

RAPORT
privind desfășurarea monitorizării externe și interne
a semnalării actelor de corupție în cadrul
Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției,
semestrul II (iulie-decembrie 2009)

Efectuat de Igor Andrei,
Coordonator Programe,
Centrul de Investigații și Consultanță „SocioPolis”
www.SocioPolis.md
cic_sociopolis@yahoo.com

SEMNALAREA EXTERNĂ

Semnalarea externă prevede completarea unei fișe de reclamare pe care o persoană fizică sau juridică, ce s-a ciocnit cu un caz de corupție din partea unui angajat al Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției (CCCEC), poate să o depună într-o boxă special amenajată în cadrul CCCEC sau subdiviziunilor acestui. Extragerea fișelor s-a efectuat lunar în perioada martie – decembrie 2009 de către operatorii Centrului de Investigații și Consultanță „SocioPolis”, iar semestrial s-au realizat rapoarte în baza informațiilor adunate, ce au fost expediat conducerii CCCEC și prim-ministrului Republicii Moldova

Pe parcursul perioadei de monitorizare externă în semestrul II (1 iulie – 31 decembrie), au fost extrase formularele de semnalare externă („cartonașele galbene”) de către operatorii CIC „SocioPolis” de la boxele amplasate la Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției, Chișinău și de la subdiviziunile sale Nord și Sud.

În total, au fost extrase 11 formulare, dintre care au fost valide 6 formulare:

- CCCEC Chișinău – 0 formulare,
- CCCEC Nord – 11 formulare,
- CCCEC Sud – 0 formulare.

Suplimentar din boxa de semnalare din or. Bălți au fost extrase scrisori, petiții etc., care au fost transmise directorului subdiviziunii Nord a CCCEC .

Din cele 6 formulare, în 5 cazuri persoanele au semnalat că au fost nevoite să ofere mită colaboratorilor CCCEC.

Motivul care a determinat oferirea mitei angajaților CCCEC:

- pentru ca să nu se creeze probleme suplimentare (2 cazuri),
- pentru a evita tragerea la răspundere (2 cazuri),
- pentru a primi protecție (1 caz),
- pentru a mușamaliza rezultatele unui control (1 caz).

Persoanele care au semnalat actele de corupție, au indicat că au oferit mită deoarece:

- li sa sugerat că doar oferind mită își pot rezolva problema (4 cazuri);
- li s-a dat de înțeles în timpul discuției că trebuie să dea mită (1 caz);
- au fost sfătuiți de cunoscuți să procedeze astfel (1 caz).

Referitor la perioada în care au avut loc actele de corupție semnalate, menționăm că 4 persoane au indicat că aceste acțiuni au avut loc în prima jumătate a anului 2009, iar 2 persoane nu au indicat perioada.

Nici o persoană nu a indicat mărimea mitei oferite.

În ce privește modalitatea de săvârșire a infracțiunii, 4 persoane au indicat că au oferit mita direct colaboratorului CCCEC, iar 2 persoane prin intermediari. 5 persoane au indicat că cunosc și alte persoane care au oferit mită colaboratorului CCCEC. O singură persoană a indicat că nu cunoaște asemenea persoane.

Analiza rezultatelor semnalării externe realizate în semestrul I și semestrul II al anului 2009 ne permite să constatăm:

- un număr nesemnificativ de persoane au decis să semnaleze prezența sau lipsa actelor de corupție din partea colaboratorilor CCCEC;
- unele persoane care au semnalat acte de corupție nu au înțeles că aceste acțiuni se fac doar pentru angajații CCCEC, respectiv ei au semnalat acte de corupție din cadrul altor instituții (școli, colegii, etc.);

- nu a fost pe deplin mediatizată necesitatea și posibilitatea semnării actelor de corupție în rândurile colaboratorilor CCCEC;

- faptul că posibilitatea semnării actelor de corupție prin intermediul „cartonașelor galbene” nu a fost pe deplin mediatizată a dus la faptul că populația nu a înțeles diferența între „linia fierbinte”, petiții, scrisori, plângeri în adresa CCCEC sau direct Direcției Securitate Internă (DSI) și „cartonașul galben”. Respectiv populația nu cunoștea că în cazul „cartonașului galben” informația este colectată de către reprezentanții societății civile și că raportul întocmit de aceștia este adresat și Prim-ministrului, ceea ce asigură o mai mare transparență;

- cetățenii care semnalează actele de corupție din partea colaboratorilor CCCEC ar dori ca să se ia măsuri pentru combaterea imediată a problemelor pe care le semnalează, însă „cartonașul galben” nu poate oferi acest avantaj, această posibilitate fiindu-i asigurată de „linia fierbinte”, funcționalitatea căreia este confirmată de către experții Centrului de Prevenire și Analiză a Corupției în cadrul raportului „Apelul cetățenilor la linia fierbinte: de 3 ani împotriva corupției, cu responsabilitate civică și curaj”¹ lansat în 24 decembrie 2009;

- „cartonașe” disponibile/curate la boxele de semnalare la vizita operatorului CIC „SocioPolis” nu au fost disponibile întotdeauna, ceea ce ne facem să credem că „cartonașele” erau luate de vizitatorii CCCEC fără a avea scopul semnării;

- faptul că boxele pentru semnalare se aflau în imediata apropiere a persoanei de gardă, credem noi, a dus la faptul că persoanele s-au intimidat să introducă „cartonașele” în boxă, chiar dacă ar fi dorit să semnaleze careva acte de corupție.

După 10 luni de implementare a Hotărârii de Guvern nr.1461 din 19.12.2008 referitor la semnalarea externă concluzionăm că semnalarea externă este puțin eficientă pentru semnalarea actelor de corupție. Costurile pentru acțiunile de monitorizare sunt prea mari, iar eficiența este joasă. Reieșind din experiența acumulată în procesul de monitorizare, recomandăm ca mecanismul de semnalare externă să nu fie extins începând cu 1 ianuarie 2010 în forma dată asupra altor instituții publice.

În cazul dacă totuși se dorește implementarea în continuare a HG nr.1461, menționăm necesitatea unei ample Campanii de mediatizare a „cartonașului galben”.

¹ <http://www.capc.md/docs/apelul%20cetatenilor-raport%20final.doc>

SEMNALAREA INTERNĂ

Semnalarea internă presupune chestionarea anonimă a angajaților CCCEC ceea ce a permis ca aceștia să anunțe anumite riscuri de corupție pe care le observă în interiorul instituției, dar pe care nu le pot anunța sau discuta cu superiorii.

La inițiativa conducerii CCCEC, CIC „SocioPolis” a decis efectuarea semnalării interne de 2 ori pe an, semestrial. Decizia în cauză este argumentată prin faptul că CCCEC este prima instituție publică care a început implementarea Hotărârii de Guvern nr. 1461 și respectiv s-a dorit (i) testarea comparativă a formularului de semnalare și (ii) aprecierea în dinamică a datelor ce pot fi furnizate de către formularul de semnalare.

Conform Hotărârii de Guvern nr.1461 procesarea datelor și Raportul privind semnalarea internă se efectuează o dată în an.

În semestrul I, 2009, semnalarea internă s-a petrecut:

1. la 15 iunie – Chișinău,
2. la 16 iunie – Nord (Bălți),
3. la 17 iunie – Sud (Cahul).

În total au participat la semnalare 210 colaboratori ai CCCEC.

În semestrul II, 2009, semnalarea internă s-a desfășurat:

1. la 21 decembrie – Chișinău,
2. la 22 decembrie – Nord (Bălți),
3. la 23 decembrie – Sud (Cahul).

În total, în semestrul II, au participat la semnalare 417 colaboratori, ceea ce reprezintă tot efectivul instituției, cu excepția conducerii CCCEC și a personalului aflat în concediu.

Colaboratorii CCCEC au fost deschiși pentru completarea chestionarelor. Pentru a asigura confidențialitatea respondenților chestionarele completate erau depuse de aceștia în boxă, de unde au fost extrase la sfârșitul procedurii de semnalare. Operatorii CIC „SocioPolis” au primit tot suportul logistic necesar din partea conducerii CCCEC.

Pentru semnalarea internă CIC „SocioPolis” a propus ajustarea Formularului de semnalare internă propus în Anexa 3 a Hotărârii de Guvern nr. 1461 prin completarea acestuia cu unele întrebări suplimentare ce au vizat percepția corupției, declararea actelor de corupție.

Rezultatele semnalării interne (datele au fost analizate comparativ pentru semestrul I și II, 2009):

În semestrul II, 2009 se constată o creștere a procentului colaboratorilor CCCEC ce au indicat prezența angajaților CCCEC implicați în acte de corupție (cu 1,7 puncte procentuale „da, foarte mulți”) și a celor ce au indicat „da, unii” colaboratori ai CCCEC sunt implicați în acte de corupție (cu 7,7 puncte procentuale). Datele din Tabelul 1, indică că odată cu creșterea stagiului de activitate al colaboratorilor în cadrul instituției crește și procentul celor ce declară că în cadrul CCCEC sunt colaboratori implicați în acte de corupție (Tabelul 1).

Tabelul 1

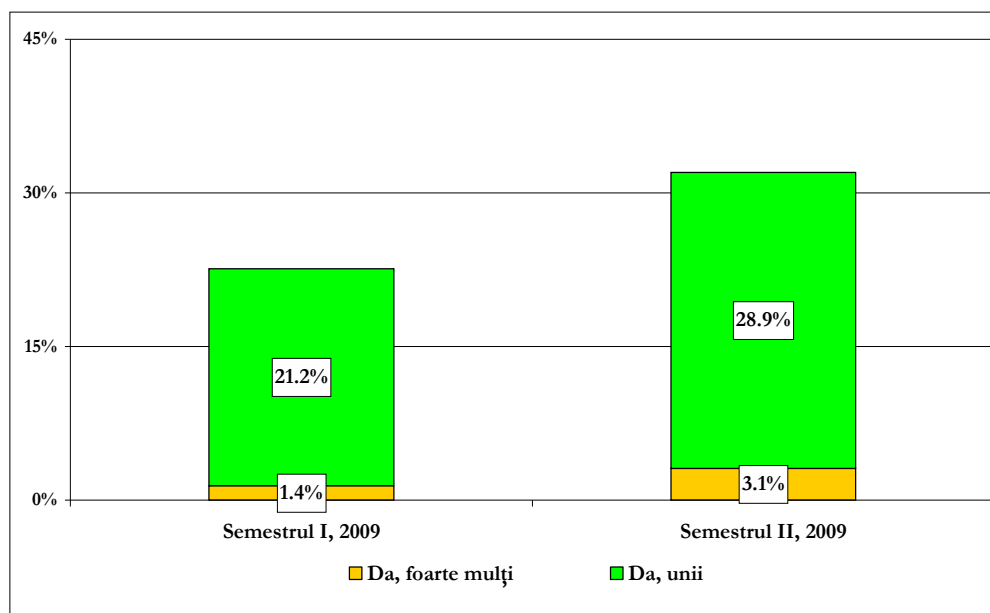
Prezența colaboratorilor CCCEC implicați în acte de corupție

(ponderea răspunsurilor afirmative)

		Semestrul I		Semestrul II	
		Da, foarte mulți	Da, unii	Da, foarte mulți	Da, unii
TOTAL		1,4%	21,2%	3,1%	28,9%
Stagiul e activitate cadrul CCCEC ²	Până la 1 an	0,0%	14,7%	2,6%	17,9%
	1-3 ani	2,9%	14,7%	4,9%	28,4%
	3-5 ani	3,6%	28,6%	3,3%	32,8%
	Mai mult de 5 ani	0,9%	23,2%	2,3%	30,0%

² Stagiul de activitate a respondentului. Fiecare grup reprezintă 100%.

Percepția respondenților privind prezența colaboratorilor implicați în acte de corupție în cadrul CCCEC



În scopul cunoașterii cauzelor ce duc la implicarea colaboratorilor în acte de corupție, au fost formulați un șir de factori de ordin extern și intern instituției în Chestionarul de semnalare internă, iar colaboratorii au trebuit să aprecieze în ce măsură aceștia contribuie la implicarea colaboratorilor în acte de corupție.

Factorii de ordin extern instituției ce ar putea condiționa implicarea în acte de corupție sunt: 1. Salariile mici ale colaboratorilor, 2. Lipsa unui context legal eficient în combaterea corupției, 3. Nemediatizarea de către mass-media a cazurilor de corupție în rândul colaboratorilor CCCEC, 4. Presiunea unor persoane din afara instituției.

Factorii de ordin intern ce ar putea condiționa implicarea în acte de corupție sunt: 1. Lipsa unui control eficient din partea Direcției Securitate Internă, 2. Posibilitatea scurgerii informației, 3. Cerințele și exigențele exagerate din partea conducerii CCCEC, 4. Conducerea CCCEC nu este interesată să combată corupția în rândul colaboratorilor, 5. Permișiunea/Toleranța conducerii, șefilor direcții de a solicita plăți de la cei investigați, 6. Presiunea conducerii de a nu da caz unor încălcări depistate.

Pentru ambele grupe de factori a fost efectuată o analiză de fidelitate de tip *Cronbach's Alpha* și au fost obținute următoarele rezultate: salariile mici sunt considerate un factor de favorizare a corupției „în foarte mare măsură” pentru ambele semestre analizate, lipsa mediatizării în mass-media a actelor de corupție comise de colaboratori și presiunea unor persoane din afara instituției la acte de corupție sunt considerați factori determinanți ai corupției „în mare măsură” pentru ambele semestre, iar lipsa contextului legal eficient s-a transformat din factor favorizator al corupției „în mică măsură” în semestrul I, în unul „în mare măsură” în semestrul II.

Tabelul 2

Media factorilor externi CCCEC ce ar putea duce la implicarea colaboratorilor în acte de corupție

	Semestrul I, 2009	Semestrul II, 2009
Salariile mici ale colaboratorilor	În foarte mare măsură	În foarte mare măsură
Lipsa unui context legal eficient în combaterea corupției	În mică măsură	În mare măsură
Lipsa mediatizării actelor de corupție comise de colaboratorii CCCEC de către serviciul mass-media a CCCEC	În mare măsură	În mare măsură
Presiunea unor persoane din afara instituției	În mare măsură	În mare măsură

Astfel, peste 70 la sută din angajați consideră că salariile mici condiționează apariția actelor de corupție („în foarte mare măsură” și „în mare măsură”). În semestrul II al anului 2009 constatăm că a crescut procentajul celor care menționează acest factor „în mare măsură” de la 20,9% la 27,8% (Tabelul 2a).

Tabelul 2a

Salariile mici ale colaboratorilor

	În foarte mare măsură	În mare măsură	În mică măsură	Nu există așa ceva	Nu au răspuns
Semestrul I	51,7%	20,9%	9,0%	9,5%	9,0%
Semestrul II	51,6%	27,8%	6,5%	9,4%	4,8%

E de remarcat că peste 45% din colaboratorii CCCEC consideră că contextul legal actual nu este eficient în combaterea corupției și respectiv aceasta ar condiționa implicarea unor colaboratori în acte de corupție. Observă, că ponderea celor care consideră că contextul legal nu este eficient („în foarte mare măsură” și „în mare măsură” pentru combaterea corupției a crescut de la 19,4% în semestrul I la 24,9% în semestrul II (Tabelul 2b).

Tabelul 2b

Lipsa unui context legal eficient în combaterea corupției

	În foarte mare măsură	În mare măsură	În mică măsură	Nu există așa ceva	Nu au răspuns
Semestrul I	5,2%	14,2%	26,5%	28,9%	25,1%
Semestrul II	6,0%	18,9%	28,5%	28,1%	18,5%

În opinia angajaților CCCEC, lipsa mediatizării actelor de corupție comise de colaboratorii CCCEC, de asemenea, contribuie la creșterea actelor de corupție. Ponderea celor ce au indicat acest factor „în foarte mare măsură” și „în mare măsură” a crescut de la 6,6% în semestrul I - la 13,4% în semestrul II (Tabelul 2c).

Tabelul 2c

Lipsa mediatizării de către serviciul mass-media a CCCEC a cazurilor de corupție comise de colaboratori

	În foarte mare măsură	În mare măsură	În mică măsură	Nu există așa ceva	Nu au răspuns
Semestrul I	0,9%	5,7%	31,3%	36,5%	25,6%
Semestrul II	3,8%	9,6%	37,4%	28,8%	20,4%

O parte din angajații CCCEC admit că există în cadrul Centrului presiune din partea unor persoane din afara instituției, fapt care determină implicarea angajaților CCCEC în acte de corupție. Se atestă în semestrul II o creștere de 2,8 puncte procentuale (de la 17,1% la 19,9%) a celor ce cred că această presiune duce „în foarte mare măsură” și „în mare măsură” la implicarea colaboratorilor în acte de corupție (Tabelul 2d).

Tabelul 2d

Presiunea unor persoane din afara instituției

	În foarte mare măsură	În mare măsură	În mică măsură	Nu există așa ceva	Nu au răspuns
Semestrul I	1,9%	15,2%	19,4%	38,4%	25,1%
Semestrul II	6,0%	13,9%	24,5%	36,5%	19,2%

În semestrul II s-a atestat o creștere cu 20,4% puncte procentuale (de la 38,4% la 52,8%) a colaboratorilor care au atestat creșterea interesului conducerii CCCEC în combaterea corupției în rândurile colaboratorilor Centrului. (Tabelul 3a). Acesta ar putea fi condiționat din 2 motive: (i) obiectiv conducerea nouă a CCCEC se arată mai interesată de combaterea corupției în rândurile colaboratorilor CCCEC sau (ii) subiectiv așteptarea respondenților este ca noua conducere a CCCEC să se arate mai interesată în combaterea corupției în interior.

Tabelul 3a

Conducerea CCCEC nu este interesată în combaterea corupției în rândul colaboratorilor

	În foarte mare măsură	În mare măsură	În mică măsură	Nu există așa ceva	Nu au răspuns
Semestrul I	1,9%	15,2%	19,4%	38,4%	25,1%
Semestrul II	3,6%	5,0%	19,9%	52,8%	18,7%

În semestrul II, a scăzut cu 8,8 puncte procentuale (pînă la 52,8%) ponderea celor ce au indicat că nu există cazuri ca șefii direcții să tolereze solicitarea plăților de la cei investigați (Tabelul 3b).

Tabelul 3b

Toleranța conducerii (șefilor direcți) față de acțiunile de solicitare a plăților de către colaboratorii CCCEC

	În foarte mare măsură	În mare măsură	În mică măsură	Nu există așa ceva	Nu au răspuns
Semestrul I	0%	2,4%	9,0%	61,6%	27,0%
Semestrul II	2,2%	5,8%	18,9%	52,8%	20,4%

Se atestă în semestrul II o creștere a presiunii conducerii CCCEC de a nu da caz încălcărilor depistate de la 19,9% la 31,9% (într-o măsură foarte mare, mare și mică). Tot odată a scăzut cu 4,4 puncte procentuale și numărul colaboratorii CCCEC care afirmă că nu există presiuni din partea conducerii de a nu da caz încălcărilor depistate (Tabelul 3c).

Tabelul 3c

Presiunea conducerii de a nu da caz încălcărilor depistate

	În foarte mare măsură	În mare măsură	În mică măsură	Nu există așa ceva	Nu au răspuns
Semestrul I	0,5%	3,3%	16,1%	53,1%	27,0%
Semestrul II	3,4%	6,2%	22,3%	48,7%	19,4%

Există unele schimbări și în ceea ce privește impactul cerințelor exagerate din partea conducerii instituției asupra fenomenului de corupție în cadrul instituției. Numărul celor care consideră că cerințele exagerate din partea conducerii CCCEC pot determina cazuri de corupție în rândul colaboratorilor a crescut de la 39,8% în semestrul I, la 47,5% în semestrul II (într-o măsură foarte mare, mare și mică). În același timp, 1/3 din angajați au ales opțiunea „nu există așa ceva”(Tabelul 3e).

Tabelul 3e

Cerințele și exigențele exagerate din partea conducerii CCCEC

	În foarte mare măsură	În mare măsură	În mică măsură	Nu există așa ceva	Nu au răspuns
Semestrul I	1,9%	7,6%	30,3%	33,6%	26,5%
Semestrul II	1,7%	10,1%	35,7%	33,1%	19,4%

Datele colectate în cadrul semnalării interne ne permit să afirmăm că mecanismul de semnalare internă este un instrument util, ce permite măsurarea atât a nivelului corupției în instituție, cât și aprecierea muncii depuse de către instituția monitorizată în combaterea fenomenului dat în interiorul instituției. Considerăm că este necesară prelungirea și extinderea acestui tip de semnalare asupra instituțiilor publice deoarece, fiind-le garantată confidențialitatea, respondenții indică realități care de obicei nu ies la iveală. Respectiv, în urma cunoașterii unor probleme interne pot fi elaborate strategii de prevenire și combatere a corupției în rândurile angajaților.

CONCLUZII

Efectuarea **semnalării externe** în cadrul CCCEC pe parcursul anului 2009 (martie-decembrie 2009), în baza Hotărârii de Guvern nr. 1461 din 19.XII. 2008 ne permit să tragem următoarele concluzii și recomandări:

- semnalarea externă este puțin eficientă, un număr mic de persoane recurgând la acest instrument de semnalare a unui act de corupție în rândurile angajaților CCCEC;
- cetățenii care semnalează actele de corupție din partea colaboratorilor CCCEC ar dori ca să se ia măsuri pentru combaterea imediată a problemelor pe care le semnalează, însă „cartonașul galben” nu poate oferi acest avantaj, această posibilitate fiindu-i asigurată de „linia fierbinte”, funcționalitatea căreia este confirmată de către experții Centrului de Prevenire și Analiză a Corupției în cadrul raportului „Apelul cetățenilor la linia fierbinte: de 3 ani împotriva corupției, cu responsabilitate civică și curaj” lansat în 24 decembrie 2009;
- unele persoane care au semnalat acte de corupție nu au înțeles că aceste acțiuni se fac doar pentru angajații CCCEC, respectiv ei au semnalat acte de corupție din cadrul altor instituții (școli, colegii, etc.);
- costurile pentru acțiunile de monitorizare sunt prea mari, iar eficiența este joasă. Reieșind din experiența acumulată în procesul de monitorizare, recomandăm ca mecanismul de semnalare externă să nu fie extins începând cu 1 ianuarie 2010 în forma dată asupra altor instituții publice;
- dacă totuși se va decide implementarea în continuare a semnalării externe, menționăm necesitatea unei ample Campanii de mediatizare a „cartonașului galben” prin punerea accentului asupra faptului că acesta este un instrument pentru semnalarea corupției în rândul angajaților instituției semnalate.

Efectuarea **semnalării interne** în cadrul CCCEC pe parcursul anului 2009 ne permite să tragem următoarele concluzii și recomandări:

- rezultatele obținute în urma semnalării interne ne permit să afirmăm că acest mecanism este un instrument util ce permite măsurarea atât a nivelului corupției în instituție, cât și aprecierea muncii depuse de către instituția monitorizată în combaterea fenomenului dat în interiorul instituției;
- colaboratorii CCCEC au avut o atitudine de conlucrare în cadrul semnalării, astfel au fost validate toate chestionarele completate de aceștia;
- asigurarea confidențialității răspunsurilor a sporit gradul de sinceritate a răspunsurilor colaboratorilor;
- datele obținute în urma semnalării au permis să evidențiem unele tendințe și riscuri de coruptibilitate în rândurile angajaților CCCEC, fapt ce credem noi, va ajuta conducerea instituției în trasarea direcțiilor principale de prevenire și combatere a corupției în cadrul CCCEC;
- Considerăm că este necesară prelungirea și extinderea acestui tip de semnalare asupra instituțiilor publice, conform Hotărârii de Guvern nr. 1461 din 19.XII. 2008, deoarece, fiind-le garantată confidențialitatea, respondenții indică realități care de obicei nu ies la iveală. Respectiv, în urma cunoașterii unor probleme interne pot fi elaborate strategii de prevenire și combatere a corupției în rândurile angajaților.