

Legea vicioasă – sursă a corupției

Comentariu analitic

Autor: Sergiu Gaibu

Septembrie 2018

Legislația și reglementările – fundamentul relației cetățean - funcționar

Corupția înflorește atunci când birocrația de stat este nerestricționată, dar aceasta poate fi semnificativ limitată dacă legile sunt eficientizate și specifice. Legislația și normele reprezintă cadrul-cheie în formarea proceselor de funcționare a autorităților, determină modul de organizare și eficiența serviciilor publice oferite sectorului privat, definește raporturile de interacțiune între autorități și sectorul privat, mecanismele, drepturile și obligațiile în procesul de interacționare. Cadrul normativ specifică mecanismele care sunt puse la dispoziția funcționarului pentru a presta servicii sectorului privat, inclusiv cetățenilor.

Afară de mecanisme și prerogative este crucial ca să fie foarte bine definite obligațiunile funcționarilor, în caz contrar funcționarul poate ignora solicitările cetățeanului și ale altor reprezentanți ai sectorului privat. Fără un mecanism clar de consecințe privind neonorarea obligațiilor de către funcționar, consecințe directe asupra acestuia pentru încălcarea procedurilor și a obligațiilor, instituțiile statului și funcționarii publici vor fi reticenți în a-și îndeplini sârguincios și eficient sarcinile. În lipsa mecanismelor clare de pedeapsă care trebuie să poată fi inițiate de către cetățean prin modalități multiple și simple, funcționarul va tinde să exploateze poziția dominantă și să obțină avantaje economice. Orice deficiență în aceste relații este o consecință a cadrului normativ vicios. Cadrul normativ vicios reprezintă un mediu fertil pentru corupție.

Transparența datelor și a procedurilor este unul din factorii-cheie pentru asigurarea unei relații sănătoase fără riscuri de corupție între autoritățile publice și cetățeni. Lipsa datelor clare, nedorința funcționarilor de a furniza date și a răspunde exact la solicitările cetățenilor, făcând referințe generalizate la legislație sau complexitate este primul indiciu al unui mediu fertil pentru corupție. Accesul restricționat, ore de primire limitate în instituțiile publice este o altă barieră artificială impusă cetățenilor.

Simplitatea legilor și a procedurilor pentru sectorul privat este fundamentală pentru un mediu fără corupție. Procedurile stufoase, cerințele complexe sunt un mediu excelent pentru funcționarii rău-intenționați. Cetățeanul neinițiat este derutat de procedurile date și este o victimă ușoară al funcționarului ce își oferă serviciile de soluționare "pozitivă" a "problemei". Foarte mulți s-au ciocnit de cutuma de târăgănare și forțare a sectorului privat să contribuie pentru "soluționarea" mai grabnică a solicitării.

Spre exemplu, multe extrase și confirmări pot fi eliberate imediat din sistemul de înregistrare electronic. Atât cadrul legal cât și posibilitățile tehnice permit acest lucru. Cu toate acestea funcționarii sunt extrem de reticenți în a elibera

certificatul sau confirmarea imediat, solicitând cetățeanului să revină la o dată ulterioară. Dar, de cele mai multe ori, în schimbul unei "atenții", funcționarul este gata să livreze documentul solicitat imediat. Pentru a economisi timp și efort, cetățeanul este forțat să recurgă la aceste servicii neoficiale. Astfel plaja nejustificat de largă acordată de cadrul legal funcționarului oferă oportunități de "negociere" pentru ultimul fără a rămâne careva evidențe de încălcare flagrantă a obligațiilor de serviciu și a obligațiilor față de sectorul privat.

Deficiențele și lacunele cadrului normativ oferă posibilitate de abuzare și reprezintă un mediu fertil pentru corupție.

Din această cauză este necesară evaluarea continuă a serviciilor publice, revizuirea și actualizarea continuă a cadrului normativ pe măsură ce sunt identificate aceste deficiențe. Simplificarea continuă a procedurilor, formularelor, oferirea de opțiuni multiple pentru sectorul privat pentru obținerea serviciilor din partea sectorului public. Sunt frecvente cazurile în care pentru anumite autorizări sunt înscrise cerințe anacronice obiectivului urmărit, de cele mai multe ori aceste cerințe devin obiect al "negocierii" între funcționar și entitatea privată. Aceste artefacte în legislație și reglementări trebuie eliminate. Un astfel de caz este întâlnit la eliberarea patentei pentru curățenie. Din motive neclare, la eliberarea patentei pentru curățenie, conform legii Nr. 93 din 15.07.1998 cu privire la patenta de întreprinzător, este solicitată notificarea autorității administrației publice locale (care prin natura sa reprezintă de facto un permis, dar este numită eronat "notificare") la fel ca pentru activitățile comerciale. Dacă pentru activitățile comerciale această "notificare-permis" are un sens pentru a stabili locul public unde va fi desfășurată activitatea comercială (stradă, parc etc.), atunci pentru activitatea de curățenie această etapă este lipsită de sens.

Guvernul trebuie să promoveze în rândul funcționarilor respectul față de cetățean și necesitatea de conștientizare că cetățeanul pe care îl deservește îi asigură salariul și locul de muncă. Guvernul nu are o politică clară, un set de reguli și principii pe care să le promoveze constant în rândul funcționarilor publici. Orientarea către cetățean – trebuie să devină un principiu fundamental promovat de Guvern în toate instituțiile statului. Și acest principiu nu trebuie să fie doar obligația personalului de la ghișeu. Primul responsabil de orientarea către cetățean trebuie să fie managerul instituției care trebuie să asigure analiza continuă a proceselor din instituție, optimizarea acestora, scopul final al cărora este deservirea mai rapidă, mai transparentă și mai calitativă a cetățeanului și al altor reprezentanți ai sectorului privat.

Mediul devine fertil pentru corupție atunci când:

1. Normele legale prevăd proceduri exagerat de complexe pentru entitățile private ce interacționează cu funcționarii publici
2. Marjă de discreție largă pentru funcționarul de stat
3. Drept de evaluare subiectivă din partea funcționarului de stat.
4. Cerințe necomăsurabile cu obiectivul urmărit de entitatea privată.
5. Lipsa cerințelor clare de transparentizare a informațiilor de către autorități în comunicarea cu entitățile private.
6. Lipsa pedepselor sau pedepse neimportante aplicate funcționarilor pentru încălcarea procedurilor și deontologiei.
7. Legile care crează situații preferențiale, condiții inegale pe aceleași piețe sunt generatoare de corupție.

Recomandări cheie

Guvernul trebuie să efectueze în mod continuu următoarele acțiuni:

1. Evaluarea normelor legale pentru a eficientiza procedurile de interacționare între sectorul privat și autoritățile de stat. Obiectivul-cheie este în primul rând să fie simplificat procesul pentru sectorul privat, în al doilea rând pentru

funcționarul public. Simplificarea procesului pentru funcționarul public nici într-un caz nu trebuie să fie din contul cetățeanului privat.

2. Aprobarea unei prevederi legale prin care se interzice ca funcționarii publici și autoritățile de stat să solicite informații de la sectorul privat, dacă aceste date deja sunt prezente în instituțiile de stat. În planul strategic al Guvernului să fie inclus un punct prin care toate autoritățile de stat își modifică procedurile de operare timp de 1 an de zile astfel încât acestea să corespundă prevederii date.

3. Să fie aprobată normă prin care toate autoritățile publice să elibereze orice confirmare, certificat atunci când acestea conțin informație deja prezentă în registrele acestora imediat și gratis. În planul strategic al Guvernului să fie inclus un punct prin care toate autoritățile de stat își modifică procedurile de operare timp de 3 luni de zile astfel încât acestea să corespundă prevederii date. De circa 30 de ani în sectorul privat este implementat principiul "One minute file retrieval"¹ (extragerea unui dosar/informații într-un minut) constituind un best practice în organizarea proceselor administrative. Națiunile de succes adoptă cele mai performante practici și le transformă în obiective naționale. "One minute file retrieval" – trebuie să devină un obiectiv fundamental al operării instituțiilor publice și Indicator de performanță pentru managerii acestora.

4. Obligarea autorităților publice să instaleze Registrul de sugestii și reclamații în loc public nerestricționat, vizibil și accesibil pentru orice vizitator, iar șeful entității să fie obligat să includă în raportul său de activitate analiza problemei și optimizarea procedurii pentru a nu admite în viitor astfel de deficiențe. Guvernul să elaboreze un registru automatizat pe pagina guvernului, unde cetățenii să poată lăsa reclamații pe orice autoritate publică, inclusiv cu titlu anonim. Autoritatea este obligată să dea răspuns public cu indicarea optimizărilor efectuate în proceduri. Sistemul transmite în mod automat confirmare și număr la reclamație cu timestampul recepționării inclus, dacă reclamantul indică adresa de e-mail.

5. Guvernul trebuie să verifice continuu procedurile și reglementările astfel încât să asigure că o entitate privată când se adresează la o oarecare instituție de stat trebuie să aibă certitudinea că funcționarul îl poate trata doar într-o singură modalitate la un caz concret. Funcționarul public NU are opțiuni de interacționare pe același caz.

6. Erorile admise de către autoritățile publice sunt imediat remediate de către acestea la solicitarea entității private. Efortul din partea entității private trebuie să fie minim. Amânarea soluționării erorii, solicitări de careva documente suplimentare, solicitarea reinițierii procedurii de la zero, trebuie să se soldeze cu eliberarea din funcție a funcționarului responsabil.

7. Guvernul va stabili mecanisme și proceduri prin care un funcționar va fi eliberat din funcție dacă la cetățeanul sau entitatea privată prezintă un caz concret cu evidență în care a fost tratat neconform procedurii, cu întârziere, nerespectarea drepturilor cetățeanului privat. Eliberarea din funcție este definitivă și fără drept de restabilire.

8. Interzicerea modificărilor de orice fel în proiectele de lege fără a fi trecut întreg procesul de consultări publice. Modificarea pe ultima sută de metri a proiectului de lege fără consultări publice reprezintă subminarea directă a dreptului fundamental al cetățeanului în calitate de putere supremă în stat, este limitarea acestuia la exprimare a opiniei civice și de asemenea reprezintă o practică ce asigură adoptarea de legi defecte fertile pentru corupție.

Rolul cetățeanului

Cetățeanul are dreptul și obligația civică de a influența mecanismele de reglementare a oricărui domeniu de interes. Pentru a face mai eficient promovarea intereselor civice:

¹ "One-minute file retrieval" este o tehnică derivată din industrie și aplicată în domeniul administrativ, fiind omologul SMED (Single Minute Exchange of Die) care este parte componentă a tehnicilor "Lean production". "One-minute file retrieval" a fost introdus în sistemul de management "20 Keys" elaborat de Iwao Kobayashi, fondatorul PPORF Development Institute.

1. Să se asocieze în organizații civile neguvernamentale cu interese comune și să formuleze poziții civice privind reglementarea în anumite domenii și să le înainteze public și direct către autoritățile statului, să ceară informații și examinarea propunerilor înaintate.
2. Să ceară deputaților pe care i-a ales să inițieze modificări la legislație.
3. Să monitorizeze proiectele de lege noi pe domeniile de interes și să intervină cu propuneri de ajustare și opinii la legile date în cadrul consultărilor publice.