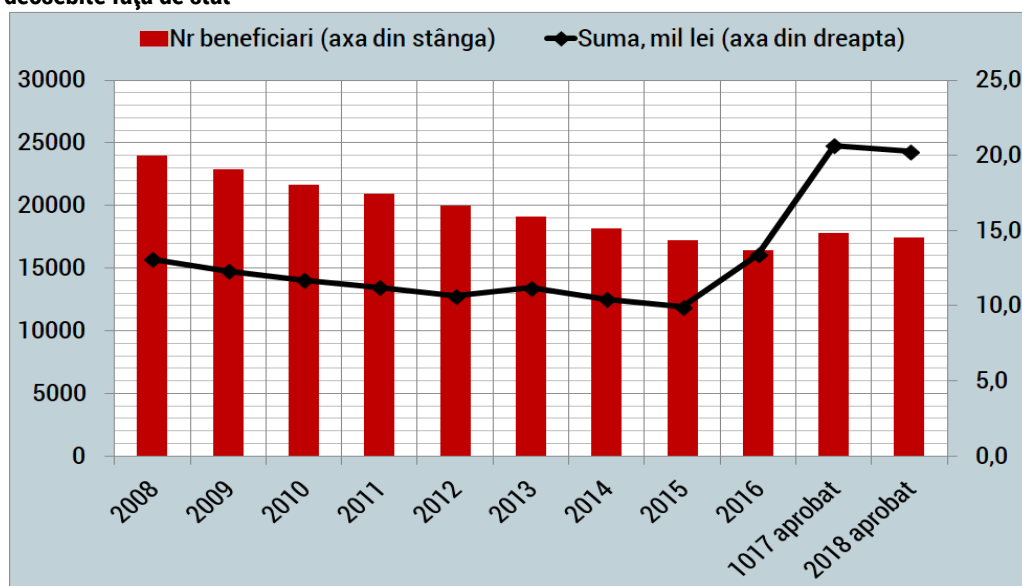
Notă: Numărul distincțiilor nu este exact, acesta nu conține toate distincțiile din anexele secrete, de asemenea sunt posibile erori minore la extragerea informației din Decretele Președintelui, nu a fost identificată o sursă oficială a acestor date de tip registru sau altă formă.

Analizând distincțiile de stat apar câteva întrebări. Avem multe distincții sau nu? Care ar fi numărul optim? Care ar trebui să fie valoarea alocațiilor și altor beneficii pentru fiecare dintre aceste distincții. De asemenea, probabil cea mai importantă întrebare: cum selectăm persoanele care urmează a fi decorate și cu ce fel de decorații?

Analizând Decretul nr. 178/ 1992, putem constata că acesta este în mare măsură depășit din toate punctele de vedere, acesta nu asigură un proces de selectare a candidaților pe criterii obiective, lăsând deciziile la discreția Președinților în exercițiu. Prezenta reglementare permite ca printre persoanele cu distincții de stat să se regăsească și persoane controversate, meritele cărora sunt îndoielnice, sau chiar persoane cu o reputație scăzută în societate. Toate acestea erodează și „devalorizarea” semnificația distincțiilor de stat.

Cadrului legal și normativ nu stabilește un numărul maxim de decorații ce ar putea fi decernate (cel puțin pentru cele mai importante din ele). Stabilirea în cadrul legal a unor limite privind numărul distincțiilor ar putea clarifica dilema numărului optim de distincții de diferit tip și ar putea acorda alocații mai mari, care ar corespunde semnificației și prestigiului decorațiilor. De asemenea, acest lucru ar permite și o planificare mai bună a resurselor destinate acestui scop.

Figura 3 Numărul de beneficiari și cheltuielile anuale cu alocațiile pentru persoanele cu merite deosebite față de stat



Sursa: Rapoartele anuale ale Casei Naționale de Asigurări Sociale

La momentul actual, nu a fost identificată o sursă publică de informații unde să fie indicate cel puțin structura și numărul persoanelor cărora le-au fost conferite distincții de stat. În schimb, sunt disponibile informațiile cu privire la numărul beneficiarilor de alocații aferente acestor distincții. Putem constata că numărul acestora pe parcursul ultimilor 10 ani a scăzut (Figura 3), cu excepția anului 2017 când a fost estimat că numărul acestora să crească. Astfel, de la circa 24 mii de beneficiari în 2008, la 17,4 mii, cât se estimează pentru 2018. Această situație se explică în mare parte prin decesul deținătorilor distincțiilor oferite în perioada URSS și echivalente la cele din Republica Moldova.

După cum s-a putut observa, mărimea alocațiilor (Tabelul 4) oferite pentru distincțiile de stat sunt mai curând simbolice. În 2016 pentru toți beneficiarii din categoria „Sustținerea persoanelor cu merite deosebite față de stat” au fost cheltuite efectiv 13,4 mil lei, iar pentru anul 2018 sunt aprobate în buget peste 20 milioane lei (Figura 3). Majorările din ultimii ani înregistrate la această categorie de cheltuieli se datorează în primul rând creșterii cuantumului alocațiilor.

În anul 2017, au fost conferite peste 300 de distincții de stat (Tabelul 4) persoanelor fizice. Unii ar putea spune că este un număr prea mare pentru Republica Moldova, alții posibil să afirme opusul. Cu certitudine, formularea unor criterii mai clare privind atribuirea, compararea istorică a performanțelor, transparența procesului de selectare a candidaților ar putea contribui la clarificarea întrebărilor privind numărul deținătorilor distincțiilor de stat și nu doar atât.

Concluzii și recomandări

Cea mai importantă chestiune legată de activitatea și cheltuielile Președintelui Republicii Moldova este legată de potențialele conflicte de interese și încălcarea regimului privind sponsorizările și cadourile. Unele persoane, încearcă să inducă ideea că dacă o cheltuială nu a fost efectuată din bugetul public, atunci totul este perfect și interesul public este respectat. În realitate, de cele mai multe ori lucrurile stau invers, orice favoare persoanelor importante din stat, inclusiv prin îmbunătățirea condițiilor de activitate ale acestora sau deplasări sponsorizate trebuie să fie subiectul unor reglementări stricte privind conflictul de interese. Astfel, orice bănuială sau suspiciune minoră de conflict de interese, trafic de influență, încălcarea regimului cadourilor trebuie cercetate cu mare atenție de către organele statului abilitate cu aceste competențe.

Modul actual de evidență în documentele bugetare a resurselor destinate instituției Președintelui Republicii Moldova nu cuprinde toate cheltuielile legate de această instituție. O mare parte din cheltuieli se regăsesc în bugetul Aparatului Președintelui Republicii Moldova, însă există mai multe bunuri și resurse financiare care nu sunt acoperite din aceasta. Cheltuielile cu reședința de la Condrița și Holercani, transport, pază și alte cheltuieli menționate în Legea nr. 1111 din 11.03.1997, sunt acoperite parțial sau chiar deloc din bugetul destinat Aparatului Președintelui. Cheltuielile totale cu această instituție sunt ascunse, fiind acoperite și din bugetele altor autorități, ceea ce nu permite o alocare obiectivă, transparentă și efectivă pentru instituția Președintelui. Astfel, volumul total de cheltuieli ar putea fi cu mult mai mare decât pare a fi la prima vedere. Pentru a rezolva această problemă este necesară o mai bună evidență a resurselor autorităților publice, în conformitate cu standardele internaționale în domeniul finanțelor publice.

Începând cu anul 2008 cheltuielile cu Aparatul Președintelui s-au situat în intervalul 0,045% - 0,071%, ca pondere în cheltuielile BS, cu o ușoară tendință de diminuare. Totodată, pentru anul 2018 se planifică o creștere de până la 0,57%. În 2017 cheltuielile cu Președinția au crescut cu circa 10%, această creștere nu cuprinde cheltuielile acoperite de Cancelaria de Stat și alte instituții. Cele mai mari creșteri au fost înregistrate de grupa de servicii, care a crescut cu 1,6 milioane lei, aproape dublu față de 2016. În particular, cele mai mari creșteri în formă absolută au fost înregistrate pentru deplasările în afara țării (de 2,8 ori), transport (3,7 ori), servicii editoriale (de 2,5 ori) și protocol (cu 32%).

Aparatul Președintelui Republicii Moldova se află printre instituțiile cele mai puțin transparente din țară, comparativ cu alte autorități publice. Lipsa informațiilor de pe pagina web a Președintelui privind modul cum sunt cheltuiți banii publici, programele de activitate și informația din rapoartele anuale de activitate nu permit publicului să își facă o impresie despre eficiența și eficacitatea cheltuielilor destinate Președinției relevă nerespectarea de către această instituție a principiilor de transparentă. La fel, lipsa unei rubrici dedicate agendei Președintelui limitează informarea publicului despre activitatea uneia dintre cele mai importante instituții din administrația statului.

Modul netransparent în care are loc conferirea distincțiilor de stat, duce la devalorizarea și scăderea drastică a prestigiului decorațiilor. Reglementările existente lasă prea mult spațiu Președintelui în procesul de luare a deciziilor, fapt ce depășește cu mult rolul protocolar al acestuia în acest proces. Astfel, chiar și fără o analiză detaliată se poate observa că alături de persoanele care au meritat distincțiile de stat, se regăsesc și

persoane din cercurile politice și economice afiliate Președinților. Pentru modificarea situației este necesară revizuirea totală a conceptului și cadrului legal privind conferirea distincțiilor de stat în Republica Moldova.