

METODOLOGIA

de monitorizare și evaluare a implementării

Strategiei naționale de prevenire și combatere a corupției

Introducere

Prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 421-XV din 16.12.2004 a fost adoptată Strategia națională de prevenire și combatere a corupției. Scopul acestui document de politici constă în reducerea corupției în Republica Moldova pentru a nu periclita statul de drept și democrația, pentru a nu împiedica dezvoltarea economică și socială a țării.

Managementul Strategiei naționale de prevenire și combatere a corupției (în continuare Strategie) se realizează într-o succesiune de etape, o parte componentă a căroră este monitorizarea și evaluarea implementării, raportarea rezultatelor.

Etapele de monitorizare și evaluare, desfășurate în mod corect și eficient, vor determina în mare parte succesul Strategiei. Conform pct. 3.3. din Strategie, rolul de bază în aceste activități revine Grupului de monitorizare, constituit prin Decret prezidențial. Funcția de Secretariat al Grupului de monitorizare este îndeplinită de către Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției.

În vederea eficientizării activității Grupului de monitorizare și acordării unui suport metodologic în activitățile desfășurate, a fost elaborat prezentul document.

Necesitatea acestuia a fost dictată și de recomandarea, oferită de către experții Consiliului Europei în cadrul Proiectului MOLICO, obiectivul “Consolidarea capacității instituționale a GM de a monitoriza și coordona eforturile anti-corupție din Republica Moldova”, care prevede: „Adoptarea unor metodologii transparente de lucru și punerea în aplicare a unor proceduri clare de evaluare a modului în care Planul național de acțiuni este implementat”.

Prezenta Metodologie constă într-o serie de instrumente și metode a căror aplicare furnizează date cu privire la modul în care Strategia a fost implementată. Aceste activități creează baza raportării rezultatelor, estimării impactului și identificării priorităților de viitor, materializate într-un nou document de politici.

Accentul de bază în această metodologie se pune pe aspectele specifice procesului de monitorizare și evaluare: *periodicitatea colectării informației, stabilirea indicatorilor de monitorizare și standardizarea rapoartelor, metode de colectare a informației, periodicitatea elaborării rapoartelor de monitorizare și evaluare.*

Procesul de monitorizare și evaluare va fi realizat prin respectarea următoarelor *principii*:

- principiul **responsabilității**, care obligă atât responsabilitatea membrilor Grupului de monitorizare în activitatea desfășurată, cât și a subiecților Strategiei în prezentarea informațiilor calitative, conform criteriilor solicitați de raportare;
- principiul **transparenței**, care obligă Grupul de monitorizare și Secretariatul să asigure transparența activităților prin actualizarea permanentă a site-ului GM, desfășurarea ședințelor deschise publicului și organizarea conferințelor de presă;
- principiul **cooperării**, care obligă membrii Grupului de monitorizare și Secretariatul să coopereze prin antrenarea reprezentanților societății civile și mass-media în activitățile de monitorizare și evaluare;
- principiul **eficienței**, care obligă Grupul de monitorizare și Secretariatul să utilizeze în activitate multiple surse de informare și metode de estimare, în scopul evidențierii corecte a rezultatelor pozitive și negative, asigurării unei evaluări imparțiale a impactului;

I. Monitorizarea

Monitorizarea implementării Strategiei este procesul continuu de colectare și analiză a informației relevante modului de desfășurare a politicii anticorupție în scopul fundamentării procesului de luare a deciziei de către cei abilitați, asigurând transparența și furnizând o bază pentru viitoarele acțiuni de evaluare.

În vederea monitorizării atingerii obiectivelor stabilite în Strategie, urma de atașat fiecărui obiectiv un „sistem de control”, care necesită să includă indicatori măsurabili și măsuri stabilite pentru fiecare obiectiv. În lipsa indicatorilor, instrumentul de baza în monitorizarea implementării Strategiei este Planul de acțiuni anual sau pe termen mediu de realizare. Indicatorii de monitorizare sunt elaborați și incluși obligatoriu în Plan, aferent fiecărei acțiuni. (Anexa 1).

Indicatorii de monitorizare sunt caracteristici cantitative sau calitative, care oferă mijloace simple de măsurare a succesului activităților desfășurate:

- indicatorii cantitativi sunt exprimați în termeni numerici sau procentuali;
- indicatorii calitativi pot măsura percepția, pot descrie anumite comportamente.

Monitorizarea implementării Strategiei urmărește:

- realizarea adecvată și la timp a activităților incluse în Planul de acțiuni;
- suportul acordat subiecților Strategiei în implementarea practicilor pozitive și eliminarea factorilor de risc;
- informarea conducerii țării și publicului larg despre realizările obținute, progresul față de obiectivele planificate, deficiențe determinate și sectoare care necesită atenție;
- creșterea credibilității în fața donatorilor, care realizează diferite proiecte în Republica Moldova în vederea susținerii activităților anticorupție.

Subiecții supuși monitorizării:

- organele centrale de specialitate ale administrației publice;
- autorități ale administrației publice locale;
- alte instituții publice;
- beneficiari și grupuri țintă a diferitor proiecte în domeniul anticorupție.

Mecanismul de monitorizare include monitorizarea de birou și monitorizarea pe teren, precum și întocmirea rapoartelor de monitorizare.

Monitorizarea de birou – constă în acumularea și examinarea diferitor informații în cadrul ședințelor Grupului, raportarea Secretariatului Grupului de monitorizare, audieri ale subiecților implicați în implementarea Strategiei, a diferitor experți în domeniu.

Monitorizarea pe teren – constă în acumularea și verificarea informațiilor în cadrul controalelor efectuate la instituțiile responsabile de implementarea Strategiei.

Rapoarte de monitorizare – prezintă produsul activității Grupului de monitorizare și vor fi de 3 tipuri: raportul de monitorizare pe teren (pentru fiecare vizită la instituțiile publice), raportul de monitorizare trimestrial și anual, întocmite în baza informațiilor acumulate din diferite surse.

Surse de colectare a informațiilor:

- rapoarte trimestriale, prezentate de către instituțiile responsabile.

Conform prevederilor pct. 3.4. din Strategie, informația privind rezultatele îndeplinirii fiecărei acțiuni din Plan și dificultățile întâmpinate la realizarea acestora vor fi prezentate Secretariatului Grupului de monitorizare, până la data de 5 a lunii imediat următoare trimestrului de raportare.

- informații acumulate cu ieșire pe teren;
- audieri în cadrul ședințelor Grupului de monitorizare;
- pagini web oficiale ale instituțiilor supuse monitorizării;
- rapoarte de monitorizare ale instituțiilor publice, elaborate de reprezentanți ai societății civile (consilii civile);
- surse mass-media;
- sondaje, cercetări și rapoarte de progres, elaborate atât de către experți naționali, cât și internaționali.

Rapoartele trimestriale vor fi prezentate obligatoriu de către instituțiile responsabile în formă tabelară, conform următorului model:

Nr. de rând și formularea acțiunii din Plan	Indicatori de progres	Nivelul de realizare	Măsurile întreprinse	Dificultăți, probleme
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>

Cerințe ce urmează a fi respectate la îndeplinirea tabelului:

În colonița 1 – Se indică numărul și denumirea tuturor acțiunilor aferente perioadei raportate.

În colonița 2 – Se indică indicatorii de progres, incluși în Plan aferent fiecărei acțiuni.

În colonița 3 – Se indică: realizat, în proces de derulare sau nerealizat.

În colonița 4 – Se descriu măsurile întreprinse întru realizarea acțiunii respective cu nominalizarea perioadei de timp (luna) în care au fost îndeplinite. Activitățile vor fi expuse clar, concludent, estimate cantitativ și calitativ conform indicatorilor prevăzuți.

În colonița 5– Se elucidează dificultățile întâmpinate (în caz dacă au fost) în procesul de realizare a acțiunii din Plan, precum și problemele din care cauză nu a fost posibilă realizarea acțiunii în termenul stabilit în Planul de acțiuni fiind relevate căi de soluționare a acestora.

Audierile în cadrul ședințelor vor fi realizate conform unui grafic, aprobat de către Grupul de monitorizare la începutul anului calendaristic. Rapoartele privitor la activitățile desfășurate de către instituții în vederea implementării Strategiei vor fi prezentate de către persoanele de conducere la nivel de ministru (viceministru) /director(vicedirector). Raportorii vor fi avertizați cu cel puțin trei zile înainte de desfășurarea ședinței privitor la tematică, timpul regulamentar de raportare etc.

Cerințele ce urmează a fi respectate de către raportor în cadrul audierii:

- se va face referire la toate acțiunile aferente perioadei raportate (cu indicarea termenului de realizare) și la care instituția – raportoare este nominalizată executor sau coexecutor conform Planului de acțiuni;

- se va califica nivelul de executare a acțiunilor după indicatorul: executat, în proces de derulare sau neexecutat;

- se va menționa măsurile întreprinse de instituție întru realizarea acțiunii respective cu nominalizarea perioadei de timp (luna) în care au fost îndeplinite;

- se vor elucida dificultățile întâmpinate în procesul de realizare a acțiunii, precum și problemele care au favorizat tergiversarea termenelor de realizare a acțiunii, fiind relevate căi de soluționare a acestora;

- suplimentar se vor expune măsurile întreprinse de instituție în vederea implementării politicii conflictului de interese și rezultatele autoevaluării riscurilor de corupție.

Raportul de monitorizare

Rapoarte de monitorizare pe teren - prezintă produsul activității comisiilor, formate prin hotărârile Grupului de monitorizare și care efectuează verificarea în teritoriu în vederea aprecierii plenitudinii realizării Planului de acțiuni.

În aceste activități Grupul de monitorizare poate antrena experți din afară, inclusiv reprezentanți ai ONG-urilor, cu activități specifice în domeniu.

Comisia de verificare în teritoriu va activa conform unui Plan, aprobat de către președintele (vicepreședintele) Grupului de monitorizare. De rând cu sarcinile specifice, puse în fața comisiilor, planul de control va include obligatoriu următoarele întrebări:

- nivelul executării activității de autoevaluare a riscurilor de corupție / de realizare a Planului de integritate;
 - evaluarea sistemelor și procedurilor instituite de soluționare a conflictelor de interese;
 - evaluarea funcționării mecanismului de sesizare a actelor de corupție;
 - aprecierea nivelului de cunoștințe ale funcționarilor privitor la integritatea instituțională, etica în serviciul public și politica conflictului de interese.
- Pentru executarea acestei măsuri din plan, va fi aplicat un chestionar.

Raportul de monitorizare pe teren obligatoriu va include concluzii și recomandări privitor la înlăturarea deficiențelor constatate.

Rapoartele de monitorizare pe teren vor fi plasate pe site-ul Grupului de monitorizare și examinate în cadrul ședințelor de lucru. Despre înlăturarea deficiențelor constatate în raport instituțiile vor raporta suplimentar.

Rapoartele trimestriale și anuale de monitorizare a implementării Strategiei vor fi elaborate cu asistența Secretariatului Grupului de monitorizare.

Elemente componente ale rapoartelor prenotate:

- obiective (măsuri /acțiuni);
- indicatorii care descriu caracteristici măsurabili ale acțiunilor din plan;
- termene stabilind nivelul de executare la un moment dat;
- responsabili pentru implementare, reprezentând instituțiile care poartă răspunderea aplicării;
- informația generalizată și analizată sub aspectul nivelului de executare, acumulată din sursele menționate mai sus.

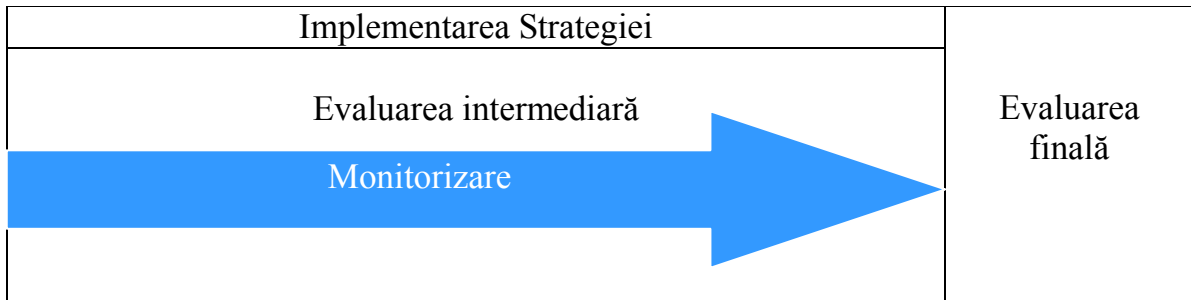
Rapoartele de monitorizare vor fi plasate pe site-ul Grupului de monitorizare și remise spre informare Guvernului și Consiliul de coordonare a activității de prevenire și combatere a criminalității și corupției.

II. Evaluarea

Evaluarea este aprecierea activităților sau a rezultatelor implementării Strategiei, utilizând informațiile obținute pe parcursul monitorizării. Evaluarea face o analiză a modului de implementare a Strategiei și eficienței acesteia, fiind un mijloc care contribuie la îmbunătățirea politicii anticorupție în țară.

Evaluarea răspunde la întrebările: care este efectul, impactul activităților realizate și în ce măsură rezultatul răspunde așteptărilor.

Evaluarea activităților:



Evaluarea intermediară este activitatea desfășurată pe parcursul perioadei de implementare a Strategiei.

Obiectivele evaluării intermediare:

- oferirea suportului în luarea deciziilor cu privire la activitățile realizate de implementare a Strategiei;
- obținerea informațiilor din toate sursele existente despre ce merge bine, ce nu merge și de ce;
- îmbunătățirea calității activităților realizate;
- identificarea practicilor de succes, care ar putea fi extinse;
- elaborarea recomandărilor pentru îmbunătățirea Strategiei.

Produsul evaluării intermediare este *Raportul național “Progrese și perspective în reprimarea corupției”*.

Raportul național se elaborează anual de către Grupul de monitorizare cu asistența Secretariatului și se promovează în cadrul Conferinței naționale anticorupție. Conferința se desfășoară anual în luna decembrie.

În vederea evitării factorilor de risc ale evaluării (raport superficial și necalitativ, efort speculativ dar departe de realitate, victima manipulării politice), proiectul *Raportului de evaluare* se consultă cu diferiți experți și actori, implicați în implementarea documentului de politici, cu publicul larg prin plasarea proiectului pe site-ul Grupului de monitorizare.

Raportul anual de evaluare obligatoriu se va focusa asupra progreselor realizate, și nu doar enumerarea activităților întreprinse; compararea progreselor cu planul, explicarea succintă a devierilor de la plan și menționarea acțiunilor de remediere care au fost întreprinse sau cele necesare de a fi întreprinse.

Conținutul *raportului* urmează să includă:

- obiectivele;
- activități desfășurate în vederea atingerii obiectivelor;
- evaluarea proceselor prin viziunea obiectivelor care au fost realizate;
- evaluarea situației prin prisma opiniilor diferitor experți naționali și internaționali, sondaje și cercetări;
- deficiențe înregistrate și priorități spre implementare.

Evaluarea finală va fi realizată în perioada în care se va iniția elaborarea unei noi Strategii anticorupție. Evaluarea finală va oferi o imagine clară privind măsura în

care obiectivele propuse au fost realizate. Prin concluziile expuse în Raportul de evaluare final vor fi identificate și prioritizate problemele existente în țară la capitolul „corupție”. Concluziile vor determina obiectivele și direcțiile de activități necesare implementării acestora în noul document de politici.

Raportul de evaluare final va fi elaborat cu antrenarea unor experți independenți.

III. Conferința națională anticorupție

Conferința națională anticorupție reprezintă un forum național, organizat anual de către Secretariatul Grupului de monitorizare, cu asistența factorilor interesați.

Conferința este organizată cu suportul Guvernului și proiectelor externe de finanțare a implementării documentelor de politici anticorupție (în cazul în care există).

Participanții la conferință sunt:

- factorii responsabili de procesul de monitorizare și evaluare a Strategiei;
- reprezentanții autorităților publice, implicați în implementarea Strategiei;
- diferite persoane oficiale;
- reprezentanți ai ONG-urilor, mass-mediei, organismelor internaționale;
- experți naționali și internaționali.

Agenda Conferinței va fi coordonată cu Grupul de monitorizare și Guvern. Tematicile sesiunilor de lucru vor corespunde obiectivelor (domeniilor) stipulate în Strategie.

Scopul principal al Conferinței constă în evaluarea eforturilor anticorupție întreprinse de către autorități și societatea civilă pe parcursul anului de raport, consolidarea practicilor de monitorizare anticorupție și identificarea priorităților strategice pentru anul următor, obiective expuse în Raportul național. În acest sens, Conferința se va finaliza cu adoptarea unei rezoluții, care va fi dată citirii audienței și va fi publicată. Aceste concluzii vor constitui baza modificărilor, operate în documente de politici, planificate spre realizare în perioada ulterioară.

IV. Responsabilități

Responsabilitățile subiecților implicați în procesul de monitorizare și evaluare sunt:

Instrumente de monitorizare și evaluare	Responsabilități			
	Autorități publice	Secretariatul Grupului de monitorizare	Grupul de monitorizare	Guvern / Consiliul Coordonator
1. Planul de acțiuni pentru realizarea Strategiei	Participarea la elaborare/actualizare și avizarea pr. planului conform procedurii existente <i>Termen:</i> octombrie -	Elaborează/actualizarea anuală și transmite proiect. planului la coordonare și aprobare <i>Termen:</i> până la 01	Avizarea / completarea proiectului <i>Termen:</i> până 01 decembrie anual.	Coordonare / aprobare <i>Termen:</i> 09 decembrie anual

	noiembrie	decembrie anual.		
2. Documente de politici sectoriale / planuri de integritate	Elaborarea / actualizarea anual. <i>Termen:</i> la început de an / finele autoevaluării riscurilor de corupție	1.Acordarea asistenț. metodologice (Hot. Guv. nr. 906 din 28.07.2008) <i>Termen:</i> la solicitare	Este informat <i>Termen:</i> semestrial	Este informat <i>Termen:</i> semestrial
3. Rapoarte trimestriale cu privire la mersul realizării planului de acțiuni de implementare a Strategiei	Elaborarea rapoartelor în corespundere cu cerințele unificate, propunerea soluțiilor pentru înlăturarea deficiențelor În <i>termen</i> de 5 zile de la finalizarea perioadei de raportare	- Recepționarea și stocarea datelor, generalizarea informațiilor (pct. 3.4. din Strategie) În <i>termen</i> de 10 zile din data recepționării informațiilor - Asigurarea coordonării acțiunilor întreprinse de instituțiile responsabile <i>Termen:</i> permanent.	Aprobă rezultatele <i>Termen:</i> la ședință din luna următoare perioadei de raportare	Este informat <i>Termen:</i> trimestrial
4. Raport de monitorizare pe teren	- Asigurarea bunei desfășurări a controalelor și furnizarea informațiilor <i>Termen:</i> pe parcursul controlului - Înlăturarea deficiențelor constatate și raportare <i>Termen:</i> conform termenului stabilit prin Hotărârea GM	- Acordarea asistenței tehnice în desfășurarea controalelor și elaborarea raportului <i>Termen:</i> pe parcursul controlului - Ținerea la control a înlăturării deficiențelor constatate <i>Termen:</i> în trimestrul următor celui de raportare	- Elaborarea raportului <i>Termen:</i> la finele fiecărui control conform termenului stabilit - examinarea raportului la ședință și adoptarea unei hotărâri Conform <i>termenului</i> stabilit	Este informat <i>Termen:</i> trimestrial
5.Rapoarte de monitorizare trimestriale și anuale	Raportarea privitor la măsuri întreprinse și nivelul executării Planului <i>Termen:</i> trimestrial, până la data de 5 lunii următoare perioadei de raportare	Generalizarea informațiilor și elaborarea rapoartelor de monitorizare <i>Termen:</i> trimestrial, până la data de 20 lunii următoare perioadei de	- Examinarea / completarea rapoartelor - Aprecierea nivelului executării Planului - publicarea	Este informat <i>Termen:</i> trimestrial anual

		raportare	informațiilor relevante <i>Termen:</i> finele lunii următoare perioadei de raportare	
6. Ședințe ordinare de lucru	<p>- Raportează la ședință</p> <p><i>Termen:</i> Conform graficului stabilit</p> <p>- Furnizează informații Secretariatului</p> <p><i>Termen:</i> la solicitare</p>	<p>- Organizează ședințele și distribuie materiale</p> <p><i>Termen:</i> cel puțin cu 4 zile înaintea ședinței</p> <p>- Asigură transparența ședinței prin invitarea presei, plasarea pe site-u a comunicatelor de presă, rapoartelor și hotărârilor adoptate</p> <p><i>Termen:</i> în termen de 3 zile după ședință</p>	<p>- Analizează succesele obținute și probleme identificate</p> <p>- adoptă hotărâri pe marginea acestora</p> <p><i>Termen:</i> în cadrul ședinței</p>	<p>Este informat</p> <p><i>Termen:</i> trimestrial</p>
7. Raport anual de evaluare	<p>Furnizează informațiile solicitate de persoanele responsabile de evaluare</p> <p><i>Termen:</i> la solicitare</p>	<p>Elaborează raportul și îl expune în proiect dezbaterilor publice</p> <p><i>Termen:</i></p> <p>-proiectul raportului este plasat pe site-ul GM până la 15 noiembrie</p> <p>- raportul pus în discuții la Conferința anuală din 09 decembrie.</p>	<p>- Identifică obiectivele Strategiei care urmează a fi evaluate.</p> <p>- Aprobă structura raportului.</p> <p>- Examinează și completează proiectul raportului.</p> <p><i>Termen:</i> Anual până la 15 noiembrie</p>	<p>Identifică succesele și ia decizii referitor la politicile anticorupție</p> <p><i>Termen:</i> Anual, expunerea acestora în cadrul Conferinței anuale anticorupție</p>
8. Conferința anuală anticorupție	<p>Participarea la lucrările conferinței</p> <p><i>Termen:</i> 9-10 decembrie</p>	<p>Organizează conferința</p> <p><i>Termen:</i> inițierea lucrărilor începând cu 01 octombrie anual.</p>	<p>- Ia decizii privitor la Agenda Conferinței</p> <p><i>Termen:</i> Cel târziu până la 15 noiembrie</p> <p>- participă</p>	<p>Participă la lucrări, prezintă rezoluția Conferinței</p> <p><i>Termen:</i> În cadrul lucrărilor, inclusiv de</p>

			activ la lucrări	încheiere a Conferinței
--	--	--	------------------	-------------------------------

Notă: Un rol important în procesul de monitorizare și evaluare a implementării Strategiei revine societății civile. De rând cu membrii Grupului de monitorizare, reprezentanți ai societății civile, în aceste activități vor fi antrenate consilii civile, instituite pentru monitorizarea activităților anumitor instituții, ONG-uri specializate în domeniu, diferiți experți naționali și internaționali.