

OPINIE

asupra proiectului de Hotărâre a Parlamentului privind aprobarea Programului național de integritate și anticorupție pentru anii 2024-2028 și a Planului de acțiuni pentru implementarea Programului național de integritate și anticorupție pentru anii 2024-2028

Considerații generale

Autorul Proiectului

Proiectul de Hotărâre a Parlamentului a fost înaintat ca inițiativă legislativă de un grup de deputați din Comisia securitate națională, apărare și ordine publică, iar în nota informativă este menționat că a fost elaborat în colaborare cu Centrul Național Anticorupție. Totuși, atât în cadrul consultării publice din 08 decembrie 2023, cât și în textul Notei informative este menționat că Proiectul Programului Național de Integritate și Anticorupție (2024-2028) a fost elaborat cu susținerea proiectului "Consolidarea Statului de Drept și a Mecanismelor Anticorupție în Republica Moldova", cu suportul financiar al Uniunii Europene și al Ministerului Federal German pentru Cooperare și Dezvoltare (BMZ), implementat de Agenția de Cooperare Internațională a Germaniei/ GIZ. Aflăm că prima versiune a PNIA și a Planului de Acțiuni a fost elaborată de 3 experți care au contractați de proiectul sus-menționat.

Categoria actului normativ propus

Hotărâre a Parlamentului, în conformitate cu lit b), art. 6 din Legea nr. 100/2017.

Respectarea transparenței decizionale

Autorul informează despre consultarea în scris a entităților publice, ceea ce reprezintă avizarea proiectului, începînd cu data de 21 septembrie 2023, însă fără a fi consultate și organizațiile societății civile. Pînă la data de 08.12.2023, cînd au fost desfășurate consultări cu societatea civilă în cadrul Comisiei parlamentare securitate și ordine publică, alte consultări publice în procesul de avizare nu au fost organizate. Se reține faptul că etapele asigurării transparenței, conform prevederilor Legii 239/2008 privind transparența în procesul decizional nu au fost respectate, deoarece: (i) publicul nu a fost informat referitor la inițierea elaborării deciziei, iar din momentul înregistrării proiectului în Parlament (08.12.2023) și pînă la examinarea acestuia în plen (28.12.2023) au trecut 14 zile lucrătoare. Anterior, proiectul a fost publicat pe pagina web a CNA, fiind expediat spre consultare doar autorităților publice. Pînă la data expedierii prezentei opinii, pe pagina web a Parlamentului nu au fost publicate sinteza recomandărilor la proiect, nefiind clar care dintre cele expuse au fost luate în considerare pînă la adoptare.

Scopul, obiectul și structura Proiectului

Scopul propus al Programului este „*diminuarea fenomenului de corupție și amplificarea gradului de integritate în sectorul public și privat*”, acesta urmînd a fi atins prin intermediul a 4 obiective generale care se referă la (i) integritatea în sectorul public, (ii) eficiența prevenirii, combaterii și sancționării corupției, (iii) consolidarea integrității și combaterea corupției în sectorul privat, și (iv) sensibilizarea publicului și cultivarea intoleranței. Deși listate 4 dimensiuni ale prevenirii și combaterii corupției, în continuare vom analiza gradul de intervenție pe fiecare din cele 4 dimensiuni, prin intermediul documentului de politici vizat.

Structura notei informative și suficiența argumentării

Structura notei informative a fost respectată, însă aceasta nu redă în detaliu procesul de elaborare a documentului. Or, nu este clar în ce măsură experții contractați de GIZ au consultat textul elaborat al PNIA cu autoritățile vizate și dacă au lucrat împreună cu agențiile responsabile de prevenirea și combaterea corupției la acțiunile care au fost incluse în Planul de acțiuni al PNIA 2024-2028.

Aspecte problematice ce urmează a fi soluționate:

1. *Compatibilitatea proiectului cu alte reglementări naționale sau internaționale:*

Proiectul PNIA 2024-2028, așa cum este menționat în pct. 9 urma să fie corelat cu cele 9 angajamente pentru deschiderea negocierilor de aderare cu Uniunea Europeană, 4 dintre ele vizând domeniile de integritate și anticorupție. Constatăm însă că din Plan lipsesc acțiuni pentru *”îndeplinirea angajamentului de a combate corupția la toate nivelurile prin luarea de măsuri decisive în direcția unor anchete pro-active și eficiente, precum și prin obținerea unui bilanț credibil al urmărilor penale și al condamnărilor”*;

2. Programul nu este corelat cu Strategia de Securitate Națională, deși la pct 17.4 al acesteia, corupția și practicile cleptocratice sunt identificate ca risc și amenințare la adresa securității, iar la pct 19.5, corupția endemică este inclusă în aceeași categorie.

3. Fenomenul corupției nu este tratat ca pericol pentru securitatea națională și obiectivele noului PNIA 2024-2028, precum și acțiunile propuse nu răspund nivelului de amenințare, fiind lipsite de o viziune strategică de consolidare a mandatelor de prevenire și combatere a autorităților responsabile din domeniu. La fel, lipsesc și indicatori de rezultat pentru aceste instituții, care să determine echipele manageriale să ia o atitudine proactivă în domeniul anticorupție.²

4. Analiza implementării SNIA 2017-2023 a relevat că la trei din cele șase rezultate scontate ale pilonului Justiție și autorități anticorupție ”autoritățile nu au oferit informații concludente, indicând în răspunsurile la cererile de informații că nu țin evidența conform acestor criterii, fapt confirmat în cadrul focus-grupurilor. Deși autoritățile au înregistrat un anumit progres, în lipsa unor specializări de competențe sau a unui sistem performant integrat de evidență a dosarelor, autoritățile nu pot oferi informații de o manieră care să convingă publicul despre eficiența activității lor, drept exemplu servind incapacitatea de a oferi informații cu privire la cererile de comisii rogatorii privind indisponibilizarea bunurilor infracționale, transmise în străinătate și executate în Republica Moldova. Alte acțiuni stabilite conform SNIA nu au fost realizate de către autoritățile responsabile, fapt care a dus la 0 cazuri de reparare a prejudiciilor cauzate prin acte de corupție și acte

conexe corupției, în baza acțiunilor civile depuse de procurori și nerealizarea priorității SNIA de despăgubire a victimelor corupției.”.

5. ***Analiza detaliată a prevederilor:***

PNIA conține preponderent acțiuni pentru prevenirea corupției și nu cuprinde indicatori suficienți pentru analiza evolutivă a eficienței activității de combatere. Probleme enunțate anterior, în acest sens, se recomandă autorităților responsabile să se implice în procesul de elaborare a unui document de importanță majoră prin definirea impedimentelor reale în realizarea la eficiență maximă a mandatului de combatere și stabilirea, prin dialog cu celelalte autorități, a unei agende strategice veritabile și viabile pentru a asigura funcționalitatea și finalitatea măsurilor de combatere a corupției.

6. În vederea realizării Obiectivului 2 al PNIA, în lipsa unor acțiuni orientate spre asumarea răspunderii manageriale și instituționale pentru realizarea mandatului de combatere a corupției, se propune completarea Planului de acțiuni cu o acțiune privind ”Publicarea anuală a analizei privind indicatorii de impact ai Obiectivului 2 ai PNIA: ponderea dosarelor de corupție investigate de către CNA și Procuratura Anticorupție, cu transmiterea acestora în instanța de judecată, numărul dosarelor finalizate; ponderea infracțiunilor de corupție cu sentințe de condamnare (dezagregat după corupția: mare, mică, sistemică); ponderea infracțiunilor de corupție (dezagregat după corupția: mare, mică, sistemică) examinate de către instanța de judecată specializată pe examinarea dosarelor de corupție și conexe corupției, în %, comparativ cu anul precedent, numărul de investigații a infracțiunilor de corupție și conexe corupției complexe și transfrontaliere (inclusiv, numărul de delegații privind recuperarea bunurilor infracționale). Autoritățile responsabile: CNA, PA, MAI. Termen: trimestrul I anual 2024-2029.

7. Completarea Planului de acțiuni cu acțiunea ”Înaintarea acțiunilor de regres în interesul statului pe dosarele privind infracțiuni de corupție și conexe corupției”, responsabil PA, Indicatori de monitorizare: Număr de acțiuni în regres înaintate/ acceptate; volum al despăgubirilor solicitate; număr de decizii finale ale instanțelor de judecată și volum al sumelor recuperate.

8. În vederea realizării Obiectivului 2 al PNIA, în lipsa unor acțiuni orientate spre consolidarea responsabilității manageriale se propune completarea Planului de acțiuni cu următoarea acțiune ”Instrumente de asigurare a integrității aplicate la nivel instituțional în privința propriilor angajați”. Indicatorii de monitorizare pentru această acțiune pot include ”număr de instrumente aplicate, număr de angajați supuși instrumentului de consolidare a integrității”. Aici, fiecare din autoritățile cu mandat anticorupție sau din domeniul justiției vor putea enumera tipul instrumentelor aplicate (ex. Testare la poligraf, monitorizare a stilului de viață, camere video, nr. Persoane și sancțiuni aplicate în rezultatul testării integrității profesionale, etc), dar și numărul de angajați vizați de aplicarea instrumentului.

9. În vederea evitării risipei mijloacelor financiare bugetare, se propune excluderea acțiunii ”4.1.3 Efectuarea de sondaje și activități de cercetare a percepției și experienței corupției în diverse tipuri de prestare a serviciilor publice.”. Or, efectuarea unor asemenea studii sociologice a fost intenționat desfășurată anterior de către entități independente distincte, cu finanțare asigurată de proiectele de dezvoltare (UNDP Moldova) și sursele atrase de ONG-urile locale (TI Moldova), cu scopul de a asigura o măsurare independentă, în baza unor metodologii constante și uniforme aplicate de la an la an, pentru a permite analiza comparativă și evolutivă a acestora, în condiții de reprezentativitate, echidistanță

și obiectivism. Efectuarea spontană de sondaje de diferiți prestatori de servicii publice este total inadmisibilă.

Măsura nr. 4.1.3 este criticabilă din perspectiva autorităților în sarcina cărora este plasată efectuarea de sondaje și activități de cercetare a percepției. Potrivit acestei măsuri, fiecare entitate publică ce prestează servicii publice va asigura efectuarea sondajelor. În primul rând rezultatele sondajelor realizate la comanda însăși a prestatorului de servicii publice nu vor beneficia de credibilitatea cuvenită, or aceasta are un interes justificat ca rezultatele să fie unele pozitive. În al 2-lea rând, nu este în măsura posibilităților pentru fiecare entitate publică prestatoare de servicii publice să contracteze servicii de realizare a sondajelor, din punct de vedere financiar și al resurselor umane, iar realizarea de mici sondaje pentru fiecare entitate publică nu va asigura o privire de ansamblu al întregului spectru al situației de fapt. În al 3-lea rând, reamintim aici rolul CNA de entitate coordonatoare, care ar putea cuprinde în varietatea sa de atribuții, inclusiv contractarea de prestatori de servicii de realizare a sondajelor pentru a evalua starea de lucruri pe diferite nivele și domenii. În concluzie, propunem revizuirea listei entităților responsabile de asigurarea realizării sondajelor și activităților de cercetare a percepției, având în considerare implicarea în acest proces a CNA sau chiar implicarea mai largă a entităților private.

10. Deși pînă la moment mecanismul de investigare a dezvăluirilor efectuate de avertizorii de integritate în sistemul public nu este funcțional, PNIA nu oferă potențiale soluții pentru deblocarea situației. La fel, PNIA tratează insuficient problemele care nu au asigurat prevenirea fraudei bancare. În acest context, se propune efectuarea în anul 2024 a unui Studiu privind funcționalitatea mecanismului avertizorilor de integritate în sistemul bancar al Republicii Moldova cu emiterea unor recomandări pentru entitățile bancare. Responsabil pentru acțiune ar putea fi BNM.

11. La pct. 9 din Program se menționează despre faptul că Programul este corelat cu cele 9 angajamente înaintate pentru deschiderea negocierilor de aderare la UE, printre care angajamentul nr. 3: *creșterea substanțială a gradului de utilizare a recomandărilor Centrului Național Anticorupție*. Cu toate acestea, nici Programul și nici Planul de acțiuni nu stabilesc măsuri certe care să asigure îndeplinirea acestui angajament. Nu este clar dacă autorul documentului de politici își propune o modificare conceptuală a regimului juridic al recomandărilor CNA sau, dimpotrivă, reglementările existente sunt suficiente, fiind necesară doar asigurarea implementării corecte și continue. Pentru atingerea obiectivelor specifice nr. 1.2 și nr. 2.1 sunt consemnate măsurile: expertizare anticorupție a proiectelor de acte normative și de evaluare a integrității instituționale a entităților publice, însă în privința acestora nu este consacrată nici o perspectivă de evoluție. Or, un document de politici nu se limitează la evidențe statistice, ci ghidează acțiunile și deciziile autorităților publice într-un anumit domeniu.

12. *Analiza detaliată a prevederilor Tabelului 3, Indicatori de impact ai politicii publice:*

La tabelul nr. 3 din Program sunt expuși detaliat indicatorii de impact pentru fiecare obiectiv general. În esență, indicatorii de impact în cadrul unui document de politici publice sunt necesari pentru a evalua și monitoriza eficiența și efectele politicii în practică. Acești indicatori furnizează date concrete care permit ajustarea politicii, sporesc transparența și responsabilitatea, și contribuie la procesul decizional mai informat și mai rațional. În plus, aceștia sunt esențiali pentru a asigura durabilitatea și succesul pe termen lung al unei politici, oferind informații despre modul în care aceasta afectează societatea, economia sau alte domenii relevante.

Raportat la program observăm că nu este stabilită modalitatea de calculare a indicatorilor de impact. Mai mult decât atât, unii dintre aceștia sunt formulați de o manieră ambiguă, ceea ce creează premise pentru manipularea datelor privind impactul programului.

Spre exemplu, pentru obiectivul general nr. 1, indicatorul de impact: *„pondera entităților publice mai eficiente și transparente la toate nivelurile, în %”* este echivoc și dificil de evaluat.

Indicatorul de impact: *„pondera funcționarilor publici care respectă standardele de integritate instituțională până în anul 2028, în %”*, de asemenea nu este clar cum se va calcula, ce se va avea în vedere pentru calcularea procentajului și care va fi punctul de reper pentru aprecierea ponderii.

Pentru obiectivul general nr. 2, indicatorul de impact: *„valoarea asistenței financiare și tehnice externe privind consolidarea capacităților de prevenire și combatere a corupției și consolidarea climatului de integritate la nivel național în creștere până în 2028”*, este nerelevant pentru Programul analizat, or acesta nu are drept scop atragerea asistenței financiare și tehnice externe.

Pentru obiectivul general nr. 3, indicatorul de impact: *„climatul integrității în mediul de afaceri îmbunătățit, până în anul 2028”* este superficial și impredictibil din punct de vedere al modalității de calculare.

13. Indicatorul de impact: *„cel puțin 70 % din funcționarii publici au depus declarația de avere și interese personale fără discrepanțe între active și cheltuieli”* este imposibil de calculat, în condițiile în care capacitatea de analiză de către ANI a declarațiilor de avere și interese personale este de aproximativ 5,55% anual din ponderea numărului de declarații depuse de agenții publici subiecți ai verificării. Raportul de activitate al ANI indică 72 202 declarații depuse în anul 2022, dintre care 3602 declarații supuse verificării și încă 458 petiții au fost examinate. Chiar dacă vom calcula cumulativ, ponderea declarațiilor verificate în perioada 2024-2028 va fi aproximativ 22%. Astel, se propune reformularea indicatorului în dependență de situația actuală și stabilirea baseline-ului pentru acest indicator, astfel încât ținta stabilită să fie realistă din perspectiva realizării și calculării de către autoritatea responsabilă.

14. În vederea realizării Obiectivului 1 al PNIA, se propune completarea listei indicatorilor de impact cu indicatorul *”Numărul dosarelor aflate pe rol în instanța de contencios administrativ împotriva autorității”*. Această informație urmează a fi colectată anual, reflectând eficiența dialogului cu cetățenii despre deciziile autorităților publice în cazuri particulare de realizare a atribuțiilor funcționale.

15. Sugerăm stabilirea unei valori de referință (baseline) pentru fiecare indicator de impact pentru a asigura claritatea și relevanța acestuia pentru Program, precum și elaborarea unor metode de calculare, evaluare a indicatorilor de impact pentru a asigura corectitudinea calculelor și transparența efectelor documentului de politici.

16. La tabelul nr. 5 în care sunt relevate riscurile și soluțiile corespunzătoare, pentru riscul *„Întârzieri în promovarea unor proiecte de acte normative din cauza unor posibile divergențe între instituțiile implementatoare”* nu sunt stabilite soluții potrivite și de natură să diminueze impactul riscului. Clarificarea divergențelor de poziții dintre entitățile publice se realizează pe calea discuțiilor, a negocierilor, a dezbaterilor în cadrul grupurilor instituționale. După caz, poate fi solicitat suportul societății civile pentru oferirea opiniilor consultative.

17. La pct. 78 din Program este reglementată procedura de monitorizare și raportare. În acest context, expresiile „*monitorizare semestrială*” și „*monitorizare anuală*” se vor substitui cu „*raportare semestrială*” și „*raportare anuală*”, deoarece, așa cum rezultă din Program, monitorizarea constituie un proces continuu, însă raportarea se realizează periodic.

Tot la acest punct este reglementată confuz procedura de raportare, nefiind clar stabilit dacă într-un an entitățile responsabile de implementare vor prezenta 2 rapoarte (1 semestrial și 1 anual) sau 3 rapoarte (2 semestriale și 1 anual).

18. La pct. 80 este reglementată lacunar competența CNA: „*Centrul Național Anticorupție ca instituție coordonatoare responsabilă de realizarea și monitorizarea Programului*”. Având în vedere că la pct. 77 este consemnată lista subiecților responsabili de monitorizarea Urmare a coroborării prevederilor pct. 78 și pct. 82, procedura de raportare de către entitățile responsabile de implementare este ambiguă. Pe de o parte, este reglementată prezentarea rapoartelor la solicitarea grupului de monitorizare, pe de altă parte este reglementată prezentarea informațiilor necesare în termenele stabilite în planul de acțiuni.

19. Recomandăm completarea pct. 86 din Program cu o mențiune care să sugereze organizațiilor societății civile se transmite rapoartele alternative la adresa CNA, deoarece potrivit pct. 87, CNA urmează să le publice pe pagina web oficială.

20. Urmare a analizei Planului de acțiuni, se observă că sunt 3 categorii de indicatori de monitorizare, și anume, indicatori:

a. care proiectează un rezultat scontat (ex.: *curs modificat și funcțional; politici și proceduri elaborate și aprobate; analiza strategică elaborată și publicată; politica de remunerare elaborată și adoptată; proces de evaluare inițială automatizată și anonimizat etc.*); și

b. care nu proiectează un anumit rezultat, având rol statistic (ex.: *numărul de agenți publici angajați prin concurs de la alte entități publice; numărul de evenimente organizate; numărul de judecători instruiți; numărul de riscuri identificate; ponderea demersurilor înaintate etc.*);

c. care proiectează un proces fără un anumit rezultat (ex.: *creșterea numărului de resurse umane ale CNA cu atribuții de evaluare a integrității instituționale; asigurarea cu tehnică/resurse informaționale necesare; crearea unui grup de lucru interinstituțional (CNS/MJ/PG) etc.*).

21. implementării Programului, iar în Planul de acțiuni sunt indicate entitățile publice responsabile de realizarea Programului, nu este clar cum se vor manifesta acțiunile CNA ca instituție coordonatoare. Prin urmare, se va clarifica ce presupune această atribuție în sarcina CNA.

În aceeași ordine de idei, la pct. 85 este precizat că „*Comisia securitate națională, apărare și ordine publică va reprezenta coordonarea generală a procesului de implementare al Programului*”. Respectiv, sunt pertinente aceleași obiecții ca și în cazul CNA. Mai mult decât atât, nu este reglementat raportul juridic dintre aceste 2 entități „*coordonatoare*” a procesului de implementare a Programului.

În lumina acestui context, exprimăm o abordare critică în raport cu indicatorii care nu proiectează un anumit rezultat. În primul rând, conform pct.12 sbpct. 3) din Regulamentul aprobat prin HG nr. 386/2020, indicatorii de monitorizare din cadrul Planului de acțiuni constituie indicatori cu valorile de referință curente și țintite/planificate.

În al 2-lea rând, nu este posibilă cuantificarea indicatorilor ce nu oglindesc un obiectiv specific în vederea evaluării impactului documentului de politici. Spre exemplu, indicatorul de monitorizare „*numărul de persoane instruite*” sau „*număr de participări la evenimente*” nu va oferi o valoare calitativă pentru aflarea impactului Programului, or, în speță, instruirile se realizează continuu, atât în baza unui document de politici, cât și în afara acestuia, iar risipa de resurse bugetare și timp pentru monitorizarea unor acțiuni inutile, produse din inerție, fără a produce rezultate scontate este considerată de societate inadmisibilă. Această incertitudine captează toți indicatorii de monitorizare care nu proiectează o țintă.

Aceeași observație este valabilă și pentru indicatorii de monitorizare care reflectă un proces în lipsa unei finalități certe. Spre exemplu, indicatorul „*asigurarea accesului la datele și sistemele informaționale necesare pentru buna desfășurare a acțiunilor de investigare a infracțiunilor de corupție*” nu este de natură să genereze o valoare corespunzătoare pentru evaluarea impactului Programului. În speță, asigurarea accesului la sistemele informaționale constituie un proces continuu care ar putea fi îmbunătățit, în perspectiva stabilirii unor indicatori clari și a unor ținte exacte.

În al 3-lea rând indicatorii de monitorizare din prezentul Plan de acțiuni, care nu proiectează un anumit rezultat și care reflectă un proces fără un rezultat scontat, nu au o conexiune absolută/neapărată cu procesul de implementare al Programului, or viziunea strategică a statului pe termen mediu într-un anumit domeniu al treburilor publice trebuie să urmărească un rezultat cert și bine definit.

În al 4-lea rând, pentru indicatorii care nu proiectează un rezultat concret nu este pertinent termenul de realizare. În condițiile în care nu sunt consacrate anumite obiective, stabilirea unui anumit termen este irelevant. Spre exemplu, indicatorului „*numărul de declarații depuse în format electronic și verificate automat*” îi corespunde termenul de realizare *trimestrul IV 2024*, nefiind clar cum acest număr ar putea arăta realizarea obiectivului specific și al măsurii propuse raportat la trimestrul IV anul 2024.

Urmare a celor relevate, recomandăm revizuirea tuturor indicatorilor de monitorizare și propunem următoarele:

- reținerea în Planul de acțiuni doar a indicatorilor de monitorizare ce proiectează un rezultat scontat;
- indicatorii care nu proiectează un anumit rezultat, având rol statistic, se vor complini cu o valoare exactă care este urmărită/așteptată/scontată ca urmare a implementării Programului;
- indicatorii care proiectează un proces fără un anumit rezultat, fie vor fi transferați în prima coloană din Plan dedicată măsurilor propuse pentru atingerea obiectivelor specifice, fie se vor modifica astfel încât să exprime un rezultat cert.

22. Pentru măsura nr. 1.1.1 este consemnat indicatorul de monitorizare „*numărul de agenți publici angajați prin concurs de la alte entități publice*”. Nu este clară motivația care a determinat că principiile meritocrației și integrității profesionale sunt relevante doar pentru agenții publici angajați de la alte entități. În cadrul concursurilor publice se asigura

respectarea regulilor și principiilor de către toți candidații, indiferent de entitatea din care vin ori dacă sunt la primul loc de muncă. De aceea, recomandăm revizuirea indicatorului de monitorizare în vederea cuprinderii tuturor candidaților angajați în entităților publice.

23. Pentru măsura nr. 1.1.1 este consemnat indicatorul de monitorizare „*numărul de contestații depuse împotriva rezultatelor concursurilor organizate*”. În lipsa altor indicatori, considerăm că acest indicator nu va oferi informații calitative privind reușita implementării Programului. Considerăm mai potrivită preocuparea pentru numărul de concursuri anulate, iar mult mai potrivit ar fi țintirea unui indicator procentual ce ar reflecta raportul/procentajul concursurilor anulate din numărul concursurilor contestate.

24. Pentru măsura nr. 1.1.3 nu este clară necesitatea de a specifica pentru primul indicator de monitorizare că datele vor fi dezagregate pe bază de gen. Este unicul indicator de acest fel din Planul de acțiuni. Prin urmare, se va revedea necesitatea dezagregării pe bază de gen.

25. Măsura nr. 1.2.1 aferentă obiectivului specific nr. 1.2 presupune audierea în plenum Parlamentului a cel puțin 5 autorități independente aflate sub control parlamentar enumerate. În acest context, se propune, fie completarea liste cu toate autoritățile independente aflate sub control parlamentar, fie excluderea acestei liste, astfel încât să fie explicit că vor fi audiate toate autoritățile din această categorie.

Totodată, aferent acestor măsuri este menționat indicatorul de monitorizare „*Problemele identificate în rapoartele discutate în cadrul audierilor*” care este unul nerelevant. Problemele identificate în rapoartele de activitate ale autorităților publice excedează obiectivul general, obiectivul specific și măsura propusă în plan. Or scopul măsurii este de a asigura transparența activității entităților publice, dar nu evaluarea problemelor identificate. Totodată, este dificil de apreciat modalitatea în care acest indicator va contribui la evaluarea implementării Programului. Prin urmare, indicatorul în cauză se va revedea.

26. La măsura nr. 1.2.4 nu este clară viziunea autorului referitor la expertiza anticorupție, și anume în ce privește autoritățile vizate. Or expertiza anticorupție a proiectelor de acte normative se efectuează, fie de CNA, fie de însăși autorii actelor departamentale. Pentru a crea certitudine în privința acestei măsuri și a autorităților publice ce urmează să raporteze despre implementarea Planului de acțiuni, se va asigura formularea mai exactă a măsurii și a indicatorilor de monitorizare.

Tot la această măsură propunem completarea Planului de acțiuni cu un indicator de monitorizare, și anume: modificarea art. 34 (*sau după caz art. 35*) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, deoarece există un conflict normativ dintre articolul nominalizat și art. 28 din Legea integrității nr. 82/2017. Pe de o parte, Legea nr. 100/2017 stabilește că expertiza proiectului de act normativ este efectuată concomitent cu avizarea și consultarea publică, iar pe de altă parte, Legea nr. 82/2018 prevede că expertiza anticorupție, cu unele excepții, se efectuează doar asupra proiectului definitivat în baza propunerilor și obiecțiilor expuse în procesul de avizare și/sau de consultare a părților interesate.

27. La măsura nr. 1.4.2 se va analiza necesitatea indicării în calitate de autoritate responsabilă a Parlamentului și Serviciului Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor, deoarece această măsură presupune evaluarea cadrului de legi în vigoare și modificarea unor legi sau adoptarea unei legi noi.

De asemenea, la măsura nr. 1.4.3 se va analiza necesitatea indicării în calitate de autoritate responsabilă a Parlamentului.

28. Referitor la măsurile nr. 2.1.4 și 2.2.1 este incertă viziunea autorului referitor la consolidarea capacităților instituționale ale unor autorități. Pe de o parte, aferent consolidării domeniului de investigare și combatere a corupției este prevăzută alocarea resurselor financiare. Pe de altă parte, aferent consolidării domeniului de prevenire a corupției, nu este prevăzută alocarea resurselor financiare, deși măsura respectivă și indicatorii de monitorizare propuși presupun mijloace financiare suplimentare. Se recomandă analiza acestor măsuri pentru a asigura certitudinea realizării lor.

29. La măsurile nr. 2.2.2 și 2.2.3 se va verifica relevanța termenului de realizare stabilit. În timp ce indicatorul de monitorizare stabilește un rezultat concret (*program de formare dezvoltat, aprobat; document de politici elaborat, aprobat și publicat; plan de acțiuni aprobat și publicat*), termenul de realizare este „*permanent*”. Acest ordin de evoluție a măsurilor propuse este nepredictibilă, dificil de evaluat și pasibilă de manipulat. În concluzie, sugerăm stabilirea unor termene concrete în cadrul cărora se vor realiza măsurile propuse.

30. Măsura nr. 2.2.5 este formulată de o manieră ambiguă și fără a oferi o perspectivă de îmbunătățire a cadrului legal vizat. Această măsură este mai degrabă un obiectiv specific, decât o acțiune realizarea căreia va contribui la atingerea unui obiectiv. Nu este oferit nici un indiciu al vectorului evoluției cadrului normativ și nici o sarcină pentru entitățile publice responsabile. Afirmatia „*îmbunătățirea cadrului legal*” aferent unui domeniu nu este suficientă pentru a cunoaște viziunea autorului și ce se urmărește, precum și nici pentru a asigura evaluarea gradului de implementare al Programului. Prin urmare, se va indica cu o precizie suficientă ce anume se va îmbunătăți în cadrul legal.

31. Pentru măsura nr. 2.3.5 nu este stabilit nici un indicator de monitorizare care ar arăta rezultatul acestei măsuri. Spre exemplu, ar putea fi nominalizat indicatorul de monitorizare: mecanism de reutilizare socială a bunurilor confiscate elaborat.

32. La măsura nr. 4.1.1 este confuz indicatorul de monitorizare: „*metode și instrumente utilizate în informare*”. Nu este clară nici viziunea autorului sau obiectivul spre care se tinde și nici modalitatea de evaluare a gradului de implementare a Programului prin intermediul acestui indicator. Respectiv, se va revedea acest indicator.

33. La măsura nr. 4.2.2 este nerelevant indicatorul de monitorizare „*numărul de apeluri la linia națională anticorupție recepționate*”, deoarece măsura vizează liniile specializate anticorupție din cadrul entităților publice. Indicatorul nominalizat deja este întrebuințat la măsura nr. 4.2.1, din acest motiv se va exclude de la măsura nr. 4.2.2.

34. Urmare a analizei Programului, inclusiv a Planului de acțiuni, se observă o preocupare superficială în raport cu sectorul privat:

d. lipsesc măsuri specifice sectorului privat referitor la încurajarea implementării instituției juridice a avertizorilor de integritate. Deși este importantă dezvoltarea acestei instituții în sectorul public, totuși nu este recomandabilă eclipsarea acesteia pentru sectorul privat, care ar avea un potențial important pentru menținerea unui mediu integru;

e. lipsesc măsuri de îmbunătățire a mediului concurențial în cadrul achizițiilor publice, având în vedere că actualmente autoritățile contractante nu au la îndemână nici un instrument real de a exclude din procesul de achiziții acele întreprinderi care participă cu oferte trucate;

f. nu este abordată problema întreprinderilor de stat care nu au fost reorganizate în alte forme juridice de organizare, sarcină care trebuia realizată încă până în anul 2020 de către Guvern în temeiul art. 19 alin. (3) lit. b) din Legea nr. 246/2017 cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală, care prevede următoarele: „(3) Guvernul: b) în termen de până la 24 de luni de la intrarea în vigoare a prezentei legi, va iniția reorganizarea întreprinderilor de stat în alte forme juridice de organizare prevăzute de legislație. (4) Autoritățile administrației publice locale, cu titlu de recomandare, vor examina oportunitatea reorganizării întreprinderilor municipale în alte forme juridice de organizare prevăzute de legislație, asigurând eficientizarea administrării proprietății transmise acestora în gestiune”;

g. programul nu tratează în niciun mod domeniul financiar bancar și nebancar, în pofida experienței negative de falimentare a 3 bănci comerciale în perioada anilor 2014-2015 și asumarea de către stat a unei poveri financiare majore. O asemenea lacună generează impresii divergente, fie autoritățile sunt satisfăcute de starea din acest domeniu, fie le lipsește o viziune clară și fundamentată. Este irefutabilă necesitatea implementării standardelor de integritate în domeniul financiar bancar și nebancar național, precum și monitorizarea continuă a respectării acestor standarde. Eventual, în acest proces poate fi implicată Banca Națională a Moldovei care, în virtutea atribuțiilor sale și a unui contact mai intens cu entitățile private din acest domeniu, ar putea urmări inclusiv respectarea standardelor de integritate specifice sectorului privat.

35. La redactarea Programului se va atrage atenție la respectarea regulilor de formulare clară și lipsită de ambiguitate, în vederea asigurării unui document calitativ și coerent. În acest sens, propunem atenției următoarele aspecte ce urmează a fi revăzute din punct de vedere redacțional:

h. La pct. 16 din Program se va revedea formularea „*Evoluția fenomenului corupției într-un context ca cel din Republica Moldova este un exercițiu complex*”;

i. Pct. 63 din Program se va analiza, din motivul că intercalează 2 idei în lipsa unei legături clare;

j. În Planul de acțiuni de mai multe ori se face referire la „*indicatorii de progres*” într-un mod eronat, deoarece Programul nu reglementează astfel de indicatori, aceștia regăsindu-se în SNIA 2017-2023. Prin urmare, referințele la acești indicatori se vor exclude sau se vor înlocui cu sintagma „Indicatori de monitorizare”;

k. Din obiectivele specifice se va exclude mențiunea „*până în anul 2028*” deoarece este superfluă. Planul de acțiuni prevede termene de realizare pentru fiecare măsură.

l. La pct. 75 vor fi rectificate denumiri instituțiilor după cum urmează:

Serviciul de Informare și Securitate – Serviciul de Informații și Securitate,

Oficiul Avocatul Poporului – Oficiul Avocatului Poporului,

Autoritatea Națională pentru Integritate - Autoritatea Națională de Integritate,

Agenția de Achiziții Publice – Agenția Achiziții Publice

m. La măsura nr. 1.1.10 se va înlocui sintagma „*agenție anticorupție*” cu „*Centrul Național Anticorupție*” sau cu o altă autoritate publică ce se are în vedere;

n. Se va revedea formularea acțiunii nr. 1.1.12, deoarece nu este completă;

o. Se va reformula măsura nr. 1.4.5 în vederea specificării mai exacte a faptului că prin intermediul platformelor online se vor finanța partidele politice.

36. Deși la pct. 31 sunt listate 4 probleme relevate de raportul de evaluare finală a SNIA 2017-2020 elaborat de Centrul de analiză și prevenire a corupției, noul Plan nu include măsuri pentru:

- sporirea integrității în rândul procurorilor și judecătorilor, avînd în vedere că instrumentele de monitorizare a stilului de viață și de testare la poligraf la accesarea în funcție rămân a fi insuficient aplicate.
- asigurarea unui efect descurajator al sancțiunilor aplicate pentru manifestări de corupție, în contextul lipsei caracterului disuasiv al lor, a celerității, precum și din motivul aplicării extrem de rare a sancțiunilor complementare de privare de dreptul de a ocupa o funcție publică, precum și de recuperare a prejudiciilor.
- includerea în indicatorii de performanță a organelor de drept a rezultatelor obținute în investigarea și sancționarea încălcării regulilor de finanțare a partidelor politice și a campaniilor electorale, precum și a cazurilor de corupere a alegătorilor.
- analiza anuală comparativă a indicatorilor rentabilității întreprinderilor cu cotă integrală sau majoritară de stat/municipală, în contextul lipsei de transparență a acestor date care creează dificultăți pentru monitorizarea de către societatea civilă.

37. Introducerea în Planul de acțiuni a unor măsuri pentru cuantificarea progresului îmbunătățirii procesului de Recuperare a activelor. Deși pentru acest domeniu există un document de politici, PNIA prevede la acț. 2.2.5 „Îmbunătățirea cadrului legal în vederea consolidării capacităților autorităților/ instituțiilor responsabile de urmărire și indisponibilizare a bunurilor infracționale”. În acest sens, pentru asigurarea sinergiilor între cele 2 domenii, se recomandă introducerea în PNIA a unei acțiuni cu privire la monitorizarea gradului de realizare a Programului Național de Recuperare a Bunurilor Infracționale, care urma să fie implementat în perioada 2023-2027. Pentru crearea unui tablou amplu cu privire la eficiența prevenirii și combaterii corupției, este important să fie analizat inclusiv un indicator unic cu privire la eficiența mecanismului de recuperare a activelor.

38. A se include în planul de acțiuni o acțiune privind ”Monitorizarea dosarelor de îmbogățire ilicită: Număr de investigații în derulare, număr de condamnări, volum active confiscate”. În lipsa unui asemenea indicator, este imposibil de estimat progresul realizat de organele procuraturii și ARBI în procesul de recuperare a activelor, aflat în centrul condiționalităților pentru agenda de negocieri UE-Moldova.

39. **Fundamentarea economico-financiară:**

Din proiectul PNIA 2024-2028 lipsește analiza justificării financiar-economice a prevederilor, care nu se regăsește nici în nota informativă. Implementarea PNIA 2024-2028 presupune cheltuieli financiare, iar alineatul 71. Consemnează acest fapt, însă nu reține totalul costurilor acțiunilor propuse, care vor fi din sursele bugetului de stat, cât și cele din accesarea asistenței externe din partea donatorilor și partenerilor de dezvoltare. A se vedea fraza ”Costurile ce țin de instruire, transfer de cunoștințe, preluarea experienței, studii, cercetări, analize, din contul mijloacelor financiare ale bugetului de stat și cele alocate de finanțatori.”. A se completa Tabelul 4, Costurile estimative pentru implementarea Programului.

40. Analiza impactului de reglementare:

Analiza impactului de reglementare a proiectului este necesară, însă aceasta lipsește în setul proiectului

41. Stabilirea și promovarea unor interese / beneficii:

Proiectul promovează interesele entităților și subdiviziunilor responsabile de prevenirea corupției, prin acțiunea ”2.1.4 Îmbunătățirea capacităților instituționale ale Centrului Național Anticorupție și Autoritatea Națională de Integritate în domeniul prevenirii corupției”, cu indicatorii ”Act normativ privind majorarea efectivului-limită în cadrul CNA și ANI pe componenta de prevenire, adoptat; Asigurarea cu resurse financiare și tehnică necesară pentru buna activitate a CNA și ANI; Creșterea numărului de resurse umane ale CNA cu atribuții de evaluare a integrității instituționale; Creșterea numărului de resurse umane ale CNA cu atribuții de efectuare a expertizei anticorupție asupra proiectelor de acte normative. În contextul în care CNA a cedat atribuțiile sale în investigarea corupției mari și a corupției mici, limitându-se la investigarea corupției sistemice, nu este clar de ce este necesară mărirea efectivului-limită și nu sunt realocate resursele umane către direcțiile prioritare de activitate, dacă funcțiile la moment sunt ocupate 100% și personalul existent este vădit supra-încărcat cu volum de muncă. În cazul ANI, în contextul digitalizării și a implicării instrumentelor software pentru facilitarea analizei declarațiilor, nu este clar dacă majorarea efectivului-limită al ANI este necesară. Nu este clar dacă promovarea intereselor instituționale și a beneficiilor se face cu respectarea interesului public și dacă alocarea de resurse bugetare suplimentare pentru angajări suplimentare va contribui la îmbunătățirea rezultatelor activității CNA și ANI. **Recomandăm efectuarea unei analize economico-financiare pentru a argumenta necesitatea acestei acțiuni și discutarea acesteia în cadrul Comisiei securitate națională și ordine publică, cu participarea societății civile.**

42. Prejudicii aduse prin aplicarea actului:

Promovarea proiectului este susceptibilă de a prejudicia interesul public, întrucât mecanismele de monitorizare și evaluare a PNIA 2024-2028 nu conțin suficiente mecanisme de asigurare a unei evaluări independente a gradului de realizare a acțiunilor și de atingere a indicatorilor de impact. La fel, selectarea de către CNA a trei organizații ale societății civile pentru a participa în Grupul de Monitorizare, în condiții care la moment nu sunt prevăzute de textul PNIA nu are o justificare legitimă și nu va asigura condițiile de transparență în procesul decizional de management al PNIA.

La aplicare, proiectul ar putea aduce prejudicii, deoarece lipsa unor mecanisme de audiere a rapoartelor alternative ale societății civile, dar și a Evaluării independente a progresului implementării (intermediar și final), este o încercare de limitare a participare a societății civile în procesele decizionale democratice și de lezare a interesului public.

Vulnerabilitatea proiectului din perspectiva drepturilor omului

Proiectul este vulnerabil din perspectiva respectării drepturilor omului, limitând posibilitatea de a participa la procesele decizionale prin asociere

54. Concluzii

Deși pînă la moment mecanismele de combatere a corupției nu au produs rezultate pe măsura așteptărilor cetățenilor, a societății civile, a partenerilor de dezvoltare și a sectorului privat, PNIA nu oferă potențiale soluții pentru deblocarea situației. La fel, PNIA tratează insuficient problemele care nu au permis anterior dezvăluirea fraudei bancare, nu conține măsuri de consolidare a sinergiilor între documente de politici precum Strategia privind asigurarea independenței și integrității sectorului justiției pentru anii 2022-2025, Strategia securității naționale a Republicii Moldova, Strategia națională de prevenire și combatere a spălării banilor și finanțării terorismului pentru anii 2020-2025, Programul Național de Recuperare a Bunurilor Infracționale ar urma să fie implementat în perioada 2023-2027.

În acest context, se propune expedierea documentului la autori și completarea acestuia cu acțiuni strategice de consolidare a mandatelor de prevenire și combatere a autorităților responsabile din domeniu, revizuirea indicatorilor de impact și stabilirea valorilor de referință pentru aceștia, dar și revizuirea mecanismului de monitorizare și evaluare propus.

