

Observator de politici publice

Politici responsabile pentru dezvoltare durabilă

Observatorul de politici publice cuprinde analiza unor proiecte de acte legislative și normative de sensibilitate publică din agendele Executivului și Legislativului din Republica Moldova, precum și a unor informații publice, în scopul identificării potențialelor riscuri pentru interesul public și opțiuni de politici.

Documentul 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.

Raportul de activitate al ANI pentru anul 2018: mai bine deloc audiat decât târziu și superficial

Context

La 13 mai 2020, în cadrul ședinței Comisiei juridice, numiri și imunități a Parlamentului (Comisie parlamentară), a fost prezentat Raportul de activitate al Autorității Naționale de Integritate (ANI) pentru anul 2018.¹ Urmare a audierii, nu a fost adoptată vreo hotărâre, motiv pentru care nu este clară finalitatea urmărită de către Comisia parlamentară. Însă, pornind de la comunicatul de presă furnizat, s-a reținut în calitate de cea mai importantă realizare a ANI în anul 2018 - implementarea și asigurarea funcționalității sistemului informațional „e-Integritate”.² În confirmare, se prezintă și anumite statistici – în 2018 au fost depuse 69107 declarații de avere și interese personale comparativ cu 61298 declarații depuse pe suport de hârtie în anul 2017.

Prevederi legale relevante versus aplicare

Potrivit art. 7 alin. (3) lit. a) din Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, ANI trebuie să prezinte în plenul Parlamentului anual, până în data de 31 martie, raportul său de activitate pentru anul precedent.

Astfel, Raportul de activitate al ANI pentru anul 2018 trebuia să fie audiat până în 31 martie 2019. De altfel, raportul a fost aprobat de către Consiliul de integritate la 04 martie 2019³ și remis Parlamentului la 07 martie 2019⁴, Parlamentul fiind cel care a întârziat cu mai mult decât un an.

¹ Autoritatea Națională de Integritate, Raport de activitate pentru anul 2018, <http://ani.md/sites/default/files/Raport%20de%20activitate%20ANI%20%20pentru%202018.pdf>

² Parlamentul RM, Comunicat de presă, Implementarea sistemului „e-Integritate”, inclusiv a declarației de avere în format electronic, a fost un succes impunător pentru ANI, <http://www.parlament.md/Actualitate/Comunicatedepresa/tabid/90/ContentId/6158/language/ro-RO/Default.aspx>

³ Hotărârea Consiliului de integritate, nr. 03 din 04 martie 2019, <http://ani.md/sites/default/files/Hot%20CI%20raport%20ANI%202018.pdf>

⁴ Autoritatea Națională de Integritate, Audierea Raportului de activitate al ANI pentru anul 2018, <http://ani.md/ro/node/1025>

Este de menționat că, potrivit prevederilor citate, raportul de activitate al ANI urmează să se prezinte în plenul Parlamentului și nu în cadrul vre-unei comisii parlamentare. Totuși, pentru a ne menține în limitele corectitudinii față de actuala legislatură a Parlamentului, este de recunoscut că, de fiecare dată, rapoartele de activitate ale ANI, dar și ale Comisiei Naționale de Integritate (predecesoare a ANI), nu au fost audiate decât de către comisia de profil.

În aceeași ordine de idei, și profilul Comisiei parlamentare rămâne confuz. Or, potrivit informațiilor prezentate chiar de către Parlament⁵, constituie obiect de activitate al Comisiei juridice, numiri și imunități:

- reglementări constituționale;
- reglementări în domeniul dreptului civil, penal, administrativ, procedură civilă, penală, contravențională și de contencios administrativ;
- organizarea judecătorească, statutul magistraților și al procuraturii;
- legislația electorală, legislația privind partidele și asociațiile obștești;
- probleme legate de interpretarea Regulamentului Parlamentului, probleme de disciplină parlamentară, imunități, numiri și confirmări;
- monitorizarea executării de către RM a hotărârilor CtEDO și prezentarea anuală în plenul Parlamentului a unui raport privind rezultatele acestei monitorizări;
- alte reglementări cu caracter juridic;
- executarea hotărârilor și adreselor Curții Constituționale în domeniu;
- exercitarea controlului parlamentar în aceste domenii.

Domeniul de activitate al ANI s-ar potrivi mult mai reușit profilului Comisiei securitate națională, apărare și ordine publică. Cel puțin, în obiectul de activitate al acesteia, este menționată combaterea corupției.⁶

Este de notat că președinția Comisiei juridice, numiri și imunități este deținută de către PSRM, iar președinția Comisiei securitate națională, apărare și ordine publică este deținută de către PDM. Sperăm, însă, că nu acesta este raționamentul în atribuirea competențelor unor sau altor comisii parlamentare.

Pretinsa realizare - declararea on-line a averii și intereselor personale

Potrivit Conceptului tehnic al SIA „e-Integritate”⁷, acesta reprezintă un sistem informațional destinat depunerii,

⁵ Comisia juridică, numiri și imunități, Obiectul de activitate, <http://parlament.md/StructuraParlamentului/Comisiipermanente/tabid/84/CommissionId/9/language/ro-RO/Default.aspx>

⁶ Comisia securitate națională, apărare și ordine publică, Obiectul de activitate, <http://parlament.md/StructuraParlamentului/Comisiipermanente/tabid/84/CommissionId/2/language/ro-RO/Default.aspx>

⁷ Conceptul a fost aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 182 din 03.03.19.

arhivării, verificării și analizării automate a declarațiilor de avere și interese personale, înregistrării interdicțiilor de ocupare a funcțiilor publice sau funcțiilor de demnitate publică și gestiunii ulterioare a acestor înregistrări, precum și facilitării accesului electronic al persoanelor și instituțiilor interesate la informațiile de interes public.

Astfel, pornind de la scopul și obiectivele de bază, SIA ar trebui să exercite următoarele sarcini specifice:

- semnarea și depunerea în formă electronică a declarațiilor de către subiecții declarării;
- publicarea datelor cu caracter personal din declarații în limitele și în condițiile prevăzute de Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale, inclusiv căutarea declarațiilor în baza unor criterii de filtrare prestabilite;
- verificarea automatizată a declarațiilor în vederea depistării discordanței datelor indicate în declarații cu datele din registrele de stat și alte sisteme informaționale;
- colectarea, stocarea, actualizarea și analiza datelor aferente proceselor specifice de gestiune a listelor persoanelor care au interdicție de a ocupa o funcție publică sau de demnitate publică;
- ținerea Registrului electronic al subiecților declarării averii și a intereselor personale;
- ținerea Registrului de stat al persoanelor care au interdicție de a ocupa o funcție publică sau de demnitate publică.

Este de menționat că funcționalitatea și eficacitatea SIA au fost auditate de către Curtea de Conturi⁸, concluziile misiunii de evaluare fiind descurajante⁹:

- deși pentru dezvoltarea și implementarea SIA au fost utilizate instrumente și tehnici recunoscute la nivel internațional, gestionarea neadecvată a riscurilor a generat deficiențe și disfuncționalități;
- subestimarea complexității proceselor, a resurselor umane și de timp necesare pentru dezvoltare, precum și testarea insuficientă a modulelor/componentelor au avut consecințe negative asupra funcționalității SIA;
- deși există unele documente necesare funcționării, acestea necesită a fi revizuite/ajustate potrivit noilor funcționalități ale SIA, precum și a fi comunicate utilizatorilor în mod eficient;
- perpetuarea unui control inadecvat asupra modificărilor operate în componentele bazelor de date, neactualizarea la timp a documentației tehnice va spori riscurile;
- stabilirea și implementarea unor cerințe suficiente și adecvate de securitate a datelor procesate, precum și asigurarea unui control riguros continuu asupra respectării acestora, sunt imperative;
- deși la moment se asigură realizarea copiilor de rezervă ale componentelor SIA, acestea nu sunt documentate corespunzător;

⁸ A se vedea: Hotărârea Curții de Conturi, nr. 70 din 28.11.19, cu privire la Raportul auditului performanței privind funcționalitatea și eficacitatea Sistemului Informațional Automatizat „e-Integritate”.

⁹ A se vedea: Raportul auditului performanței privind funcționalitatea și eficacitatea Sistemului Informațional Automatizat „e-Integritate”,

<http://www.ccm.md/hotariri-si-rapoarte-1-95?idh=1011>

- deși controalele unei aplicații sunt utilizate pentru oferirea asigurării (îndeosebi, managementului) că datele sunt valide, autorizate și înregistrate corespunzător, auditul a constatat caracterul inadecvat sau chiar absența acestora în SIA - neconfigurarea controalelor pentru prevenirea și/sau identificarea potențialelor procesări eronate are impact direct asupra calității datelor generate;
- deși majoritatea adresărilor din partea utilizatorilor sunt înregistrate, iar problemele, în mare parte, sunt soluționate, nu există un mecanism eficient de suport (help desk), inclusiv proceduri clare de gestionare/înregistrare, soluționare și raportare a acestora - evenimentele înregistrate nu sunt analizate suficient pentru a identifica și elimina cauza apariției acestora, precum pentru a fi utilizate în procesul de luare a deciziilor sau pentru operarea modificărilor/ajustărilor în SIA ori în infrastructură.

Deficiențele consemnate, potrivit misiunii de audit, au fost determinate de un șir de factori, inclusiv:

- √ neasigurarea condițiilor suficiente și adecvate pentru funcționarea eficientă și eficace a SIA, inclusiv: analiza insuficientă a necesităților și riscurilor la etapa de creare/dezvoltare, imperfecțiunea cadrului normativ aferent; lipsa/insuficiența capacităților TI ale ANI pentru administrarea eficientă a SIA; monitorizarea și controlul insuficient din partea părților responsabile de funcționarea adecvată a SIA etc.;
- √ ineficiența SIA ca urmare a funcționării și utilizării necorespunzătoare a acestuia, utilizarea în paralel a modului tradițional (pe suport de hârtie, electronic) de colectare a datelor, verificare a corectitudinii acestora, inclusiv necesare pentru luarea unor decizii (îndeosebi în procesul de verificare a declarațiilor, generare a rapoartelor etc.).
- √ SIA, în corespundere cu art. 24 alin. (1) din Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale, este utilizat începând cu 01.01.2018, fiind elaborat pe parcursul anilor 2015-2016 de către Centrul de Guvernare Electronică (actualmente - Agenția de Guvernare Electronică), în coordonare cu CNI/ANI, în cadrul Proiectului „e-Transformare a Guvernării”, finanțat din creditul Băncii Mondiale. Costul implementării SIA a însumat peste 2 mil. MDL.¹⁰ La fel, pentru funcționarea acestuia au fost alocate din bugetul de stat resurse financiare în vederea procurării semnăturilor electronice pentru utilizatori. Astfel, în anul 2018, au fost prestate servicii de certificare în număr de 57 809, fiind valorificată suma de 7 226,1 mii MDL din cele 8 750,0 mii MDL planificate pentru anul respectiv.¹¹

Aceste costuri sunt oricum mari, mai ales dacă luăm în considerare că SIA, așa cum a constatat misiunea de audit, nu este unul funcțional plenar și eficient. Pentru comparație, în tabelul ce urmează, sunt prezentate costurile aferente prelucrării/scanării declarațiilor depuse pentru aa. 2012-2016.

¹⁰ Raportul auditului performanței privind funcționalitatea și eficacitatea Sistemului Informațional Automatizat „e-Integritate”, p. 11.

¹¹ Ibidem, p. 21.

	2012	2013	2014	2015	2016
Declarații pentru anul calendaristic (număr)	93 598	95 025	114 847	108 362	65 000
Costul (mii MDL)	492,00	284,99	802,05	886,40	855,77

Sursă: Raportul auditului performanței privind funcționalitatea și eficacitatea Sistemului Informațional Automatizat „e-Integritate”, p. 9.

Din păcate, Comisia parlamentară s-a limitat la o audiere superficială a celor raportate de către ANI, reținând ca realizare - în 2018 au fost depuse 69 107 declarații de avere și interese personale comparativ cu 61 298 declarații depuse pe suport de hârtie în anul 2017.

Numărul de declarații depuse nu poate servi indicator de performanță. Ar trebui să fie urmărită, mai degrabă, ponderea declarațiilor depuse din totalul declarațiilor care urmau a fi depuse. Acest indicator, însă, este imposibil de calculat atât timp cât ANI nu cunoaște numărul exact al potențialilor subiecți ai declarării și fluctuațiile acestuia. De altfel, din constatările auditului, nu este asigurată nici interoperabilitatea SIA „e-Integritate” cu Registrul de stat al funcționarilor publici¹², care, din câte înțelegem, nici nu este unul funcțional.¹³ Misiunea de audit a constatat probleme și în partea ce ține de integrarea altor sisteme informaționale, cum ar fi cele deținute de către Casa Națională de Asigurări Sociale și Serviciul Vamal.

O altă problemă constituie și funcția SIA de a genera rapoarte. Potrivit misiunii de audit, deși SIA urma să fie configurat pentru a genera 15 tipuri de rapoarte, 6 dintre acestea nu sunt funcționale, unele din rapoarte generate prezentând dificultăți de analiză și generalizare.¹⁴

La fel, din problemele majore, este de remarcat și indisponibilitatea Registrului de stat al persoanelor care au interdicție de a ocupa o funcție publică sau de demnitate publică.¹⁵ Acesta, din informațiile misiunii de audit, nu a fost dezvoltat ca parte componentă în SIA, fiind ținut manual, pe suport de hârtie, în cadrul Inspectoratului de integritate (subdiviziune a ANI) și gestionat de către inspectorul superior de integritate cu atribuții de control și organizare.¹⁶

SIA nu permite publicului decât accesarea, în format PDF, a declarațiilor de avere și interese personale, pe când așteptarea era ca publicul să aibă acces la o gamă mai largă de informații, inclusiv într-un format care să permită filtrarea și generalizarea datelor statistice. Or, tocmai în atare condiții, SIA ar putea deveni util în procesul de monitorizare de către societatea civilă a activității de declarare și control al averilor și intereselor personale în serviciul public.

La fel, este remarcat și ponderea crescândă a declarațiilor repetitive, ceea ce denotă că procesul de declarare a averii și intereselor personale continuă să prezinte dificultăți.

¹² Registrul de stat al funcționarilor publici este deținut de Cancelaria de Stat.

¹³ Raportul auditului performanței privind funcționalitatea și eficacitatea Sistemului Informațional Automatizat „e-Integritate”, p. 30-31.

¹⁴ Ibidem, p. 27-28.

¹⁵ Despre importanța Registrului de stat al persoanelor care au interdicție de a ocupa o funcție publică sau de demnitate publică a se vedea: Transparency International – Moldova, Observatorul de politici publice nr. 22, Certificatele de integritate: experiențe și perspective, <http://www.transparency.md/publicatii/>

¹⁶ Raportul auditului performanței privind funcționalitatea și eficacitatea Sistemului Informațional Automatizat „e-Integritate”, p. 25.

	I trimestru, 2018	I trimestru, 2019	I trimestru, 2020
Declarații repetitive (număr)	4 261	4 313	5 148

Sursă: Autoritatea Națională de Integritate, Raport de activitate pentru perioada ianuarie-martie 2020, p. 10, <http://ani.md/sites/default/files/RAPORT%20ANI%20Tr.I%2C%202020.pdf>

De altfel, declaranții recunosc că se confruntă cu probleme la completarea și depunerea declarațiilor. Potrivit unui recent sondaj al Transparency International – Moldova, este vorba de aproape fiecare al treilea din respondenții care au depus declarații, fiind invocate dificultăți atât de ordin obiectiv (deficiențe tehnice ce țin de funcționarea SIA), cât și de ordin subiectiv (necunoașterea modului de reflectare a unor venituri/bunuri).¹⁷ Sondajul s-a desfășurat în octombrie 2019, fiind intervievate 643 de persoane (33% din efectivul aparatelor centrale ale autorităților cuprinse în sondaj), respondenții fiind selectați aleator din listele personalului cu respectarea structurii de state oferite de responsabilii serviciilor resurse umane.

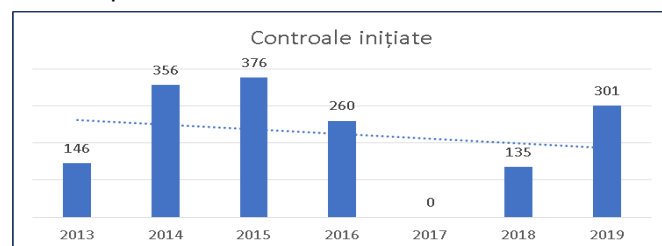
Evident, că tuturor acestor provocări ANI va trebui să facă față. Însă, cel mai probabil, fără suportul Comisiei parlamentare, care nu examinează fundamental cele raportate de către ANI.

Mai grav, nici Consiliul de integritate nu analizează fundamental evoluțiile în domeniu. La 25 mai 2020, Consiliul de integritate a aprobat Raportul de activitate al ANI pentru anul 2019, fără, însă, a examina detaliat aspectele-cheie.¹⁸

Primele semnale de alarmă - controlul averii și intereselor personale

În virtutea art. 5 din Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, misiunea ANI constă în asigurarea integrității în sectorul public prin realizarea controlului averii, intereselor personale, conflictelor de interese, incompatibilităților și restricțiilor.

Din păcate, în ceea ce privește activitatea de control, ANI nu este mai performantă decât CNI.

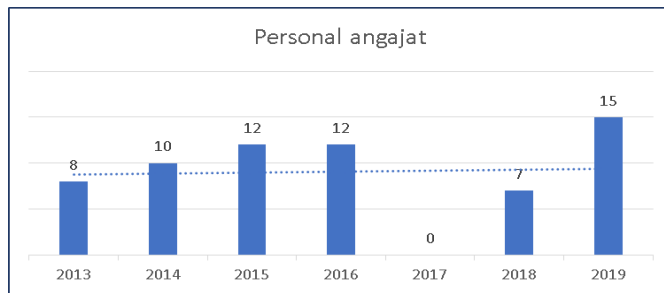


Sursă: Rapoartele anuale de activitate ale CNI și ANI.

Situația este destul de alarmantă, dacă luăm în considerare sporirea personalului efectiv angajat și antrenat în procesul de control.

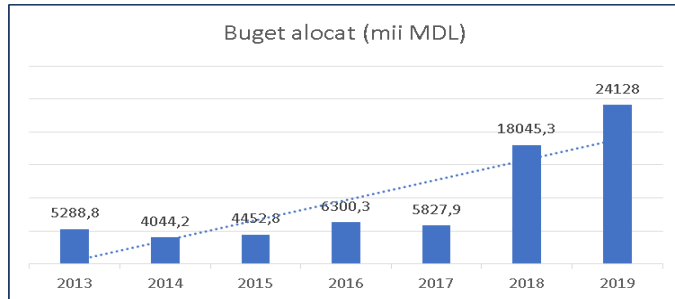
¹⁷ Transparency International – Moldova, Sondaj al funcționarilor publici, Calitatea politicilor anticorupție și climatul de lucru în autoritățile publice centrale, Chișinău, decembrie 2019, p.10-12, <http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2019/12/Raport-sondaj-APC-final.pdf>

¹⁸ Ședința Consiliului de Integritate al Autorității Naționale de Integritate din 25 mai 2020, <https://www.privesc.eu/Arhiva/90947/Sedinta-Consiliului-de-Integritate-al-Autoritatii-Nationale-de-Integritate-din-22-mai-2020>



Sursă:¹⁹

Este important de remarcat că sporește simțitor și bugetul alocat ANI.



Sursă: *Legile bugetului de stat*

Astfel, în fapt, sistemul de declarare a averilor și intereselor personale în serviciul public devine mai costisitor, neoferind performanțe pe potrivă.

Concluzii și recomandări

În anul 2016 a demarat un amplu proces de reformare a sistemului național de declarare și control al averii și intereselor personale în sectorul public. Procesul a fost lansat prin revizuirea cadrului legal în domeniu, fiind adoptate Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate și Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și intereselor personale.

Legile nu pot avea impact imediat, motiv pentru care efectul prevederilor ar putea fi evaluat doar după obținerea experiențelor de aplicare efectivă a acestora în timp. Or, condițiile au fost modificate esențial – declararea se produce în format electronic prin intermediul unui sistem informațional automatizat, iar controlul și deciziile aferente acestuia sunt de competența inspectorilor de integritate care beneficiază de garanții de independență.

Totuși, mecanismele s-au instituționalizat. Prin reorganizarea CNI, a fost creată ANI. A fost înființat Consiliul de Integritate. Au fost numiți în funcție președintele și vicepreședintele ANI, dar și inspectorii de integritate.

Care sunt performanțele actualului model de control (ANI)? Poate acesta deveni mai eficient decât modelul precedent (CNI)? Un prim bilanț este posibil și necesar. Din păcate, autoritățile (atât Parlamentul, cât și Consiliul de integritate) nu au reușit o abordare fundamentală a celor raportate de către ANI.

De altfel, Parlamentul nici nu este foarte eficient în relațiile cu alte instituții, inclusiv în relația cu ANI. De fiecare dată a

avut o reacție întârziată față de necesitățile instituției. ANI, ca și CNI, a supraviețuit mai degrabă în pofida voinței Parlamentului, decât în virtutea acesteia.

Normele în ceea ce privește raportarea de către ANI Parlamentului a fost constant criticată, fiind considerată o reminiscență a cadrului legal anterior, care trata CNI în calitate de instituție aflată sub supravegherea Parlamentului. Or, tocmai acest lucru s-a încercat să se evite – orice subordonare a ANI față de Parlament. Tocmai în acest scop a fost modificat modul de numire a președintelui și vicepreședintelui ANI, dar și a fost semnificativ revăzut statutul acestora. Tocmai în acest scop a fost instituit Consiliul de integritate, din care fac parte reprezentanții tuturor puterilor (Legislativ, Executiv, Judiciar), atât la nivel central cât și local, dar și reprezentanți ai societății civile. De altfel, tocmai Consiliul de integritate, este cel care, în virtutea art. 12 alin. (7) literele d) și e) din Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, aprobă strategia și planul de activitate, dar și analizează și aprobă rapoartele anuale ale ANI. Or, ANI, pornind de la misiune, trebuie să activeze în interesul public general.

În linii generale, tendințele preliminare ar trebui să ne îngrijoreze. În pofida procesului de reformare și sporirii resurselor alocate, sistemul de declarare și control al averii și intereselor personale nu a devenit mai performant.

În această ordine de idei, cel mai important ar fi:

- revizuirea normelor privind prezentarea rapoartelor anuale de activitate de către ANI. Parlamentul ar trebui exclus din acest circuit, nefiind potrivit și eficient în acest sens. Mai mult, în relația ANI-Parlament, ar fi important de evitat orice alimentare a sentimentului de control/subordonare/supraveghere a ANI. Or, deputații sunt subiecți ai declarării, iar publicul ar trebui să fie încredințat că aceștia sunt tratați similar celorlalte categorii de subiecți;
- sporirea atenției Consiliului de integritate asupra evoluțiilor în domeniu – analiza lor neîntârziată, obiectivă, cuprinzătoare, echidistantă și fundamentală;
- sporirea funcționalității și eficienței SIA „e-Integritate” prin aducerea la îndeplinire a recomandărilor misiunii de audit;
- abordarea vizionară a domeniului – aprobarea Strategiei de activitate a ANI – un proiect în acest sens de mai mult timp este în proces de elaborare, fără a fi însă definitivat și aprobat;
- concentrarea activității ANI asupra celei de control – urmărirea acesteia și reacționarea cuvenită la orice involuție.



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
MOLDOVA**

Tel. 20-34-84, 20-34-85

E-mail:

office@transparency.md

www.transparency.md

Str. „31 August 1989”, nr.98,
of. 205, Chișinău, MD-2004,
Republica Moldova

¹⁹ Raportul nr. 2 de monitorizare a eficienței sistemului național de control al averilor și intereselor personale cu funcții publice și a activității Autorității Naționale de Integritate (ANI), Chișinău, 2020, p. 22, http://api.md/upload/files/Raport_de_monitorizare_ANI_nr.2_19_02_2020_.pdf.