

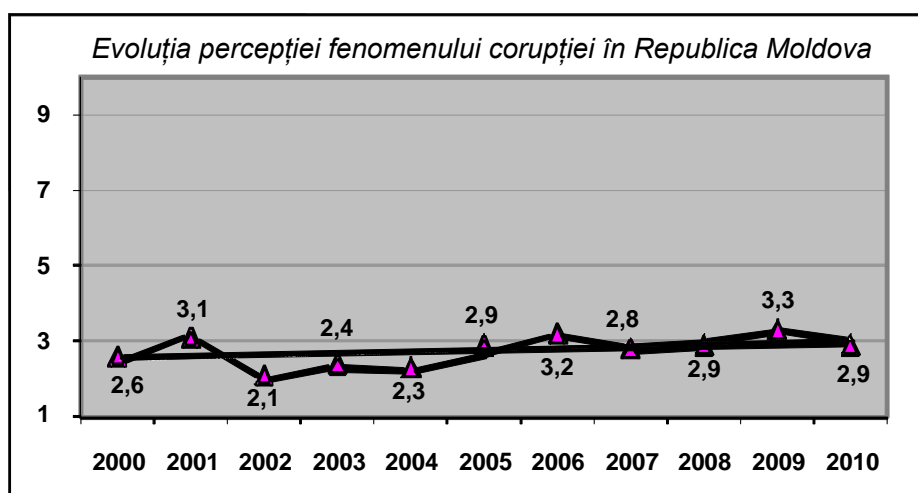
## INTEGRITATEA PUBLICĂ CA INSTRUMENT DE PREVENIRE A FENOMENULUI CORUPȚIEI ÎN REPUBLICA MOLDOVA

*Iurii GAȚCAN*

*Catedra Sociologie*

In consolidated democracies integrity is one of the major strengths of the public administration. Public integrity is an essential component of good governance, thus closely linked to quality services that public officials offer to the citizens. Building an honest behavior of a public official is a priority solution to prevent corruption. Honest behavior is shown by uncorrupted and candid conduct. In general, the term „corruption” is related to the „bribe”, but in reality, corruption is not limited to giving or taking a bribe, which is only a part of corruption. This article aims to promote new forms of corruption prevention. Maintaining institutional and individual integrity of the civil servants by assessment of corruption risks represents the most pragmatic international solution in prevention of the corruption phenomenon.

Prevenirea și combaterea corupției în Republica Moldova reprezintă un obiectiv prioritar în reforma sistemului administrativ, în contextul integrării europene. Implementarea politicilor anticorupționale în ultimul deceniu în Republica Moldova s-a soldat cu obținerea unor succese în prevenirea și combaterea corupției. După cum demonstrează însă studiile naționale și internaționale, aceste progrese în lupta contra corupției sunt ne semnificative. Conform sondajelor naționale, societatea rămâne în continuare a fi nemulțumită de lupta contra corupției. Încrederea societății în organele de drept care au ca atribuție directă combaterea corupției rămâne a fi destul de joasă. Indicatorii internaționali de evaluare a fenomenului corupției prezintă, la fel, o stagnare a procesului de diminuare a fenomenului corupției în Republica Moldova. Conform datelor Transparency International, Indicele de Percepție a Corupției\* pentru Republica Moldova în perioada anilor 2000-2010 a avut un trend de creștere minim de la 2,6 până la 2,9, cu fluctuații în intervalul minim de 2,1 și maxim de 3,3. Or, scorul este de două ori mai mic decât media pe statele Uniunii Europene, unde constituie circa șase puncte. Pe o scară de la 0 la 10, Republica Moldova este notată de organizațiile internaționale cu nota trei, fiind considerată un stat cu un nivel ridicat al fenomenului corupției [1].



Rezultatele organelor de ocrotire a normelor de drept denotă, în ultimii ani, că numărul infracțiunilor de corupție și al celor conexe, depistate anual, nu depășește cifra de 1500 de cauze penale înregistrate. Datorită însă gradului înalt de latentitate a fenomenului corupției, statistica organelor de drept este departe de a reda nivelul real al răspândirii corupției. De altfel, cercetările sociologice demonstrează că corupția este mult mai

\* Indicele de Percepție a Corupției poziționează statele în funcție de gradul în care corupția este percepută în rândul funcționarilor publici și al politicienilor și se calculează la o scară de la 0 la 10, unde „0” semnifică cel mai înalt nivel al percepției corupției, iar „10” – cel mai scăzut nivel al percepției corupției.

mare în comparație cu criminalitatea descoperită și judecată și aceasta se întâmplă nu atât din cauza abilității infractorilor, cât, mai ales, din cauza pasivității victimelor sau, mai exact, a absenței unor victime evidente (atât cel care oferă mită, cât și cel care o primește nu au motive să sesizeze organele de drept, infracțiunea aducând beneficii ambelor persoane).

Potrivit Barometrului Global al Corupției, sondaj realizat anual de Transparency International, în anul 2009 circa 28% din respondenții din Moldova au oferit mită în ultimele 12 luni, ca mai apoi în 2010 să atingă cota de 37%. Un alt sondaj sociologic, realizat de IMAS-INC (2009), reflectă că 24% din respondenți s-au confruntat în mod direct cu o experiență de corupție.

În baza datelor sondajelor de opinie, raportate la populația activă, putem stabili numărul real sau „cifra neagră” a infracțiunilor de corupție comise în Republica Moldova pe parcursul unui an. Astfel, dacă am extinde datele medii ale celor două sondaje de 30% (persoane ce au avut în acest sens o experiență în ultimele 12 luni) la numărul de populație activă\*, am obține o cifră reală a infracțiunilor de corupție de cca **711 mii** de cazuri. Raportând cifra estimată la cele depistate (921)\*\* , am obține rata descoperirii reale a infracțiunilor de corupție de doar **0,13%** din totalul lor. Practic, raportând aceste date, constatăm că organele abilitate intervin cu măsuri represive într-un singur caz dintr-o mie de acte corupționale săvârșite.

Cercetătorul Michael Johnston formulează ipoteza ca fenomenul corupției nu trebuie privit ca o problemă independentă, ci mai curând ca una ce variază în funcție de contextele locale diferite în care apare. Mai precis, autorul estimează că în literatura dedicată acestui obiect, de cele mai multe ori, interesul principal este dedicat evaluării efectelor larg răspândite ale corupției; în schimb, mult mai puțină atenție este acordată cauzelor acesteia, în special acelor cauze ce nu sunt evidente, cauze subiacente ce sunt greu de identificat și care variază puternic de la un context cultural, politic și economic la altul, însă care pot fi cercetate din timp și prevenite [2].

Cele menționate conduc la concluzia că organele de drept trebuie să dezvolte o activitate de prevenire și stopare a fenomenului corupției de la etapele incipiente. Importanța activităților de prevenire este sesizată și de organisme internaționale, care oferă diferite recomandări și standarde. În scopul realizării acestui obiectiv primordial, se impune necesitatea implementării unor politici noi de prevenire și combatere a fenomenului corupției prin prisma **fortificării integrității instituționale**. Integritatea instituțională trebuie să fie una dintre caracteristicile definitorii ale administrației publice în societățile dezvoltate. Integritatea este strâns legată de calitatea serviciilor oferite cetățenilor de către administrația publică.

Integritatea în administrația publică este unul dintre principalii factori ai bunei guvernări. În conformitate cu standardele instituțiilor internaționale Uniunea Europeană, Banca Mondială, FMI etc., ea reprezintă una dintre premisele dezvoltării economice.

Integritatea (de la cuvântul latin „integer”) înseamnă „a fi integru, neatins, întreg sau necorupt”. În mod uzual acest cuvânt este folosit pentru a arăta că cineva își păstrează promisiunile făcute. În caz contrar, integritatea lipsește și încrederea celor din jur scade. Același lucru se aplică și administrației locale.

Integritatea reflectă, în general, două aspecte: pe de o parte, absența corupției și a fraudei. Adică, politicienii și funcționarii publici ar trebui să își îndeplinească îndatoririle fără a cere sau a accepta plăți suplimentare. Banii publici ar trebui cheltuiți eficient pentru scopurile destinate acestora, fără influențarea achizițiilor publice sau impunerea unor intermediari în gestionarea acestora. Pe de altă parte, integritatea înseamnă deschidere, transparență și o bună calitate a serviciilor oferite. Instituția publică ar trebui să informeze publicul în legătură cu acțiunile pe care le întreprinde și în legătură cu modul în care acestea sunt realizate. Transparența este în același timp cea mai bună garanție pentru prevenirea corupției și a fraudei. Într-o instituție publică cu adevărat deschisă, activitățile ilegale nu pot rămâne nedescoperite pentru o lungă perioadă de timp.

Integritatea este o trăsătură lăuntrică care presupune a acționa într-o manieră conformă unor principii și valori, fără compromisuri, atât în exercitarea atribuțiilor de serviciu, cât și în viața privată. Ea semnifică exercitarea funcției în mod cinstit, corect și conștiincios, cu bună credință. Spre exemplu, în justiție, integritatea este mai mult decât o virtute, este o necesitate. Integritatea se analizează din două perspective: din perspectiva principiului „supremației dreptului”, integritatea privește profesionalismul agentului public (integritatea

\* Din numărul total al populației Republicii Moldova de 3,6 milioane avem o populație activă de cca 2,37 milioane (populație activă – persoane între 18-65 ani).

\*\* Conform datelor Ministerului Afacerilor Interne.

internă); din perspectiva democrației, integritatea privește responsabilitatea față de cetățean a sistemului juridic și atunci presupune încrederea publică (integritatea din perspectivă externă) [3]. Este însă clar că ambele perspective se rezumă în final la același aspect: integritatea individuală a funcționarului public. Când această valoare degradează, ea decade în ceea ce numim corupție. Corupția erodează toate cele trei valori (imparțialitate, independență, integritate) care constituie stâlpii unei justiții sănătoase. Astfel, plata unei sume de bani pentru a obține o hotărâre judecătorească favorabilă duce la subordonarea judecătorului unei persoane sau unui grup de interese care plătește mita; iar atunci când judecătorul este subordonat, nu mai putem vorbi despre independența acestuia, ceea ce afectează chiar independența justiției ca sistem. Prin cumpărarea soluției, partea obține o decizie favorabilă printr-un procedeu incorect, afectând astfel respectarea cerinței egalității de tratament în fața legii și, deci, imparțialitatea judecătorului. În fine, cedarea judecătorului în fața unei astfel de influențe duce la decăderea sa morală, la pierderea verticalității sale.

Integritatea publică presupune îndeplinirea cumulativă a trei condiții de bază:

- a) incoruptibilitatea deciziei indiferent de beneficiarul acesteia;
- b) respectarea principiului transparenței și al competitivității;
- c) buna administrare, în sensul economicității, eficacității și eficienței.

Pentru ca aceste condiții să fie atinse cu ușurință și fără aplicarea unei liste de verificare, pentru fiecare act întocmit sau decizie luată „plasele de siguranță” sunt:

- ✓ respectarea procedurilor fără derogare;
- ✓ asigurarea transparenței procedurilor administrative;
- ✓ evitarea practicilor preferențiale sau discriminatorii;
- ✓ adoptarea soluțiilor prin care scopul este atins cu cel mai mic consum de resurse;
- ✓ urmărirea prescripțiilor legale;
- ✓ evitarea conflictului de interese;
- ✓ recunoașterea limitelor și declinarea competenței;
- ✓ respectarea principiilor ce stau la baza legii.

În prezent, practica internațională pune accent esențial în prevenirea corupției atât pe integritatea instituțională, cât și pe integritatea individuală a funcționarului. În esență, integritatea instituțională se asigură prin mecanisme la baza cărora este autoevaluarea. Autoevaluarea integrității reprezintă un proces transparent al îmbunătățirii care sprijină instituțiile publice în promovarea eficienței și calității lucrului, care identifică domeniile de risc în procesul de lucru în cadrul instituției publice, iar în același timp identifică punctele forte care pot oferi soluții pentru reducerea riscurilor.

De asemenea, prin evaluarea riscurilor de corupție în instituțiile publice se înțelege procesul de identificare a factorilor instituționali care favorizează sau pot favoriza corupția, precum și elaborarea recomandărilor pentru excluderea efectelor acestora. Obiectivele evaluării sunt:

- identificarea factorilor instituționali care favorizează sau pot favoriza corupția;
- elaborarea recomandărilor pentru excluderea sau diminuarea efectelor acestora (elaborarea planurilor de integritate).

În Republica Moldova procesul de evaluare a integrității instituționale a început să fie implementat odată cu adoptarea Hotărârii de Guvern privind Metodologia de evaluare a riscurilor de corupție în instituțiile publice din Republica Moldova, nr.906 din 28.07.2008 [4].

Procesul de evaluare se efectuează prin autoevaluare, prin implicarea directă a factorilor de decizie ce constituie grupul de autoevaluare. Grupul constă dintr-un număr reprezentativ de conducători ai subdiviziunilor relevante ale instituției (de la 5 la 7 membri). În componența grupului, în calitate de observatori pot fi incluși și angajați ai Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției, care au rolul de a oferi suport consultativ grupului de autoevaluare. Procesul de evaluare se desfășoară prin aplicarea multiplelor tehnici de evaluare, precum: chestionarea angajaților din instituție cu privire la aspectele ce țin de activitatea acestora, interviuri aprofundate interne ce ar avea ca scop explicarea aprofundată a unor riscuri stabilite, analiza documentară, analiza proceselor instituționale.

Etapele evaluării sunt următoarele:

**Evaluarea precondițiilor** – cuprinde evaluarea cadrului legal relevant pentru instituție; evaluarea structurii organizaționale a instituției; evaluarea regulilor de etică (conduită, deontologice sau altor regulamente ce țin de conduita angajaților instituției).

**Evaluarea propriu-zisă a riscurilor de corupție** – în cadrul acestei etape se colectează informații despre riscurile reale și potențiale de corupție în cadrul instituției, se utilizează diferite metode, cum sunt: evaluarea rezistenței instituției față de riscurile de corupție; operarea chestionarului angajaților instituției; evaluarea relațiilor instituției cu publicul; analiza cazurilor concrete de corupție. Evaluarea rezistenței instituției față de riscurile de corupție presupune evaluarea practicilor legate de: selectarea personalului; instruirea personalului; fișele de post; cumulul intern și extern de funcții; consultare și răspundere; disponibilitatea supravegherii; atenția la integritate; interviurile de evaluare; contactele externe; răspundere și supraveghere; străini periculoși; angajați periculoși; cadouri/venit adițional; siguranță fizică; legalitatea în raport cu eficiența; loialitate; comunicare.

**Elaborarea recomandărilor privind excluderea sau diminuarea efectelor acestora** – în baza raportului de autoevaluare, grupul de autoevaluare elaborează proiectul Planului de integritate. Planul de integritate reprezintă un plan detaliat de acțiuni privind prevenirea corupției în cadrul instituției. La elaborarea Planului se ține cont de prioritizarea riscurilor. Astfel, vor fi prioritare acțiunile privind diminuarea riscurilor cu impact grav și a riscurilor cu probabilitate înaltă de apariție. Aceste acțiuni sunt urmate de acțiunile privind diminuarea riscurilor cu impact moderat și cu probabilitate medie de apariție. În final se vor trasa acțiuni privind diminuarea riscurilor cu impact minor și de probabilitate mică de apariție. Planul de integritate, după coordonare cu toate subdiviziunile interesate ale instituției, este aprobat prin ordinul conducătorului instituției.

Procesul de autoevaluare trebuie să se bazeze pe astfel de principii, precum:

- *legalitatea* – evaluarea se efectuează în baza Metodologiei de evaluare a riscurilor de corupție în instituțiile publice din Republica Moldova, adoptate prin Hotărârea de Guvern nr.906 din 28.07.2008, principiul respectându-se la toate etapele, inclusiv asigurarea protecției informației;
- *transparența* – instituția difuzează informații privind rezultatele evaluării în măsura în care transparența procesului de evaluare nu aduce atingere securității naționale, vieții private a persoanei, nivelului de obiectivitate a procesului de evaluare;
- *participarea* – procesul de evaluare se efectuează cu antrenarea și consultarea tuturor părților interesate (subdiviziuni, angajați, beneficiari ai serviciilor publice oferite).

Metodologia numită *supra* utilizează noi forme și mecanisme de prevenire a corupției, are la bază instrumentul general, voința managerilor instituționali în demararea procedurii de evaluare sau autoevaluare a riscurilor instituționale de corupție, fără de care toată activitatea sistemică este lipsită de importanță.

Conform acestei metodologii, prima evaluare este o evaluare etalonată, care identifică și prioritizează riscurile. Evaluarea repetată (reevaluarea) este necesară pentru măsurarea progresului acțiunilor preventive aplicate riscurilor identificate; ea apreciază eficiența planurilor de integritate, reevaluează riscurile inițiale, asigură utilizarea eficientă a resurselor instituției.

Periodicitatea reevaluării riscurilor este determinată de specificul instituției, însă nu poate fi mai rară decât o dată la trei ani. Riscurile cu impact grav, precum și riscurile cu probabilitate înaltă de apariție trebuie examinate o dată la un an, pentru a le controla și a le reduce eficient. Reevaluarea este efectuată și în cazul comiterii de către vreun angajat al instituției a unei infracțiuni de corupție.

Eficiența acțiunilor de evaluare a integrității instituționale în scopul prevenirii riscurilor coruptibile depinde în mare măsură și de acțiunile statului în menținerea integrității individuale a funcționarilor. Asigurarea integrității în exercitarea funcțiilor publice și prevenirii corupției instituționale trebuie să fie exercitată de o instituție imparțială. În responsabilitatea acestei instituții este evaluarea declarațiilor de avere, a datelor și informațiilor privind averea, precum și a modificărilor patrimoniale intervenite, a incompatibilităților și a conflictelor de interese potențiale în care se pot afla persoanele publice pe perioada îndeplinirii funcțiilor și demnităților publice.

La etapa actuală, în Republica Moldova procesul de asigurare a integrității individuale a funcționarilor este practic inexistent. Putem remarca că doar în anul 2011 a demarat procesul de evaluare a declarațiilor privind veniturile și proprietățile demnitarilor de stat. Conform Legii privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății, nr.1264-XV din 19.07.2002, demnitarii de stat, judecătorii, procurorii, funcționarii publici și unele persoane cu funcție de conducere sunt obligate să depună declarații spre evaluare la Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției.

Totodată, în unele state occidentale activitățile de asigurare a integrității funcționarilor sunt mult mai complexe. Drept exemplu poate servi aplicarea testelor de integritate, care sunt practicate pe larg în rândurile organelor de control în SUA, Canada, Slovenia etc.

Prin definiție, testele de verificare a integrității profesionale reprezintă o metodă de identificare, evaluare și înlăturare a vulnerabilităților și riscurilor care determină funcționarii să comită fapte de corupție. Testul dat este pe larg aplicat în rândurile organelor de control în statele occidentale [5]. În România, spre exemplu, Direcția Generală Anticorupție, în conformitate cu prevederile interne ale MAI și Strategia Națională Anticorupție, are competența de a efectua în procedură administrativă teste de verificare a integrității profesionale. După realizarea unor astfel de teste este informată conducerea structurii din care provine persoana testată în vederea luării măsurilor disciplinare care se impun, în funcție de rezultatul testului. Măsurile disciplinare pot fi de la mustrare scrisă și până la destituirea din funcție.

Prin efectuarea testelor de integritate, subiectul este pus să facă față unei situații similare cu una reală, în vederea stabilirii reacției și conduitei de adoptat. Evaluările rezultatului acestor teste pot duce la identificarea sectoarelor vulnerabile, a factorilor de risc, la îmbunătățirea bunelor practici în instituție sau la analiza oportunității modificărilor sarcinilor ori a postului de muncă al salariatului. Totodată, este indicată ca ultimă tehnică folosirea agenților provocatori, pentru constatarea gradului de predispunere și acceptabilitate la comiterea unui act de corupție de către funcționarul public, pentru luarea măsurilor administrative corespunzătoare, dar nu și penale.

În concluzie menționăm că implementarea unor astfel de metode de prevenire necesită numeroase ajustări legislative în timp, precum și o pregătire profesională adecvată a resurselor umane. De asemenea, este necesară educarea atașamentului cetățenilor Republicii Moldova față de valori anticorupție. În acest scop, societatea civilă și autoritățile statului trebuie să-și conjuge eforturile pentru a desfășura campanii de sensibilizare anticorupție, să desfășoare activități de educare civică a copiilor și tinerilor din instituțiile de învățământ, având în vedere că, potrivit sondajelor, această categorie socială prezintă cea mai înaltă toleranță la corupție [6].

Corupția periclitează stabilitatea politică, afectează încrederea societății în sistemul de guvernare, în justiție, supremația legii, economia de piață și dezvoltarea economică, minimizează atractivitatea pentru investiții străine și îndeapărtează perspectivele integrării europene. Anvergura pericolului generat de fenomenul corupției urmează a fi clar conștientizată, iar pentru prevenirea, relevarea și reprimarea cu succes a corupției este necesară exprimarea voinței politice clare și demonstrarea acesteia în practică prin implementarea celor mai eficiente practici internaționale în domeniu.

#### **Referințe:**

1. Indicele de Percepție a Corupției: Raport anual / Transparency International, Berlin, 2010, p.3.
2. Johnston M. Corupția și formele sale. Bogăție, putere și democrație / Traducere de Silvia Chirila. - Iași: Polirom, 2007, p.94.
3. Jonathan Soeharno. Is judicial integrity a norm? An inquiry into the concept of judicial integrity in England and the Netherlands // Utrecht Law Review, vol.3, Issue 1, 2007, p.16.
4. Hotărârea de Guvern privind Metodologia de evaluare a riscurilor de corupție în instituțiile publice din Republica Moldova, nr.906 din 28.07.2008 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr.152-153/935, p.13.
5. Seumas Miller, Peter Roberts, Edward Spence. Corruption and anti-corruption: an applied philosophical approach. - Pearson, Prentice Hall, 2005, p.189.
6. Strategia Națională Anticorupție aprobată prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr.421-XV din 16.12.2004. - Chișinău, 2007, p.14.

*Prezentat la 23.02.2011*