



*Empowered lives.
Resilient nations.*

**Percepția cetățenilor asupra
corupției și a sectoarelor
vulnerabile la venituri și
proprietăți nejustificate, conflict
de interese și incompatibilități**

2015

Acest raport prezintă analiza rezultatelor sondajului, obținute în baza studiului desfășurat de către Serviciul Independent de Sociologie și Informații „OPINIA” în perioada august-septembrie 2015, în cadrul Proiectului PNUD „Consolidarea capacităților Comisiei Naționale de Integritate a Republicii Moldova” cu suportul financiar al Ministerului Afacerilor Externe din România.

Opiniile exprimate aparțin în totalitate autorilor și nu reflecta neaparat punctul de vedere al PNUD, al finanțatorilor sau altor instituții și organizații partenere.



*Empowered lives.
Resilient nations.*

CUPRINS

I. INTRODUCERE	6
1.1. SCOPUL ȘI OBIECTIVELE CERCETĂRII	7
1.2. METODOLOGIA CERCETĂRII	8
ANALIZA REZULTATELOR	
II. FENOMENUL CORUPȚIEI ÎN REPUBLICA MOLDOVA	10
2.1. EVALUAREA FENOMENULUI CORUPȚIEI	10
2.2. NIVELUL CORUPȚIEI ȘI CAUZELE EXISTENȚEI ACESTUI FENOMEN	11
2.3. SURSELE DE INFORMARE	13
2.4. PERCEPȚIA POPULAȚIEI DESPRE PRACTICILE DE CORUPȚIE	14
2.5. CONSECINȚELE FENOMENULUI CORUPȚIEI	17
2.6. INSTITUȚII ABILITATE ÎN PREVENȚIA ȘI COMBATerea CORUPȚIEI ȘI IMAGINEA LOR	18
2.6. MĂSURI DE COMBATERE A CORUPȚIEI	20
iii. COMISIA NAȚIONALĂ DE INTEGRITATE(CNI)	22
3.1. NIVELUL DE INFORMARE A POPULAȚIEI DESPRE ACTIVITATEA CNI	22
3.2. EFICIENȚA CNI	24
IV. VENITURI ȘI PRORIEȚĂȚI NEJUSTIFICATE	26
4.1. DOMENIILE VULNERABILE DIN SECTORUL PUBLIC	27
4.2. IMPACTUL CNI ȘI BARIERELE ÎN ACTIVITATEA EFICIENTĂ A ACESTEIA	28
4.3. SANȚIUNI PENTRU VENITURI ȘI PROPRIETĂȚI NEJUSTIFICATE	29
V. CONFLICTUL DE INTERESE	31
5.1. DOMENII ALE SECTORULUI PUBLIC AFECTATE DE CONFLICTUL DE INTERESE	31
5.2. IMPACTUL CNI ȘI SANȚIUNI PENTRU CONFLICTUL DE INTERESE	32
5.3. SANȚIUNI PENTRU CONFLICTUL DE INTERESE	34
VI. INCOMPATIBILITĂȚI	35
6.1. GRADUL DE INFORMARE A POPULAȚIEI DESPRE DIMENSIUNEA INCOMPATIBILITĂȚILOR	35
6.2. IMPACTUL CNI ȘI BARIERELE ÎN ACTIVITATEA EFICIENTĂ A ACESTEIA	36
6.3. SANȚIUNI PENTRU FUNCȚIONARII PUBLICI AFLAȚI ÎN INCOMPATIBILITATE DE FUNCȚII	36
VII. FACTORI CE AR DETERMINA UN FUNCȚIONAR PUBLIC SĂ NU MAI FIE CORUPT	38
VIII. SENSIBILIZAREA OPINIEI PUBLICE ASUPRA SITUAȚIILOR DE VENITURI ȘI PRORIEȚĂȚI NEJUSTIFICATE, CONFLICT DE INTERESE ȘI INCOMPATIBILITĂȚI	42
IX. CONCLUZII	43
X. REFERINȚE	46

LISTA TABELELOR

Tabelul 1. Subiectele cercetate;

Tabelul 2. Cât de eficiente sunt următoarele măsuri pentru prevenirea și combaterea corupției în cadrul autorităților publice?

LISTA FIGURILOR

Figura 1. Nivelul corupției în Republica Moldova;

Figura 2. Cauzele principale de apariție a corupției în instituțiile publice din R. Moldova;

Figura 3. Disponibilitatea populației de a participa benevol în acțiuni de corupție;

Figura 4. Principalele surse de informare despre corupție;

Figura 5. Credibilitatea surselor de informare cu privire la fenomenul corupției;

Figura 6. Sesizarea populației cu privire la cazurile de corupție cu implicarea funcționarilor publici din localitatea lor ;

Figura 7. Pe parcursul ultimelor 5 ani Dvs. personal ați oferit mită?;

Figura 8. Vi s-a solicitat să dați mită sau ați oferit-o benevol?;

Figura 9. Dacă nu ați fi oferit mită sau recompensă - problema Dvs. s-ar fi rezolvat?;

Figura 10. Persoana care a primit mita sau recompensă și-a îndeplinit promisiunea?;

Figura 11. Forme de corupție și percepția populației cu privire la frecvența apariției acestora;

Figura 12 . Consecințe ale corupției;

Figura 13. Gradul de cunoaștere al instituțiilor abilitate de luptă împotriva corupției;

Figura 14. Percepția populației privind eficiența instituțiilor din domeniul corupției;

Figura 15. Gradul de corupere instituțională;

Figura 16. Practici utilizate pentru combaterea fenomenului corupției în instituțiile publice;

Figura 17. Nivelul de informare a populației cu privire la Comisia Națională de Integritate;

Figura 18. Independența CNI față de autoritățile publice, partidele politice, etc.;

Figura 19. Suficiența resurselor financiare și umane necesare CNI pentru a activa în folosul țării;

Figura 20. Caracteristicile activității Comisiei Naționale de Integritate;

Figura 21. Necesitatea modificării legislației în vederea înăspririi sancțiunilor pentru încălcările referitor la nedeclararea veniturilor și proprietății;

Figura 22. Considerați că reprezentanții sectorului public au venituri nejustificate;

Figura 23. Repartizarea funcționarilor cu venituri și proprietăți nejustificate pe sectoare;

Figura 24. Trebuie sau nu să depună declarații pe venituri și proprietăți - conducătorii societăților comerciale sau pe acțiuni, în care statul are cotă parte?;

Figura 25. Sectoarele din care fac parte funcționarii cu venituri și proprietăți nejustificate în localitate;

Figura 26. Impactul CNI asupra nedeclarării veniturilor și a proprietății;

- Figura 27. Sanctiuni pentru funcționarii publici care nu declară averile și veniturile;*
- Figura 28. Circumstanțe în care cel mai des este admis conflictul de interese;*
- Figura 29. Considerați necesara extinderea categoriei de „persoane apropiate”?*
- Figura 30. Ce categorii de persoane ați mai adăuga în această listă?;*
- Figura 31. Funcționarii care cel mai mult își avantajează rudele;*
- Figura 32. Impactul Comisiei Naționale de Integritate pe dimensiunea conflictului de interese;*
- Figura 33. Sanctiuni pentru funcționarii publici depistați în conflict de interese;*
- Figura 34. Gradul de informare despre cazurile de deținere concomitentă a mai multor funcții publice în localitate;*
- Figura 35. Impactul Comisie Naționale de Integritate pe dimensiunea incompatibilității;*
- Figura 36. Sanctiuni pentru funcționarii publici ce dețin concomitent mai multe funcții publice;*
- Figura 37. Ce l-ar face pe funcționarul corupt să nu mai fie corupt?;*
- Figura 38. Ați accepta să denunțați funcționarul public ce se află în conflict de interes sau are averi nejustificate?(a);*
- Figura 39. Unde V-ați adresa să denunțați funcționarul public ce se află în conflict de interes sau are averi nejustificate?;*
- Figura 40. De ce nu ați denunța funcționarul ce se află în conflict de interes sau are averi nejustificate?.*

I. INTRODUCERE

Comisia Națională de Integritate a Republicii Moldova (CNI) a fost creată prin Legea nr. 180 din 19.12.2011¹ (care a intrat în vigoare la 1 martie 2012) ca rezultat al implementării Strategiei Naționale Anticorupție pentru anii 2011-2015².

Misiunea CNI este de a contribui la dezvoltarea și implementarea politicilor de stat în domeniul prevenirii și combaterii corupției. Este o autoritate publică centrală autonomă, o instituție antrenată activ în aplicarea standardelor de integritate, a bunelor practici la nivelul administrației publice, precum și la descurajarea comportamentelor ce generează corupția în plan administrativ.

Mandatul său include monitorizarea și controlul veniturilor și a proprietăților, controlul și investigarea conflictelor de interese a circa 60.000 persoane cu funcții publice: judecători, procurori, funcționari publici și al unor persoane cu funcție înaltă de conducere în cadrul administrației publice.

În anul 2013 Centrul Român de Politici Europene a evaluat capacitățile CNI și a ajuns la concluzia că instituția are nevoie urgent de un sprijin extern pentru dezvoltare instituțională și dezvoltarea capacității sale pentru a-și îndeplini mandatul la un nivel corespunzător și pentru a fi un mecanism eficient de prevenire și combatere a corupției în Moldova. CNI este o instituție nouă, ce necesită un cadru normativ adecvat, proceduri, procese și instrumente, precum și personal instruit cu aptitudini pentru a-și îndeplini misiunea.

În acest context, PNUD, începând cu luna octombrie 2014, a inițiat demararea proiectului "Consolidarea capacității Comisiei Naționale de Integritate a Republicii Moldova", susținut financiar de Ministerul Afacerilor Externe din România. Proiectul are drept scop dezvoltarea capacității instituționale a CNI și crearea unui mediu favorabil pentru aceasta. Obiectivele sunt de a contribui la consolidarea capacității CNI pentru a deveni o instituție eficientă în asigurarea integrității, transparenței și obiectivității sectorului public și de a susține rolul CNI în implementarea Planului de Acțiuni al Strategiei Naționale Anticorupție și alte documente politice strategice în domeniu.

În scopul de a dezvolta capacitatea instituțională a Comisiei Naționale de Integritate proiectul este destinat să pună în aplicare activități ce ar consolida capacitățile CNI în analiza de prevenire a corupției, planificarea strategică, implementarea legislației conflictului de interese, veniturilor și proprietății nejustificate și incompatibilități.

Pentru a consolida capacitatea CNI proiectul și-a propus să sprijine efectuarea unui studiu sociologic privind vulnerabilitatea de corupere a sectoarelor publice, axându-se pe conflictul de interese, venituri și proprietăți nejustificate și incompatibilități.

Necesitatea unui studiu sociologic a fost stabilită și în Strategia Națională Anticorupție pentru perioada 2011-2015, menționându-se că cunoașterea factorilor ce duc la apariția

¹ Legea nr.180 din 19.12.2011 cu privire la Comisia Națională de Integritate, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=341741>

² Hotărârea parlamentului nr.154 din 21.07.2011, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=340429>

corupției, formele de exprimare ale acestui fenomen și împrejurările ce perpetuează transformarea, extinderea sau, din potrivă, reducerea diverselor forme de corupție sunt deosebit de importante pentru prevenirea și combaterea eficientă a acestui fenomen.

Raportul "Percepția cetățenilor asupra corupției și a sectoarelor vulnerabile la venituri și proprietăți nejustificate, conflict de interese și incompatibilități" reprezintă analiza rezultatelor sociologice, obținute în baza studiului sociologic, desfășurat de către Serviciul Independent de Sociologie și Informații „OPINIA” în perioada august-septembrie 2015, în cadrul Proiectului PNUD „Consolidarea capacităților Comisiei Naționale de Integritate a Republicii Moldova” cu suportul financiar al Ministerului Afacerilor Externe din România.

Conceptul, tehnicile și procedeele de cercetare au fost elaborate de către Serviciul Sociologic „OPINIA” în colaborare cu reprezentanții PNUD și CNI.

Cuvinte cheie: integritate, functionar public, coruptie, sector public, venituri și proprietati nejustificate, conflict de interese, incompatibilități.

1.1. SCOPUL ȘI OBIECTIVELE CERCETĂRII

Scopul cercetării constă în identificarea percepțiilor cetățenilor Republicii Moldova asupra sectoarelor din cadrul administrației publice centrale și locale, vulnerabile la conflict de interese, incompatibilități, venituri și proprietăți nejustificate, inclusiv factorii ce contribuie la apariția corupției în aceste sectoare.

Obiectivele cercetării:

- Identificarea surselor de informare și stabilirea credibilității acestora în furnizarea informațiilor despre corupție;
- Detreminarea nivelului de corupție în Republica Moldova, conștientizarea gravității acestui fenomen de către populație, stabilirea celor mai vulnerabile sectoare, a cauzelor ce duc la apariția corupției în instituțiile publice și consecințelor acestui fenomen;
- Evaluarea gradului de încredere în instituțiile abilitate în lupta cu corupția;
- Stabilirea imaginii Comisiei Naționale de Integritate (CNI), percepției respondenților asupra eficienței și independenței acestei instituții, nivelului de încredere al populației în CNI, impactului activității acesteia în lupta împotriva corupției în Republica Moldova;
- Reliefarea celor mai vulnerabile sectoare în care activează funcționari cu venituri și proprietăți nejustificate, a eficienței CNI în procesul de verificare a declarațiilor depuse de funcționarii publici, precum și identificarea barierelor existente în activitatea CNI;
- Investigarea percepției populației asupra conflictului de interese și incompatibilități: impactul CNI, sancțiunile necesare de a fi aplicate;
- Determinarea posibilităților de eradicare a corupției din sectorul public și a tehnicilor de sensibilizare a opiniei publice în privința veniturilor și proprietăților nejustificate, a conflictelor de interese și incompatibilităților.

1.2. METODOLOGIA CERCETĂRII

Pentru a avea o abordare completă, precum și o analiză valoroasă și obiectivă a percepției cetățenilor asupra sectoarelor din cadrul administrației publice centrale și locale, vulnerabile la conflicte de interese, incompatibilități și venituri și proprietăți nejustificate, au fost aplicate trei metode de cercetare sociologică, după cum urmează:

- studiu de experți (4 interviuri în profunzime);
- focus grup (3 discuții);
- sondaj pe un eșantion reprezentativ de 1500 de respondenți.

Grupul țintă al interviurilor în profunzime au fost experți anticorupție, specialiști în domeniul strategiilor anticorupție: Sorin MEREACRE (președintele Fundației Est-Europene, Republica Moldova); Mariana KALUGHIN (vice-director al Centrului de Analiză și Prevenire a Corupției, Republica Moldova); Laura STEFAN (expert anticorupție, Expert Forum România); Przemyslaw MUSIALKOWSKI (2011-2013- EU High Level Policy Adviser al directorului Centrului Național Anticorupție / fostul CCCEC, Polonia). Perioada desfășurării studiului de experți: 07-11 Septembrie 2015.

O altă metodă a cercetării calitative a fost focus-grupul. S-au efectuate trei discuții de tip focus grup (Bălți, Chișinău și Cahul), ce au vizat persoane angajate în primării și consilii locale, instanțe judecătorești, procuratură, poliție, învățământ și instituții medicale. În cadrul focus-grupurilor au participat 24 de persoane. Perioada desfășurării focus-grupurilor: 10-12 Septembrie 2015.

Sondajul sociologic a fost realizat la nivel național, în rândul populației adulte a Republicii Moldova cu vârstă de 18 ani și mai mult. S-a utilizat un eșantion multistadial, probabilist, reprezentativ în funcție de sex, vârstă, regiune și naționalitate. Volumul eșantionului a constituit 1500 respondenți. Pentru proiectarea eșantionului, SISI "Opinia" a utilizat datele preliminare ale Recensământului populației din anul 2014, oferite de Biroul Național de Statistică a Republicii Moldova. Localitățile au fost selectate potrivit regiunilor geografice (mun. Chișinău, Nord, Centru și Sud, inclusiv UTA Gagauzia) și structurii teritorial-administrative a republicii cu reprezentarea proporțională a ponderii în totalul populației rurale și urbane a republicii. Pentru realizarea studiului au fost selectate 79 localități, inclusiv or. Chișinău, 2 sate din mun. Chișinău, 27 localități în regiunea Nord, 29 localități în regiunea Centru și 20 localități în regiunea Sud.

Sondajul a fost efectuat la domiciliul respondenților prin chestionare individuală "face to face". Modalitatea de colectare a datelor fiind PAPI, toate instrumentariile aplicate în teren erau pe suport de hârtie. În localitățile incluse în eșantion gospodăriile pentru chestionare au fost selectate prin metoda rutei aleatorii, cu un pas statistic determinat, iar respondenții au fost identificați prin metoda Kish. Toți respondenții au fost chestionați de interviuatorii SISI Opinia, care au fost instruiți în cadrul training-urilor. Training-urile au inclus inițierea în tematica studiului, obiectivele acestuia, metodologia de lucru în teren, măsuri pentru desfășurarea interviurilor într-o manieră profesională.

Chestionarul "Percepția populației asupra corupției și a sectoarelor din cadrul administrației publice centrale și locale, vulnerabile la venituri și proprietăți nejustificate, conflict de interese

și incompatibilități” a fost elaborat de SISI Opinia. O atenție deosebită a fost acordată sugestiilor din partea Comisiei Naționale de Integritate.

Chestionarul final (vezi Anexa 1) este compus din 7 compartimente, așa cum este ilustrat în Tabelul 1.

Tabelul 1. Subiectele cercetate

Compartimente	Subiecte cercetate
1	Sursele de informare
2	Corupția
3	Comisia Națională de Integritate
4	Venituri și proprietăți ne-justificate
5	Conflictul de interese
6	Incompatibilități
D	Date demografice

Perioada culegerii informației: 27 August – 17 Septembrie 2015.

Sondajul are o marja de eroare de +/- 2,5% la un nivel de probabilitate de 95%.

Prelucrarea informației: Informația sociologică, colectată din teren, a fost procesată în programul SPSS.

Rezultatele: Datele sunt prezentate potrivit chestionarului (blocuri tematice de întrebări și variante de răspuns) și expuse în procente față de numărul total al persoanelor intervievate.

Rezultatele sociologice obținute reflectă opinia publică, atitudinile, aprecierile, percepțiile și doleanțele cetățenilor Republicii Moldova din aria de studiu.

II. FENOMENUL CORUPȚIEI ÎN REPUBLICA MOLDOVA

2.1. EVALUAREA FENOMENULUI CORUPȚIEI ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Problema corupției în Republica Moldova se agravează pe an ce trece, ajungând să afecteze toate nivelurile de guvernare.

O condiție importantă ca sectorul public să contribuie la dezvoltarea țării este gradul de integritate și profesionalism al angajaților bugetari, elemente susținute de buna funcționare a unor instituții și implementarea eficientă a reglementărilor în domeniu.

Pe parcursul întregii perioade de consolidare a statalității Republicii Moldova au fost adoptate un spectru foarte larg de acte normative, create multiple comisii prin cu scopul declarat de a contracara fenomenul corupției.

Criza politică și cea din sistemul financiar bancar, tocmai, a demonstrat, însă, că existența corupției în diferite domenii poate influența la nivel politic, macro-economic, și, în definitiv la cel al bunăstării cetățeanului de rând, stabilitatea țării, atrăgând astfel atenția asupra integrității și responsabilității factorilor de decizie.

Referitor la programele de măsuri pentru combaterea corupției, aprobate la nivel de guvern, urmează a evidenția faptul că acestea au prevăzut implementarea unui șir de acțiuni orientate spre asigurarea cadrului normativ, stabilirea unor acțiuni de prevenire a corupției și perfecționare a sistemului de control, realizarea unor acțiuni de ordin economic, asigurarea financiară și tehnico-materială a organelor de drept, asigurarea cu cadre a organelor de drept etc.

Constientizarea imposibilității eradicării corupției, doar prin aplicarea unor măsuri penal-restrictive, a determinat o abordare nouă a acestui fenomen vicios. Astfel a fost elaborată și adoptată la 16 decembrie 2004 de către Parlamentul Republicii Moldova Strategia Națională de prevenire și combatere a corupției și Planul de acțiuni pentru realizarea acesteia.

Cadrul legislativ este supra-reglementat, dar în momentul în care există supra-reglementare există întotdeauna posibilitatea ca normele să înceteze să mai lucreze. Este necesară o implementare a întregului cadru legal în acest domeniu, astfel încât cadrul legal să fie clar, expres, eficient și cu mod de implementare.

(Mariana Kalughin, expert juridic, CAPC)

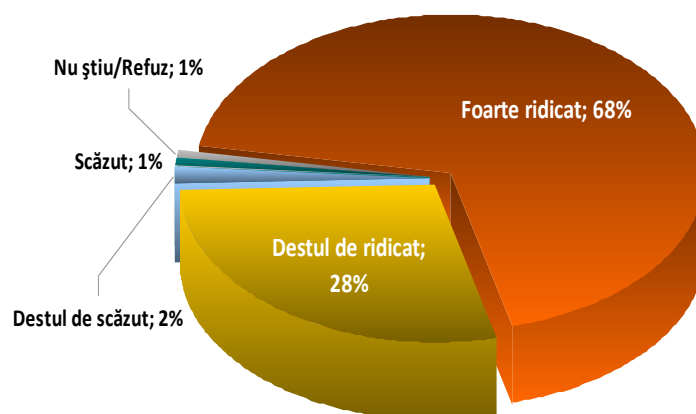
„Dacă legile nu vor rămâne numai la nivel de hotărâri de guvern, dar vor fi duse la bun sfârșit și nu numai prin cuvinte, dar și scheme cum trebuie de procedat până la sfârșit – va fi clar și pentru un om simplu, și pentru un conducător.” FG 3, M, 41 ani.

În opinia subiecților investigați în cadrul sondajului legislația ce reglementează prevenirea corupției este insuficientă, de această părere sunt 76,6% dintre cei chestionați. Doar 13,3% din respondenți consideră cadrul legal suficient de amplu pentru a preveni fenomenul și că nu este cazul să fie completat, însă de remarcat este că această opinie o împărtășesc, în mare parte, persoanele ce au un nivel de educație scăzut.

2.2. NIVELUL CORUPȚIEI ȘI CAUZELE EXISTENȚEI ACESTUI FENOMEN

Rezultatele studiului efectuat denotă că, majoritatea absolută a populației (96,7%) apreciază nivelul corupției în țară ca fiind înalt, indiferent de categoria de vârstă, nivelul de educație sau mediul de reședință. Astfel 68,4% dintre subiecții investigați consideră nivelul actual al corupției foarte ridicat, iar 28,3% îl consideră destul de ridicat; considerabil mai puțini sunt respondenți ce evaluează nivelul corupției destul de scăzut (1,7%) și foarte scăzut (0,8%).

Figura 1. Nivelul corupției în Republica Moldova , %

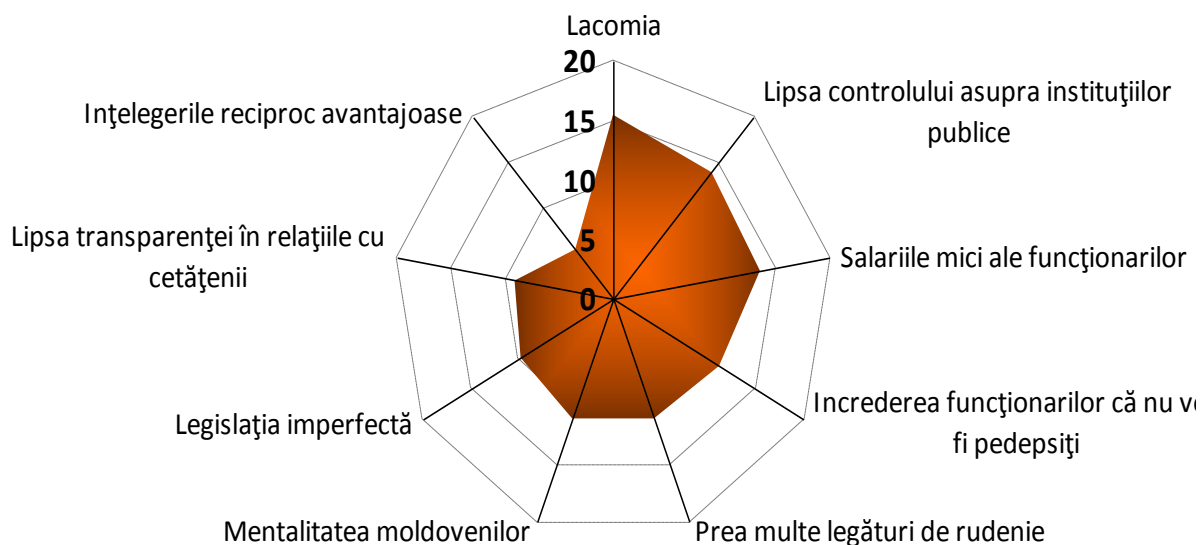


În opinia experților, corupția este specifică, în mare parte, sistemului politic și partidelor politice din Republica Moldova, deoarece prin intermediul lor se promovează diferite interese. Una din cauze este permisivitatea legii cu privire la partidele politice, de altfel ca și actualul cod electoral, privind transparența surselor de finanțare a partidelor politice și finanțării campaniilor electorale. În opinia expertului juridic, Mariana Kalughin, sunt necesare legi foarte clare și ușor de implementat în ceea ce privește finanțarea partidelor politice, astfel încât partidele să asigure democrația în interiorul lor și să nu admită un control total al finanțatorilor/donatorilor, care de cele mai multe ori nu promovează interesul societății.

O altă premisă ce contribuie la sporirea nivelului corupției este lipsa transparenței în numirea directorilor de agenții, directorilor întreprinderilor de stat, gradul de profesionalism al miniștrilor, viceministrilor și a altor persoane propuse în fruntea instituțiilor statului. Jurnaliștii de investigație, cât și experții au afirmat, în nenumărate rânduri, că din banii ce circulă în aceste instituții, în special întreprinderi de stat, sunt finanțate campaniile electorale ale partidelor politice.

Pe de alta parte, salariile mici ale funcționarilor de asemenea au un impact asupra integrității instituțiilor publice. Fostul consultant al directorului Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției (CCCEC), Pryzemek Musialkowski afirmă că, corupția în Moldova este încă sistemică, deoarece sistemul de colectare a taxelor este imperfect. În aceste condiții insuficiența mijloacelor financiare în bugetul de stat pentru majorarea salariilor funcționarilor publici, este acoperită de populație prin oferirea de mită. Atunci când cineva dorește să înăsprească sistemul de colectare a taxelor – toată lumea este împotrivă, de aceea multe domenii sunt încă vulnerabile la corupție, în special, achizițiile publice.

Figura 2. Cauzele principale de apariție a corupției în insitutuțiile publice din Republica Moldova, %



Factorii ce duc la agravarea fenomenului corupției, scoși în evidență de persoanele intervievate în cadrul acestui studiu, au fost clasificați în *categorii de ordin individual și de ordin administrativ*.

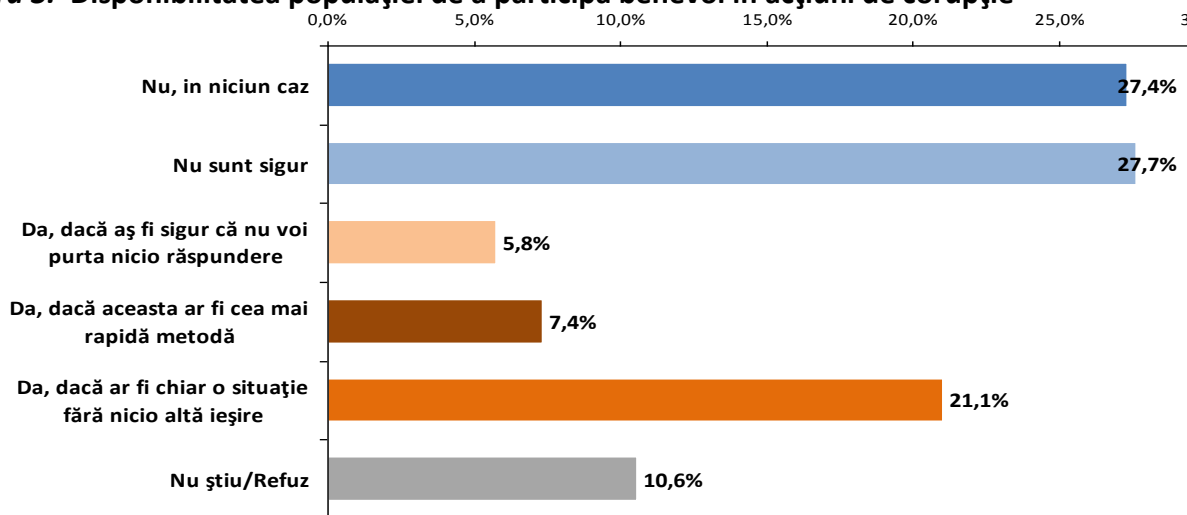
Printre factorii care favorizează corupția, majoritatea respondenților au făcut referință la cei *de ordin individual*, în topul listei situându-se o calitate a angajaților din sistem ce nu poate fi controlată de instituțiile statului – este vorba de lăcomie. O altă cauză este lipsa unui control instituțional eficient (13,9%) cauzat de politizarea organelor de ocrotire a normelor de drept și a celor regulatorii. Al treilea factor ce favorizează corupția în Moldova, potrivit subiecților investigației, îl reprezintă salariile mici ale funcționarilor publici (13,6%). În aceeași ordine de idei, o altă cauză expusă este sentimentul de invulnerabilitate al funcționarilor, convingerea acestora că ei nu vor fi pedepsiți conform legislației și nu le vor fi aplicate sancțiunile prevăzute pentru actele de corupție, menționat de 11,2% din respondenți.

Alți *factori de ordin structural* sunt: lipsa de fermitate din partea instituțiilor statului și instabilitatea în aplicarea legilor, legislația deficitară, lacunele sau permeabilitatea cadrului legal, managementul defectuos al instituțiilor și lipsa transparenței în relațiile cu cetățenii – cauze enumerate de 1/3 dintre respondenți.

Nu poate fi neglijat și faptul că populația Republicii Moldova este conștientă că una din cauzele persistenței fenomenului corupției este mentalitatea moldovenilor și deficiența informării populației aflate la polurile corupției active sau pasive.

«Aici este vorba și de obișnuință, pentru că cineva care s-a obișnuit să trăiască din ceva suplimentar – tot timpul va accepta acel „suplimentar”. Este vorba de tradiție, funcționarul mereu va accepta „ceva în plus”» FG1, F, 53 ani

Figura 3. Disponibilitatea populației de a participa benevol în acțiuni de corupție

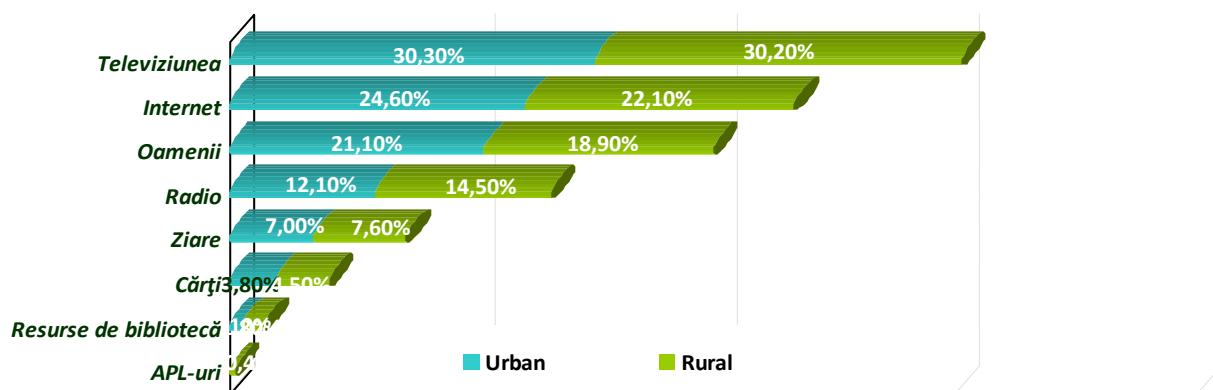


În evaluarea posibilității de participare benevolă a respondenților la infracțiuni de corupție s-a constatat că 62% din subiecții investigați ar admite să-și rezolve problemele pe căi neoficiale, prin acțiuni de corupere, 21,1% din ei ar fi dispuși să ofere funcționarului public o recompensă sau un serviciu, dacă problema lor nu s-ar fi putut rezolva altfel, 7,4% ar corupe funcționarul dacă aceasta ar fi cea mai rapidă metodă de soluționare a problemei, și 5,8% ar apela la căi ilegale doar dacă ar fi siguri că nu vor purta nicio răspundere. Din întregul eșantion, doar 27,4% dintre respondenți sub nici un pretext nu ar fi dispuși să ofere funcționarului public recompense sau servicii în schimbul soluționării pozitive a problemei curente.

2.3. SURSELE DE INFORMARE

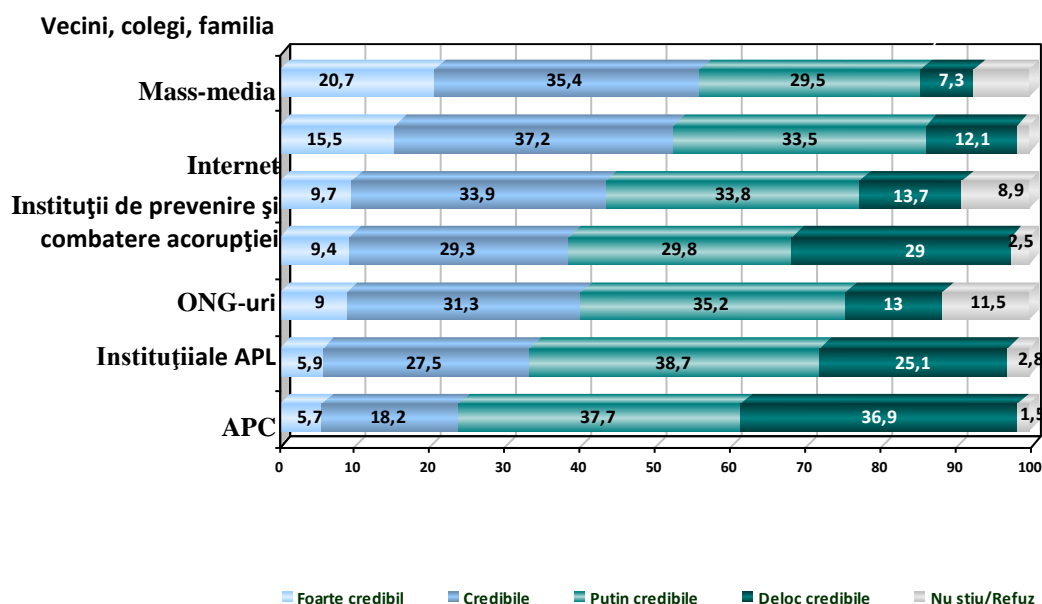
Pentru a evalua gradul de conștientizare a fenomenului corupției de către populație, este necesară identificarea sursele de informare și a mediul în care se crează percepția cetățenilor asupra gravității fenomenului. Relevat în multiple studii efectuate pe teritoriul Republicii Moldova în ultimii ani, televiziunea rămâne sursa primară de informare pentru marea majoritate a respondenților (60,5%), fiind urmată de Internet (46,7%) și informația transmisă prin viu grai (40%). O treime din persoanele intervievate folosesc mai mult de două surse, atunci când își propun să se informeze despre ultimele evenimente din țară sau comunitate. Scepticismul ce duce la verificarea dublă a veridicității informațiilor este direct proporțional cu venitul persoanelor intervievate.

Figura 4. Principalele surse de informare



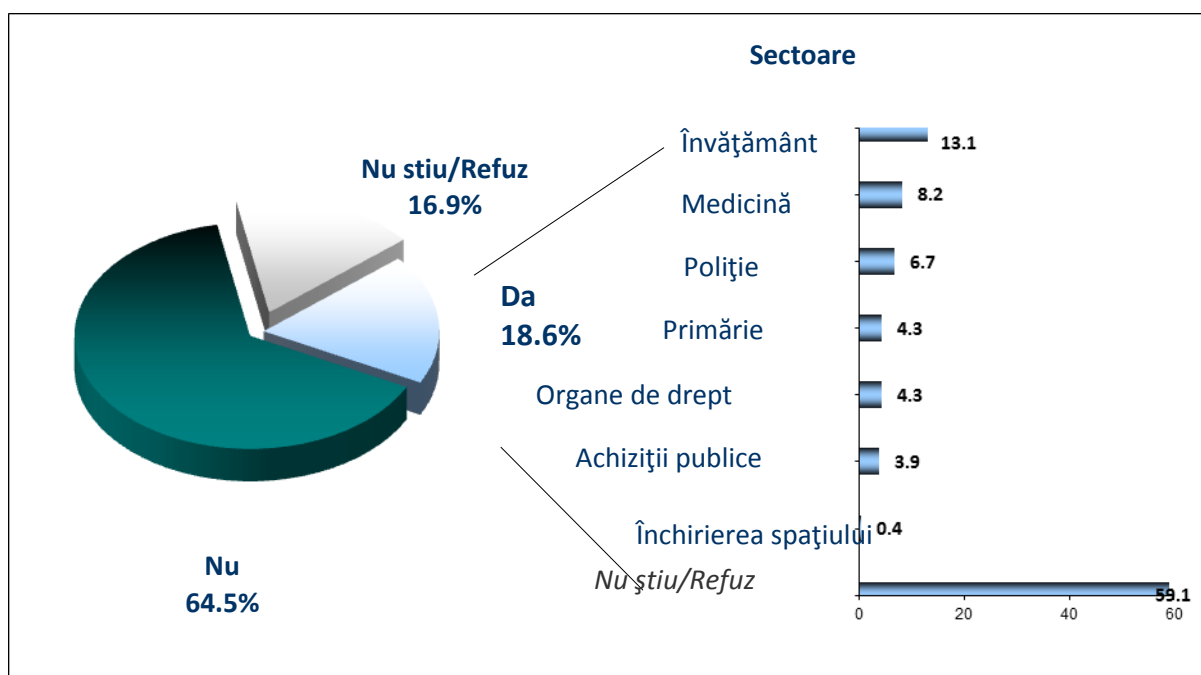
Majoritatea celor intervievați (56,1%) consideră că cele mai credibile informații cu privire la corupție pot fi obținute din discuțiile cu vecinii, colegii și membrii familiei. Deși televiziunea este în topul raiting-ului surselor de informare a cetățenilor, în ceea ce ține de informațiile furnizate despre corupție, această nu este și cea mai credibilă sursă, ci se situează pe locul doi, atât pentru respondenții din mediul rural, cât și pentru cei din zona urbană. Cele mai puțin credibile surse menționate sunt autoritățile publice centrale, autoritățile publice locale și instituțiile de prevenire și combatere a corupției (58,8%). – vezi figura 5.

Figura 5. Credibilitatea surselor de informare cu privire la fenomenul corupției, %



2.4. PERCEPȚIA POPULAȚIEI DESPRE PRACTICILE DE CORUPȚIE

Figura 6. Sesizarea populației cu privire la cazurile de corupție cu implicarea funcționarilor publici din localitatea lor



De menționat faptul că, în ceea ce privește gradul de informare asupra unor cazuri de corupție în care au fost implicați funcționari publici din localitatea în care locuiesc persoanele intervievate, doar 18.6% dintre respondenți au declarat că au auzit de ele, ceea ce se explică prin percepția corupției mai mult la nivel național și mai puțin la nivel local. Subiecții investigați din mediul rural consideră că, în localitățile lor, acest fenomen este mai puțin răspândit, deoarece nu implică prea mare interes financiar. Lideri în clasamentul celor mai afectate de corupție sectoare comunitare sunt educația, medicina și poliția. În opinia respondenților, angajații instituțiilor de stat din aceste domenii sunt cei care, pentru soluționarea problemelor curente ale cetățenilor, pretind și obțin cel mai frecvent plăți neoficiale sau alte recompense.

Abordarea economică³a lui Rose-Ackerman reliefează cel mai bine situațiile în care corupția generalizată determină partea care câștigă foloasele și partea care suportă costurile, în special, în țările în tranziție. Unii cercetători au elaborat modele economice, în cadrul cărora mita are caracteristici “pozitive”, plățile neoficiale fiind prezentate ca un gen de stimulent pentru angajații statului. În acest context, unul din obiectivele studiului a fost identificarea ponderii respondenților ce s-au confruntat cu situații în care au trebuit să dea mită pe parcursul ultimilor 5 ani.

Figura 7. Pe parcursul ultimilor 5 ani, Dvs. personal ați oferit mită?

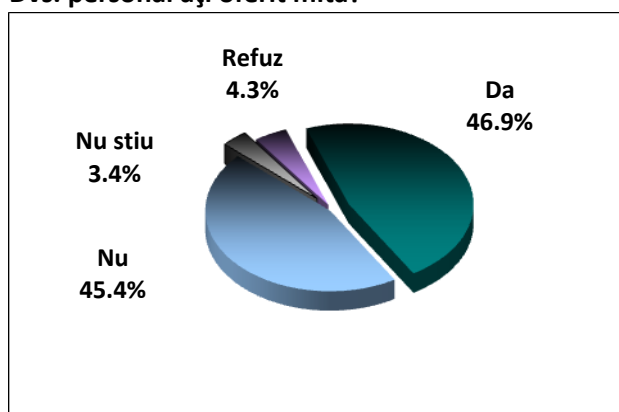
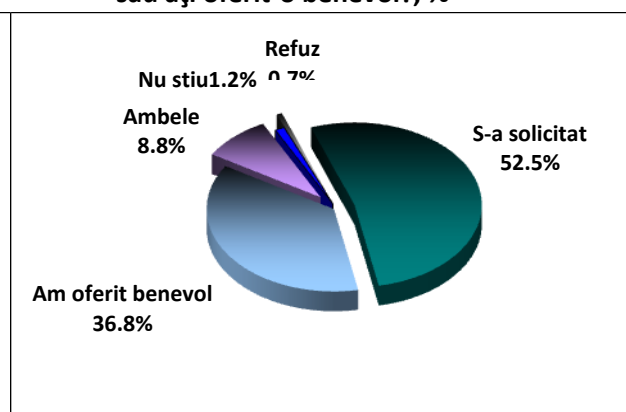


Figura 8. Vi s-a solicitat să dați mită sau ați oferit-o benevol?, %



Potrivit rezultatelor studiului, 45,4% dintre respondenți au afirmat că nu au avut așa situații în perioada indicată, pe când 46,9% din persoanele intervievate în ultimii 5 ani -au confruntat cu situații în care au fost nevoiți să dea mită unui angajat din instituțiile de stat, pentru soluționarea unei probleme curente. Este alarmant faptul că, în multe dintre aceste cazuri, mituirea poartă un caracter benevol – 36,8% dintre subiecții investigați au făcut-o din proprie inițiativă.

Figura 9. Dacă nu ați fi oferit mită sau recompensă - problema Dvs. s-ar fi rezolvat?

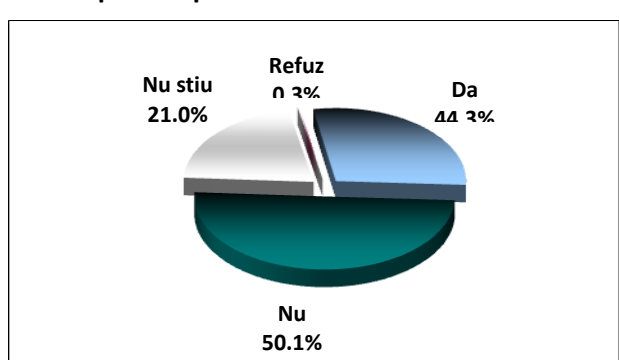
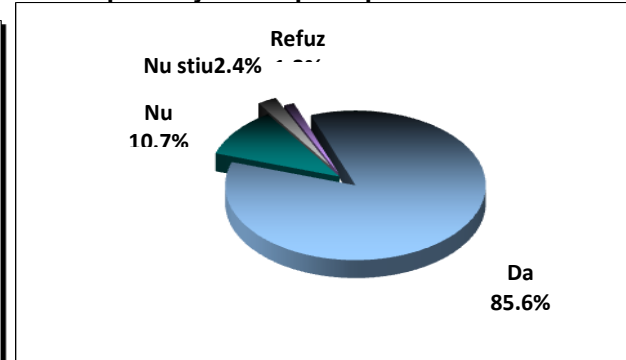


Figura 10. Persoana care a primit mita sau recompensă și-a îndeplinit promisiunea?



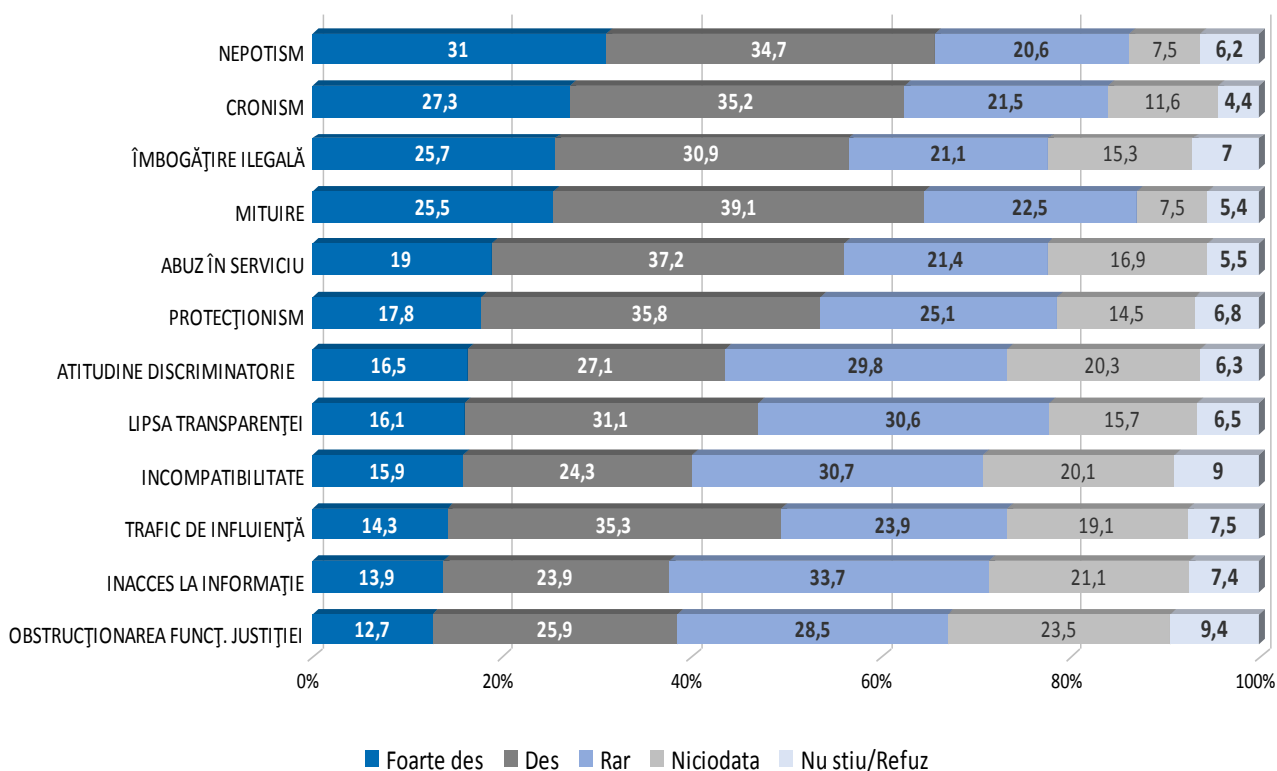
³Susan Rose-Ackerman, *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, Journal Public Choice, Volume 4, p. 199.

Unul din elementele principale pe care se bazează mecanismul de funcționare al corupției este existența a două părți în actul de corupție/ faptul de comportament corupțional, utilizarea abuzivă a funcției sau calității pe care o are una din părți, oferirea unui folos ilicit între părți ori facilitarea unui avantaj celui care oferă.

Mai mult, stimularea funcționarilor care oferă servicii contra unor recompense neoficiale pare să fie funcțională – 85,6% din totalul subiecților intervievați afirmă că persoana căreia i s-au adresat și care a luat mita și-a îndeplinit promisiunea. Totodată, majoritatea respondenților (50,1%) sunt convingși că problema lor nu ar fi fost rezolvată dacă refuzau să dea mită sau fără contribuția persoanei angajate în instituția de stat, chiar dacă aceasta presupune cheltuieli suplimentare.

În acest context, se constată că amploarea corupției reduce drastic din credibilitatea funcției publice și a instituțiilor democratice, contribuind, pe de altă parte, la aprofundarea sărăciei și la șubrezirea sistemului de servicii prestate cetățenilor.

Figura 11. Forme de corupție și percepția populației cu privire la frecvența apariției acestora, %

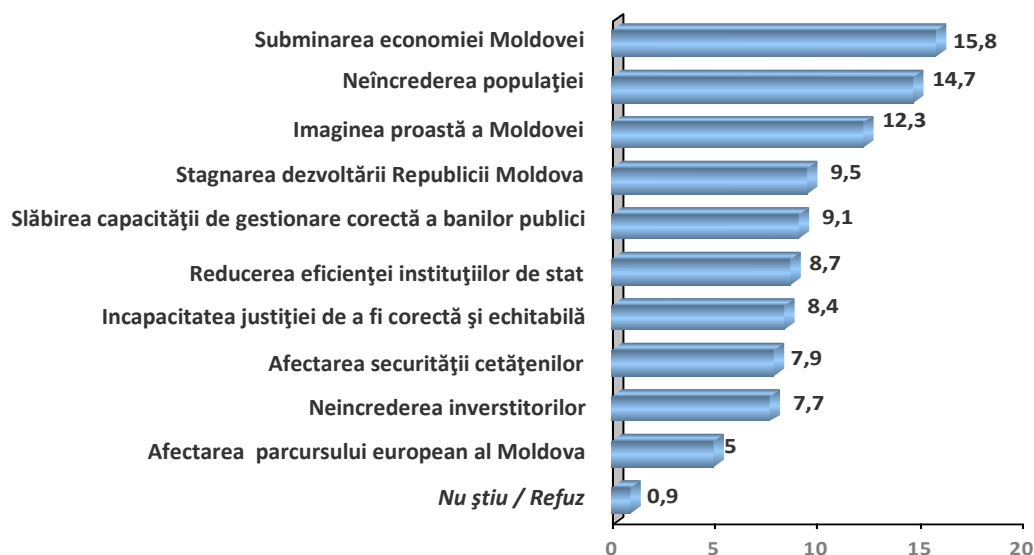


Analizând rezultatele studiului se reliefează că, în Republica Moldova, cele mai răspândite forme de corupție sunt "nepotismul" (65,7%), mituirea (64,6%) și „cronismul” (62,5%), urmate în ordine descrescătoare de îmbogățirea ilicită (56,6%), abuzul în serviciu (56,2%), protecționismul (53,6%) etc. Contracurarea corupției poate fi efectuată prin aplicarea unor măsuri de prevenire ce vor viza, în primul rând, factorii expuși mai sus, dar și înlăturarea condițiilor ce generează corupția.

2.5. CONSECINȚELE FENOMENULUI CORUPȚIEI

Fenomenul corupției în sistemul administrației și instituțiilor publice afectează, în mod direct și în primul rând, cetățenii. Dacă personalul unei instituții, și anume cei ce iau decizii, este corupt, întreaga instituție este coruptă. Respectiv, o instituție coruptă activează în detrimentul interesului economic al statului și a intereselor comunității pe care ar trebui să o reprezinte această instituție.

Figura 12 . Consecințe ale corupției, %



În opinia respondenților, această stare de fapt are drept consecințe subminarea economiei naționale (15,8%), stagnarea dezvoltării țării (9,5%), slăbirea capacității de gestionare corectă a banilor de către instituțiile publice (9,1%) și neîncrederea investitorilor (7,7%).

Corupția constituie un impediment în dezvoltarea unei țări, deoarece aceasta presupune existența unei economii tenebre, iar în consecință statul nu poate planifica realist veniturile și cheltuielile în bugetul de stat sau să obțină servicii și bunuri de calitate procurate prin achiziții publice. Aceasta nu doar stagnează economia, dar și devine cronică pentru generațiile următoare, care consideră că corupția este unica cale de a soluționa eficient problemele și o iau ca pe o normalitate. Corupția reprezintă și un pericol social.

(Przemek Musiałkowski, fost Consilier al directorului CCCEC în cadrul Misiunii UE de consiliere în politici publice (EUHLPAM))

Din punct de vedere administrativ, corupția afectează grav încrederea populației în autoritățile și instituțiile publice (14,7%) și reduce simțitor din eficiența acestora (8,7%).

O altă repercusiune are impact asupra imaginii externe a țării (12,3%) și a parcursului european al Moldovei (5%).

“...corupția va duce la deformarea tuturor instituțiilor statului. Statul va deveni bolnav...va fi haos.” FG 3, M, 47 ani

O societate dezvoltată economic, financiar, cultural și educațional se bazează pe clasa ei

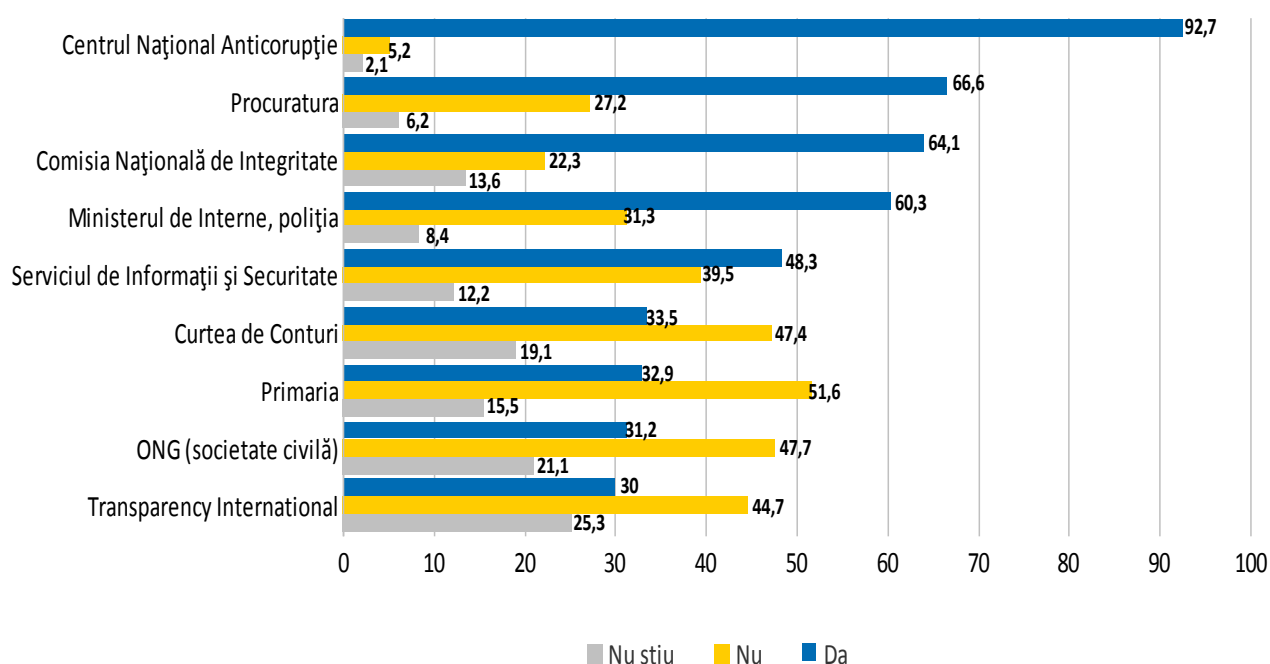
socială de mijloc și într-o societate puternică această categorie social-economică trebuie să reprezinte mai mult de jumătate din totalul populației. În cadrul discuțiilor focus-grup s-a menționat și faptul că una din consecințele fenomenului corupției este polarizarea societății.

« ...eu consider că va dispărea clasa socială medie, acum cei săraci trăiesc din salariu, adică lucrează la stat, iar cei bogați sunt cei care oferă mită și își rezolvă problemele. Corupția ar duce la pierderea definitivă a clasei de mijloc. » FG2, M, 38 ani

2.6. INSTITUȚII ABILITATE ÎN PREVENȚIA ȘI COMBATerea CORUPȚIEI ȘI IMAGINEA LOR

În prezent, atribuțiile de prevenire și de combatere a corupției prin realizarea politicilor și practicilor în domeniu se exercită de către Centrul Național Anticorupție, Comisia Națională de Integritate, Procuratura, Curtea de Conturi și Serviciul Informații și Securitate, precum și de către alte organe centrale de specialitate ale administrației publice și autoritățile administrației publice locale, și societatea civilă în limitele competențelor stabilite de legislația națională.

Figura 13. Gradul de cunoaștere al instituțiilor abilitate de luptă împotriva corupției, %

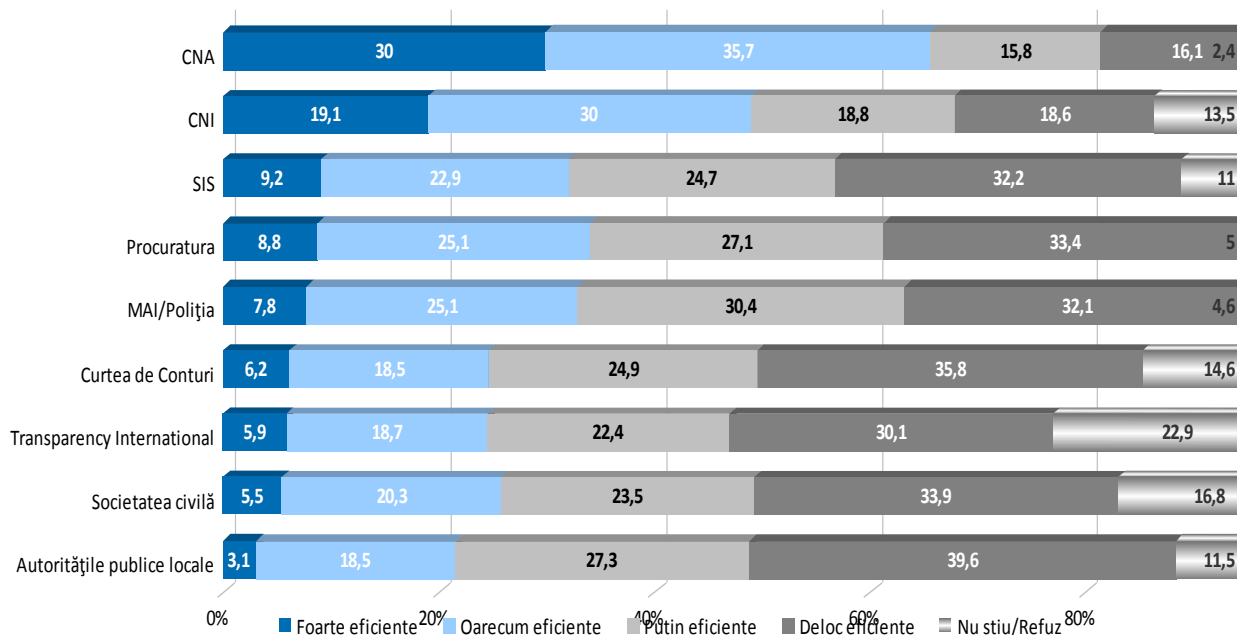


Gradul de percepere al fenomenului corupției este studiat și prin identificarea instituțiilor cu atribuții în combaterea corupției din Moldova. Cea mai cunoscută instituție cu atribuții în prevenirea și lupta împotriva corupției este Centrul Național Anticorupție (CNA), identificată de 92,7% dintre respondenți, urmat de Procuratură (66,6%), Comisia Națională de Integritate (64,1%) și Ministerul Afacerilor Interne (60,3%). De asemenea, o bună parte dintre cetățeni au atribuit acest rol organizațiilor nonguvernamentale, chiar dacă acestea nu sunt investite cu dreptul unor acțiuni de combatere a corupției, ci mai degrabă cu cel de informare și prevenție.

Trebuie să se înțeleagă foarte bine la nivel politic că, lupta împotriva corupției la nivel înalt nu este un lucru simplu și nu este un lucru lipsit de durere – vorbim de oameni foarte importanți în structurile statului și în stat. *Laura Ștefan, expert anti-corupție, Expert-Forum România*

Referindu-ne la eficiența acestor instituții, nu putem însă afirma că avem structuri solide care să gestioneze problema corupției într-o manieră eficientă și coerentă. La moment, Moldova se află în faza consolidării instituționale și aceasta se reflectă și în percepția eficienței acestor instituții de către populație.

Figura14. Percepția populației privind eficiența instituțiilor din domeniul corupției, %



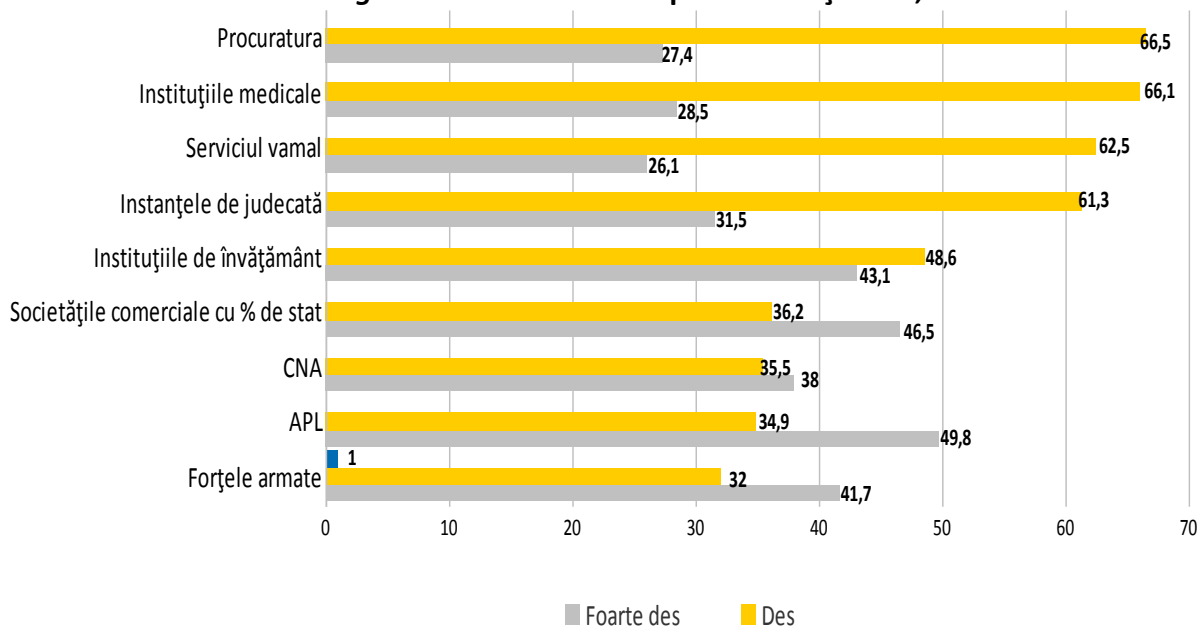
Centrul Național Anticorupție este apreciat ca fiind foarte eficient de 30% dintre cetățeni, și în același timp ineficiența totală a acestuia fiind menționată de 16,1% dintre persoanele intervievate, iar 15,8% apreciază activitatea acestuia ca fiind “puțin eficientă”. Printre cele mai eficiente instituții în combaterea corupției în opinia populației este și Comisia Națională de Integritate (19,1% - foarte eficientă și 30% - oarecum eficientă). Serviciul de Informații și Securitate, Procuratura și Ministerul Afacerilor Interne sunt instituții ale căror activitate la fel este apreciată ca pozitivă - “foarte eficientă” sau “oarecum eficientă” de circa 1/3 din respondenți. Este de menționat că 21,6% din cei intervievați au afirmat că Primăria este una din instituțiile ce ar avea abilități în aceasta privință și este eficientă în combaterea corupției.

Cu toate acestea fragmentarea instituțională și fragmentarea de competență este atât de mare încât este foarte ușor ca instituțiile să se acuze reciproc de lipsă dorinței de a munci și de a combate corupția.

“...activitatea tuturor instituțiilor este stopată deoarece sunt supuse politic. De asemenea problema este că ele nu conlucrează împreună. Atât timp cât o să fie așa, ele vor fi ineficiente.” FG2, M, 38 ani

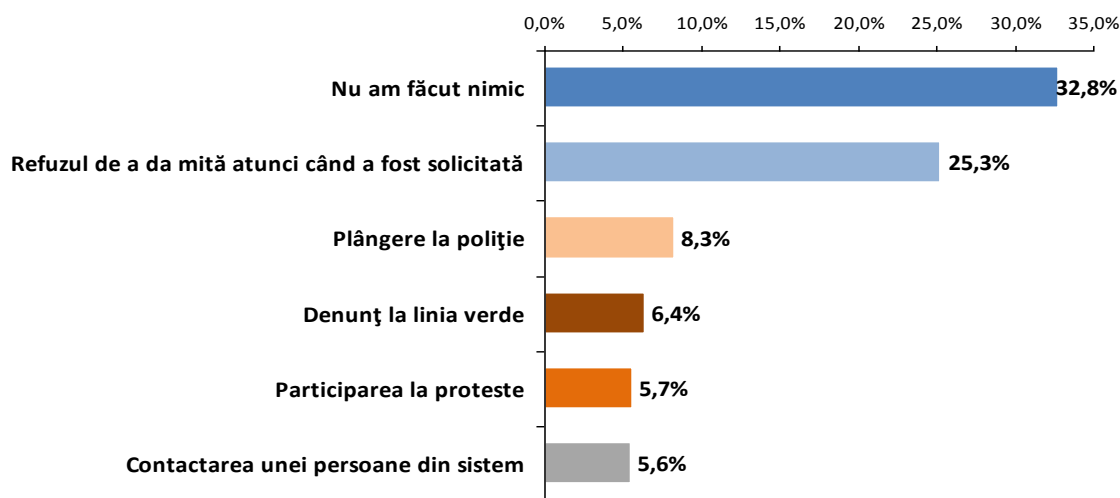
Aprecierea eficienței instituțiilor a însemnat de fapt manifestarea așteptărilor pozitive cu privire la activitatea instituțiilor publice și societății în ansamblu. Rezultatele studiului denotă că, cele mai corupte instituții publice sunt autoritățile publice centrale, în topul rating-ului fiind Parlamentul și Guvernul, fiind urmate de Procuratură și instituțiile medicale. Serviciul Vamal și Instanțele de judecată au fost menționate de mai mult de 60% de respondenți, indiferent de indicatorii demografici. Populația din mediul urban și, în special, persoanele ce fac parte din categoria de vârstă 18-44 ani sunt mai critici în privința instituțiilor de învățământ și le consideră corupte într-o proporție mai mare.

Figura 15. Gradul de corupere instituțională, %



2.7. MĂSURI DE COMBATERE A CORUPȚIEI

Figura 16. Practici utilizate pentru combaterea fenomenului corupției în instituțiile publice



Gradul de conștientizare a problemei și nivelul de implicare al membrilor comunității în soluționarea acesteia ar trebui să fie unul proporțional, dar din rezultatele studiului se atestă că o treime din cei ce confirmă prezența fenomenului vizat în țară menționează că nu au făcut nimic pentru a preveni și stopa acest fenomen (32,8%). O pătrime din cei interviuați, totuși, s-au implicat în prevenirea și combaterea fenomenului din comunitatea lor, refuzând angajații din instituțiile publice atunci când aceștia solicitau recompense neoficiale contra anumitor servicii.

O practică utilizată în Republica Moldova este contactarea unei persoane care lucrează în sistem pentru a-i cere ajutorul atunci când un angajat din serviciul de stat refuză să își onoreze obligațiile și propune căi neoficiale sau cere recompense pentru servicii, la această metodă de regulă apelează persoanele cu un nivel de educație mai înalt și cei ce sunt angajați în companii private sau liberi-profesioniști, pe când respondenții ce s-au declarat angajați în instituțiile

destat sunt mai dispuși să sesizeze poliția în caz că întâmpină situații de comportament corupțional din partea angajaților bugetari.

O soluție ar fi crearea unor grupuri civice în fiecare raion, care să fie formate din fermieri, medici, societate civilă etc. și ei toți să participe la monitorizarea activității Procuraturii și prin lege să aibă dreptul de veto. Ar trebui să găsim alte soluții prin care să dăm cetățenilor niște pârghii pentru ca ei direct să poată influența actul justiției. ...Cu actuala clasă politică nu vom putea soluționa problema corupției. Și dacă putem să avem un Parlament cu oameni integri, atunci putem aplica și concursuri transparente și angajări, numiri, ce ar funcționa într-un stat normal și civilizat...

(Sorin Mereacre, Președintele Fundației Est Europene, Moldova)

Impactul fenomenului corupției se atestă și asupra comunității, aceasta fiind manifestat în starea de dezechilibru moral și normativ al comunității moldovenești, afectând relațiile sociale la nivel interpersonal și instituțional.

Este de remarcat faptul că marea majoritate a respondenților consideră că,

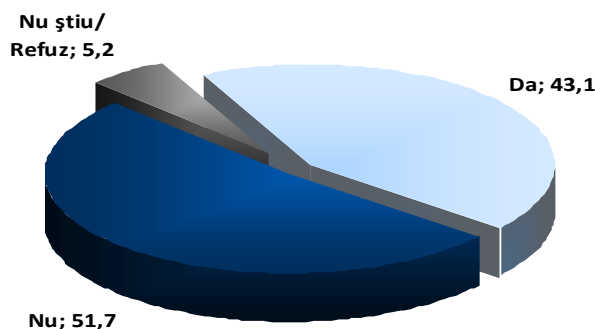
cea mai eficientă metodă de luptă cu corupția și ce ar responsabiliza funcționarii este aplicarea sancțiunii penale și concedierea din funcția deținută. Totodată, subiecții investigați consideră că în Moldova nu este aplicată legea în mod corespunzător, invocând că este necesar să fie înăsprite sancțiunile per ansamblu. Altă măsură de prevenire și luptă cu corupția se consideră a fi majorarea salariilor funcționarilor din instituțiile statului, ceea ce i-ar face mai integri.

III. COMISIA NAȚIONALĂ DE INTEGRITATE

Urmare a dialogului consistent dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană privind politicile anticorupție, inițiat în vederea trecerii în a doua fază a implementării planului de ridicare a vizelor, pe parcursul ultimilor ani au fost create două instituții anticorupție cruciale în combaterea fenomenului. Astfel, cadrul legal al vechiului Centru pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupție a fost regândit pentru ca instituția să primească un mandat mai limitat și mai clar, iar pentru a completa prevederile legislației anterioare privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății persoanelor care dețin o funcție de demnitate publică, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și a unor persoane cu funcție de conducere (2002) și a legii privind conflictul de interese din 2008, a fost creată Comisia Națională de Integritate (CNI).

3.1. NIVELUL DE INFORMARE A POPULAȚIEI CU PRIVIRE LA ACTIVITATEA CNI

Figura 17. Nivelul de informare al populației cu privire la Comisia Națională de Integritate, %



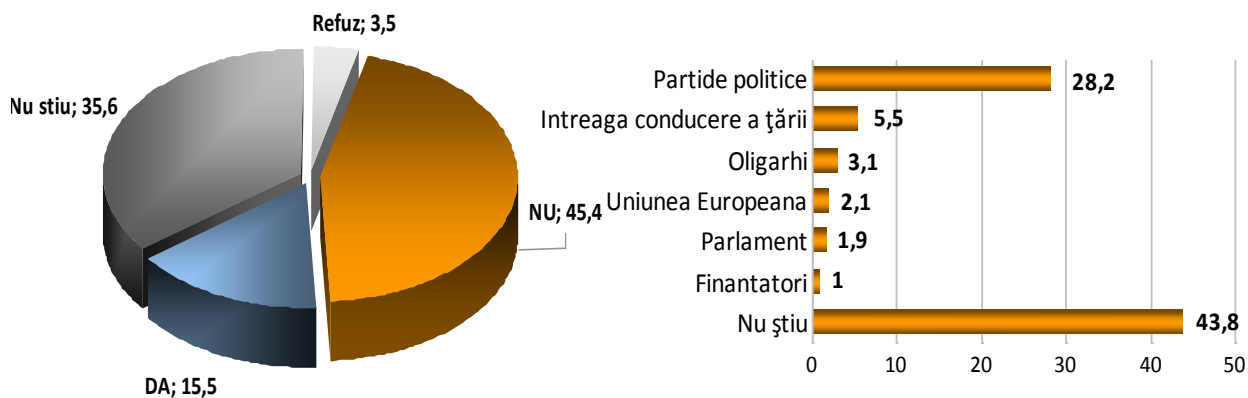
Rezultatele studiului relevă că 43,1% din persoanele intervievate sunt familiarizate cu existența și activitatea CNI, în această categorie înscriindu-se, în special, respondenții cu un nivel de educație mai înalt și cei cu venituri mai mari. Pentru a afla gradul de cunoaștere a populației despre atribuțiile acestei Comisii, respondenților li s-a oferit o listă prestabilită în care urmau să bifeze domeniile de activitate ale CNI. Ponderea celor ce consideră că CNI este abilitată să lupte cu infracțiunile de corupție (general) este de aproximativ 20%. Alte două nereguli investigate de către comisie se presupun a fi veniturile și proprietățile nejustificate (15,2%), îmbogățirea ilicită (15,2%), fiind menționate și abuzul de putere (11,6%), încălcarea codului de conduită (7,8%), conflictul de interese (7,1%), fraudele (6,3%) și comportamentul ne-profesional al funcționarilor publici (4,0%) etc.

“Uneori analizez informația de pe net, pe site la CNI ei declară că se ocupă cu anumiți funcționari, fac procese unor funcționari publici numai din motivul că ei nu au declarat venitul. Nu inteleg, pentru ce funcționarii publici trebuie să-și declare venitul, aceasta este, după părerea mea o înjosire! De ce trebuie să afișeze pe internet rezultatele cât a câștigat anul trecut funcționarul, adică chiar te afișează și te discută toata lumea! Eu zic că ceva nu se petrece normal în țara noastră. Trebuie să existe o altă modalitate.” FG3, M, 57 ani

“Exista o piramidă, se verifica de jos în sus, dar nu până la capăt, pentru că la vârful piramidei există o barieră și mai departe nu i se permite CNI să verifice.” FG3, M, 41 ani

Experții își exprimă scepticismul vis-à-vis de credibilitatea CNI, ei consideră că această instituție nu mai este credibilă prin prisma mecanismului numirii în funcție a membrilor CNI. Această opinie vizează scandalurile în care erau implicați membrii acestei instituții – în timp ce unii membri ai CNI insistau asupra examinării anumitor dosare în scopul pedepsirii unor funcționari, alții blocau votarea acestor decizii.

Figura 18. Independența CNI față de autoritățile publice, partidele politice, etc., %



Doar 15,5% dintre respondenți cred că CNI este o instituție independentă. Se reliefează o cotă destul de mare, de peste 1/3 dintre cei chestionați care nu au fost în stare să se pronunțe la acest capitol. Din datele sondajului se poate deduce faptul că populația ce are dubii în privința independenței Comisiei Naționale de Integritate (din cei 45,4% de intervievați ce o consideră dependentă), în proporție de aproximativ 30%, presupun că este supusă partidelor politice. 43,8% din cei chestionați ce au afirmat că CNI manifestă apartenență față de un anumit organ au refuzat să precizeze presupunerea ce o au.

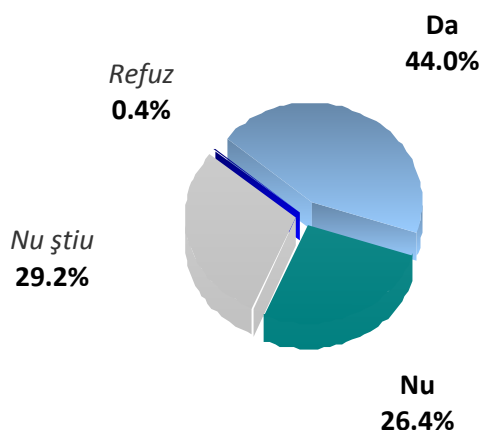


Figura 19. Suficiența resurselor financiare și umane necesare pentru a activa în folosul țării, %

Insuficiența resurselor financiare și umane pentru buna desfășurare a activităților CNI este identificată și de populație. Mai puțin de jumătate dintre respondenți afirmă că, resursele disponibile sunt suficiente.

“...ar fi bine să să fie și o secție de analiză ca acest proces să țină de competența CNI și să nu mai fie necesar să trimită sesizări la alte organe. Ar mai avea nevoie de specialiști – contabili, etc. care ar solicita informații de la statistică, Inspectoratul Fiscal și ar face o analiză mai minuțioasă a veniturilor funcționarilor...” FG 1, M, 35 ani

Imaginea oferită de sondaj arată că CNI este puțin eficientă și nu corespunde așteptărilor. O inadvertență în acest sens, conform rezultatelor, este incapacitatea CNI de a verifica toate declarațiile de venit ale funcționarilor publici, iar o modalitate de soluționare propusă de respondenți ar fi implementarea unui sistem informațional automatizat ce ar exclude în multe aspecte factorul uman, în special alegerea selectivă a declarațiilor la discreția unor membri. De asemenea, CNI ar putea să înregistreze performanțe mai bune dacă ar dispune de un sistem mai avansat al managementului informației și ar deține acces la bazele de date al altor instituții.

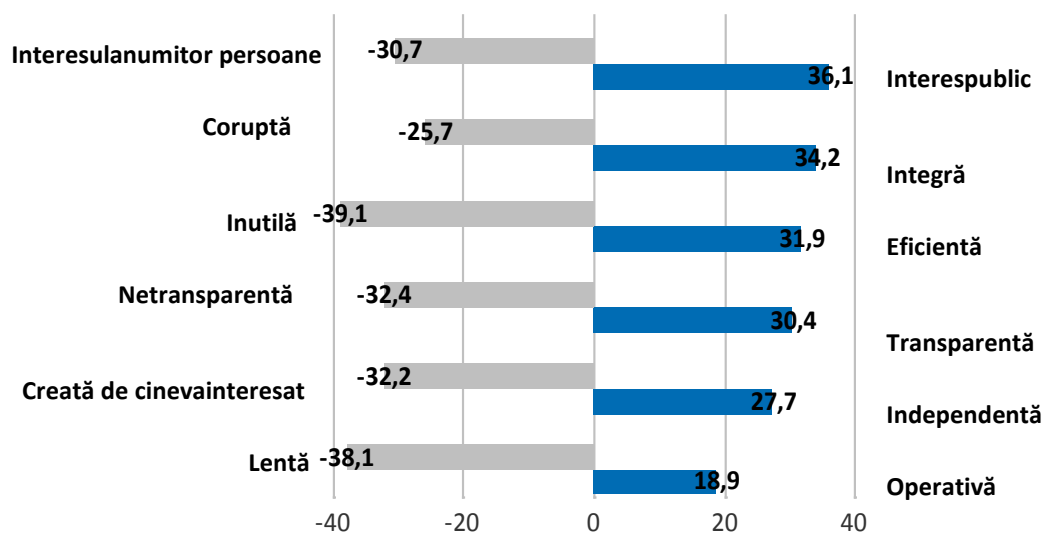
3.2. EFICIENȚA CNI

Faptul că Comisia Națională de Integritate nu verifică toate declarațiile este un punct slab al activității acesteia în opinia persoanelor ce au participat la studiu, de altfel ca și favorizarea anumitor sectoare. Astfel, rezultatele sondajului reliefează că fiecare al 3-lea interviuat consideră activitatea instituției a fi una «inutilă» și doar 31,9% din respondenți cred ca este «eficientă», 29% s-au abținut să dea o caracteristică în acest sens.

«Din momentul creării acestei Comisii, noi așteptăm de la ei rezultate...dar CNI ar trebui să verifice mai mult instituțiile de stat unde sunt sume enorme –Parlament, partide politice, justiție. Dar ei au început de jos. Sus nu ajung de loc... » FG2, M, 38 ani

Deși 36,1% din persoanele interviuate consideră că această Comisie activează în interes public (ceea ce prevalează asupra ponderii celor ce o cataloghează a fi instituție ce servește intereselor anumitor persoane sau demnitari), fiecare al 4-lea respondent s-a abținut de la afirmație în acest sens. În aceeași ordine de idei independența CNI este apreciată de 27,7% dintre subiecții investigați, în același timp ponderea celor ce o consideră creată de cineva interesat este de 32,2%.

Figura 20. Caracteristicile activității Comisiei Naționale de Integritate, %



În pofida eforturilor depuse la faza de elaborare, conceptul fiind revăzut substanțial în procesul dezbaterilor parlamentare, Regulamentul CNI este unul care trebuie îmbunătățit.⁴

Reformarea CNI, probabil, ține mai mult nu de modul de numire a membrilor acesteia, cât de integritatea acestor membri față de factorul politic. Dar factorul primar ar fi necesitatea unui sistem politic integru. Mulți experți sunt foarte sceptici vis-a-vis de reformarea CNI, a CNA sau a Procuraturii, aceștia consideră că aceste schimbări nu vor aduce eficiență activității organelor menționate. Cadru oficial nu permite eficiența deplină a CNI, pentru că e foarte tehnicist.

« Un obstacol al CNI este sistemul operațional slab, greu de monitorizat declarațiile, imobilele. Până depistezi proprietarii, trece foarte mult timp.» FG2, M, 41 ani

Instrumentele de investigație ale CNI sunt fragile, necesitatea unor instrumente tehnice prin care să investigheze este una apriorică, deoarece acest organ nu are atribuția de a aplica sancțiuni direct, atunci când depistează nereguli Comisia transmite informațiile către CNA sau Fisc pentru investigație, ceea ce favorizează neaplicarea eventuală în timp util a sancțiunilor necesare.

Necesitatea de reformare și reorganizare a Comisiei Naționale de Integritate prin prisma elaborării și adoptării unui cadru legislativ lucrativ ar asigura eficientizarea activității acestei instituții.

⁴Raport de expertiză nr. 472 din 20.05.2011 la proiectul Legii cu privire la Comisia Principală de Etică, structura și modul de funcționare a acesteia, <http://capc.md/ro/expertise/avize/nr-427.html>.

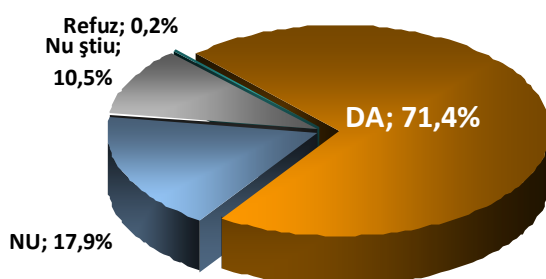
IV. VENITURI ȘI PROPRIETĂȚI NEJUSTIFICATE

În scopul instituirii măsurilor de prevenire și de combatere a îmbogățirii fără justă cauză a persoanelor cu funcții de demnitate publică, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și a unor persoane cu funcție de conducere, Parlamentul Republicii Moldova a aprobat la 19 iulie 2002 *Legea nr.1264-XV privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății persoanelor care dețin o funcție de demnitate publică, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și a unor persoane cu funcție de conducere*. Prezenta lege, intrată în vigoare la 5 septembrie 2002 stabilește obligativitatea, precum și modul de declarare și de exercitare a controlului asupra veniturilor și proprietății persoanelor ce dețin una din funcțiile susmenționate.

Acestea se consideră “nejustificate” dacă există o diferență vădită ce nu poate fi justificată între veniturile realizate pe parcursul exercitării funcției și proprietatea dobândită în aceeași perioadă, menționată în Declarația cu privire la venituri și proprietate⁵ ce urmează a fi depusă de declarant “în termen de 20 zile de la data numirii sau alegerii în funcție, anual până la data de 31 martie a anului următor, la încheierea mandatului sau încetarea activității sau după expirarea unui an de la încetarea activității până la data de 31 martie a anului următor”⁶.

Punerea în aplicare a respectivei legi, în ce privește controlul declarațiilor cu privire la venituri și proprietăți este efectuat de Comisia Națională de Integritate.⁷

Figura 21. Necesitatea modificării legislației în vederea înăsprirea sancțiunilor pentru încălcările referitor la declararea de venituri și proprietăți



71,4% din persoanele intervievate pledează pentru înăsprirea sancțiunilor aplicate pentru tănuirea veniturilor și averilor funcționarilor publici. Această opinie o au respondenții indiferent de indicatorii demografici. Cu toate acestea practic fiecare al 5-lea respondent nu consideră necesar introducerea unor schimbări în cadrul legal, deoarece tot ce e prevăzut este suficient și important este să fie aplicată legea atunci când sunt depistate nereguli.

⁵Legea nr. 1264-XV din 19 iulie 2002 *privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății persoanelor cu funcții de demnitate publică, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și a unor persoane cu funcție de conducere*, Anexa 1.

⁶Ibidem, art. 8,9.

⁷Legea nr.180 din 19.12.2011 *cu privire la Comisia Națională de Integritate*, anexa 1, cap. II, nr. 4, lit. a).

4.1. DOMENIILE VULNERABILE DIN SECTORUL PUBLIC

Deși statisticile anuale ale CNI arată un număr impunător de declarații de avere verificate, a judecătorilor, procurorilor, angajați ai organelor de drept, funcționari ai autorităților publice, experții oricum își manifestă nemulțumirea în privința faptului că CNI nu verifică absolut toate declarațiile, pentru că doar așa se va obține o claritate în ceea ce ține de cele mai vulnerabile sectoare în această privință. Desigur, nereguli în declararea sau ne-declararea veniturilor și a proprietății sunt în toate sectoarele, dar nu toate ajung în vizorul CNI, de aceea este necesară crearea unui sistem de declarare ce să permită investigarea declarațiilor pentru toate categoriile de funcționari.

Figura 22. Considerați că reprezentanții sectorului public au venituri nejustificate?, %

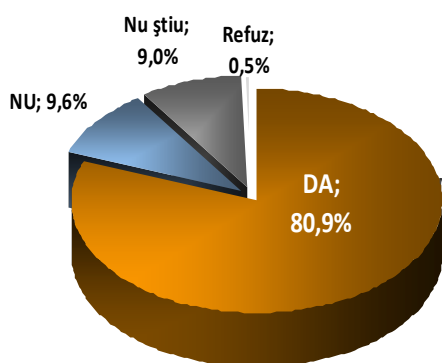
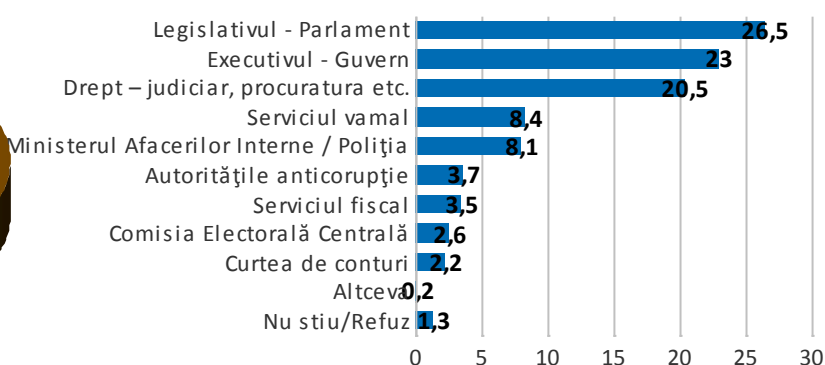


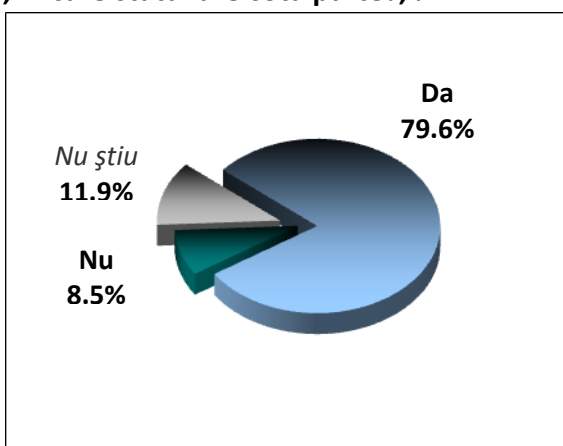
Figura 23. Repartizarea funcționarilor cu venituri și proprietăți nejustificate pe sectoare, %



Aproximativ 81% din persoanele incluse în eșantion afirmă că angajații din domeniul public dispun de venituri nejustificate. În topul clasamentului s-au plasat autoritățile publice centrale, atât reprezentanții Legislativului (26,5%), cât și cei ai Executivului (23%), aceștia fiind urmași de personalul instituțiilor de drept, Serviciului Vamal, Ministerului Afacerilor Interne și Poliției. Respondenții cu un nivel de educație mai înalt și cei din municipiul Chișinău manifestă un nivel ridicat de scepticism în ceea ce privește corectitudinea veniturilor și a proprietăților declarate de funcționarii din Comisia Electorală Centrală și Serviciul Fiscal, pe când populația din mediul rural consideră că cel mai des își ascund veniturile angajații instituțiilor de drept.

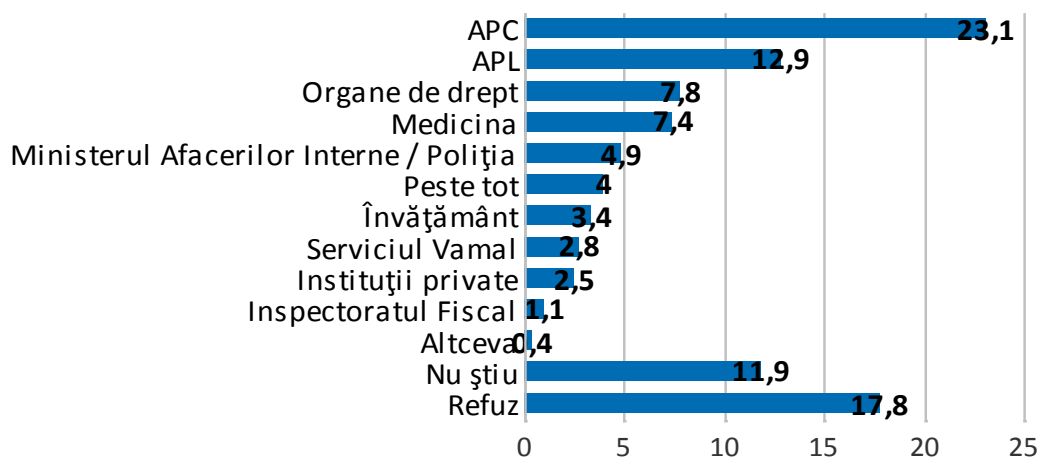
Fiind întrebați, dacă trebuie să declare venitul și proprietățile și conducătorii societăților comerciale sau pe acțiuni, în care și statul are cotă parte, aproximativ 80% din respondenți au afirmat că este necesar cu siguranță să fie supuși și ei acestei proceduri (vezi figura 24).

Figura 24. Trebuie să depună declarații pe venituri și proprietăți - conducătorii societăților comerciale sau pe acțiuni, în care statul are cotă parte?, %



Respondenții au fost întrebați, dacă cunosc cazuri în comunitatea lor în care veniturile și proprietatea deținute de o persoană cu rol de conducere nu corespund venitului oficial al acestuia. Din motive lesne de înțeles, fiecare al cincilea respondent s-a abținut să dea un răspuns la această întrebare și mai mult de 50% din respondenți au menționat că în localitatea lor nu sunt așa situații sau cel puțin ei personal nu cunosc. Cu toate acestea fiecare al 3-lea respondent a confirmat existența unor astfel de persoane în localitate și la rugămintea de a indica sectorul în care activează acea persoană cu funcție de conducere ce posedă averi ce nu corespund venitului oficial, respondenții au menționat în cea mai mare parte autoritățile publice centrale și locale (vezi figura 25). Într-o proporție ceva mai mică a fost indicat și sectorul judiciar (organele de drept) și sectorul medical (7,4%), – sector menționat preponderent de populația urbană.

Figura 25. Sectoarele din care fac parte funcționarii cu venituri și proprietăți nejustificate în localitate

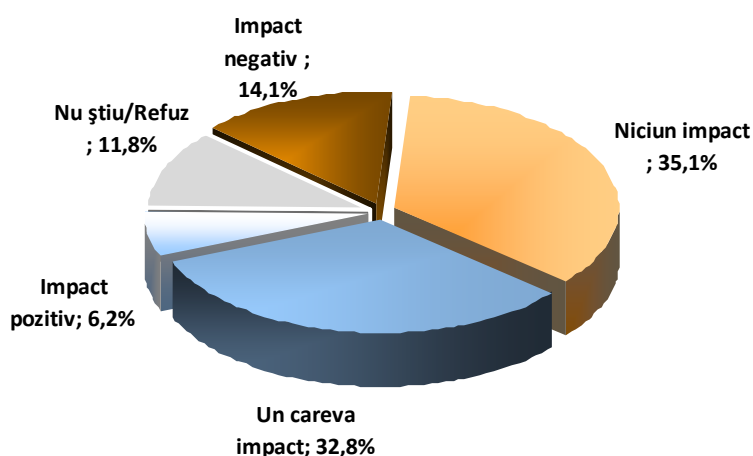


«De regulă venituri, ce nu corespund declarațiilor oficiale, au persoanele cu funcții de răspundere. Dar nu am auzit vreo persoană să fie sancționată. Termenul de prescripție este de doi ani, ceea ce este mult prea puțin.» FG 1, M, 42 ani

4.2. IMPACTUL CNI ȘI BARIERELE ÎN ACTIVITATEA EFICIENTĂ A ACESTEIA

Cetățenii nu cred că CNI poate controla veniturile și proprietățile nedeclarate. 35,1% din persoanele intervievate sunt de părere că activitatea acestei instituții nu are nici un impact (vezi figura 26). Cu 2,5 puncte procentuale sunt mai puțini acei ce manifestă un oarecare grad de încredere în activitatea acestei Comisii și consideră că aceasta are un careva impact asupra nedeclarării veniturilor și a proprietății. Desigur, se cunoaște faptul că există un organ ce efectuează controlul declarațiilor de avere, dar impactul pozitiv al acestui proces este constatat de doar 6,2% din subiecții investigați în cadrul acestui studiu. Populația așteaptă un efect ce ar urma imediat după depistarea unor nereguli, în timp ce actualmente procedurile sunt de lungă durată, iar sancțiunile se reduc la amenzi care, din același motiv, de cele mai deseori, nici nu sunt aplicate.

Figura 26. Impactul CNI asupra nedeclarării veniturilor și a proprietății%

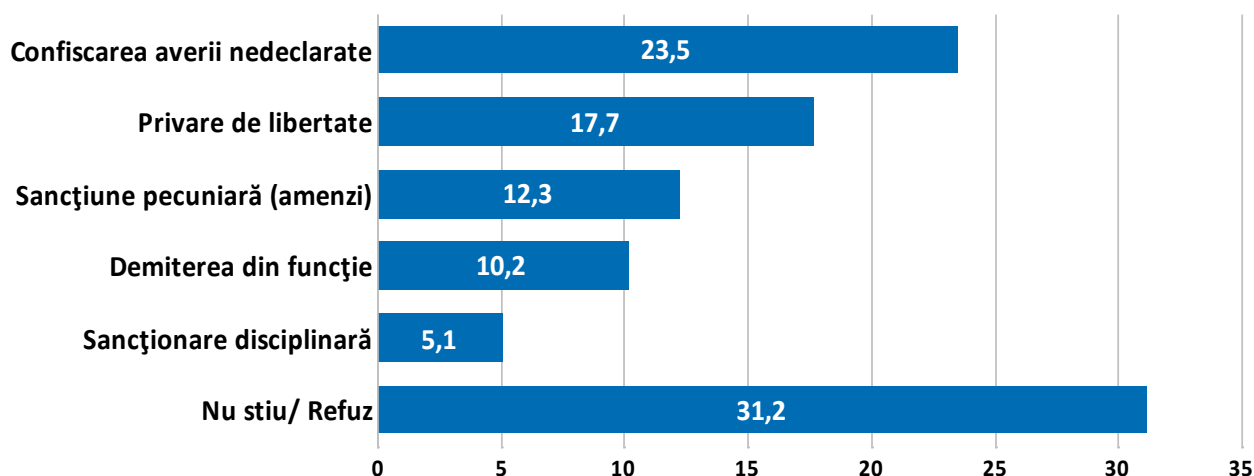


O problemă enunțată deseori de către Comisia Națională de Integritate este insuficiența pîrghiilor pentru a verifica proprietățile funcționarilor publici ce se află în străinătate. În această privință unii experți consideră că această instituție trebuie să facă toate interpelările necesare, să documenteze aceste cazuri și să sesizeze Procuratura. Drept dovadă sunt multiplele cazuri când politicienii au profitat de neputințele CNI în această privință. Expertul Mariana Kalughin din aceste considerente susține că CNI este dependentă de politic – dacă în cazul administrației publice locale această comisie este mai eficientă, atunci în cazul unor politicieni de rang înalt, CNI e mai puțin eficientă.

În contextul sporirii impactului CNI asupra nedeclarării veniturilor și a proprietății, este foarte important stabilirea sancțiunii ce urmează să fie aplicată, cât și inevitabilitatea sancțiunilor. Funcționarul nu este responsabilizat de fapt de gravitatea sancțiunii, atît timp cît el are siguranța că sancțiunea nu i se va aplica.

4.3. SANȚIUNI PENTRU VENITURI ȘI PROPRIETĂȚI NEJUSTIFICATE

Figura 27. Sanțiuni propuse pentru funcționarii publici care au venituri și proprietăți nejustificate



Pentru funcționarii publici ce au în posesie proprietăți și a veniturir nejustificate, 23,5% dintre respondenți au propus să le fie confiscate toate bunurile sau resursele ce nu au fost justificate, singura sancțiune ce pune presiune pe funcționarii care încalcă legea.

«Prima sancțiune ar trebui să fie sechestrarea averilor nejustificate –dar la noi averile ce sunt până la actul de corupție nu pot fi sechestrate – ceea ce nu este corect.» FG2, M, 38 ani

O altă sancțiune, menționată de aproximativ 18% din cei intervievați, a fost pedeapsa penală cu închisoarea (privarea de libertate). Sancționările pecuniare – amenda (penală sau administrativă) au fost sugerate de 12,3% din cei intervievați. Deși demiterea din funcție a funcționarilor care și-au tăinuit veniturile și proprietăților a fost o pedeapsă propusă de doar 10% dintre respondenți, experții consideră că această sancțiune ar fi una utilă, în special, dacă ar presupune și o sancționare pecuniară.

Fiecare al treilea respondent s-a abținut să propună o sancțiune pentru veniturile și proprietățile nejustificate.

Experții consideră că în măsura în care va fi modificat cadrul legislativ și va fi eficientizată activitatea CNI, cazurile de nedeclarare a veniturilor și proprietăților sau nejustificarea acestora vor fi mult mai rare, ceea ce de la sine ar putea să aducă la schimbarea calității funcționarilor.

V. CONFLICTUL DE INTERESE

Se consideră “conflict de interese” situația când persoanele de demnitate publică, cu funcții publice sau alte funcții prevăzute în lege⁸, ar putea influența necorespunzător îndeplinirea obiectivă și imparțială a obligațiilor și responsabilităților ce le revin potrivit legii, prin neexercitarea atribuțiilor funcției deținute, în interese personale.

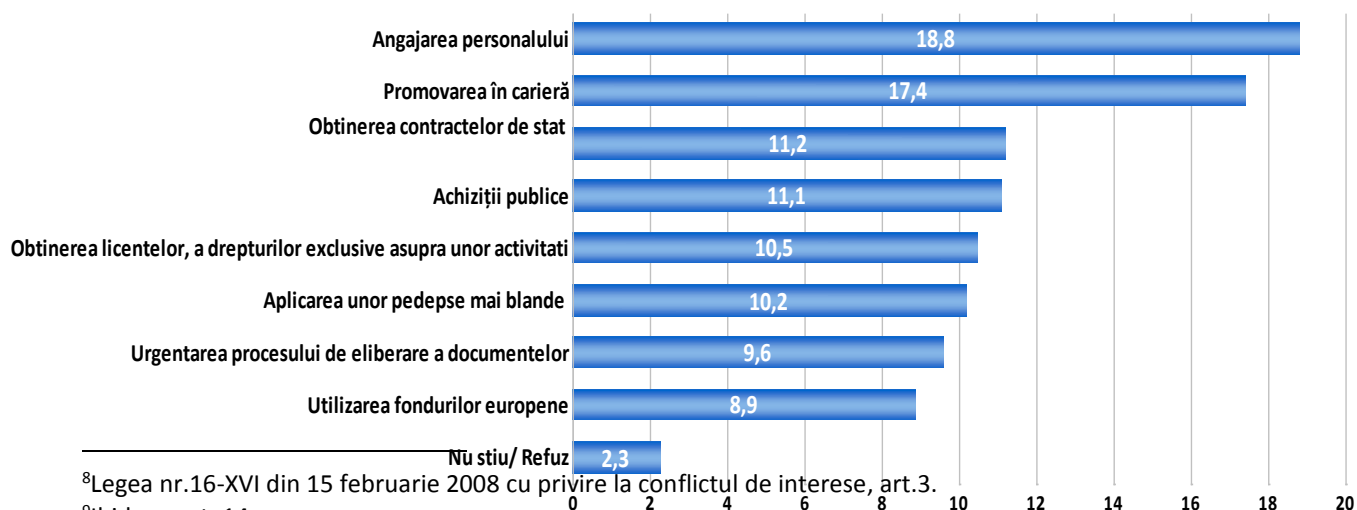
Persoanele de demnitate publică, cu funcții publice sau alte funcții sunt obligate să depună declarațiile de interese personale în termen de 15 zile de la data angajării, validării mandatului ori numirii în funcție, anual până la data de 31 martie sau după expirarea unui an de la încetarea activității până la data de 31 martie a anului următor⁹.

Obiectivul evitării și, respectiv, al pedepsirii conflictului de interese este de a înlătura situațiile în care, abuzându-se de puterea încredințată, se ajunge să fie favorizat interesul personal în defavoarea interesului public.

5.1. DOMENII ALE SECTORULUI PUBLIC AFECTATE DE CONFLICTUL DE INTERESE

Conflictul de interese, în Republica Moldova, este un fenomen persistent în toate domeniile. În primul rând, fenomenul se asociază cu angajarea personalului, promovarea în carieră și achizițiile publice – favorizarea contractării de către instituțiile de stat a serviciilor private, de obținere a licențelor sau a drepturilor exclusive asupra unor activități și, de asemenea, urgentarea emiterii unor informații sau documente din cadrul instituțiilor abilitate. Conflicturile de interese sunt admise, conform rezultatelor sondajului, și în cazul utilizării fondurilor europene, precum și lipsa accesului la informații privind accesarea acestor fonduri, fapt confirmat de 8,9% dintre respondenți. Fenomenul este atestat atât în instituțiile publice centrale, cât și în cele locale. Din statisticile CNI relevăm o pondere mai mare a APL-urilor implicate în conflictul de interese, fapt ce poate fi motivat prin neverificarea majorității absolute a declarațiilor privind conflictele de interese. Cu toate acestea spre deosebire de APC, unde această ierarhie este deja una tradițională, autoritățile publice locale se mențin a fi mai vulnerabile, deoarece conflictul de interese este un fenomen ce vizează mai mult factorii de decizie, dar în foarte rare cazuri deciziile în instituții se iau de funcționarii de nivel mediu. La moment rămân a fi neinvestigați consilierii locali, fapt ce ar trebui să fie luat în considerare.

Figura 28. Circumstanțe în care cel mai des este admis conflictul de interese, %



⁸Legea nr.16-XVI din 15 februarie 2008 cu privire la conflictul de interese, art.3.

⁹Ibidem, art. 14.

5.2. IMPACTUL CNI ȘI SANCTIUNI PENTRU CONFLICTUL DE INTERESE

În declarația cu privire la conflictul de interese în opinia experților, funcționarii ar trebui să prezinte informații cu privire la cotele sociale sau acțiuni în anumite companii comerciale, fie SRL-uri, fie societăți pe acțiuni; să declare dacă sunt membri în consiliu de administrare sau dețin alte funcții în organizații neguvernamentale, fundații etc. Aceste informații ar fi importante ca ulterior să se poată decide, dacă o anumită acțiune a funcționarului sau a demnitarului a avut loc în conflict de interes sau nu. În aceeași ordine de idei, și, în special, în Republica Moldova, să fie rubrici pentru toate rudele și persoanele apropiate.

Eu aș sugera o comasare a acestor două declarații, pentru că din declarația cu privire la venituri și proprietate poți depista mai multe decât din declarația cu privire la interesele personale. Din simplu motiv că, declarația cu privire la interesele personale este partea ce ține de însăși funcționar, dar în declarația conflictelor de interese lista trebuie să fie mult mai largă și să i se ofere posibilitate funcționarului să se autorecuze oricând consideră el că este necesar.

(Mariana Kalughin, expert juridic, CAPC)

Identificarea conflictelor de interese prezintă dificultăți. CNI verifică declarațiile de conflict de interese, dar depistarea unor cazuri concrete se produce *post factum*, de regulă doar după ce fapta e comisă și cineva o sesizează, deoarece funcționarul nu este în vizorul CNI și nu poate fi permanent monitorizat.

Există situații când este imposibil să fie evitat conflictul de interese, iar în acest caz persoanele cu funcții de răspundere trebuie să manifeste transparență și să anunțe, în prealabil, existența unui risc și să justifice de ce conflictul de interese este inevitabil. Funcționarul trebuie să dețină posibilitatea să se autorecuze în orice situație în care consideră că nu poate să-și exercite în mod obiectiv atribuțiile de serviciu, iar acest drept trebuie să-i fie de fiecare dată acceptat.

Figura 29. Considerați necesar de extins categoria de „persoane apropiate”?

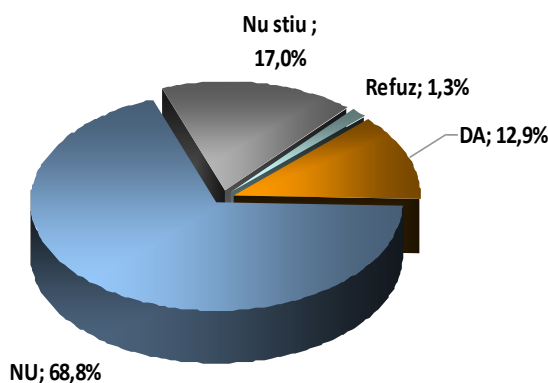
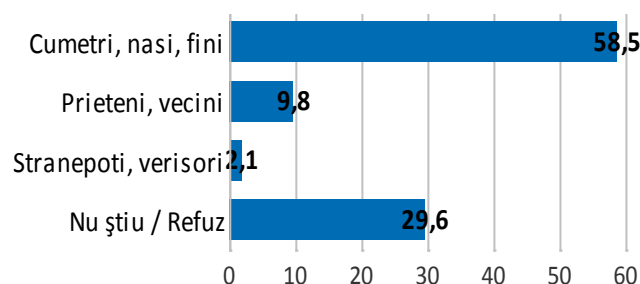


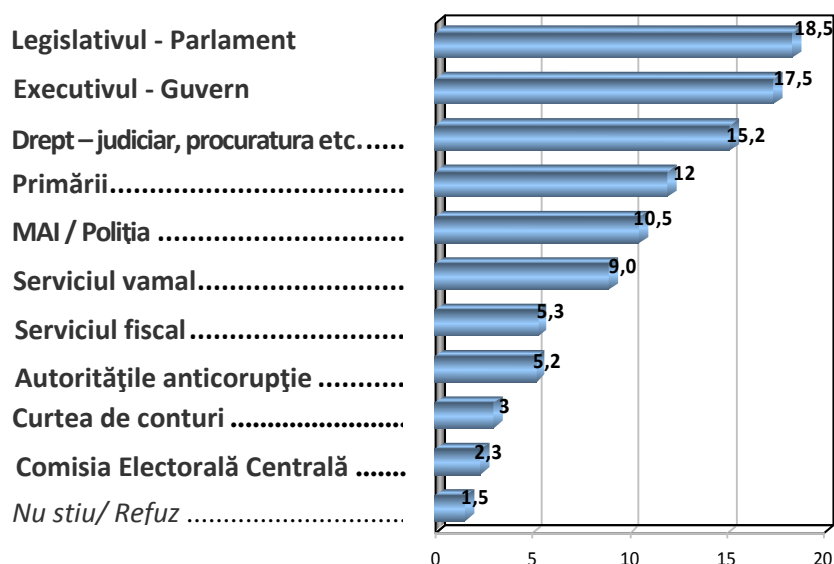
Figura 30. Ce categorii de persoane ați mai adăuga în această listă?, %



Deși unii respondenți consideră utilă extinderea listei de persoane apropiate, 58% dintre aceștia sugerând completarea ei cu categorii cum ar fi cu “cumetri, nași, fini”, iar alți aproximativ 10% - cu “prieteni și vecinii”, majoritatea lor înțeleg că este complicat să demonstrezi documentat în instanță asemenea legături. La rândul lor, experții avertizează că o definiție prea largă a categoriei „persoanelor apropiate” va avea efecte inverse celor scontate și, drept urmare avertizează că modificările la acest capitol trebuie abordate cu maximă precauție.

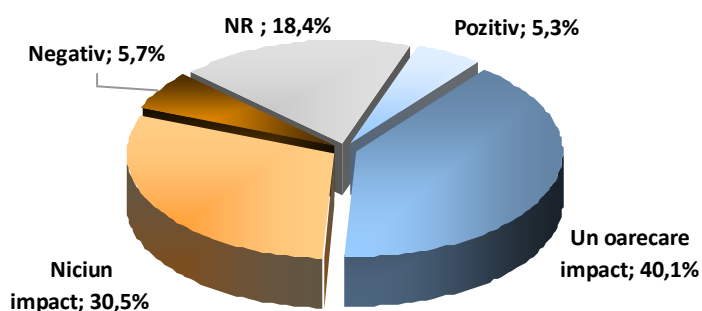
«Noi avem toți foarte multe rude și o soluție de a evita legea este să îmbogățești rudele și astfel, rămâi curat. » FG 1, F, 53 ani

Figura 31. Funcționarii care cel mai mult își avantajează rudele, %



Propunând respondenților să se expună în privința subiecților care cel mai mult își avantajează rudele, fiecare al 4-lea respondent a menționat că cel mai des își avantajează rudele reprezentanții Legislativului, la o diferență procentuală de unu la suta de reprezentanții Guvernului. Instituțiile anti-corupție au fost menționate de 5,2% dintre respondenți, fiind, de asemenea, incluse în lista autorităților în care de cele mai dese ori sunt avantajate persoanele apropiate funcționarilor.

Figura 32. Impactul CNI pe dimensiunea conflictului de interese, %

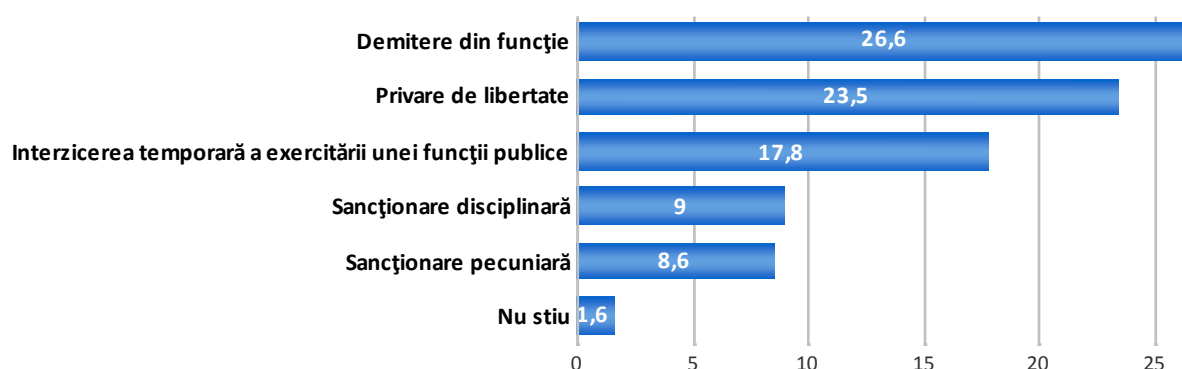


40,1% din totalul persoanelor ce au participat la studiu consideră că CNI are un oarecare impact pe dimensiunea conflictului de interese. (vezi figura 32). Totodată, în acest sens, rezultatele studiului relevă o confuzie, atâta timp cât doar 5% din cei intervievați au putut să formuleze sigur o viziune asupra unui eventual impact al comisiei, fie el pozitiv sau negativ. Persoanele cu un nivel de studii mai avansat în proporție mai mică sesizează un oarecare impact al instituției, la fel se conturează și opinia enunțată de persoanele din mediul urban.

Sancțiunile pentru conflict de interese trebuie să fie proporționale cu gravitatea încălcării și ele sunt la fel de importante ca și aplicarea acestora. Răspunderea pentru fapta comisă este sentimentul ce duce la responsabilizarea funcționarilor și demnitarilor.

« ...Atunci când vor fi sancționați cei de la guvernare, și ceilalți funcționari de rang mai mic vor deveni mult mai atenți...» FG1, M, 42 ani

Figura 33. Sancțiuni propuse pentru funcționarii publici depistați în conflict de interese



Sancțiunile pentru funcționarii depistați în conflict de interese în opinia respondenților trebuie să fie diversificate, în funcție de proporția infracțiunii. Cei mai mulți dintre respondenți consideră că persoana depistată în conflict de interese trebuie demisă din funcție, de această părere sunt peste ¼ de persoane interviuate. Sancțiuni penale privative de libertate au fost propuse de 23,5% dintre respondenți și 17,8% consideră că ar fi suficient să fie privați de dreptul de a exercita o funcție publică doar pentru o perioadă de timp (vezi figura 33). Pedepsele penale privative de libertate, propuse de 23,5% dintre respondenți au fost numite în proporție mai mare de către populația urbană și mai puțin sugerate de persoanele cu nivel de studii mai înalt de medie. O altă pedepsă ce i-ar responsabiliza pe funcționarii depistați în conflict de interese se propune ar fi reducerea salariului, opțiune sugerată de 12,9% dintre subiecți intervievați.

VI. INCOMPATIBILITĂȚI

Situațiile de incompatibilitate și modul de înlăturare ale acestora sunt monitorizate și investigate de CNI în conformitate cu prevederile Legii nr.6-XVI din 15.02.2008, la capitolului IV Incompatibilități și restricții.

În jurisprudență termenul de „incompatibilitate” reprezintă interdicția legală ca cineva să poată ocupa simultan două funcții, două atribuții care, prin caracterul lor, sunt contradictorii. Potrivit legislației Republicii Moldova, *incompatibilitățile privind funcțiile publice sunt cele stabilite prin Constituția Republicii Moldova, prin legile ce reglementează activitatea autorităților publice în care persoanele ce dețin funcții de demnitate publică sau funcții publice își desfășoară activitatea, prin prezenta lege, prin legislația în domeniul serviciului public, prin legile privind statutul alesului local, privind administrația publică locală, privind combaterea corupției și protecționismului, precum și prin alte legi.*¹⁰

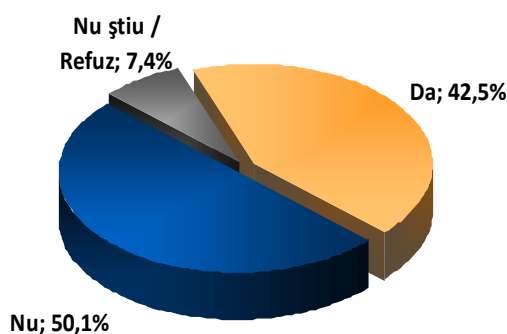
Spre deosebire de „conflictul de interese”, situațiile de „incompatibilitate” în exercitarea demnităților și funcțiilor publice sunt determinate nu generic, ci nominal. Astfel, fiecare poziție de demnitar public sau de funcționar public este reglementată în mod specific, pentru fiecare caz în parte fiind stabilite toate celelalte funcții și calități pe care oficialul nu le poate deține concomitent cu funcția publică respectivă.¹¹

În opinia experților cadrul legal pe această dimensiune este defectuos și există necesitatea modificării acestuia, pentru a-l face mai clar și adecvat specificului anumitor funcții publice.

6.1. GRADUL DE INFORMARE AL POPULAȚIEI DESPRE DIMENSIUNEA INCOMPATIBILITĂȚILOR

În opinia experților cadrul legal pe această dimensiune este defectuos și există necesitatea modificării acestuia, pentru a-l face mai clar și adecvat specificului anumitor funcții publice.

Figura 34. Gradul de informare despre cazurile de deținere concomitentă a mai multor funcții publice în localitate



Fiind întrebați dacă cunosc cazuri de deținere concomitentă a mai multe funcții publice de către o persoană din localitatea lor, 42,5% dintre respondenți au răspuns pozitiv. Proporția unor

¹⁰Legea nr.6-XVI din 15.02.2008 cu privire la conflictul de interese, art.19.

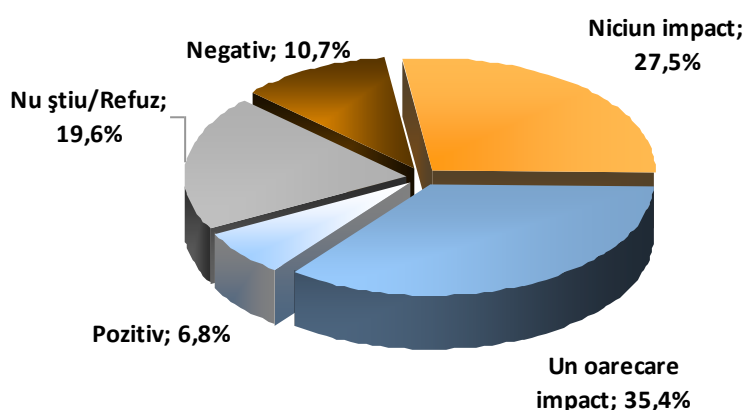
¹¹“Conflictul de interese și regimul de incompatibilități în instituțiile administrației publice locale din Republica Moldova”, proiectul „Susținerea elaborării studiilor de politici publice”.

asemenea cazuri este confirmată mai des în comunitățile rurale, de către respondenții de etnie moldoveni și găgăuzi.

6.2. IMPACTUL CNI ȘI BARIERELE ÎN ACTIVITATEA EFICIENTA

Domeniul incompatibilităților este mai puțin explorat și cunoscut, în special, la nivelul administrației publice. CNI nu are posibilitate să-i verifice în prezent pe toți funcționarii care s-ar putea afla în incompatibilitate, deoarece aceasta ar însemna monitorizarea tuturor funcțiilor publice. Din această cauză, este necesară o reacție în timp util de fiecare dată când se constată un caz de încălcare a regimului de incompatibilități.

Figura 35. Impactul Comisiei Naționale de Integritate pe dimensiunea incompatibilităților, %



Impactul CNI pe dimensiunea incompatibilităților a fost calificat „pozitiv” de 6,8% dintre respondenți, iar cota celor ce confirmă existența unui oarecare impact al CNI asupra acestei dimensiuni este de 35,4% (vezi figura 35). Ineficiența activității Comisiei și lipsa unui impact în realizarea atribuțiilor o resimt 27,5% din persoanele intervievate, cu 16,8 puncte procentuale mai mult decât ponderea celor ce apreciază acest impact ca unul negativ. În mare parte, rata celor ce au dat o apreciere negativă impactului CNI pe această dimensiune este compusă din persoane cu nivel de educație mai înalt de mediu și de persoane de vârstă adultă.

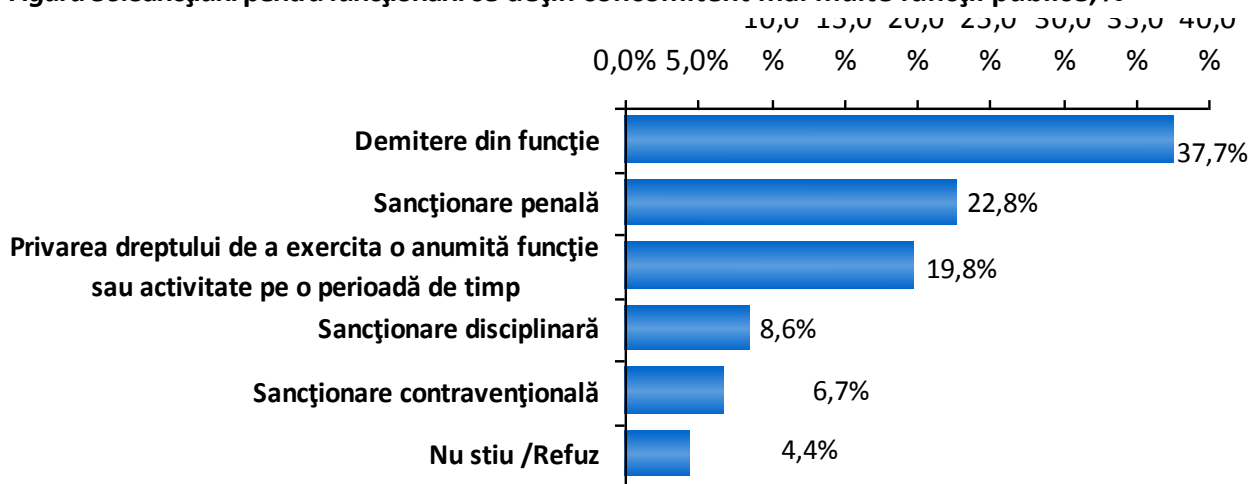
6.3. SANȚIUNI PENTRU FUNCȚIONARI PUBLICI AFLAȚI ÎN INCOMPATIBILITATE DE FUNCȚII

Importanța sancționării și a responsabilizării funcționarilor și demnitarilor este prioritară și pe dimensiunea incompatibilităților. Orice încălcare trebuie pedepsită, indiferent de cine a comis-o, aceasta trebuie urmărită, sancționată și ispășită.

Dacă o acțiune este interzisă prin lege, este evident că persoana care a efectuat încălcări ar trebui să fie obligată să demisioneze din una din funcțiile deținute concomitent. Aceasta nu este o pedeapsă, dar ar putea fi o sancțiune minimă pentru a evita situații de incompatibilitate.

(Przemek Musiałkowski, fost Consilier al directorului CCCEC în cadrul Misiunii UE de consiliere în politici publice (EUHLPAM))

Figura 36. Sancțiuni pentru funcționarii ce dețin concomitent mai multe funcții publice, %



Un accent vizibil în 37,7% din opiniile relatate a fost pus asupra demiterii din funcție a celor ce se află în situație de incompatibilitate. Experții, de asemenea, au confirmat că cel mai important e ca persoana care a dat dovadă de o anumită lipsă de integritate să fie demisă din serviciu public pentru cel puțin o perioadă. Orice funcționar își dorește o carieră, de aceea privarea dreptului de a exercita o funcție publică ar fi una benefică și în același timp ar responsabiliza persoanele vizate, ar servi ca imbold pentru decizii mult mai conștiente și integre.

În această ordine de idei, privarea de dreptul de a exercita o anumită funcție sau activitate pe o anumită perioadă de timp este sancțiunea sugerată de 19,8% din subiecți investigați, preponderent de cei ce la moment sunt liberi profesioniști sau angajatori (24,3%) și de persoanele ale căror venit depășește suma de 10 000 lei lunar (40%). Aplicarea unor pedepse penale privative de libertate pentru funcționarii ce se află într-o funcție incompatibilă cu funcția publică în care își desfășoară activitatea la moment ar responsabiliza pe funcționarii publici în opinia a 22,8% din respondenți. Sancționările disciplinare și contravenționale nu au înregistrat popularitate printre participanții la studiu, acestea fiind sugerate de 8,6% și 6,7% din numărul total al respondenților.

VII. FACTORII, CONDIȚIILE CE AR DETERMINA UN FUNCȚIONAR PUBLIC SĂ NU MAI FIE CORUPT

În condițiile Republicii Moldova și a tradițiilor de coruptibilitate ale sistemului, mulți funcționari la început de cale tind să fie absorbiți de acest sistem, neglijează atitudinea și percepția statutului de funcționar public – statut ce nu tolerează lipsa de integritate.

Tabelul 2. Cat de eficiente sunt urmatoarele măsuri pentru prevenirea și combaterea corupției în cadrul autorităților publice?, %

	Foarte eficiente	Destul de eficiente	Putin eficiente	Deloc eficiente	(Nu stiu)
Campanii de informare a populației care să promoveze combaterea corupției	21.1	33.4	37.7	5.3	2.5
Creșterea salariilor funcționarilor publici	27.7	29.5	31.9	9.5	1.4
Buna pregătire profesională și selecția atentă a funcționarilor publici	29.4	40.5	23.0	4.9	2.2
Prezentarea cazurilor de corupție în mass-media	28.1	32.8	28.9	7.5	2.6
Sanționarea imediată a tuturor abaterilor angajaților	36.9	32.9	19.6	6.7	3.9
Sanționarea cetățenilor care dau mită sau fac presiuni asupra angajaților pentru rezolvarea ilegală a unor cazuri	26.0	34.8	27.4	8.7	3.1
Efficientizarea activității organelor de control	22.7	38.9	27.3	8.2	2.9
Identificarea averilor nejustificate sau ascunse ale persoanelor ce activează în administrația publică	32.5	28.9	24.5	10.3	3.8

Măsurile punitivă se consideră a fi cele mai utile pentru prevenirea și combaterea corupției în cadrul autorităților publice în opinia participanților la sondaj. Potrivit datelor studiului, cea mai mare cotă din opțiunile respondenților (36,9%), privind cea mai eficientă/foarte eficientă măsură pentru prevenirea și combaterea corupției în cadrul autorităților publice este revenit itemului „sanționarea imediată a tuturor abaterilor angajaților”, iar 32,9% o considera a fi destul de eficientă.

32,5% din respondenți consideră că o altă metodă foarte eficientă este identificarea averilor nejustificate sau ascunse ale persoanelor ce activează în administrația publică și pedepsirea acestora.

Observăm că populația plasează pe primele poziții, drept foarte eficiente măsuri de prevenire și combaterea corupției față de cele punitivă.

Buna pregătire profesională și selecția atentă a funcționarilor publici este o condiție apriorică în prevenirea fenomenului corupției, această măsură a fost sugerată de majoritatea persoanelor interviewate, inclusiv circa 1/3 din respondenți o consideră foarte eficientă și 40,5% din cei interviewați o apreciază ca fiind metodă destul de eficientă.

Informarea populației și promovarea tehnicilor de contracarare a corupției prin intermediul campaniilor de sensibilizare este o altă măsură considerată eficientă, aceasta fiind menționată ca foarte eficientă de 21,1% din respondenți și destul de eficientă în 33,4% de opinii exprimate. Campaniile de informare sunt de regulă sugerate de către persoanele cu nivel de studii mai avansat de mediu și de subiecții investigați ce au vârsta adultă medie. Tot în acest context, fiecare al 3-lea interviewat a confirmat că prezentarea cazurilor de corupție în mass-media ar fi o metodă cu eficiență majoră. Cu toate acestea, se dorește și mediatizarea finalității, a aplicării sancțiunilor. Pentru a schimba comportamentul funcționarilor trebuie să fie indusă siguranța că nimeni nu va rămâne nepedepsit, atunci când acționează împotriva legii.

*« ...pe funcționarul corupt îl poate schimba educația, instruirea, de asemenea verificarea și monitorizarea activității lui, acesta ar fi un factor ce ar duce la minimalizarea corupției. »
FG3, M, 36 ani*

Nu în ultimul rând intervievații au evidențiat eficientizarea organelor de control, măsură ce va avea un impact indubitabil asupra prevenției fenomenului corupție. Sporirea eficienței instituțiilor abilitate de control și prevenție a corupției este remarcată de 61,6% din respondenți, dintre care 22,7% o consideră foarte eficientă și 38,9% destul de eficientă.

Dacă ar fi ceva ce l-ar face pe un funcționar public să nu mai fie corupt, aceasta s-ar fi aplicat în toate țările lumii și nu ar mai fi corupție. Există diverse modalități de control – legale și administrative precum presiunea publică, presiunea din partea societății civile sau a mass-media independente, etc.

(Przemek Musiałkowski, fost Consilier al directorului CCCEC în cadrul Misiunii UE de consiliere în politici publice (EUHLPAM))

Majorarea salariilor funcționarilor publici este una din modalități, dar insuficientă dacă este aplicată individual. E nevoie și de alte măsuri precum testul de integritate, monitorizarea continuă a persoanelor ce au deținut funcții publice sau sensibilizarea opiniei publice.

(Przemek Musiałkowski, fost Consilier al directorului CCCEC în cadrul Misiunii UE de consiliere în politici publice (EUHLPAM))

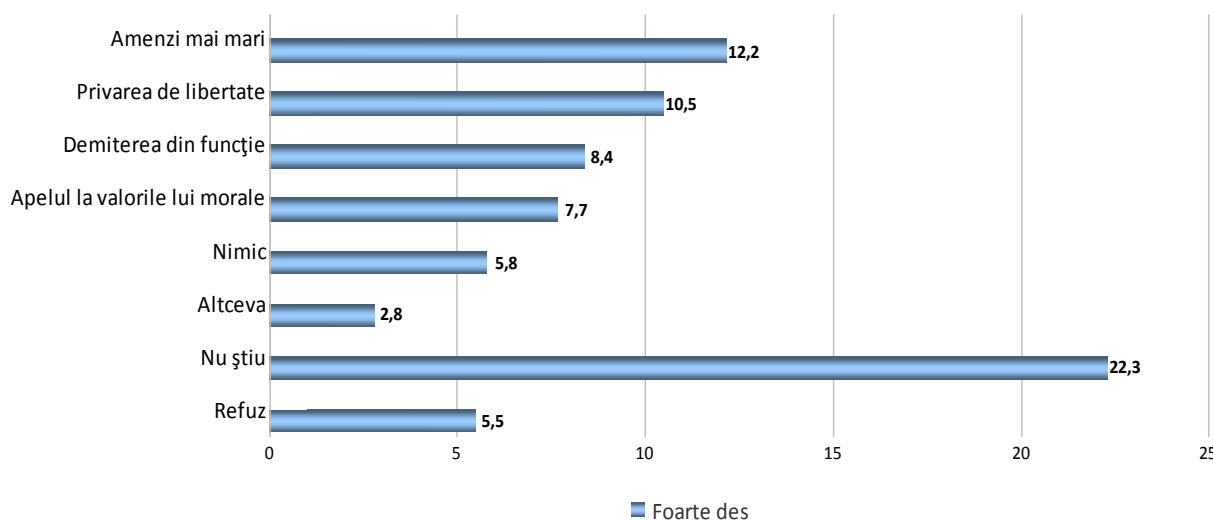
Cum a fost menționat în capitolul dedicat corupției, fenomenul vizează și cetățenii, de aceea una din măsurile de prevenție sugerate de respondenți este sancționarea cetățenilor care dau mită sau fac presiuni asupra angajaților pentru rezolvarea ilegală a unor cazuri, opinie expusă de 60,8% dintre respondenți. Crearea și implementarea unui sistem motivant de salarizare a funcționarilor publici este o metodă eficientă în opinia a

57,2% de intervievați, contribuind în mod semnificativ la diminuarea actelor de corupție.

« ...referitor la salarii, părerea mea este – dacă va avea loc majorarea salariilor – va crește și costul serviciilor mai puțin legale. » FG3, F, 35 ani

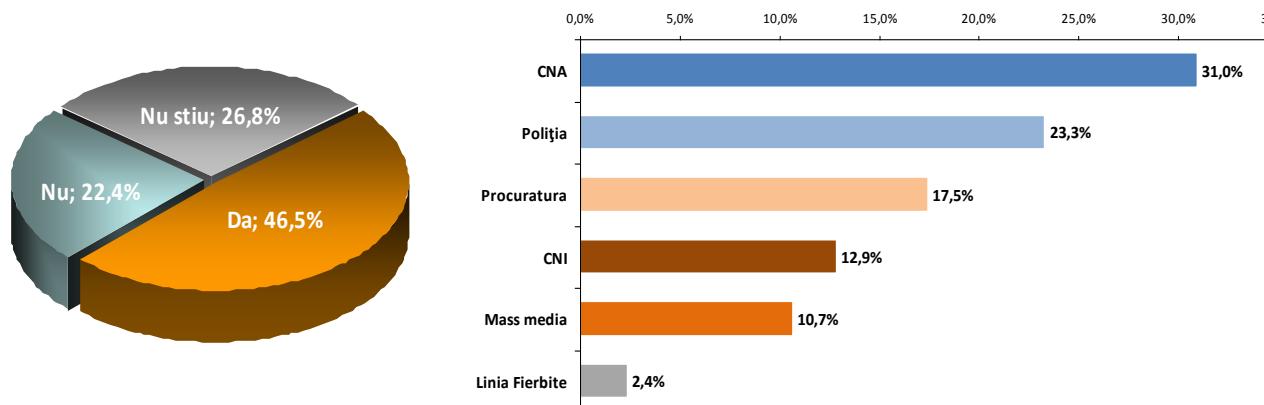
În opinia experților ar fi benefice în lupta împotriva corupției criteriile noi de numire și angajare în funcțiile publice, să fie elaborate metode de incurajare, să se discute cu angajații despre situația lor în sistemul public, nivelul lor de satisfacție în munca ce o fac. De asemenea ar fi benefic un sistem de evaluare al capacităților și a performanței angajaților instituțiilor publice.

Figura 37. Ce l-ar face pe funcționarul corupt să nu mai fie corupt?, %



Amenzile mai mari pentru fapte de corupție sunt soluții de prevenire a fenomenului propuse de 12,2% din cei intervievați. În contextul unor deficiențe în sistem, apelul la valorile personale ar face posibilă prevenirea corupției. Modificarea comportamentului funcționarului corupt este pusă și pe seama propriei conștiințe, de această părere sunt 7,7% de respondenți.

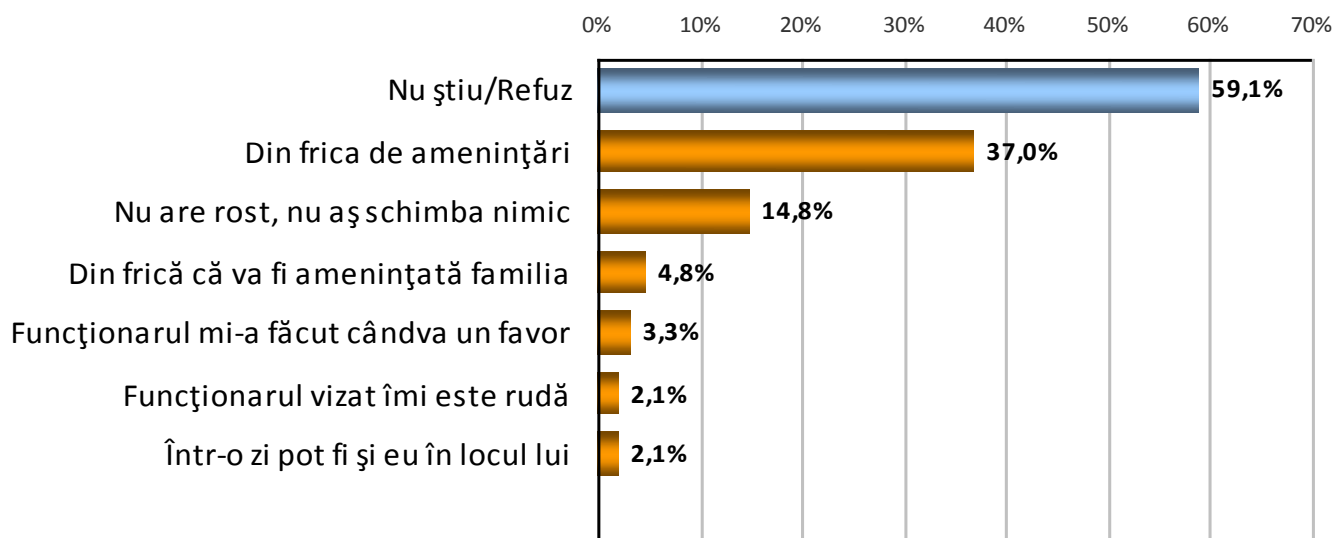
Figura 38. Ați accepta să denunțați funcționarul public? Figura 39. Unde V-ați adresa?



Fiind întrebați dacă ar denunța funcționarul public, recunoscut că deține averi obținute ilegal sau se află în conflict de interese, aproximativ jumătate din cei intervievați (46,5%) au răspuns pozitiv. Respondenții ce ar fi gata să informeze organele abilitate despre cazuri de proprietăți sau bunuri nejustificate sau situații de conflict de interese s-ar adresa, în proporție de 31% direct la Centrul Național Anticorupție, preponderent la această instituție ar apela bărbații. Alte instituții și organe de drept unde populația s-ar adresa, în scopurile vizate, este poliția (23,3%), Procuratura (17,5%) și Comisia Națională de Integritate, fiind menționată de 12,9% dintre respondenți, în proporție de 14% această opțiune a fost menționată preponderent de femei. De asemenea subiecții investigați au relatat că s-ar adresa mass-mediei (10,7%) sau ar suna la linia fierbinte (2,4%).

Cota celor ce nu ar denunța funcționarii din localitatea lor ce au în posesia lor averi nejustificate sau care se află în conflict de interese este de 22,3%, cauzele ne sesizării organelor de resort sunt variate, dar în mare parte sunt conturate de frica eventualelor amenințări la adresa lor din partea persoanei vizate în denunț. 37% dintre respondenții ce nu ar denunța funcționarul public simt pericolul de a fi intimidați sau puși sub presiune de către acel funcționar și 4,8% din persoanele ce au participat la sondaj și nu ar fi denunțat funcționarul în cauză, au motivat că au teama pentru siguranța familiei lor în urma denunțului (vezi figura 40). Unul din șapte participanți la sondaj ce nu ar denunța un funcționar în conflict de interese sau pentru posesia unor proprietăți nejustificate își expun ezitarea în privința schimbării comportamentului funcționarului sau a supunerii legale a lui și consideră că nu ar avea vreun rost să-l denunțe.

Figura 40. De ce nu l-ați denunțat?



VIII. SENSIBILIZAREA OPINIEI PUBLICE ASUPRA SITUAȚIILOR DE VENITURI ȘI PROPRIETĂȚI NEJUSTIFICATE, CONFLICT DE INTERESE ȘI INCOMPATIBILITĂȚI

Sensibilizarea anticorupție a cetățenilor, colaborarea activă a rețelei instituționale în lupta împotriva corupției cu societatea civilă, în vederea propagării în masă a culturii anticorupție, este importantă în prevenirea acestui fenomen.

Corupția este un fenomen ce nu poate fi eradicat prin slogane „Nu fi corupt” sau „Nu lua mită”, deoarece funcționarii ce comit acțiuni de corupție sunt responsabili și o fac rațional, scopul unic fiind îmbogățirea pe o cale simplă și sigură, atât timp cât riscurile sunt minime.

La momentul actual, sunt conștientizate efectele corupției și consecințele ce deja s-au

În condițiile când fiecare post de televiziune funcționează în favoarea unui partid politic, mass-media pierde din credibilitate, iar cazurile ajunse în presă ar putea fi privite drept răfuială politică.

(Przemek Musiałkowski, fost Consilier al directorului CCCEC în cadrul Misiunii UE de consiliere în politici publice (EUHLPAM))

înrădăcinat în societatea moldovenească. În opinia experților, o campanie eficientă și funcțională de sensibilizarea opiniei publice trebuie să utilizeze sursele primare de informare utilizate în țară – televiziunea și resursele on-line.

Utile ar fi campaniile de sensibilizare pentru beneficiarii serviciilor publice – publicitate socială, care să fie accesibilă pentru toți, indiferent de cultura juridică, și în care să fie reflectate cele mai

tipice situații care cad sub incidența legii (de exemplu prezentarea angajării rudelor și persoanelor ce dețin funcții de demnitate publică, încheierea contractelor de prestări servicii cu propriile întreprinderi sau cele fondate de rude). Dar pentru ca aceste campanii de sensibilizare să fie credibile, prioritar, ar trebui să existe mecanisme de sancționare eficiente de care Republica Moldova, la moment, nu dispune într-o măsură necesară.

Deși educația este o metodă recunoscută de prevenire a corupției și necesită implicarea unui grad înalt de profesionalism, această metodă funcționează atunci când există combatere. Imaginea instituțiilor ce au atribuții de a preveni corupția și de a monitoriza acest fenomen este direct raportată la rezultatele prezentate și în acest context, Comisia Națională de Integritate ar trebui să își axeze campaniile de sensibilizare a opiniei publice pe ideea că este aplicată sancțiunea pe fiecare neregulă depistată, indiferent de statutul sau funcția funcționarilor și demnitarilor publici. Populația nu are încredere în sistemul de eradicare a corupției, ei atestă că cazurile de corupție nu se soluționează mereu în favoarea celor pătimiți, din acest motiv, orice campanie funcțională a Comisiei Naționale de Integritate ar trebui să includă indicatori de performanță ce ar oglindi eficiența acestei instituții în verificarea ne-selectivă a declarațiilor, constatarea încălcărilor și monitorizarea parcursului spre aplicarea uniformă și omogenă a sancțiunilor prevăzute de lege.

Utile ar fi și întâlnirile organelor abilitate de prevenire și luptă împotriva corupției cu angajații instituțiilor publice, în care să fie discutate obligațiile acestora, esența integrității în statutul ce-l dețin și cum trebuie evitate situațiile de conflict de interese etc.

Comisia Națională de Integritate are nevoie de consolidarea capacității pentru a oferi consultanță în procesul de declarare a veniturilor, a proprietății și a conflictelor de interese. În acest context o necesitate sporită este în claritatea cadrului legal.

IX. CONCLUZII

- Majoritatea absolută a participanților la acest studiu (96,7%) apreciază nivelul corupției în țară ca fiind ridicat. Astfel, *se impune necesitatea educării unei intoleranțe față de actele de corupție pentru membrii societății*. Cu atât mai mult cu cât datele studiului denotă, că populația Republicii Moldova conștientizează prezența acestui viciu social, și, în același timp, nu ia măsurile necesare pentru prevenirea sau denunțarea unor cauze curente.
- În evaluarea posibilității de participare benevolă a respondenților în infracțiuni de corupție s-a constatat că 62% din subiecții investigați ar admite să-și rezolve problema pe căi neoficiale prin proceduri de corupere. *Populația Republicii Moldova este conștientă că una din cauzele prevalenței fenomenului corupției este mentalitatea moldovenilor și deficiența instruirii populației aflate la polurile corupției active sau pasive;*
- Factorii de ordin individual ce favorizează fenomenul corupției sunt lăcomia funcționarilor și sentimentul de impunitate ai celor ce comit acțiuni de corupție, lipsa unui control instituțional eficient..
- Factorii de ordin structural ce favorizează fenomenul corupției sunt: politizarea instituțiilor de ocrotire a normelor de drept și a celor regulatorii, lipsa de fermitate din partea instituțiilor statului și ne-aplicarea legilor sau permeabilitatea legislației, managementul defectuos al instituțiilor și lipsa transparenței în relațiile cu cetățenii;
- Consecințele economice ale corupției, în opinia respondenților, subminează economia națională, stagnează dezvoltarea țării, slăbesc capacitatea instituțiilor să gestioneze corect banii publici și provoacă neîncrederea investitorilor.
- Din punct de vedere administrativ, corupția afectează grav încrederea populației în autoritățile și instituțiile publice și reduce simțitor din eficiența acestora.
- O altă repercusiune negativă a corupției este afectarea imaginii externe și a parcursului European al Republicii Moldova.
- Participanții la studiu consideră că una din consecințele fenomenului corupției este polarizarea societății. O societate dezvoltată economic, financiar, cultural și educațional se bazează pe clasa ei socială de mijloc și într-o societate puternică această categorie social-economică trebuie să reprezinte mai mult de jumătate din totalul populației.
- În opinia respondenților și a experților, instituțiile abilitate în prevenirea și lupta împotriva corupției, *inclusiv Comisia Națională de Integritate, sunt dependente de factorul politic*. Astfel, este necesară depolitizarea instituțiilor vizate, independența acestora le-ar eficientiza activitatea și le-ar spori impactul asupra sferelor monitorizate.
- *Cele mai corupte instituții publice sunt autoritățile publice centrale, în topul rating-ului fiind Parlamentul și Guvernul cu peste 65%.*

- Un avantaj în favoarea eficienței activității CNI ar fi supunerea la control și verificare a tuturor declarațiilor și acestea să nu mai fie selectate la discreția Comisiei Naționale de Integritate.
- Activitatea Comisiei Naționale de Integritate, deocamdată, nu are un impact major asupra nedeclarării veniturilor și a proprietăților în opinia participanților la studiu. Populația așteaptă un efect imediat după depistarea unor nereguli. *Impactul nesemnificativ al CNI asupra acestei dimensiuni duce la diminuarea gradului de responsabilizare a funcționarilor vizați, atât timp cât procedurile sunt de durată și sancțiunile prevăd niște amenzi simbolice, la care, de multe ori nici nu se ajunge.* În contextul sporirii impactului CNI asupra tănuirii veniturilor și a proprietății, *este foarte importantă stabilirea sancțiunii ce urmează să fie aplicată și inevitabilitatea acesteia.*
- Orice funcționar își dorește o carieră, de aceea *privarea dreptului de a exercita o funcție publică ar fi una benefică și în același timp i-ar responsabiliza pe funcționarii aflați în conflict de interese sau în stare de incompatibilitate, le-ar face să ia deciziile mult mai conștient și integru, din frica de a nu mai avea oportunitatea de a se promova în funcții publice.*
- Deși membrii CNI nu pot să asigure verificarea tuturor declarațiilor, o modalitate de monitorizare a tuturor declarațiilor depuse ar fi *implementarea unui sistem informațional automatizat, ce ar minimaliza implicarea factorul uman.* De asemenea, CNI ar putea să înregistreze performanțe mai bune odată cu *funcționarea unui sistem de interoperabilitate informațională între instituțiile statului și să i se ofere acces la bazele de date al altor instituții.*
- Comisia Națională de Integritate nu are posibilitate să verifice la moment dacă un funcționar se află în regim de incompatibilitate, deoarece aceasta ar însemna monitorizarea tuturor funcțiilor publice. De aceea, este foarte important, *atunci când se fac constatările privind încălcarea regimului de incompatibilități să fie luate măsurile necesare în timp util.*
- Pentru a schimba comportamentul funcționarilor monitorizați de CNI trebuie să fie indusă siguranță că nimeni nu va rămâne nepedpsit, atunci când acționează împotriva legii. *Sanționarea imediată a tuturor abaterilor funcționarilor și demnitarilor ar fi cea mai eficientă măsură de prevenire a corupției* în opinia a 70% din subiecții investigați, indiferent de indicatorii demografici.
- *Utile ar fi întâlnirile organelor abilitate de prevenire și luptă împotriva corupției cu angajații instituțiilor publice, la care să fie discutate obligațiile acestora, esența integrității în statutul ce-l dețin și cum trebuie evitate situațiile de conflict de interese etc.*
- Corupția este un fenomen ce nu poate fi eradicat prin slogane „Nu fi corupt” sau „Nu lua mită”, deoarece funcționarii ce comit acțiuni de corupție sunt responsabili și o fac rațional, scopul unic fiind îmbogățirea pe o cale simplă și sigură, atât timp cât riscurile sunt minime. Ar fi *utile campaniile de sensibilizare pentru beneficiarii serviciilor publice – publicitate socială, care să fie accesibilă pentru toți, indiferent de cultura juridică, și în care să fie reflectate cele mai tipice situații care cad sub incidența legii.*

- Deoarece populația nu are încredere în sistemul de eradicare a corupției și consideră măsurile punitivă cele mai eficiente de prevenire a acestui fenomen , *orice campanie funcțională a CNI ar trebui să includă indicatorii ei de performanță* ce ar oglindi eficiența acestei instituții în *verificarea ne-selectivă a declarațiilor, constatarea încălcărilor și monitorizarea parcursului spre sancționarea uniformă și omogenă conform legii.*

- În opinia experților ar fi benefice criteriile noi de numire și angajare în funcțiile publice, să fie elaborate metode de incurajare, să se discute cu funcționarii despre situația lor în sistemul public, nivelul lor de satisfacție în munca ce o fac. De asemenea *ar fi binevenit un sistem de evaluare a capacităților și a performanței angajaților instituțiilor publice.*

REFERINȚE

Hotărârea parlamentului nr.154 din 21.07.2011;
Hotărârea Parlamentului nr.154 din 21 Iulie 2011;
Hotărârea Parlamentului nr.76 din 16.05.2014;
Hotărârea Parlamentului nr.145 din 22.06.2012;

Legea nr.180 din 19.12.2011 cu privire la Comisia Națională de Integritate;
Legea nr. 294 din 25.12.2008 cu privire la Procuratură;
Legea nr. 261 din 5.12.2008 cu privire la Curtea de Conturi;
Legea nr. 90 din 25.04.2008 cu privire la prevenirea și combaterea corupției;
Legea nr.320 din 27.12.2012 cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului;
Legea nr. 1264-XV din 19 iulie 2002 cu privire la *declararea și controlul veniturilor și al proprietății persoanelor cu funcții de demnitate publică, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și a unor persoane cu funcție de conducere*;
Legea nr. 6-XVI din 15.02.2008 cu privire la conflictul de interese;

Raport de expertiză nr. 472 din 20.05.2011 la proiectul Legii cu privire la Comisia Principală de Etică, structura și modul de funcționare a acesteia;

National Integrity system Assesment, Moldova 2014, Transparency International;
Document de politici nr.60 „10 probleme ale sistemului de integritate publică din Republica Moldova”, Centrul Român de Politici Europene;
Raport, „Comisia Națională de Integritate la doi ani de activitate, așteptări și realizări”, Mariana Kalughin, Asociația pentru Democrație Participativă (ADEPT), Chișinău, noiembrie 2014;
Raport „Conflictul de interese și regimul de incompatibilități în instituțiile administrației publice locale din Republica Moldova”, proiectul „Susținerea elaborării studiilor de politici publice”;

Susan Rose-Ackerman, *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, Journal Public Choice, Volume 4.