

Nivelul de implementare a Strategiei Naționale de Integritate și Anticorupție

La sfârșitul anului 2021, după aproape un an de la sfârșitul termenului de acțiune, Parlamentul Republicii Moldova a extins, până în anul 2023, perioada de implementare a Strategiei naționale de integritate și anticorupție pentru anii 2017-2020. Pornind de la acest context, prezenta Notă cuprinde un bilanț al nivelului de implementare a documentului de politici publice anticorupție în perioada inițial programată, dar și o generalizare a lecțiilor învățate în planificarea strategică în domeniu.

Contextul general

La sfârșitul anului 2021, după aproape un an de la sfârșitul termenului de acțiune, Parlamentul Republicii Moldova a extins, până în anul 2023, perioada de implementare a Strategiei naționale de integritate și anticorupție pentru anii 2017-2020 (SNIA).¹

Evident, pornind de la acest context, este important un bilanț al nivelului de implementare a SNIA în perioada inițial programată.

Reamintim că SNIA a declarat drept scop „Integritatea în loc de corupție!”, setând ca obiective:

- Descurajarea implicării în acte de corupție;
- Recuperarea produselor infracțiunilor de corupție;
- Etica și integritatea în sectoarele public și privat;
- Protecția avertizorilor de integritate și a victimelor corupției;
- Transparența instituțiilor publice și finanțării partidelor;
- Educarea societății și a funcționarilor.

Pornind de la conceptul Sistemului național de integritate², SNIA a fost dezvoltată pe baza a 20 de priorități programate pentru 7 piloni importanți.

În măsurarea progresului cantitativ al nivelului de implementare a SNIA, fiecărei din cele 127 de acțiuni planificate se atribuia unul din următoarele calificative:

Realizat	pentru mai mult decât 90% din indicatorii realizați
În proces de realizare	pentru indicatori realizați între 30% și 60% sau pentru indicatorii care presupun realizarea în continuu a acțiunii
Parțial realizat	pentru mai puțin decât 30% din indicatori realizați, statutul cărora presupune finalitatea activităților pentru termenul stabilit de raportare
Nerealizat	pentru mai puțin decât 30% din indicatori realizați

¹ A se vedea: Hotărârea Parlamentului nr. 241/2021 privind modificarea Hotărârii Parlamentului nr. 56/2017 pentru aprobarea Strategiei naționale de integritate și anticorupție pentru anii 2017-2020, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2022, nr. 27-33, art. 32; Hotărârea Parlamentului nr. 56/2017 privind aprobarea Strategiei naționale de integritate și anticorupție pentru anii 2017-2020, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2017, nr. 216-228, art. 354.

² Transparency International, National Integrity System Assessments, <https://www.transparency.org/en/national-integrity-system-assessments>

Totalurile implementării SNIA în anii 2017-2020

Potrivit datelor oferite de Centrul Național Anticorupție,³ totalurile implementării SNIA în anii 2017-2020 sunt următoarele:

Implementarea SNIA în anii 2017-2020, în funcție de piloni și priorități

Prioritate	Acțiuni realizate	Acțiuni parțial realizate	Acțiuni nerealizate	Acțiuni necalificate	Total acțiuni
Pilonul I. Parlamentul					
Promovarea eticii deputaților	2	1	0	0	3
Consolidarea controlului parlamentar	1	3	0	0	4
Transparența procesului legislativ și expertiza anticorupție	1	4	0	0	5
Total Pilon	4	8	0	0	12
Pilonul II. Guvernul, sectorul public și administrația publică locală					
Promovarea integrității în cadrul entităților publice	4	13	0	1	18
Abordarea sectorială a corupției	7	5	0	0	12
Transparență și responsabilitate în fața cetățenilor	2	4	0	1	7
Total Pilon	13	22	0	2	37
Pilonul III. Justiția și autoritățile anticorupție					
Integritatea autorităților anticorupție și a organelor de ocrotire a normelor de drept	0	4	0	0	4
Eficiența justiției și a autorităților anticorupție	13	0	2	0	15
Consolidarea măsurilor educative și de prevenire a corupției	5	3	0	0	8
Recuperarea bunurilor infracționale	3	1	1	0	5
Despăgubirea victimelor corupției	1	0	2	1	4
Total Pilon	22	8	5	1	36
Pilonul IV. CEC și partidele politice					
Transparența finanțării partidelor politice și a campaniilor electorale	5	0	0	0	5
Control eficient al finanțării partidelor politice și a campaniilor electorale	5	1	1	0	7
Total Pilon	10	1	1	0	12
Pilonul V. Curtea de Conturi					
Transparența activității Curții de Conturi	1	4	0	0	5
Impactul activității de audit	2	1	0	0	3
Total Pilon	3	5	0	0	8
Pilonul VI. Avocatul Poporului					
Prevenirea corupției pentru asigurarea respectării drepturilor omului	2	1	0	0	3
Protejarea drepturilor fundamentale ale avertizorilor de integritate	3	2	0	0	5

³ Centrul Național Anticorupție, Rezultatele implementării Planului de acțiuni al Strategiei Naționale de Integritate și Anticorupție, perioada de raport – anii 2017-2020, https://cna.md/public/files/Rezultatele_implementarii_SNIA_2017-2020_forma_tabelara.pdf

Total Pilon	5	3	0	0	8
Pilonul VII. Sectorul privat					
Transparența sectorului privat în relațiile sale cu sectorul public	2	1	0	0	3
Sporirea integrității în activitatea întreprinderilor cu cota de capital integrală sau majoritară de stat/municipală	4	1	0	0	5
Etica afacerilor	4	1	1	0	6
Total Pilon	10	3	1	0	14
Total	67	50	7	3	127

Sursa: Elaborat de autor în baza datelor Centrului Național Anticorupție - https://cna.md/public/files/Rezultatele_implementarii_SNIA_2017-2020_forma_tabelara.pdf

Astfel, potrivit estimărilor oficiale, au fost realizate puțin peste jumătate din acțiunile preconizate: Acțiuni realizate 53%; Acțiuni parțial realizate – 39%; Acțiuni nerealizate 6%; Acțiuni necalificate – 2%⁴.

În aprecierea rezultatelor trebuie să avem în vedere carențele SNIA, dar și ale metodologiei de evaluare a nivelului de implementare a acțiunilor planificate.

În primul caz, reamintit că foarte multe acțiuni au avut un caracter permanent - 55 din 127 de acțiuni planificate, ceea ce constituie 43% din total. Aceste acțiuni au ținut inerent de atribuțiile și activitatea curentă a autorităților implementatoare. În așa fel au fost generate statistici aparent impunătoare, care, de fapt, nu au vreo relevanță strategică. De altfel, nivelul de implementare a unor astfel de acțiuni este greu de evaluat fără măsurarea indicatorilor de eficiență instituțională. Drept dovadă, trei acțiuni au rămas necalificate, și anume:

Acțiune	Termen	Responsabil
Asigurarea respectării regimului declarării averii și intereselor personale	Permanent, cu verificarea anuală a indicatorilor de progres	Entitățile publice ai căror agenți publici sunt subiecți ai declarării averii și intereselor personale, Autoritatea Națională de Integritate, Centrul Național Anticorupție
Înaintarea acțiunilor de regres împotriva persoanelor responsabile de condamnarea Republicii Moldova la CtEDO	Permanent, cu verificarea semestrială a indicatorilor de progres	Procuratura Anticorupție, Ministerul Justiției
Înaintarea acțiunilor de regres în interesul statului pe dosarele privind infracțiunile de corupție și conexe corupției	Permanent, cu verificarea anuală a indicatorilor de progres	Procuratura Anticorupție

În cel de-al doilea caz, reținem ponderea acțiunilor ca parțial realizate – 50 de acțiuni din 127, ceea ce constituie 39%. Atribuirea acestui calificativ este deseori arbitrară, nefiind justificată plenar. Cu titlu de exemplu poate servi una din acțiunile ce ține de promovarea eticii deputaților.

Acțiune	Termen	Responsabil
Adoptarea cadrului normativ național privind etica și conduita deputatului în Parlament	I/2018	Parlament

⁴ https://cna.md/public/files/Rezultatele_implementarii_SNIA_2017-2020_forma_tabelara.pdf

Deși proiectul Codului regulilor și procedurilor parlamentare (nr. 374/2018)⁵, care cuprinde anumite prevederi relevante în acest sens, nu a fost adoptat decât în prima lectură, acțiunea a fost evaluată ca parțial realizată.

Către sfârșitul anului 2021, rămăsese nerealizate șapte acțiuni și anume:⁶

Acțiune	Termen	Responsabil
Instituirea instanțelor/completelor de judecată specializate pentru examinarea dosarelor pentru acte de corupție și conexe corupției	III/2017	Parlament, Ministerul Justiției, Consiliul Superior al Magistraturii, Curtea Supremă de Justiție
Asigurarea instanțelor/completelor de judecată specializate pentru examinarea dosarelor pentru acte de corupție și conexe corupției cu resurse umane, tehnice și financiare suficiente, în conformitate cu prevederile legale ce reglementează statutul judecătorilor din aceste instanțe/complete de judecată	III/2017, 2018, 2019, IV/2020	Parlament, Consiliul Superior al Magistraturii, Ministerul Justiției, Ministerul Finanțelor
Elaborarea și adoptarea Strategiei naționale de recuperare a bunurilor infracționale	III/2018	Centrul Național Anticorupție, Parlament
Campanie de sensibilizare a victimelor corupției cu privire la dreptul lor de a obține despăgubiri	I/2018-II/2019	Centrul Național Anticorupție
Instruirea avocaților cu privire la asistența juridică acordată victimelor și părților vătămate în cadrul procedurilor penale privind infracțiunile de corupție și conexe corupției	I/2018-IV/2020	Centrul Național Anticorupție, Uniunea Avocaților, Consiliul Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat
Clarificarea responsabilității și a rolului părților interesate/observatorilor în perioadele interelectorale, inclusiv a drepturilor acestora în contextul monitorizării modului de finanțare a partidelor politice	I/2018	Comisia Electorală Centrală, Parlament
Îmbunătățirea legislației în domeniul filantropiei și sponsorizărilor pentru a asigura transparența în actele de caritate ale societăților comerciale, pentru a evita conflictele de interese și a asigura utilizarea donațiilor în scopurile propuse	IV/2017	Ministerul Finanțelor, Autoritatea Națională de Integritate, Parlament

Concluzii și recomandări

Analiza statisticilor oficiale privind implementarea SNIA demonstrează rezultate de loc spectaculoase - către finele anului 2021 se raportează realizarea a doar 52% din acțiuni.

Rezultatele se percep ca unele și mai modeste, dacă luăm în considerare ponderea mare a acțiunilor care au avut un caracter permanent (43% din acțiunile planificate) sau ponderea mare a acțiunilor calificate ca parțial realizate (39% din acțiunile planificate).

⁵ Parlamentul Republicii Moldova, Procesul legislativ, Proiecte de acte legislative, Proiectul Codului regulilor și procedurilor parlamentare, <https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/4433/language/ro-RO/Default.aspx>

⁶ Pentru mai multe detalii a se vedea: Transparency International Moldova, Implementarea Strategiei naționale de integritate și anticorupție în prima jumătate a anului 2020, <http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2020/11/DIGEST-Monitoring-the-implementation-of-NIAS.pdf>; Transparency International – Moldova, Implementarea Strategiei naționale de integritate și anticorupție în anul 2020, http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2021/10/TI_Moldova_Nota_Informativa_Monitorizarea_SNIA_in_2020.pdf

Mai mult, în analiza rezultatelor, trebuie luate în vedere și deficiențele metodologiei și grilei de evaluare a nivelului de realizare a acțiunilor – s-au calificat ca parțial realizate acțiuni care, în esență, nu au fost realizate.

Evident, activitatea anticorupție trebuie impulsionată, perioada de implementare a SNIA fiind extinsă până în anul 2023.

Totuși, ar fi preferabilă planificarea acțiunilor anticorupție într-un nou document de politici publice, fapt care ar demonstra că noua componentă a Legislativului, dar și Guvernul, au o viziune strategică în domeniu.

Este important ca noul document de politici publice să fie elaborat potrivit standardelor de bună guvernare și în strictă conformitate cu exigențele Regulamentului cu privire la planificarea, elaborarea, aprobarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea documentelor de politici publice, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 386/2020.

În acest exercițiu, ar trebui evitate carențele și deficiențele remarcate ale SNIA, și anume:⁷

- planificarea strategică fără o analiză fundamentală a problemelor și în lipsa vreunei viziuni comune a autorităților implementatoare asupra necesităților;
- includerea în documente de politici publice a unor acțiuni irelevante și inoportune;
- includerea în documente de politici publice a unor acțiuni care nu pot fi realizate în esență sau nu pot fi realizate de autoritățile cărora le-au fost atribuite;
- includerea în documente de politici publice a unor acțiuni fără conotație strategică, acțiuni cu un caracter permanent care derivă nemijlocit din atribuțiile autorităților implementatoare.

Acest document a fost realizat în cadrul proiectului „Consolidarea statului democratic de drept: contribuția societății civile ” implementat de Transparency International - Moldova și susținut financiar de Ambasada Regatului Țărilor de Jos. Opiniile exprimate aparțin autorilor și nu reflectă neapărat poziția finanțatorilor.

⁷ Pentru mai multe detalii a se vedea: Transparency International Moldova, Implementarea Strategiei naționale de integritate și anticorupție în prima jumătate a anului 2020, <http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2020/11/DIGEST-Monitoring-the-implementation-of-NIAS.pdf>; Transparency International – Moldova, Implementarea Strategiei naționale de integritate și anticorupție în anul 2020, http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2021/10/TI_Moldova_Nota_Informativa_Monitorizarea_SNIA_in_2020.pdf