



Co-funded by
the European Union



cooperare
germană
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Raport de cercetare

CARTOGRAFIEREA RISCURILOR DE CORUPȚIE ÎN SECTOARELE:

EDUCAȚIE | ASISTENȚĂ SOCIALĂ | SĂNĂTATE | AGRO-ALIMENTAR



OPEN
CONTRACTING
PARTNERSHIP

AGER
ASOCIAȚIA PENTRU GUVERNARE EFICIENTĂ ȘI RESPONSABILĂ

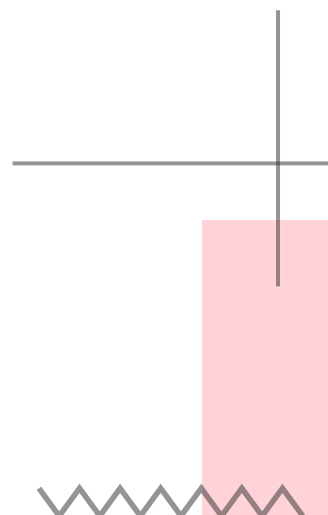




Toate drepturile protejate. Conținutul Raportului poate fi utilizat și reprodus în scopuri non-profit și fără acordul prealabil al Asociației AGER, cu condiția indicării sursei de informație.

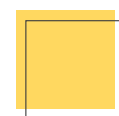
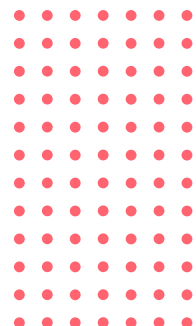
Acest raport este un produs al proiectului „Consolidarea Statului de Drept și a Mecanismelor Anticorupție în Republica Moldova”, implementat de Agenția de Cooperare Internațională a Germaniei (GIZ) cu finanțarea Uniunii Europene și a Ministerului Federal German pentru Cooperare Economică și Dezvoltare (BMZ).

Opiniile exprimate în cadrul proiectului și responsabilitatea pentru conținutul acestui produs aparțin autorilor proiectului și nu reflectă neapărat opinia donatorului.



CUPRINS

ACRONIME	3
INTRODUCERE	4
SUMAR EXECUTIV	8
1. METODOLOGIA CERCETĂRII	13
2. CARTOGRAFIEREA RISCURILOR DE CORUPȚIE. CONSTATĂRI	20
2.1. Cartografierea riscurilor de corupție în sectorul educație	21
2.2. Cartografierea riscurilor de corupție în sectorul sănătate	38
2.3. Cartografierea riscurilor de corupție în sectorul asistență socială	43
2.4. Cartografierea riscurilor de corupție în sectorul agro-alimentar	49
3. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI	56
3.1. Concluzii și recomandări pentru domeniul educației	56
3.2. Concluzii și recomandări pentru domeniul educației	61
3.3. Concluzii și recomandări pentru domeniul ASISTENȚĂ SOCIALĂ	64
3.4. Concluzii și recomandări pentru domeniul AGROALIMENTAR	66
ANEXE	70



ACRONIME

AAP - Agenția Achiziții Publice
AIPA – Agenția de Intervenție și Plăți pentru Agricultură
ANACEC - Agenția Națională de Asigurare a Calității în Educație și Cercetare
ANCE – Agenția Națională pentru Curriculum și Evaluare
ANI - Autoritatea Națională de Integritate
APL – Administrația Publică Locală
APRA – Ajutor pentru Perioada Rece a Anului
ASP – Agenția Servicii Publice
CAPC - Centrul pentru Analiza și Prevenirea Corupției
CCRM – Curtea de Conturi a Republicii Moldova
CE - Comisia Europeană
CNA – Centrul Național Anticorupție
CNAM – Compania Națională de Asigurări în Medicină
DETS – Direcție Educație, Tineret și Sport din mun. Chișinău
DGETS – Direcția Generală Educație, Tineret și Sport a mun. Chișinău
FG – focus grup
HG - Hotărârea Guvernului
IA – interviu aprofundat
MEC – Ministerul Educației și Cercetării (anterior MECC – Ministerul Educației, Culturii și Cercetării)
MF – Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova
OLSDÎ - Organe Locale de Specialitate în Domeniul Învățământului
ONG – Organizație Neguvernamentală
ONG – organizație neguvernamentală
ONU - Organizația Națiunilor Unite
PASNIA – Planul de acțiuni pentru implementarea SNIA
PNUD - Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare
RM – Republica Moldova
SNIA - Strategia națională de integritate și anticorupție
TI - Transparency International
UE - Uniunea Europeană

INTRODUCERE

În sondajele de opinie, corupția a fost declarată în mod persistent printre primele cinci probleme din țară (43,5% dintre respondenți)¹, iar conform Studiului de evaluare a impactului Strategiei Naționale de Integritate și Anticorupție - Moldova 2021², cei mai mulți (aproximativ 3/4 din respondenți) consideră fenomenul corupției în Moldova drept o problemă foarte gravă. Acest fenomen, cumulat cu lipsa de integritate a actorilor publici, contribuie la menținerea unei culturi a indiferenței în societate și la convingerea că cetățenii și societatea civilă pot foarte puțin contribui la îmbunătățirea sau schimbarea sistemului de guvernare. La rândul său, acest lucru afectează capacitatea și motivația cetățenilor de a-și apăra și promova drepturile, dar și de a identifica posibilități de implicare în procesele participative de consultare și adoptare a deciziilor la nivel local și central.

De asemenea, s-a constatat că încălcările drepturilor omului pot fi cauzate atât de cazuri individuale de corupție și corupție sistemică, cât și de cele două fenomene simultan. Este necesar ca autoritățile să sprijine speranța oamenilor privind schimbările pozitive, dar și să îi încurajeze în a deveni participanți activi la procesele de diminuare a corupției și promovare a integrității, susținând acțiuni bine gândite și orientate la nivel central și local, cu potențialul de a aduce rezultate tangibile într-un timp rezonabil.

Din cauza mai multor crize politice, a schimbărilor frecvente în Guvern, a fenomenului corupției, ce au culminat cu o fraudă bancară de amploare în 2014, precum și cu un nivel scăzut de transparență și implicare a cetățenilor în procesele decizionale, încrederea cetățenilor în instituțiile statului - Parlament, Guvern, etc. - a scăzut dramatic de la 20-30% în Mai 2012 la 15-18% în Iunie 2021. În sondajele de opinie, corupția a fost declarată în mod persistent printre primele cinci probleme din țară (43,5% dintre respondenți). În plus, dreptul la sănătate (71,6%), dreptul la educație (43,5%) și dreptul la protecție socială (31,3%) sunt în topul drepturilor omului, de respectarea cărora sunt îngrijorați cel mai mult respondenții. Totodată, foametea ca și temere a persistat cu ponderi semnificative a cetățenilor care se arătau îngrijorați de acest risc – 9,9%.³

Cele patru domenii pe care s-a focusat acest studiu: sănătate, educație, asistență socială și sectorul agro-alimentar reprezintă sectoare, către care sunt direcționate resurse financiare considerabile. De exemplu, cheltuielile bugetare planificate pentru trei din aceste sectoare (sănătate, asistență socială și educație), în anul 2022, constituie 57,3% din Bugetul Public Național al Republicii Moldova sau 37.4 miliarde lei,⁴ iar sectorul agricol încheie top 4 sectoare ca și contribuție la PIB (9,4% în anul 2020).⁵ Totodată, în domeniile sănătate, educație și asistență socială, prestarea serviciilor publice este legată de contacte interpersonale intensive și un număr considerabil de beneficiari. Acești factori, în conexiune cu circumstanțe precum legislația imperfectă, birocrăția, tolerarea și chiar provocarea de către cetățeni a situațiilor de dare de mită, creează vulnerabilități la diverse riscuri de corupție. Acesta este un argument important pentru necesitatea identificării și reducerii riscurilor de corupție, pentru a asigura respectarea drepturilor omului, eficiența utilizării resurselor publice, creșterea calității vieții și a încrederii în instituțiile publice din Republica Moldova.

¹ [Institute of Public Policies \(2021\), "Public Opinion Barometer, June 2021"](#)

² [Studiului de evaluare a impactului Strategiei Naționale de Integritate și Anticorupție - Moldova 2021](#)

³ [Institute of Public Policies \(2021\), "Public Opinion Barometer, June 2021"](#)

⁴ <https://www.mf.gov.md/ro/content/bugetul-de-stat-2022>

⁵ <https://statistica.gov.md/category.php?l=ro&idc=191>

Achizițiile publice la fel sunt un domeniu cu vulnerabilități înalte la riscurile de corupție, fiind considerate și riscul numărul unu de corupție al guvernării, iar asigurarea transparenței este esențială în reducerea acestuia. Această sferă este deosebit de vulnerabilă la corupție în Moldova inclusiv datorită nivelului scăzut de transparență de-a lungul întregului ciclu de achiziție, de la etapa de planificare și până la implementarea contractelor. Chiar dacă sistemul electronic de achiziții MTender urmează principiul „toți văd totul”, acesta este neglijat, deoarece prin sistem nu sunt desfășurate și achizițiile de valoare mică, de asemenea, acesta nu acoperă toate tipurile de proceduri, precum și etapele de contractare și implementare a contractelor.

În ceea ce privește sistemul educațional, impactul fenomenului corupției și a comportamentelor lipsite de integritate este unul mult mai puternic decât în alte domenii, luând în considerare că, în instituțiile de învățământ, se formează viitoarele generații de cetățeni, care par mai degrabă educați în spiritul toleranței și acceptării corupției, și nu a luptei cu corupția și promovare a comportamentului etic și integru.

Corupția din sistemul educațional, în majoritatea formelor în care se manifestă, face parte din așa-zisa „corupție mică”, dar frecvent întâlnită. Totodată, chiar și fenomenul „corupției mici”, dar care se repetă sistemic, influențează cetățenii, aceștia pierzând încrederea în instituțiile statului, în democrație și meritocrație și creează stereotipuri precum că orice angajat în sistemul public este o persoană predispusă către acte de corupție. Impactul negativ major al practicilor și comportamentelor lipsite de integritate din sectorul educației se datorează și faptului că instituțiile de învățământ sunt în permanent contact, sistemic și de lungă durată, cu un număr considerabil de beneficiari.

Sectorul sănătății se clasează în mod constant printre cele mai corupte, conform sondajelor tematice. Menționarea frecventă de către cetățeni a acestui fenomen în domeniul asistenței medicale se poate datora atât nivelului ridicat de prezență a practicilor corupte în sine, cât și faptului că sănătatea, alături de educație, sunt domenii cu care interacționează un număr mare de cetățeni. Acest factor, dar și aspecte precum legislația imperfectă, birocrăția, toleranța și chiar provocarea de către cetățeni a actelor de corupție, determină apariția mai multor riscuri de corupție. Acesta este un argument important în favoarea necesității identificării și reducerii riscurilor de corupție, a asigurării respectării drepturilor omului, a utilizării eficiente a resurselor publice, a îmbunătățirii calității vieții și creșterii nivelului încrederii cetățenilor în instituțiile statului.

Dreptul la protecție socială (31.3%), de rând cu dreptul la sănătate (71,6%) și dreptul la educație (43,5%) sunt în topul drepturilor omului, de respectarea cărora sunt îngrijorați cel mai mult cetățenii.⁶ Pentru sectorul protecție socială putem preciza câteva vulnerabilități sistemice în fața fenomenului corupției. Cu peste 31 miliarde lei în bugetul asigurărilor sociale de stat pentru anul 2022 și peste 700 mii beneficiari de pensii și alte alocații sociale, sectorul deservește peste o treime din populația adultă a țării. Or corupția, chiar și mică, prezentă în sectoare cu număr mare de beneficiari, generează costuri enorme. O altă vulnerabilitate specifică se referă la beneficiari, or aceștia provin, de regulă, din categoriile sociale cele mai expuse la orice riscuri, precum și cele mai puțin dotate în sensul apărării propriilor drepturi. Persoanele cu dizabilități, persoanele în vârstă, copiii orfani, persoanele sărace, toate aceste categorii sunt cu vulnerabilități specifice, amplificate puternic în cazul expunerii la corupție. De

⁶ [Studiu de evaluare a impactului Strategiei Naționale de Integritate și Anticorupție-Moldova 2019, UNDP 2019, pag. 46](#)

asemenea, un alt punct vulnerabil al sectorului de asistență socială este nevoia de a aplica criteriile standard asupra multor beneficiari individuali, ceea ce presupune apariția schemelor de a face uz de beneficii în cazurile în care situația reală nu o cere. În acest context, pentru acest domeniu cu risc sporit de corupție este necesară „diagnosticarea” mecanismelor de apariție a riscurilor de corupție.

În ceea ce privește sectorul agro-alimentar, în sondajele de opinie publică, [foametea determină un nivel ridicat de îngrijorare potențială a publicului - 9,9%](#). Mai mult decât atât, agricultura, până de curând cel mai mare sector, încă mai păstrează o pondere semnificativă (al 4lea sector ca mărime) în economia țării. În același timp, legislația imperfectă, birocrația, toleranța și chiar provocarea de către cetățeni a actelor de corupție creează vulnerabilități pentru diferite riscuri de corupție. Actualmente, acest sector rămâne a fi unul cu cele mai pronunțate goluri de reglementare, cu o evidență incompletă și sporadică, din care rezultă și impozitarea deficientă, dar și nivelul scăzut de protecție socială a populației care activează în acest sector, lipsa mecanismelor de protecție și reglementare a raportărilor proprietar - arendator, realitățile legislative restrictive pentru procurarea suprafețelor agrare de către cetățeni străini și drept urmare fenomenul proprietarului interpus, dificultățile în consolidarea suprafețelor, toate acestea sunt doar mica parte a deficiențelor prezente în sector. Or, orice deficiențe sistemice constituie o condiție perfectă pentru apariția mecanismelor de reglementare neformală, soldate cu tot felul de riscuri de corupție. Acesta este un argument important în favoarea necesității identificării și reducerii riscurilor de corupție, a asigurării respectării drepturilor omului, a utilizării eficiente a resurselor publice, a îmbunătățirii calității vieții și a încrederii în instituțiile statului din Republica Moldova.

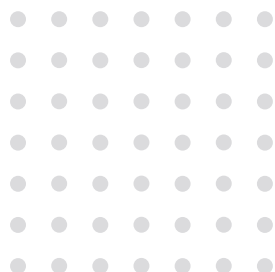
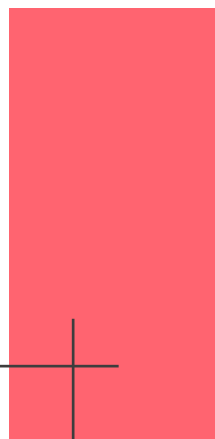
Scopul studiului este cercetarea aprofundată și cartografierea riscurilor de corupție în domeniile selectate – educație, sănătate, asistență socială și sectorul agro-alimentar. Cercetarea se concentrează asupra politicilor și strategiilor existente privind integritatea, prevenirea și combaterea corupției pentru fiecare din cele patru sectoare, transparentizarea și eficientizarea bugetelor și a procesului de achiziții publice. Totodată au fost realizate interviuri, focus-grupuri și sondaje, pentru a afla percepțiile tuturor părților interesate, privind fenomenul corupției în aceste sectoare. O atenție deosebită a fost acordată și colectării opiniilor cetățenilor, care sunt beneficiarii direcți ai sistemelor menționate.

Obiective:

- Identificarea punctelor slabe și a deficiențelor ce încurajează corupția și practicile non-etice în domeniile solicitate, precum și cele mai afectate grupuri de persoane pentru domeniile sănătate, educație și asistență socială;
- Identificarea principalelor riscuri de corupție și modul în care acestea sunt interconectate în domeniile sănătate, educație și asistență socială;
- Analiza riscurilor și vulnerabilităților identificate și impactul estimat al acestora;
- Elaborarea unui set de măsuri, recomandări și bune practici pentru a reduce impactul corupției în domeniile selectate.

Domenii selectate:

- Educație;
- Sănătate;
- Asistență Socială;
- Sectorul agro-alimentar.



În cadrul acestui studiu sunt prezentate rezultatele procesului de cercetare aprofundată și cartografiere a riscurilor de corupție din următoarele domenii: educație, asistență socială, sănătate și sectorul agro-alimentar din Republica Moldova, care vor permite autorităților, dar și altor părți interesate, să-și formeze o imagine de ansamblu asupra vulnerabilităților de corupție, atât la nivel de instituții, cât și la nivel sistemic. Totodată, în baza rezultatelor studiului, instituțiile statului, dar și societatea civilă, pot adopta decizii, elabora și întreprinde măsuri pentru prevenirea, reducerea sau chiar excluderea consecințelor negative ale acestui tip de riscuri asupra calității serviciilor prestate în domeniile educației, asistenței sociale, sănătate și agro-alimentar.

Studiul constată câțiva factori de bază ai corupției, caracteristici tuturor sectoarelor:

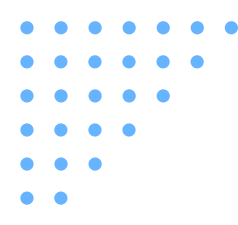
- 1.** Tradiția, care determină prezența unei predispoziții a populației în acest sens,
- 2.** Remunerarea inadecvată a muncii, mai ales în sectorul public,
- 3.** Sistem nefuncțional de pedepsire a actelor de corupție,
- 4.** Lipsa de informații, cunoștințe a solicitanților de servicii,
- 5.** Transparența redusă a instituțiilor publice.

În sistemul educațional, impactul fenomenului corupției și a comportamentelor lipsite de integritate este unul mult mai puternic decât în alte domenii, luând în considerare că în instituțiile de învățământ se formează viitoarele generații de cetățeni, care la moment sunt mai degrabă educați în spiritul toleranței și acceptării corupției, și nu a celui de luptă anticorupție și promovare a comportamentului etic și integru.

Totodată, impactul negativ major al practicilor și comportamentelor lipsite de integritate din sectorul educației se datorează faptului că instituțiile de învățământ sunt în permanent contact, sistemic și de lungă durată, cu un număr considerabil de beneficiari – circa 579,45 mii copii/elevi/studenti, dar și cu părinții acestora. Acești factori, în conexiune cu circumstanțe precum legislație imperfectă, birocrație, tolerarea de către autorități a acțiunilor ilegale și comportamentului lipsit de integritate, dar și provocarea de către cetățeni a situațiilor de dare de mită, crează vulnerabilități înalte la diverse riscuri de corupție.

Pentru sectorul educației au fost identificate următoarele riscuri de corupție, în dependență de procesele în cadrul cărora riscurile identificate pot să apară:

- 1.** Riscuri de corupție aferente procesului de înmatriculare în instituțiile de învățământ,
- 2.** Riscurile de corupție aferente proceselor de instruire, evaluare, examinare,
- 3.** Riscuri de corupție aferente managementului personalului din sistemul educațional,

- 
4. Riscuri de corupție aferente managementului personalului din sistemul educațional,
 5. Riscuri de corupție aferente respectării Codului de etică și interacțiunii cu părinților,
 6. Riscuri de corupție aferente managementului intern și gestionării riscurilor,
 7. Riscuri de corupție aferente domeniului de finanțare bugetară,
 8. Riscuri de corupție aferente depunerii declarațiilor de venit și a conflictului de interese,
 9. Riscuri de corupție în sectorul achizițiilor publice.

În contextul în care acțiunile și eforturile anterioare de diminuare a fenomenului de corupție în domeniul educațional nu au adus rezultatele așteptate, considerăm necesară schimbarea abordării, dar și a atitudinii, pentru a identifica și implementa seturi noi de acțiuni anticorupție și implementarea acestora. În cadrul noii abordări, în primul rând e necesară focusarea pe beneficiarii sistemului educațional (părinți, elevi, studenți), or anume ei sunt cea mai veridică sursă privind climatul de integritate și eficiența măsurilor anticorupție implementate în instituțiile de învățământ. Totodată, pentru o mai bună înțelegere a proceselor și factorilor, care împiedică realizarea progreselor în lupta cu corupția din sectorul educației, au fost formulate mai multe concluzii, divizate pe 3 arii de intervenție, după cum urmează:

Aria de intervenție 1: informarea părților implicate și prevenirea riscurilor de corupție:

Nivel de informare redus privind corupția și comportamentele lipsite de integritate din sectorul educației; Nivelul scăzut de implementare a politicilor anticorupție - Ministerul Educației și Cercetării are cele mai scăzute performanțe în procesul de implementare a politicilor anticorupție dintre autoritățile publice centrale ale Republicii Moldova; etc.

Aria de identificare 2: identificarea precoce și localizarea riscurilor de corupție:

Lipsa subdiviziunilor specializate anticorupție în cadrul MEC; Mecanisme insuficiente și ineficiente de raportare a cazurilor de corupție sau comportamentelor lipsite de integritate în învățământul general - rapoartele și evaluările se realizează de către angajații sistemului. Mecanisme insuficiente/nelucrative de monitorizare și asigurare a bunei funcționări a sistemelor informaționale digitale, cât și a calității și veridicității informației prezentate în acestea (SIME; E-grădiniță; declaratii.ani.md); Lipsa criteriilor clare de distribuire a resurselor financiare pentru proiecte investiționale către instituțiile de învățământ de toate nivelurile, etc.

Aria de intervenție 3: combaterea corupției:

Mecanisme ineficiente și insuficiente de examinare a plângerilor privind actele de corupție și

Mecanisme ineficiente și insuficiente de examinare a plângerilor privind actele de corupție și comportament lipsit de integritate, dar și a celor de cooperare inter-instituțională în domeniul prevenirii și combaterii corupției; Lipsa sancțiunilor reale pentru cazurile de corupție și încălcare a Codului de Etică a cadrului didactic.

Riscurile de corupție specifice domeniului sănătății, constatate de studiu sunt:

1. Etapele de îndreptare de către medicina de familie către medicii specialiști / investigații și tratamente specifice (costisitoare, insuficiente etc.),
2. Funcționarea defectuoasă a sistemului de asigurări obligatorii de asistență medicală,
3. Convingerea precum că „polița” este doar o formalitate și fără plăți suplimentare nu poți beneficia în RM de servicii medicale calitative,
4. Adresarea neprogramată la medic este un motiv de a oferi specialistului o „mulțumire” fie financiară, fie cadou,
5. Urgentarea spitalizării ca dată și timp (sau a accesului la servicii),
6. Neglijarea pacienților și atitudinea nerespectuoasă a cadrelor medicale,
7. Oferirea concediului medical (fără un motiv temeinic) sau unor certificate medicale,
8. Oferirea certificatelor de vaccinare anti Covid-19 și a confirmării imunizării copiilor conform calendarului de vaccinare,
9. Riscuri de corupție în sectorul achizițiilor publice.

În concluzie, riscurile de corupție în sector sunt omniprezente, fiind de natură diferită: predispoziție tradițională a populației, riscuri de natură sistemică, structurală, cât și specifice.

Riscurile de corupție specifice în domeniul asistenței sociale, sunt constatate de studiu în următoarele momente/etape:

1. Persistă anumite riscuri în distribuirea ajutorului social, acestea însă țin de decizia asistentului de a aplica ancheta socială sau nu. Însuși procesul decizional de acordare a ajutorului nu mai este vulnerabil în fața fenomenului corupției, urmare a implementării anchetelor sociale,
2. Ar exista câmp pentru apariția favoritismului la repartizarea ajutorului pentru perioada rece a anului, risc favorizat de nivelul scăzut de informare a potențialilor beneficiari,

3. Ajutoarele umanitare la fel pot implica favorizarea unora și defavorizarea altora de către decidenți, în lipsa unor criterii foarte bine definite,
4. Solicitarea sau confirmarea gradului de dizabilitate este un proces cu riscuri mari de corupție,
5. Oferirea biletelor de tratament balneo-sanatorial.

Sectorul de asistență socială nu este asociat cu riscuri majore, iar de exemplu implementarea conceptului anchetă socială a redus semnificativ probabilitatea corupției. Ipotețic, unele riscuri persistă, însă incidența acestora este relativ mică.

Riscurile de corupție specifice în sectorul agro-alimentar, constatate de studiu:

1. Fenomenul corupției este asociat cu câteva nivele și funcții. În primul rând, ne referim la funcțiile și competențele specifice: reglementare, eliberarea certificatelor, supraveghere și controlul calității, fiind susceptibile riscurilor de corupție, în mod special, în cazul Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor (ANSA) și Agenția de Intervenție și Plăți în Agricultură (AIPA);
2. În cazul ANSA, problemele de integritate apar tocmai când este vorba de funcțiile de supraveghere și control, dar și în cazul controlului sanitar și veterinar. În ceea ce privește AIPA, riscurile pronunțate apar în cazul funcțiilor de verificare a conformității criteriilor de eligibilitate pentru subvenții, cât și pentru funcția de control al utilizării mijloacelor conform destinației. Aceste domenii sunt istoric identificate și au stat la baza programelor de prevenire a corupției în acest sector;
3. Imperfecțiunea mecanismelor de evidență și evaluare a cantităților creează un câmp favorabil pentru eschivarea agricultorilor de la plata impozitelor (sunt declarate eronat cantitățile recoltate) și a altor taxe de stat, angajarea în mare parte neoficială a lucrătorilor din acest sector;
4. Lipsa mecanismelor de protecție a drepturilor de proprietate a deținătorilor de cote de pământ, fapt care lasă spațiu de manevră celor care arendează („lideri”) să abuzeze pe larg. Plata pentru arendă este formată nu prin mecanisme clare și comerciale, la formarea (decizia) beneficiului de regulă niciunul nu participă proprietarii de teren, iar plata pentru arendă este realizată în producție etc.;
5. Sunt raportate riscuri de corupție la oferirea de granturi și subvenții, atât sub formă de favoritism la partajarea informațiilor, perceperea unor taxe neformale la pregătirea și depunerea dosarelor, cât și remunerarea procentuală din suma grantului a celor care decid;

6. Riscurile de corupție apar ca urmare a dificultăților de reglementare determinate de eterogenitatea beneficiarilor, adică atunci când activitatea beneficiarilor mici (gospodarii țărănești) este reglementată de prevederi aplicabile entităților mari;
7. Coruperea managerilor (responsabili de achiziții/contracte) rețelelor magazinelor care percep mită de intrare și/sau plăți periodice pentru a accepta comercializarea unor produse în rețeaua lor;
8. Personalul organelor de certificare, licențiere și control, responsabili să asigure siguranța alimentară a populației sunt de obicei cei care solicită plăți informale pentru a acoperi anumite neconformități;
9. Lacune în procesul de achiziție a mărfurilor de la persoanele fizice.

Riscurile de corupție în sectorul agro-alimentar au un nivel sporit de admisibilitate în toate domeniile și nivele, iar sectorul se confruntă cu un deficit de control și reglementare pe motiv de lipsă de mecanisme în multe domenii și aspecte.

Toate riscurile identificate în fiecare sector vor fi analizate detaliat în secțiunea dedicată cartografierii acestora, iar concluziile și recomandările formulate pot fi regăsite în capitolul V al acestui raport.

Evaluarea și sistematizarea riscurilor de corupție realizată în cadrul raportului, va oferi autorităților posibilitatea să-și concentreze eforturile pe domenii cu risc ridicat și, prin urmare, să-și prioritizeze acțiunile în elaborarea măsurilor eficiente anticorupție, astfel încât să obțină rezultate mai bune în asigurarea unui mediu integru și fără corupție.



1. METODOLOGIA CERCETĂRII

În vederea realizării obiectivelor, a fost elaborată o metodologie, scopul căreia este de a efectua cercetarea aprofundată și cartografierea riscurilor de corupție.

Domenii și autorități

Pentru a acumula date complete și exhaustive privind riscurile de corupție, în cadrul studiului au fost analizate rapoarte și studii relevante și realizate analize și interviuri cu reprezentanți ai mai multor instituții și organizații:

Sectorul Educație	
Autorități publice centrale	Ministerul Educației și Cercetării
Instituții de auditare și control	Ministerul Educației și Cercetării
Societate civilă	Transparency International – Moldova, Institutul de Politici Publice, PNUD, Centrul CIVIS
Autorități de reglementare	Agenția Națională de Asigurare a Calității în Educație și Cercetare
Autorități municipale și regionale	Viceprimar mun. Chișinău Șef subdiviziune Direcția Generală Educație, Tineret și Sport
Instituții de învățământ general	Instituții de învățământ general cu autonomie financiară Instituții de învățământ preșcolar (personal auxiliar și cadre didactice)
Instituții de învățământ superior	Universitatea de Stat a Moldovei Universitatea Tehnică a Moldovei
Societate civilă	părinți, elevi, studenți, organizații reprezentative a beneficiarilor sistemului educațional

Sectorul Sănătate	
Autorități publice centrale	Ministerul Sănătății
Autorități legislative	Comisia protecție socială, sănătate și familie
Autorități de reglementare	Agenția Națională pentru Sănătate Publică
Instituții de nivel	Spitale naționale
Instituții de nivel național	Spitale naționale
Instituții de nivel regional/raional	Spitale raionale
Instituții de nivel local	Curtea de conturi Centrul Național Anticorupție

Instituții de auditare și control	Curtea de conturi Centrul Național Anticorupție
Societate civilă	OSC cu experiență în implementarea de proiecte în sănătate și conexe
Agenți privați	Importatori, rețele de farmacii

Sectorul Asistență Socială	
Autorități publice centrale	Ministerul Muncii și Protecției Sociale
Autorități legislative	Comisia protecție socială, sănătate și familie
Autoritate gestionară	Casa Națională de Asigurări Sociale
Instituții regionale	Direcții asistență socială și protecție a familiei
Instituții de auditare și control	Curtea de conturi Centrul Național Anticorupție
Societate civilă	OSC cu experiență în implementarea de proiecte în domeniul protecție socială

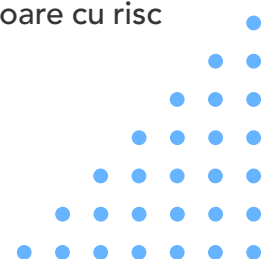
Sectorul Agro-alimentar	
Autorități publice centrale	Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare
Autorități legislative	Comisia agricultură și industrie alimentară
Autorități gestionare și de control	Agencia Națională pentru Siguranța Alimentelor Agencia de Intervenție și Plăți pentru Agricultură
Instituții de auditare	Curtea de conturi Centrul Național Anticorupție
Societate civilă	OSC cu experiență în implementarea de proiecte în domeniul agricol


Identificarea riscurilor:

Pentru a identifica riscurile, au fost aplicate următoarele instrumente:

Analiza analitică a legislației și politicilor publice ce țin de domeniul de integritate și anticorupție:

Cele mai importante documente legislative și politici publice pentru cele 4 sectoare cu risc înalt de corupție: sănătate, educație, asistență socială, agro-alimentar:



- 
1. Strategia națională de integritate și anticorupție pentru anii 2017–2020 (în continuare SNIA)⁷
 2. Planul sectorial anticorupție în domeniul educație pentru anii 2018-2020⁸
 3. Planul sectorial de acțiuni anticorupție în domeniul sănătății și asigurării obligatorii de asistență medicală pentru anii 2018-2020⁹
 4. Planul sectorial de acțiuni anticorupție în domeniul agroalimentar pentru anii 2019-2020¹⁰
 5. Planul sectorial de acțiuni anticorupție în domeniul achizițiilor publice pentru anii 2018-2020¹¹
 6. Legea integrității, nr.82/25.05.2017¹²
 7. Codul de etică al cadrului didactic¹³
 8. Lege Nr. 131 din 03-07-2015 privind achizițiile publice¹⁴

Analiza studiilor, rapoartelor, cercetărilor și materiale existente privind percepția nivelului corupției, plăților informale și integrității în domeniile vizate, analiza implementării planurilor sectoriale și activităților Strategiei Naționale 2017-2020, percepției și opinii despre corupție ale organizațiilor guvernamentale și internaționale etc., analiza datelor din modulul analic din Sistemul electronic de achiziții Mtender.

Această componentă a vizat o analiză de cabinet (desk review) a studiilor similare și conexe, realizate în Moldova până în prezent, precum și în regiune (Europa Centrală și de Est). În mod consacrat, o primă bază statistică a acestui exercițiu au furnizat-o studiile longitudinale realizate în Republica Moldova sub egida Transparency International: Corupția în Republica Moldova: percepțiile și experiențele proprii ale oamenilor de afaceri și gospodăriilor casnice,¹⁵ realizat pe parcursul a două decenii odată la doi ani.

O altă sursă vor constitui studiile realizate în cadrul Proiectului PNUD „Lupta împotriva corupției prin consolidarea integrității în Republica Moldova”, realizat în 2017, 2019, 2021 și Studiu de evaluare a impactului Strategiei Naționale de Integritate și Anticorupție – Moldova 2021.¹⁶

⁷ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=370789>

⁸ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=377087>

⁹ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=119155&lang=ro

¹⁰ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=additional&id=379224&lang=1>

¹¹ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=103018&lang=ro

¹² https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=120706&lang=ro

¹³ https://mecc.gov.md/sites/default/files/document/attachments/codul_de_etica_ro_4.pdf

¹⁴ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=121243&lang=ro

¹⁵ http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2018/10/Transparency_International_Cercetare_Sociologica_August_2018-_ROM.pdf

¹⁶ https://www.md.undp.org/content/moldova/ro/home/library/effective_governance/studiu-de-evaluare-a-impactului-strategiei-naionale-de-integrita1.html

Alte studii relevante:

1. Etica și integritatea academică în învățământul general. Plățile informale în școli¹⁷
2. Indicele Percepției Corupției 2021 relevă un deceniu de stagnare a nivelurilor corupției pe fundalul încălcării drepturilor omului și al declinului democrației¹⁸
3. Assessment of Moldova's public procurement system (MAPS)¹⁹
4. Moldova Transparent Public Procurement Rating report (TPPR)²⁰
5. Moldova Monitoring report of OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia Istanbul Anti-Corruption Action Plan 5th Round of Monitoring (draft)

Analiza datelor din sistemul Mtender, pagina AAP, decizii ale ANSC, în scopul evaluării riscurilor identificate pentru Republica Moldova și sectoarele selectate (sănătate, educație, agroalimentare)

Analiza publicațiilor din mass-media, cu ajutorul cărora sunt identificate cazurile de corupție declarate de către cetățeni, oficiali, organizații neguvernamentale (ONG-uri) etc.;

Informații și materiale din cadrul instituțiilor publice - incidentele anterioare de integritate, plângerile și notificările cetățenilor, opiniile auditorilor interni/externi, etc;

Sondaje sociologice realizate în trecut în cadrul diferitor proiecte pe domeniul integritatea și fenomenul corupției, desfășurate în rândul actorilor implicați în domeniul procurărilor publice (contractanți și prestatori). La fel s-a făcut uz de sondaje tematice în domeniul corupției realizate în rândul populației generale, a agenților economici și a altor actori;

Totodată, în vederea identificării riscurilor de corupție specifice domeniului achizițiilor publice au fost efectuate 115 interviuri cu reprezentanții sectorului de afaceri din Republica Moldova, care participă la proceduri de achiziții publice în sectoarele: educație, sănătate și agro-alimentar (la nivelul mun. Chișinău).

Interviuri* cu reprezentanți guvernamentali și organizații neguvernamentale, activiști, organizații pentru Drepturile Omului, antreprenori, oficiali centrali și locali, politicieni, experți, oficiali de aplicare a legii etc.;

Focus grupuri* realizate cu grupuri țintă ale beneficiarilor sistemelor de sănătate, educație și asistență socială, inclusiv cu beneficiari, care fac parte din categoriile vulnerabile. În cadrul focus-grupurilor au avut loc discuții detaliate în vederea obținerii unei evaluări a formelor și manifestărilor corupției.

Metodologia studiului sociologic calitativ

Studiul calitativ a avut menirea de a furniza informația primară din partea actorilor vizați în toate cele patru domenii și la toate nivelele ierarhice.

¹⁷ https://ipp.md/wp-content/uploads/2020/09/Studiu_Etica_si_Integritate_a_Academica-1-72.pdf

¹⁸ <https://www.transparency.md/2022/01/25/indicele-perceptiei-coruptiei-2021-releva-un-deceniu-de-stagnare-a-nivelurilor-coruptiei-pe-fundalul-incalcarii-drepturilor-omului-si-al-declinului-democratiei/>

¹⁹ <https://www.mapsinitiative.org/assessments/MAPS-Moldova-assessment.pdf>

²⁰ https://www.tpp-rating.org/public/uploads/PPL%20Assessments%20ENG/PPL_Assessm_Mold_18.pdf

* numărul persoanelor intervievate și a celor care au participat la focus grupuri este specificat în descrierea metodologiei

Beneficiarii din fiecare domeniu au fost abordați prin metoda **discuțiilor de grup (focus grup)**.

Universul studiului: persoane fizice, cetățeni ai RM, beneficiari de servicii publice;

Metoda de intervievare: mixtă – interviu față în față și interviu telefonic. Metoda finalmente aplicată a fost decisă în funcție de preferințele și disponibilitatea respondentului.

Strategia de eșantionare: Cercetarea s-a efectuat pe un eșantion teoretic, distribuit pe domenii și nivel ierarhic.

Tabel 1. Distribuția discuțiilor de grup

	Categoria respondenților	Nr. FG	Nr. respondenților
1FG	Persoane care au beneficiat de servicii medicale în ultimul an (URBAN)	1	9 persoane
2FG	Persoane care au beneficiat de servicii medicale în ultimul an (RURAL)	1	10 persoane
3FG	Persoane care au solicitat servicii de asistență în ultimul an (URBAN)	1	7 persoane
4FG	Persoane care au solicitat servicii de asistență în ultimul an (RURAL)	1	10 persoane
5FG	Producători agricoli/ zootehnie	1	7 persoane
6FG	Comercianți/ prestatori de servicii în domeniul agro-alimentar	1	6 persoane
7FG	Elevi din învățământul general (RURAL)	1	8 persoane
8FG	Părinți ai copiilor și elevilor din învățământul preșcolar și general (URBAN)	1	10 persoane

Reprezentanții instituțiilor publice au fost abordați în cadrul **interviurilor individuale**.

Universul studiului: instituții publice, OSC-uri și agenți privați;

Metoda de intervievare: mixtă –offline și online. Metoda finalmente aplicată va fi decisă în funcție de situația epidemiologică în perioada colectării datelor.

Strategia de eșantionare: Cercetarea se va efectua pe un eșantion teoretic, distribuit pe domenii, cu aplicarea cotelor în funcție de gen, vârstă, stare materială, starea de sănătate, prezența altor vulnerabilități.

Tabel 2. Distribuția interviurilor aprofundate

	Categoria respondenților	Nr. interviuri	Nr. respondenților
Domeniul sănătății			
1	Medici de familie	2	Mediu: rural - 1; urban -1;

2	ONG/OSC	5	Nivelul național - 3 Nivel regional: 2
Domeniul asistenței sociale			
3	Reprezentanți ai sistemului public de Asistență socială	4	Nivel național – 1 Nivel regional – 1 Nivel local – 2 asistenți sociali (rural/urban)
4	ONG/OSC	2	Nivel național – 1 Nivel regional – 1
Domeniul agro-alimentar			
5	Reprezentanți ai instituțiilor publice	4	Nivel național - 1 Nivel regional – 2
6	ONG/ asociații	3	Nivel național – 2 Nivel regional – 1
Domeniul educației			
7	Reprezentanți ai instituțiilor publice din domeniul educațional	8	Nivel național – 2 Nivel municipal – 5 Nivel local – 1
8	ONG/ asociații	1	Nivel regional

Studiul sociologic calitativ a avut drept scop cercetarea riscurilor de corupție și a factorilor ce ar putea diminua actele de corupție în următoarele sectoare: educație, asistență socială, sănătate și agro-alimentar.

Studiul calitativ a cuprins: 8 Focus Grupuri cu populația generală, beneficiari ai serviciilor și 29 interviuri aprofundate cu specialiști din sectorul public și reprezentanți ai sectorului asociativ. În total au fost intervievate 87 persoane.

Metoda „bulgărelui de zăpadă” a fost utilizată pentru selectarea participanților la discuțiile de grup. Criteriile de bază pentru selecție au fost: accesarea serviciilor de asistență socială în ultimul an și mediul de trai (a fost realizată o discuție de grup cu beneficiari/ solicitanți din mediul rural și altă discuție de grup cu cei din mediul urban). Criteriul eterogenității grupurilor a fost respectat datorită selecției respondenților după sex, vârstă și distribuția geografică pe regiuni: Nord, Centru și Sud.

Datele au fost colectate prin utilizarea ghidurilor de interviu adaptate fiecărui domeniu, de asemenea instrumentele de cercetare au fost adaptate pentru beneficiari/utilizatorii serviciilor și pentru specialiștii intervievați.

Discuțiile de grup au fost realizate online pe platforma Zoom, iar interviurile aprofundate au fost realizate „față-în-față”, prin telefon sau online, oferindu-se respondenților posibilitatea de a alege opțiunea cea mai convenabilă pentru ei.

Datele au fost colectate în perioada iunie – septembrie 2022.

Domenii selectate:

1. Constatările studiului calitativ prezintă o înțelegere aprofundată a atitudinilor, comportamentelor, interacțiunilor, evenimentelor asociate cu corupția, astfel constatările studiului reprezintă opinii și experiențe ale respondenților care nu pot fi generalizate;
2. Unii respondenți, preponderent specialiștii din sistemul public, au refuzat participarea la studiu sau au răspuns formal, dat fiind subiectul sensibil. De asemenea, în cadrul unor discuții de grup s-a constatat reticența unor respondenți, de a oferi mai multe detalii despre actele de corupție.

Pentru a analiza achizițiile publice din cele 4 sectoare selectate, au fost realizate 115 interviuri, la 80 dintre care au participat agenți economici cu o experiență în participarea la proceduri de achiziții publice de peste 5 ani. 75 companii, de obicei, participă la achiziții de valoare mare, în timp ce 30 prefera achizițiile de valoare mică. În același timp, 95 dintre respondenți consideră că vor mai participa la achiziții publice, iar 14 intenționează să renunțe la participarea la proceduri, iar 6 sunt convinse că nu vor mai participa deloc.



2. CARTOGRAFIEREA RISCURILOR DE CORUPȚIE. CONSTATĂRI

Participanții la studiu au enumerat câțiva factori de bază ai corupției indiferent de domeniul analizat:

- **Cultura/mentalitatea populației** – este înrădăcinat faptul că trebuie să oferi ceva în schimb pentru anumite servicii, inclusiv publice, pentru a avea acces, pentru o atitudine respectuoasă, pentru asigurarea calității etc. – „mulți oameni consideră că dacă o să dea niște bani medicului, ei o să fie mai sănătoși sau problema lor o să se rezolve mai repede.”
- **Salariile mici în sistemul public** – „noi toți suntem la limită, acest fapt îi determină pe cetățeni să caute alte posibilități de câștig”. Mai mulți specialiști au atenționat faptul că doar majorarea salariilor fără alte intervenții este inefficientă, exemplificând cazul din justiție.
- **Sistem nefuncțional de pedepsire a actelor de corupție** – „atât timp cât nu vor exista consecințe a actelor de corupție, acestea vor continua”.
- **Lipsa de informații, cunoștințe a solicitanților de servicii și dorința de a facilita accesul la anumite beneficii**, care sunt limitate, reprezintă factori esențiali de risc de corupere. În opinia unor specialiști există prestatori de servicii care intenționat prezintă, indică un traseu foarte lung pentru a beneficia de un anumit tip de serviciu, ca unele persoane să dea mită pentru a rezolva problema existentă mai ușor.
- De asemenea, **lipsa de proceduri, mecanisme clare și deciziile luate de o persoană sau un grup restrâns** de persoane sunt factori favorizanți ai corupției în toate domeniile.

Înainte de a purcede la descrierea și evaluarea riscurilor specifice celor patru domenii, urmează evaluarea acestor riscuri generale:

Categoria de riscuri	Descrierea riscului	Media punctajului	Probabilitatea materializării riscurilor	Media punctajului	Impactul negativ al riscului	Nivelul riscului
Riscuri generale	Toleranța tradițională față de corupție	3,15	<i>prezent ca fenomen sistemic</i>	3,15	<i>impact mediu</i>	Risc înalt
	Nivel scăzut de informare a beneficiarului	2,20	<i>prezent într-o anumită măsură</i>	4,35	<i>impact scăzut</i>	Risc moderat

Categoria de riscuri	Descrierea riscului	Media punctajului	Probabilitatea materializării riscurilor	Media punctajului	Impactul negativ al riscului	Nivelul riscului
Riscuri generale	Remunerarea inadecvată a muncii	3,20	prezent ca fenomen sistemic	6,40	impact mediu	Risc înalt
	Sistem nefuncțional de pedepsire a actelor de corupție	3,22	prezent ca fenomen sistemic	6,80	impact mediu	Risc înalt

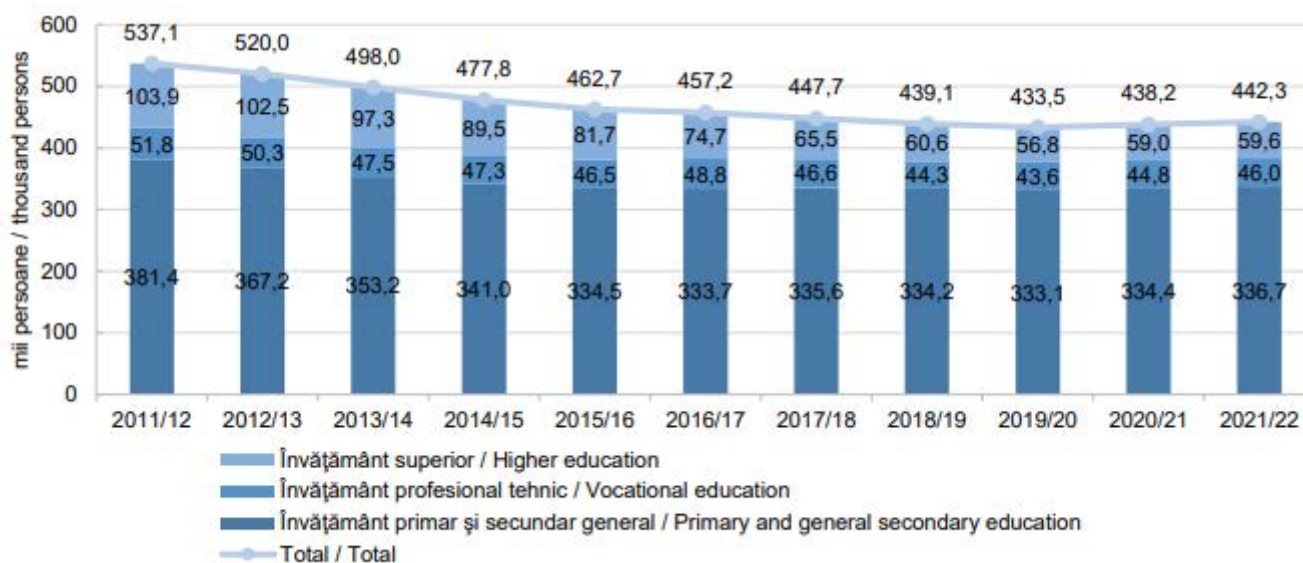
În continuare, sunt prezentate rezultatele identificării riscurilor de corupție pentru fiecare sector:

2.1 Cartografierea riscurilor de corupție în domeniul educației

În condițiile actuale, domeniul educației continuă să fie vulnerabil la fenomenul corupției, fapt confirmat și de rezultatele Studiului de evaluare a impactului Strategiei Naționale de Integritate și Anticorupție - Moldova 2021,²¹ conform căruia aproximativ 65% din populație consideră că există un nivel mediu sau ridicat de corupție în instituțiile de învățământ (dintre care 35% consideră că instituțiile de învățământ sunt corupte sau foarte corupte).

Conform Raportului Educația în Republica oar de Moldova (ediția anului 2022),²² la sfârșitul an.2021 în Republica Moldova activau 2829 instituții de învățământ, în care sunt încadrați 579,45 mii copii/elevi/studenți și 34,28 mii cadre didactice.

Figura 1. Dinamica numărului de elevi și studenți



²¹ Studiului de evaluare a impactului Strategiei Naționale de Integritate și Anticorupție - Moldova 2021.

²² Educația în Republica Moldova (ediția anului 2022)

Cheltuielile pentru educație reprezintă una dintre ramurile prioritare finanțate de guvern și se află pe locul 3 după ponderea lor în structura bugetului public național, după domeniile de protecție socială și ocrotire sănătății.

În perioada 2015-2021, ponderea cheltuielilor publice pentru învățământ în PIB a variat între 5,4 % și 6,3 %, cu o descreștere până la 5,5% în 2021. În același timp, ponderea cheltuielilor publice aferente învățământului în totalul cheltuielilor Bugetului public național a cunoscut pentru aceeași perioadă tendințe descrescătoare de circa 2 pp, de la 18,2 % în anul 2015 la 16,3 % în anul 2021. Deși în mărime absolută cheltuielile publice aferente învățământului au crescut constant (de la 8,462 mil. lei în 2015 până la 13,398 mil. lei în 2021), totuși investițiile realizate în ultimii ani nu au reușit să acopere necesitățile sectorului educațional.

Trendul menționat e valabil și pentru anul 2022, pentru care din bugetul de stat pentru învățământ au fost alocate 14 788,8 milioane lei, ceea ce constituie 5,8 % din PIB sau 15,4% din totalul cheltuielilor Bugetului Public Național.²³

Tabel 3. Cheltuieli pentru învățământ din bugetul public național

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
Cheltuieli și active nefinanciare în învățământ, milioane lei (în prețuri curente)	8 462,1	8 557,7	9 681,3	10 462,1	12 121,2	12 583,1	13 398,2	<i>Education expenditures and non-financial assets, million lei (in current prices)</i>
din total cheltuieli și active nefinanciare, %	18,2	17,7	17,8	17,6	18,4	17,2	16,3	<i>of the total expenditures and non-financial assets, %</i>
din PIB, % ¹	5,8	5,4	5,5	5,5	5,9	6,3	5,5	<i>of GDP, %¹</i>

¹PIB elaborat în conformitate cu metodologia SCN-2008 / GDP elaborated according to the methodology SNA-2008

Finanțarea insuficientă a sistemului de învățământ și implicit existență costurilor informale considerabile, pe care părinții trebuie să le acopere, afectează accesul nediscriminatoriu la educație. În special, sunt afectate familiile defavorizate socio-economic, care sunt nevoite să depună eforturi foarte mari și să prejudicieze bugetul familial, doar pentru a achita taxele informale sau formale. În consecință, apar și numeroase riscuri de corupție.

Funcționarea sistemului educațional presupune interacțiunea sistemică și de lungă durată între beneficiarii sistemului - circa 579,45 mii copii/elevi/studenti (precum și părinții acestora) cu 34,28 mii cadre didactice și manageri ai instituțiilor de învățământ.

La nivelul de interacțiune: **angajați din sectorul educațional cu beneficiarii acestuia**, inițiatori ai comportamentului corupt pot fi atât beneficiarii (părinții, elevii sau studenții), cât și reprezentanții instituției de învățământ (administrație, profesori). Beneficiarii încearcă să obțină note mai ridicate, o atenție sporită și/sau o atitudine mai bună, iar cadrele didactice și manageriale percep resursele financiare ale beneficiarilor drept o cale de soluționare a problemelor materiale ale instituției, dar și ca un posibil venit suplimentar pentru angajații instituțiilor de învățământ. Atunci când ambele părți sunt mulțumite de rezultat, cazurile de corupție nu sunt vociferate sau declarate oficial. Pe de altă parte, deoarece interesele, siguranța și reușita academică a copiilor și/sau elevilor sunt adesea în joc, raportarea problemelor de către beneficiari este percepută ca un pas extrem de riscant.

Din aceste considerente, chiar dacă articolul 35 (4) din Constituția Republicii Moldova spune că „învățământul de stat este gratuit”, realitatea resimțită de beneficiarii sistemului educațional nu corespunde prevederii Legii supreme. În Republica Moldova mulți părinți sunt puși în situația de a plăti pentru educația „gratuită” a copiilor lor, sub forma diverselor taxe informale (la înscriere/înmatriculare, fonduri de grupă/clasă, bani pentru cadouri cadrelor didactice, suplimente salariale, realizarea lucrărilor de reparație, dotarea cu tehnică, mobilier și/sau materiale didactice, etc.).

Totodată, educația este unul dintre cele mai bune exemple pentru a ilustra faptul că statisticile privind infracțiunile de corupție nu reflectă exact situația reală: chiar dacă părinții refuză să plătească bani la școală și consideră că, copilul lor nu are nevoie de sprijin suplimentar pentru a “unge roțile” în școală sau consideră că suma care trebuie plătită este excesivă - probabilitatea ca aceștia să raporteze astfel de cazuri este foarte limitată, în comparație cu alte sectoare, deoarece se tem să-și expună copiii la hărțuire.

Există și partea oficializată a taxelor din sistemul educațional, care a fost realizată prin intermediul asociațiilor obștești ale părinților. Aici ne referim la asociațiile obștești înregistrate oficial și care activează cu numeroase încălcări ale normelor legale, inclusiv condiționarea înscrierii în instituție prin aderarea la asociația părinților și plata cotizațiilor stabilite, lipsa transparenței utilizării fondurilor colectate, achitarea remunerațiilor suplimentare angajaților instituției, implicarea administrației instituției în gestionarea asociației de părinți, etc. Potrivit Studiului sociologic *Etica și integritatea academică în învățământul general*, practicile privind plățile efectuate de părinți în instituțiile de învățământ general sunt foarte diferite ca tip, mărime, mecanisme de colectare, frecvență etc. Fiecare instituție, în care se colectează bani, își stabilește propriile reguli, indiferent de faptul dacă plățile respective sunt colectate oficial sau neoficial, astfel, fiind stabilite condiționalități pentru respectarea dreptului la educație.

La nivelul de interacțiune: **persoane cu funcții de decizie din sectorului educațional cu angajații instituțiilor publice**, riscurile de corupție pot surveni din partea factorilor de decizie, aceștia având posibilitatea, dar și un mediu favorabil pentru comiterea unor abuzuri/ilegalități în aspecte ce țin de managementul personalului, gestiunea patrimoniului și bugetelor, dar și proceselor de achiziții publice. Acestea sunt condiționate, pe de o parte, de nivelul insuficient de integritate al managerilor și decidenților, cunoașterea insuficientă a cadrului legal și normativ, admisibilitatea încălcării tacite a prevederilor cadrului legal și normativ, etc. Pe de altă parte, perpetuarea riscurilor de corupție se datorează și monitorizării lacunare și insuficiente, de către organele responsabile ale statului, a faptelor de corupție, lipsa mecanismelor eficiente pentru identificarea și sancționarea comportamentului corupt, acceptarea tacită a situației existente la toate nivelurile sistemului educațional, dar și altor instituții ale statului.

Cadrul legal și politici anticorupție în sectorul educațional ce au fost analizate:

Sub aspect legal, domeniul anticorupție în sistemul educațional este reglementat de un șir de documente normative și legislative:

1. Strategia națională de integritate și anticorupție pentru anii 2017–2020²⁵
2. Planul sectorial anticorupție în domeniul educației pentru anii 2018-2020²⁶
3. Planul sectorial anticorupție în domeniul educației pentru anii 2022-2023²⁷
4. Legea integrității, nr.82/25.05.2017²⁸
5. Codul Educației,²⁹
6. Codul de etică al cadrului didactic³⁰

Studiile experților, investigațiile mass-media, cât și opiniile persoanelor intervievate atestă **un formalism și nivel redus de implementare a prevederilor legale ce țin de prevenirea corupției și cultivarea integrității în domeniul educației**, dar și lipsa sancțiunilor reale pentru încălcările care se raportează sau depistează.

În acest sens, sunt relevante constatările mai multor studii și cercetări privind implementarea politicilor anticorupție de către autoritățile publice din Republica Moldova:

- MEC a obținut cel mai scăzut scor la capitolul implementarea politicilor anticorupție dintre 12 APC monitorizate pentru perioada anilor 2018-2019. conform raportului Monitorizarea politicilor anticorupție în autoritățile publice centrale;
- În Raportul *Evaluarea inițiativelor ordinare anticorupție ale autorităților publice din Republica Moldova*³² MEC a obținut cel mai mic scor (36 puncte din 61 posibile) ca urmare a evaluării modului în care, în anul 2020, 9 instituții publice centrale au implementat politici anticorupție, stabilite de Planul de Acțiuni al SNIA. De menționat, că în cadrul evaluării date, la indicatorul „Neadmiterea manifestărilor de corupție și protecția avertizorilor de integritate” MEC a fost notat cu 0 puncte (din maxim 5 puncte posibile);
- Neimplementarea de către MEC a politicilor anticorupție este atestată și de CCRM, care în Raportul auditului asupra rapoartelor financiare consolidate ale Ministerului Educației și Cercetării încheiate la 31 decembrie 2021,³³ care menționează că „ministerul nu a identificat riscurile de fraudă și corupție și nu are prevăzute acțiuni de control privind prevenirea și detectarea fraudei și corupției” și că „ministerul nu a elaborat și aprobat Codul de etică, care să identifice valorile etice ale entității, să definească importanța acestora pentru realizarea sarcinilor și exercitarea imparțială și obiectivă a funcțiilor”.

²⁵ [Strategia națională de integritate și anticorupție pentru anii 2017-2020](#)

²⁶ [Planul sectorial anticorupție în domeniul educație pentru anii 2018-2020](#) (Prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr.241 din 24.12.2021 termenul de implementare a Strategiei naționale de integritate și anticorupție pentru anii 2017–2020 a fost prelungit până în anul 2023.)

²⁷ [Planul sectorial anticorupție în domeniul educație pentru anii 2022-2023](#)

²⁸ Legea integrității, nr.82/25.05.2017

²⁹ [Codul Educației](#)

³⁰ [Codul de etică al cadrului didactic](#)

³¹ [Monitorizarea politicilor anticorupție în autoritățile publice centrale, Transparency International Moldova, 2020](#)

³² [Raportul "Evaluarea inițiativelor ordinare anticorupție ale autorităților publice din Republica Moldova"](#)

³³ [Raportul auditului asupra rapoartelor financiare consolidate ale Ministerului Educației și Cercetării încheiate la 31 decembrie 2021](#)

Riscurile identificate în sistemul educațional au fost repartizate în 8 categorii, conform procesului (activității) în cadrul căreia aceste riscuri pot să apară și sunt prezentate în tabelele de mai jos:

Tabel 4. Riscuri de corupție aferente PROCESULUI DE ÎNMATRICULARE în instituțiile de învățământ general

Instituția de învățământ/ Autoritatea publică	Riscurile identificate
Instituții de învățământ general (inclusiv cele de învățământ preșcolar)	<ul style="list-style-type: none"> ■ solicitarea și primirea remunerațiilor ilegale pentru înmatricularea în instituțiile de învățământ general; ■ încălcarea procedurilor stabilite de înmatriculare în instituțiile de învățământ general (nerespectarea rândului sau districtului instituției, refuzul neargumentat la înmatricularea unor copii, favoritism); ■ evitarea/sabotarea utilizării sistemelor de înmatriculare online (e-școală și e-gradiniță);
Autoritate publică locală (primăria locală, consiliu local)	<ul style="list-style-type: none"> ■ condiționarea înmatriculării copilului/elevului în dependență de donațiile sau ajutorul material acordat instituției; ■ încălcarea procedurilor stabilite de înmatriculare în instituțiile de învățământ general (nerespectarea rândului sau districtului instituției, refuzul neargumentat la înmatricularea unor copii, favoritism).
Autoritate publică raională/municipală (OLSDÎ raionale și municipale, consilii raionale/municipale)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Monitorizare lacunară și insuficientă a procesului de înmatriculare în instituțiile de învățământ; ■ Lipsa de sancțiuni pentru încălcarea cadrului legal și normativ privind înmatriculare în instituțiile de învățământ general;
Autorități publice centrale (Ministerul Educației și Cercetării, Guvern, Parlament, CNA)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Cadru legal lacunar, ce nu reglementează toate aspectele procesului de înmatriculare în instituțiile de învățământ general; ■ Mecanisme de monitorizare lipsă sau slab dezvoltate;

Tabel 5. Riscurile de corupție aferente PROCESELOR DE INSTRUIRE, EVALUARE, EXAMINARE

Instituția de învățământ/ Autoritatea publică	Riscurile identificate
Instituții de învățământ general	<ul style="list-style-type: none"> ■ oferirea de instruiri suplimentare contra plată (meditații cu profesorul de la clasă); ■ solicitarea și acceptarea de plăți pentru servicii gratuite (grupa cu regim prelungit, ore extrașcolare); ■ organizarea de servicii comerciale în instituții de stat pe durata orelor de program (grupe „private”, spectacole de teatru, costume, servicii foto/video, etc.); ■ impunerea materialelor didactice suplimentare (cărți, caiete de lucru, seturi de materiale didactice, etc.); ■ fraude și favoritism în procesele de evaluare și examinare.
Instituții de învățământ profesional și superior	<ul style="list-style-type: none"> ■ fraude și favoritism în procesele de evaluare și examinare; ■ solicitarea și acceptarea de plăți pentru notarea la evaluări și teze; ■ elaborarea tezelor de către persoane terțe sau de personalul didactic; ■ plagiat; ■ eliberarea actelor de studii cu încălcarea procedurilor stabilite (studenți-fantomă, absențe de la studii, notare necorespunzătoare, etc.);

Tabel 6. Riscuri de corupție aferente MANAGEMENTULUI PERSONALULUI din sistemul educațional

Instituția de învățământ/ Autoritatea publică	Riscurile identificate
Instituții de învățământ general	<ul style="list-style-type: none"> ■ Condiții de eligibilitate lacunare pentru managerii instituțiilor de învățământ; ■ Caracterul formal al concursurilor la funcții manageriale;

Instituții de învățământ general	<ul style="list-style-type: none"> ■ Criterii subiective pentru evaluare în cadrul concursurilor la funcțiile manageriale din cadrul instituțiilor de învățământ; ■ Angajări fictive ale personalului; ■ Nerespectarea regimului de muncă; ■ Lipsa evidenței timpului de muncă pentru angajații care cumulează funcții, inclusiv în diferite instituții.
Autoritate publică raională/municipală (OLSDÎ raionale și municipale, consilii raionale/municipale)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Superficialitatea proceselor de verificare ce țin de managementul personalului;
Autorități publice centrale (Ministerul Educației și Cercetării, Guvern, Parlament, CNA)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Lipsa mecanismului de evaluare obiectivă a performanțelor managerilor instituțiilor de învățământ;

Tabel 7. Riscuri de corupție aferente RESPECTĂRII CODULUI DE ETICĂ

Instituția de învățământ/ Autoritatea publică	Riscurile identificate
Instituții de învățământ general	<ul style="list-style-type: none"> ■ organizarea și/sau susținerea tacită a colectărilor de taxe informale și formale; ■ acceptarea cadourilor din partea părinților, inclusiv și a celor financiare; ■ solicitarea și acceptarea de plăți pentru serviciile oferite gratuit din bugetul de stat (grupa cu regim prelungit, ore extrașcolare); ■ impunerea materialelor didactice suplimentare (cărți, caiete de lucru, seturi de materiale didactice, etc.); ■ acceptarea remunerațiilor suplimentare din partea asociațiilor de părinți; ■ gestionarea informală cu asociațiile de părinți; ■ constrângerea părinților pentru achitarea obligatorie a taxelor pentru asociațiile de părinți;

<p>Autoritate publică raională/municipală (OLSDÎ raionale și municipale, consilii raionale/municipale)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Evitarea aplicării sau aplicarea formală a sancțiunilor în cazul încălcării prevederilor Codului de Etică; ■ Activitatea ineficientă a Consiliilor de Etică; ■ Informarea insuficientă a angajaților instituțiilor de învățământ privind principiile de etică și integritate;
<p>Autorități publice centrale (Ministerul Educației și Cercetării, Guvern, Parlament, CNA)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Lipsa campaniilor de promovare a principiilor de etică și integritate în domeniul educațional; ■ Lipsa mecanismului eficient de monitorizare și asigurarea respectării Codului de etică a cadrului didactic.

Tabel 8. Riscuri de corupție aferente MANAGEMENTULUI INTERN ȘI GESTIONĂRII RISCURILOR

<p>Instituția de învățământ/ Autoritatea publică</p>	<p>Riscurile identificate</p>
<p>Instituții de învățământ general</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ lipsa paginilor web a instituțiilor de învățământ; ■ nepublicarea informațiilor cu privire la activitatea instituției; ■ activitate formală a comisiilor de etică; ■ capacități reduse de prevenire/control al riscului;
<p>Autoritate publică raională/municipală (OLSDÎ raionale și municipale, consilii raionale/municipale)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ ineficiența acțiunilor de control privind prevenirea și detectarea fraudei și corupției;
<p>Autorități publice centrale (Ministerul Educației și Cercetării, Guvern, Parlament, CNA)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Competențe insuficiente pentru prevenirea și sancționarea încălcărilor și ilegalităților;

Tabel 9. Riscuri de corupție aferente GESTIUNII PATRIMONIULUI ȘI BUGETELOR

Instituția de învățământ/ Autoritatea publică	Riscurile identificate
Instituții de învățământ general	<ul style="list-style-type: none"> ■ Utilizarea neconformă a resurselor financiare; ■ oferirea spațiilor de realizare a activităților educaționale din instituțiile de învățământ, în locațiune agenților privați; ■ oferirea de permisiuni pentru construcția pe teritoriul; ■ organizarea de servicii comerciale în instituții de stat pe durata orelor de program (grupe „private”, spectacole de teatru, costume, servicii foto-video, etc.);

Tabel 10. Riscuri de corupție aferente ACHIZIȚIILOR PUBLICE

Instituția de învățământ/ Autoritatea publică	Riscurile identificate
Instituții de învățământ general	<ul style="list-style-type: none"> ■ Planificarea defectuoasă a achizițiilor publice; ■ Specificațiile tehnice sunt concepute pentru a favoriza un anumit furnizor; ■ Descalificarea ilegală a unor ofertanți în scopul calificării ofertanților favoriți; ■ Abuz de putere în cazul recepției bunurilor/lucrărilor și serviciilor; ■ Încheierea contractelor directe;
Instituții de învățământ profesional	
Instituții de învățământ superior	
Autoritate publică raională/municipală (OLSDÎ raionale și municipale, consilii raionale/municipale)	
Autorități publice centrale (Ministerul Educației și Cercetării și instituțiile subordonate)	

Tabel 11. Riscuri de corupție aferente depunerii declarațiilor de avere și a conflictului de interese

Instituția de învățământ/ Autoritatea publică	Riscurile identificate
Instituții de învățământ general	<ul style="list-style-type: none"> ■ nedeclararea conflictelor de interese; ■ încălcarea regulilor de depunere a declarației de avere și interese personale; ■ neluarea măsurilor de asigurare a integrității în cadrul entităților publice.
Autoritate publică raională/municipală (OLSDÎ raionale și municipale, consilii raionale/municipale)	
Autorități publice centrale	

În continuare, sunt prezentate rezultatele evaluării riscurilor de corupție cu luare în considerare a probabilității materializării riscurilor și impactului negativ al riscului:

Tabel 12. Rezultatele evaluării riscuri de corupție

Categoria de riscuri	Descrierea riscului	Media punctajului	Probabilitatea materializării riscurilor	Media punctajului	Impactul negativ al riscului	Nivelul riscului
1. Riscuri de corupție aferente PROCESULUI DE ÎNMATRICULAR E în instituțiile de învățământ general (grădinițe și școli)	1. Solicitarea și primirea remunerațiilor ilegale pentru înmatricularea în instituțiile de învățământ general;	2,30	prezent într-o anumită măsură	3,96	impact mediu	Risc moderat
	2. Încălcarea procedurilor stabilite de înmatriculare în instituțiile de învățământ general (nerespectarea rândului sau districtului instituției, refuzul neargumentat la înmatricularea unor copii, favoritism);	2,40	prezent într-o anumită măsură	4,06	impact mediu	Risc moderat
	3. Condiționarea înmatriculării copilului/elevului în dependență de donațiile sau ajutorul material acordat instituției;	2,30	prezent într-o anumită măsură	4,06	impact mediu	Risc moderat
	4. Evitarea/sabotarea utilizării sistemelor de înmatriculare online (eșcoală și egradiniță);	2,09	prezent într-o anumită măsură	3,85	impact mediu	Risc moderat
	5. Lipsa de sancțiuni pentru încălcarea cadrului legal și normativ privind înmatriculare în instituțiile de învățământ general;	2,53	prezent într-o măsură semnificativă	4,47	impact mediu	Risc înalt

Categoria de riscuri	Descrierea riscului	Media punctajului	Probabilitatea materializării riscurilor	Media punctajului	Impactul negativ al riscului	Nivelul riscului
	6. Monitorizarea lacunară și insuficientă de către autoritățile responsabile a procesului de înmatriculare în instituțiile de învățământ;	2,72	prezent într-o măsură semnificativă	4,45	impact mediu	Risc înalt
2. Riscurile de corupție aferente PROCESELOR DE INSTRUIRE, EVALUARE, EXAMINARE	1. Oferirea de instruire suplimentare contra plată (meditații cu profesorul de la clasă);	2,67	prezent într-o măsură semnificativă	3,96	impact mediu	Risc înalt
	2. Organizarea de servicii comerciale în instituții de stat pe durata orelor de program (grupe „private”, spectacole de teatru, costume, servicii foto-video, etc.);	2,44	prezent într-o anumită măsură	4,02	impact mediu	Risc moderat
	3. Solicitarea și acceptarea de plăți pentru servicii gratuite (grupa cu regim prelungit, ore extrașcolare),	2,48	prezent într-o anumită măsură	4,21	impact mediu	Risc moderat
	4. Impunerea materialelor didactice suplimentare (cărți, caiete de lucru, seturi de materiale didactice, etc.);	3,00	prezent într-o măsură semnificativă	4,24	impact mediu	Risc înalt
	5. Fraude și favoritism în procesele de evaluare și examinare	2,63	prezent într-o măsură semnificativă	4,33	impact mediu	Risc înalt
	6. Solicitarea și acceptarea de plăți pentru notarea la evaluări și teze	2,24	prezent într-o anumită măsură	4,33	impact mediu	Risc moderat

Categoria de riscuri	Descrierea riscului	Media punctajului	Probabilitatea materializării riscurilor	Media punctajului	Impactul negativ al riscului	Nivelul riscului
	7. Elaborarea tezelor de către persoane terțe sau de personalul didactic;	2,50	prezent într-o anumită măsură	4,34	impact mediu	Risc moderat
	8. Plagiat	2,49	prezent într-o anumită măsură	4,30	impact mediu	Risc moderat
	8. Eliberarea actelor de studii cu încălcarea procedurilor stabilite (studenți-fantomă, absențe de la studii, notare necorespunzătoare, etc.);	2,47	prezent într-o anumită măsură	4,26	impact mediu	Risc moderat
3. Riscuri de corupție aferente MANAGEMENTULUI PERSONALULUI din sistemul educațional	1. Caracterul formal și lipsa de concurență reală în cadrul concursurilor la funcții manageriale	3,00	prezent într-o măsură semnificativă	4,58	Impact puternic	Risc foarte înalt
	2. Criterii subiective pentru evaluare în cadrul concursurilor la funcțiile manageriale din cadrul instituțiilor de învățământ	3,09	prezent într-o măsură semnificativă	4,70	Impact puternic	Risc foarte înalt
	3. Angajări fictive a personalului didactic și non-didactic;	2,67	prezent într-o măsură semnificativă	4,37	impact mediu	Risc foarte înalt
	4. Lipsa evidenței timpului de muncă pentru angajații, care cumulează funcții, inclusiv în diferite instituții	2,70	prezent într-o măsură semnificativă	4,44	impact mediu	Risc foarte înalt

Categoria de riscuri	Descrierea riscului	Media punctajului	Probabilitatea materializării riscurilor	Media punctajului	Impactul negativ al riscului	Nivelul riscului
	5. Nerespectarea regimului de muncă de către manageri și angajați;	2,63	prezent într-o măsură semnificativă	4,43	impact mediu	Risc înalt
	6. Lipsa mecanismului de evaluare obiectivă a performanțelor managerilor instituțiilor de învățământ;	3,00	prezent într-o măsură semnificativă	4,77	Impact puternic	Risc foarte înalt
	7. Criterii de eligibilitate lacunare pentru participării la concursurile pentru funcții manageriale	2,91	prezent într-o măsură semnificativă	4,77	Impact puternic	Risc foarte înalt
4. Riscuri de corupție aferente RESPECTĂRII CODULUI DE ETICĂ	1. Organizarea și/sau susținerea tacită a colectărilor de taxe informale și formale	2,91	prezent într-o măsură semnificativă	4,77	Impact puternic	Risc foarte înalt
	2. Acceptarea cadourilor din partea părinților și elevilor, inclusiv și a resurselor financiare;	3,30	prezent într-o măsură semnificativă	4,48	impact mediu	Risc foarte înalt
	3. Solicitarea și acceptarea de plăți pentru serviciile care se acordă gratuit din bugetul de stat (grupa cu regim prelungit, ore	2,80	prezent într-o măsură semnificativă	4,51	Impact puternic	Risc foarte înalt
	4. Acceptarea remunerărilor suplimentare din partea asociațiilor de părinți;	3,06	prezent într-o măsură semnificativă	4,58	Impact puternic	Risc foarte înalt
	5. Gestionarea informală sau prin persoane interpușe a asociațiile de părinți;	2,92	prezent într-o măsură semnificativă	4,56	Impact puternic	Risc foarte înalt

Categoria de riscuri	Descrierea riscului	Media punctajului	Probabilitatea materializării riscurilor	Media punctajului	Impactul negativ al riscului	Nivelul riscului
	6. Nerespectarea regimului de muncă de către manageri și angajați;	2,98	prezent într-o măsură semnificativă	4,80	Impact puternic	Risc foarte înalt
	7. Evitarea aplicării sau aplicarea formală a sancțiunilor în cazul încălcării prevederilor Codului de Etică;	3,02	prezent într-o măsură semnificativă	4,72	Impact puternic	Risc foarte înalt
	8. Lipsa campaniilor de promovare a principiilor de etică și integritate în domeniul educațional;	3,06	prezent într-o măsură semnificativă	4,70	Impact puternic	Risc foarte înalt
	9. Lipsa mecanismului eficient de monitorizare și asigurarea respectării Codului de etică a cadrului didactic.	3,10	prezent într-o măsură semnificativă	4,80	Impact puternic	Risc foarte înalt
5. Riscuri de corupție aferente MANAGEMENTULUI INTERN ȘI GESTIONĂRII RISCURILOR	1. Lipsa paginilor web a instituțiilor de învățământ;	2,50	prezent într-o măsură semnificativă	3,78	Impact mediu	Risc moderat
	2. Nepublicarea informațiilor ce țin de activitatea instituției;	2,62	prezent într-o măsură semnificativă	4,33	Impact mediu	Risc înalt
	3. Activitate formală a comisiilor de etică;	2,75	prezent într-o măsură semnificativă	4,45	Impact mediu	Risc înalt
	4. Lipsa sistemelor de colectare a feedbackului de la beneficiari;	2,79	prezent într-o măsură semnificativă	4,49	Impact mediu	Risc înalt
	5. Capacități reduse de identificare/prevenire/control al riscului;	2,90	prezent într-o măsură semnificativă	4,53	Impact puternic	Risc foarte înalt

Categoria de riscuri	Descrierea riscului	Media punctajului	Probabilitatea materializării riscurilor	Media punctajului	Impactul negativ al riscului	Nivelul riscului
	6. Ineficiența acțiunilor de control privind prevenirea și detectarea fraudei și corupției;	2,96	prezent într-o măsură semnificativă	4,84	Impact puternic	Risc foarte înalt
	7. Competențe insuficiente pentru prevenirea și sancționarea încălcărilor și ilegalităților;	2,79	prezent într-o măsură semnificativă	4,76	Impact puternic	Risc foarte înalt
6. Riscuri de corupție aferente GESTIUNII PATRIMONIULUI ȘI BUGETELOR	1. Finanțarea insuficientă și conform principiilor neclare a instituțiilor de învățământ;	2,93	prezent într-o măsură semnificativă	4,63	Impact puternic	Risc foarte înalt
	2. Finanțarea insuficientă și conform principiilor neclare a instituțiilor de învățământ;	3,00	prezent într-o măsură semnificativă	4,63	Impact puternic	Risc foarte înalt
	3. Favoritism în alocarea resurselor financiare pentru investiții;	3,04	prezent într-o măsură semnificativă	4,98	Impact puternic	Risc foarte înalt
	4. Delapidarea bunurilor destinate instituțiilor de învățământ;	2,93	prezent într-o măsură semnificativă	5,00	Impact puternic	Risc foarte înalt
	5. Oferirea spațiilor de realizare a activităților educaționale din instituțiile de învățământ, în locațiune agenților privați;	2,51	prezent într-o măsură semnificativă	4,42	Impact mediu	Risc înalt
	6. Utilizarea neconformă a resurselor financiare;	2,93	prezent într-o măsură semnificativă	5,02	Impact puternic	Risc foarte înalt
	7. Organizarea și prestarea serviciilor comerciale în instituții de stat pe durata orelor de program (grupe „private”, spectacole de teatru, costume, servicii foto-video, etc.);	2,70	prezent într-o măsură semnificativă	4,63	Impact puternic	Risc foarte înalt

În rezultatul evaluării riscurilor s-a stabilit că cele mai înalte riscuri sunt în următoarele domenii:

- **Respectarea codului de etică** - din 9 tipuri de riscuri identificate, 8 au fost evaluate cu calificativul „foarte înalt” și 1 risc cu calificativul „înalt”;
- **Managementul personalului** - din 7 tipuri de riscuri identificate, 4 au fost evaluate cu calificativul „foarte înalt” și 3 riscuri cu calificativul „înalt”;
- **Managementul intern și gestiunea riscurilor** - din 7 tipuri de riscuri identificate, 3 au fost evaluate cu calificativul „foarte înalt”, alte 3 riscuri cu calificativul „înalt” și 1 risc - cu calificativul „moderat”.

Luând în considerare faptul că procesele de depunere a declarațiilor de avere și interese sunt mai puțin cunoscute publicului larg, evaluarea riscurilor de corupție pentru acest domeniu a fost realizată ca urmare a analizei informației privind modul de completare și depunere a circa 3000 declarații de avere și interese, depuse în perioada anilor 2018-2021 de subiecții declarării, persoane angajate în cadrul Direcției Generale Educație Tineret și Sport din mun.Chișinău.

În cadrul analizei s-a stabilit existența deficiențelor în cadrul procesului de depunere a declarațiilor de avere și interese personale, fiind identificate și câteva tipuri de erori/lacune tipice:

- lipsa informațiilor privind veniturile obținute în perioada de declarare³⁴;
- admiterea erorilor mecanice în completarea datelor privind veniturile³⁵;
- dublarea/triplarea informației pentru fiecare sursă de venit³⁶;
- depunerea declarației cu depășirea termenului stabilit³⁷;
- eschivarea subiecților declarării de la obligația legală de a depune declarația de avere și interese personale³⁸ (în acest caz declarația a fost depusă în luna noiembrie 2021, ca urmare a depunerii de către societatea civilă a sesizării scrise privind nedepunerea declarației).

Ca urmare a analizei mai putem stabili și faptul că existența unor astfel de erori poartă un caracter frecvent și totodată, din partea instituției abilitate - ANI, nu există mecanisme, care să permită identificarea erorilor sau lacunelor admise la depunerea declarațiilor de avere și interese personale. Respectiv, o parte din declarațiile depuse conțin date eronate sau lacunare, dar ar putea exista și cazuri de neindicare premeditată în declarația de avere și interese personale a unor venituri sau bunuri mobile/imobile, obținute pe cale ilegală.

În procesul de evaluare a riscului și drept urmare a analizei întregului masiv de date disponibil, constatăm că factorii care determină apariția riscurilor de corupție aferente depunerii declarațiilor de avere și interese sunt prezenți într-o măsură semnificativă.

³⁴ [Declarație de avere și interese personale Argint Maria](#)

³⁵ [Declarație de avere și interese personale Babuc Nicolae](#)

³⁶ [Declarație de avere și interese persoanelor Daniela Garbuz](#)

³⁷ [Declarație de avere și interese personale Bragari Valentina](#)

³⁸ [Declarații de avere și interese personale Munca-Aftenev](#)

Totodată, reieșind din:

- lipsa unui mecanism de verificare primară a faptului depunerii declarațiilor de avere și interese personale;
- lipsa mecanismului de verificare a corectitudinii completării declarațiilor de avere și interese personale;
- disponibilitatea spre vizualizare a tuturor declarațiilor depuse;
- depunerea declarațiilor în format digital,

estimăm că riscurile de corupție aferente depunerii declarațiilor de avere și a conflictului de interese au un impact mediu.

Conform matricei de evaluare a riscurilor (Anexa 1) stabilim că avem un risc înalt de corupție pentru procesul de depunere a declarațiilor de avere și a conflictului de interese.

Analiza achizițiilor publice din sectorul educației

Deși există 2829 de instituții de învățământ active, doar 254 de entități desfășoară proceduri de achiziții prin sistemul de achiziții electronice MTender. Majoritatea fie efectuează achiziții de valoare mică, fie nu au un sistem contabil independent, iar achizițiile necesare sunt desfășurate de către departamentele de educație ale municipalităților. Cele 7, cele mai mari autorități contractante, semnează 72% din toate contractele de achiziții publice. Valoarea totală a contractelor atribuite prin proceduri desfășurate prin sistemul MTender în 2021 a fost de 944 milioane MDL. În Anexa 2 sunt prezentate statisticile agregate privind cele mai mari entități contractante din sfera educației, ce au atribuit contracte în 2021. Totuși, presupunând că aproximativ jumătate din achiziții nu sunt desfășurate prin sistemul Mtender, valoarea totală a contractelor din sistemul educațional din Moldova ar putea fi mai mare de 2 miliarde MDL (sau aproximativ 13,5% din bugetul total al țării pentru domeniul educației). Aproximativ 42% din toate contractele din acest domeniu sunt pentru lucrări de construcții, care, de fapt, sunt și cele mai predispuse la corupție, începând cu etapa de la planificare și până la etapa de implementare, datorită complexității sale. Alte 40,7% din contracte sunt pentru servicii de alimentație și catering, ce sunt standardizate, dar dificil de controlat/monitorizat la etapa de implementare a contractului.

În general, analiza pieței relevă faptul că Top 10 furnizori controlează aproximativ 40% din totalul livrărilor. În același timp, unii dintre cei mai mari furnizori au rate de succes foarte de ridicate, de la 60% la 90%, ceea ce ar putea fi un semnal de favoritism. Este de remarcat faptul că concentrările pieței în unele categorii de achiziții sunt ridicate - și anume în lucrări de construcții, aprovizionare cu alimente și servicii de catering (A se vedea Anexa 3. *Statisticile top furnizorilor în 2021*).

2.2 Cartografierea riscurilor de corupție în sectorul SĂNĂTATE

Riscurile de corupție la solicitarea serviciilor medicale au fost percepute ca fiind foarte înalte - „dacă te îmbolnăvești fără bani, nu faci nimic”, „nimeni nici nu se uită la tine”. Plățile informale în domeniul sănătății sunt atât de mult interiorizate, încât deseori respondenții percep ca fiind excepțională situația când li se oferă servicii medicale fără a fi nevoiți să achite suplimentar. „Mulțumirea” medicilor este percepută ca fiind o experiență firească, iar persoanele se indignează doar dacă au existat probleme de atitudine sau de calitatea prestării serviciilor, inclusiv după ce au achitat informal.

Cele mai mari riscuri de corupție sunt percepute în cazul **adresării la medicii specialiști și cei din instituțiile spitalicești**. Atât pacienții, cât și unii lucrători medicali au accentuat riscul sporit de corupție în **investigațiile și tratamentele oncologice**, profitându-se de vulnerabilitatea psiho-emoțională a familiei pacienților. De asemenea s-a menționat că personalul auxiliar, la fel, solicită plăți pentru îngrijire și menaj.

„Persoane care se afla la spitalul oncologic și mi-a spus că acolo fiecare mișcare costă bani. Adică, nu poți ieși din salon, că nu se permite. Îi dai infirmierei bani și îți aduce o sticlă cu apă. Din câte am înțeles, tot pasul costă bani. Mi se pare că nu se plătește atâta la medic, cât la personalul auxiliar.” (F, 32 ani, 2FG)

Cele mai frecvente situații, în care persoanele se pregătesc din timp și deseori vin cu inițiativa de a oferi plăți informale, se referă la nașterea copiilor și intervențiile chirurgicale. Câțiva respondenți au evidențiat că, teoretic, poți beneficia, în baza statutului de persoană asigurată medical, de unele intervenții chirurgicale, dar, la modul practic, fără plăți suplimentare vei fi neglijat de către personalul medical.

„Când ajungi la intervențiile chirurgicale, acolo e cea mai mare tragedie. Pentru că atunci când se ajunge la intervenții chirurgicale, majoritatea specialiștilor așteaptă să le dai bani, ca să fie operația reușită, ca să fie piciorul pus bine la loc, ca să vină medicul și să nu stai cu piciorul fracturat încă trei zile la întindere și doar apoi să-ți faci intervenția și tot așa. Când se ajunge la asemenea situații și persoana e mai dispusă să achite, pentru că simte durere, pentru că și viața lui e la mijloc. În astfel de cazuri e de dorit să mergi la instituțiile clinice private, pentru că acolo ai achitat suma de bani, ai intrat, toți se ocupă de tine în modul corespunzător.”(M, 40 ani, 1FG)

Deși nu a constituit subiectul acestui studiu, marea majoritate a respondenților au accentuat funcționarea defectuoasă a sistemului de asigurări obligatorii de asistență medicală. Cei mai mulți asociază „polița medicală” cu aflarea în staționar gratuită – „nu plătești patul, în rest trebuie să achiți”. În consecință, plățile informale pentru investigațiile medicale, achiziționarea de medicamente sunt procese firești, totodată, unii pacienți nu cunosc de beneficiile pe care le au ca persoane asigurate, iar acest context este fertil pentru oferirea plăților informale.

De asemenea, multe din persoanelor intervievate consideră că „polița” este doar o **formalitate și fără plăți suplimentare nu poți beneficia în RM de servicii medicale calitative** în baza statutului de persoană asigurată medical. În acest context, în opinia unor specialiști, plățile informale reprezintă o problemă, cauzele căreia se regăsesc în cadrul sistemului de sănătate, iar nesoluționarea acestor cauze determină plățile informale. Ne referim, în primul rând, la lipsa unor mecanisme clare privind serviciile ce sunt acoperite de polița de asigurare obligatorie de asistență medicală și serviciile care sunt finanțate din bugetul de stat, din bugetul public național, care include și asigurarea obligatorie de asistență medicală și acele servicii pe care trebuie să le plătească, de exemplu, persoanele asigurate CNAM.

Adresarea neprogramată la medic este un motiv de a oferi specialistului o „mulțumire” fie financiară, fie cadou. O altă situație în care persoanele asigurate medical sunt nevoite să plătească pentru servicii este lipsa biletelor de trimitere la unele analize, investigații medicale și/sau lista mare de așteptare. Lipsa de transparență a acestui proces creează un mediu favorabil în care specialistul poate programa procedura de diagnostic pe un termen foarte mare de așteptare sau printr-un itinerar anevoios, astfel, fiind determinate persoanele să achite informal pentru acces mai facil.

Alegerea specialistului, instituției medicale spitalicești și urgentarea spitalizării ca dată și timp, implică o gamă mai largă de situații în care pacientul alege să plătească informal pentru a avea acces la servicii medicale mai rapid și anume la cele pe care și le dorește, percepute ca fiind mai calitative.

„De exemplu pacientul a nimerit în spital la ora 8.00, este deja ora 13.00 și el nu este primit în nici o secție. Doar mai vine câte un medic să vadă cum este pacientul. Atunci este pus în situație să achite la cineva ca să se urgenteze, să nu se înrăutățească starea.” (IA, asistentă medicală, urban)

Neglijarea pacienților și atitudinea nerespectuoasă a cadrelor medicale față de aceștia reprezintă modalități frecvent utilizate pentru a stimula plățile informale. Deci, pacienții plătesc pentru o atitudine mai bună din partea cadrelor medicale.

Oferirea concediului medical (fără un motiv temeinic) sau unor certificate medicale sollicitate în diferite situații/circumstanțe sunt uneori inițiate de pacienți pentru a economisi timp, altele persoanele sunt constrânse de conjuncturi, precum condițiile precare de sănătate, să ofere mită.

„Când pacientul vrea o foaie de boală, se achită la medic, și eliberează un certificat pe 3-5 zile. Are nevoie de un certificat forma 027, la șoferie, la angajare la serviciu, la tabără. De fapt acestea (plățile) nu se solicită, pacientul vine cu propunerea. Zice că nu are timp să meargă prin policlinică să facă investigații, i se pare imposibil să o facă în mod legal...” (IA, asistentă medicală, urban)

„Sora mea are cancer. Ca să i se dea gradul de invaliditate, este obligată să treacă comisia medicală în fiecare an. Toți știu foarte bine că cancerul nu este tratabil, nu știu de ce este obligat omul să o treacă. După ce trece toată comisia aceasta raională prin chinuri și bani, trebuie să mai meargă și la Chișinău, la Spitalul Oncologic, să mai confirme nu știu ce. Un mecanism foarte dureros și foarte tâmpit. Dacă cancerul nu se tratează, de ce mai cereți bani din omul acesta? Eu nu înțeleg, atâtea comisii în fiecare an. Dacă vrei să-ți dea confirmarea pentru grad trebuie să dai o sumedenie de analize, pe care le faci cu plată uneori, pentru că nu ai îndreptare. E un mecanism atât de complicat. Trebuie să te duci cu un pachet de analize de la medicul de familie. Pe unele nu ți le dă. Așteaptă să îi pui bani pe masă, apoi ți le scrie pe toate”. (M, 40 ani, 1FG)

Oferirea certificatelor de vaccinare anti Covid-19 și a confirmării imunizării copiilor conform calendarului de vaccinare. Persoanele care sunt anti-imunizare, dar întâmpină anumite bariere în înscrierea copiilor în instituțiile de învățământ și/sau au fost constrânși de la locul de muncă, sau pentru a evita dificultăți de circulație peste hotarele țării, au ales să plătească pentru a li se confirma imunizarea fictivă.

„Din păcate, majoritatea părinților din ziua de astăzi nu au încredere în vaccinarea copiilor și din această cauză merg la medicul de familie, îi oferă o mită, ca să fie vaccinarea aceasta fictivă, ceea ce eu cred că e un risc.” (F, 27 ani, 1FG)

Tolerarea/ încurajarea actelor de corupție de către superiori, administrație din cadrul instituțiilor medicale. Sunt voci care consideră că aceste acte de corupție nu numai că sunt încurajate, dar că unii subalterni oferă o anumită sumă din plățile informale superiorilor acestora.

Insuficiența, lipsa cadrelor medicale - deși actele de corupție sunt perpetuate de dorința persoanelor de avea acces la un anumit specialist, cei din managementul instituției nu sunt fermi, duri, consecvenți în sancționarea specialiștilor care comit asemenea fapte unul din argumente fiind – „*alții mai buni nu avem*”.

În opinia celor intervievați accesul persoanelor la serviciile medicale este puternic influențat de a) posibilitatea financiară a pacienților de a oferi plăți informale și b) relațiile personale existente cu specialiștii din instituțiile medicale.

În opinia unor respondenți, costurile de adresare la serviciile medicale private nu diferă semnificativ de plățile informale care trebuie să le achiți în instituțiile de stat, doar că în instituțiile private plățile pentru serviciile medicale sunt transparente, actul medical calitativ, condițiile bune și atitudinea cadrelor medicale binevoitoare.

„Am avut o situație similară cu endocrinologul, care m-a îndreptat la Centrul Oncologic, la chirurg, fără ca măcar să dau o analiză. Am mers acolo, am stat în rând și chirurgul s-a mirat că am ajuns la el fără nici o analiză. Timp pierdut! De aceea e mai simplu și mai ușor să mergi la privat. Nici nu mai văd rostul să te duci la specialiștii de la stat cu plată, când ei trebuie să te consulte în baza poliței.” (F, 45 ani, 1 FG)

La nivel de medicină primară/medic de familie, în special în mediul rural, plățile informale sunt ne semnificative comparativ cu cele oferite medicilor specialiști și/sau celor din staționar.

În opinia respondenților, în domeniul sănătății, pe lângă plățile informale achitate de către pacienți pentru a beneficia de servicii medicale sunt scheme de corupție percepute ca fiind mai sofisticate care și mai mult afectează sistemul medical. Dintre acestea au fost menționate:

- Influențarea unor licitații de achiziționare a medicamentelor și echipamentelor medicale;
- Serviciile necesare în întreținerea și gestionarea instituțiilor medicale, cu accent pe servicii de reparație și dotarea instituției;
- Schemele stabilite între medici și sistemul farmaceutic, remunerarea medicilor pentru prescrierea anumitor preparate. În opinia unor specialiști sunt prescrise mai multe preparate, inclusiv adaosuri alimentare, care nu neapărat sunt necesare, eficiente în cazul tratamentului persoanei;
- Îndreptările nejustificate către investigații, analize la instituțiile private deoarece acestea sunt disponibile în instituțiile medicale publice sau aceste analize, investigații nu sunt necesare în cazul pacientului respectiv;
- Plata pentru accesarea în anumite funcții de conducere.

În continuare urmează rezultatele evaluării riscurilor identificate:

Categoria de riscuri	Descrierea riscului	Media punctajului	Probabilitatea materializării riscurilor	Media punctajului	Impactul negativ al riscului	Nivelul riscului
1. Riscuri structurale	Îndreptarea la specialist	2,00	prezent într-o anumită măsură	3,10	impact scăzut	Risc moderat
	Îndreptarea la investigații	2,20	prezent într-o anumită măsură	3,20	impact scăzut	Risc moderat
	Eliberări de rețete	2,40	prezent într-o anumită măsură	2,80	impact scăzut	Risc moderat
2. Riscuri sistemice	Deficit de resurse	2,20	prezent într-o anumită măsură	3,85	impact scăzut	Risc moderat
	Deficit de personal	2,80	prezent într-o măsură semnificativă	5,60	impact mediu	Risc înalt
	Urgentarea spitalizării ca dată și timp	2,90	prezent într-o măsură semnificativă	5,10	impact mediu	Risc înalt

Categoria de riscuri	Descrierea riscului	Media punctajului	Probabilitatea materializării riscurilor	Media punctajului	Impactul negativ al riscului	Nivelul riscului
3. Monopolul CNAM	Falsificarea statisticilor cu privire la volumul serviciilor prestate	2,20	prezent într-o anumită măsură	5,15	impact mediu	Risc înalt
	Neacordarea / simularea setului deplin de servicii / medicamente acoperite de asigurare	2,40	prezent într-o anumită măsură	5,40	impact mediu	Risc înalt
4. Alte riscuri	Nașterea copiilor și intervențiile chirurgicale	3,30	prezent într-o anumită măsură	2,10	impact foarte scăzut	Risc moderat
	Simularea vaccinării	2,10	prezent într-o anumită măsură	5,10	impact scăzut	Risc moderat

Respondenții au venit și cu o serie de recomandări întru reducerea riscurilor de corupție în domeniul sănătății.

Transparența privind serviciile și medicamentele disponibile gratuit pentru persoanele asigurate în conformitate cu Programul unic al asigurării obligatorii de asistență medicală. În opinia mai multor specialiști această informație ar trebui să fie accesibilă tuturor și ușor de accesat prin intermediul dispozitivelor digitale în fiecare instituție medicală.

„Corect ar fi ca persoana care se află în spital să cunoască dacă medicamentul este în spital. În general, optăm pentru date deschise, depersonalizate. Să zicem, pe un panou informativ ar exista un QR cod care ar permite vizualizarea listei de medicamente. Există și alte soluții tehnice care ar evita prăpastia creată între realitatea cetățeanului și schimbările sistemice.” (IA, reprezentant ONG)

În opinia unor respondenți dezvoltarea serviciilor medicale private a contribuit indirect la diminuarea plăților informale în instituțiile publice. Astfel persoanele care își permit financiar preferă să se adreseze pentru servicii medicale la instituții private, din mai multe motive, dar inclusiv și faptul că acolo nu se percep plăți informale.

Au fost voci care au remarcat ineficiența CNAM, din cauza monopolului acestora privind asigurarea medicală, în opinia lor existența unor companii de asigurare în sănătate private ar pune presiune pe eficientizarea serviciilor oferite de CNAM în baza Programului Unic. Unii participanți la studiu au sugerat chiar desființarea acestei instituții dat fiind faptul că cetățeanul asigurat medical nu beneficiază de servicii medicale calitative în baza acestui statut.

Analiza achizițiilor publice din sectorul sănătate

Achizițiile de medicamente, materiale și echipamente medicale sunt centralizate și se desfășoară de către Centrul pentru Achiziții Publice Centralizate în Sănătate (CAPCS). Pe parcursul anului 2021 au fost încheiate 11 161 contracte în valoare de 1 363 miliarde lei. În plus, CAPCS este transparent în publicarea planurilor de achiziție, dar și a specificațiilor tehnice și, de asemenea, efectuează consultări ale pieței înainte de anunțarea unei proceduri de achiziție. Cu toate acestea, planificarea achizițiilor pentru spitale, precum și monitorizarea implementării contractelor, reprezintă o provocare, dar și o multitudine de riscuri. Piața din Republica Moldova este destul de monopolizată – cei mai mari 5 furnizori semnează 85% din contractele de achiziții publice de medicamente. O situație puțin mai bună se atestă în cadrul achizițiilor dispozitive medicale – astfel, cei mai mari 5 furnizori controlează 46% din piața respectivă.

Alte 116 autorități contractante (spitale, Centre de sănătate la nivel raional, etc) au desfășurat achiziții prin sistemul MTender și încheiat contracte în valoare de 926 milioane MDL, în mare parte pentru achiziționarea medicamentelor, reactivelor și consumabilelor care, din anumite motive, nu erau centralizate (35,6%), servicii de alimentație și catering (18,9%), lucrări de construcții (15,4%), servicii de reparații auto (5%), petrol (4,1%), mobilier (2,3%) etc. De asemenea, la 20 de autorități contractante le revin 75% din cheltuielile totale (Anexa 4. *Statistica autorităților contractante*).

Pentru majoritatea loturilor se atestă o concurență foarte scăzută sau aceasta lipsește – astfel, în cazul a jumătate de contracte atribuite a fost un singur ofertant, 20% - 2 ofertanți, 16% - 3 ofertanți. În același timp, mulți ofertanți „competitivi” sunt descalificați, ceea ce permite autorităților contractante să selecteze ofertanți cu prețuri mai mari. Analiza achizițiilor desfășurate de către mai multe instituții arată că majoritatea contractelor sunt semnate fără a desfășura achiziții transparente prin sistemul MTender. De exemplu, la IMSP Centrul Național de Asistență Medicală Urgentă Prespitalicească, în primele șase luni ale anului 2022, doar 69 din 212 contracte au fost semnate prin desfășurarea procedurilor de achiziții competitive.

Acest sector de piață, în Republica Moldova, este destul de monopolizat - primii 5 furnizori obțin 85% din contractele pentru medicamente. O situație mai bună este în cazul achizițiilor de echipamente medicale, astfel primilor 5 furnizori le revin 46% din piață (A se vedea Anexa 5).

Deși mai multe proceduri desfășurate de către CAPCS pe parcursul anului 2021 au documentația de atribuire îmbunătățită, în cazul altor autorități contractante încă există specificații tehnice discriminatorii și prețuri majorate.

2.3 Cartografierea riscurilor de corupție în sectorul ASISTENȚĂ SOCIALĂ

Percepția generală, atât a populației, cât și a experților este că, în sectorul asistenței sociale, corupția este un fenomen mai puțin răspândit comparativ cu alte domenii, în primul rând pentru că solicitanții de servicii în acest domeniu sunt în mare parte persoane vulnerabile. În cazul asistenței sociale, în opinia celor intervievați, mai frecvente ar putea fi cazurile de favoritism în baza relațiilor personale. Câțiva respondenți au accentuat că asistenții sociali și lucrătorii sociali au salarii foarte mici și în acest context ar putea fi tentați, unii au menționat că

sunt „nevoiți” să identifice modalități pentru venituri suplimentare, cum ar fi un anumit procent din ajutorul social a unor persoane pe care „le-a ajutat” să beneficieze de anumite prestații sociale. Cu toate acestea în cadrul studiului nu s-a identificat nici un caz de acest fel.

„În viziunea mea, asistența socială nu e un domeniu atât de corupt, pentru că chiar deviza asistenței sociale denotă a ajuta oamenii. Poate asistenții sociali și caută o remunerare bănească, ca să poată să-și facă serviciul așa cum trebuie, pentru că, din câte cunosc, au și ei un salariu tare mizer.” (F, 30 ani, 3 FG)

Ajutorul social

Majoritatea respondenților au menționat faptul că, în ultimii ani, riscurile de corupție în acordarea ajutorului social s-au diminuat semnificativ, deoarece decizia de acordare a acestui suport nu se ia la nivel local sau, conform percepției respondenților, - „calculatorul decide”. Cu toate acestea, unii respondenți au declarat că, cunosc persoane care au o situație socio-economică bună și beneficiază de ajutor social, iar în opinia altor respondenți aceste fenomene s-au diminuat considerabil dat fiind faptul că „sunt controale și trebuie să întorci banii.”

„Depinde cum se completează ancheta, ancheta o face asistentul social de la Primărie care primește salariu și de aici apare întrebarea cine are dreptul ca să se adreseze ca să-i facă ancheta? El vrea face anchetă, vrea nu face, este de datoria lui să facă la fiecare care se adresează anchetă... Și depinde mult cum sînt completate anchetele, au fost cazuri când aveau mașină, tractor și primea și ajutor social. Lumea a fost și au scris plângere și a venit control de la raion și le-a șters.” (M, 59 ani, 4FG)

„Cred că unul dintre riscuri este completarea dosarului ceea ce ține de ajutorul social. E un risc mare, deoarece asistentul social când merge în vizită la persoană, el poate să fie ușor corupt în momentul în care bifează sau selectează toate bunurile pe care le deține familia respectivă. Cred că aici ar putea fi corupți.” (IA, asistent social, urban)

Unii respondenți consideră, însă, că procesul de acordare a ajutorului social este unul mai puțin transparent dat fiind faptul că, în unele cazuri, gospodării aparent cu aceeași stare socială și venituri beneficiază de ajutor social iar altele nu se încadrează conform criteriilor existente.

„La mine la serviciu este o văduvă cu copii și a primit ajutor social, chiar ea m-a sfătuit să merg să solicit. Ea primește, dar mie nu mi se acordă. Avem același salariu, tot doi copii la întreținere. Nu știu, cred că ea nu a vrut să spună ce a făcut, poate e cumetism ... de două ori m-am adresat (prima dată din propria inițiativă, iar a doua la îndemnul colegei). (F, 42 ani, 3FG)

Alți participanți la studiu au evidențiat faptul că lista persoanelor care beneficiază de ajutor social nu este una publică și unii din destinatari ascund faptul că au obținut acest suport, din acest motiv este dificil pentru respondenți să se pronunțe privind corectitudinea acordării ajutorului social. Fenomenul tănuirii faptului că beneficiazi de ajutor social a fost confirmat de

mai multe persoane cărora li s-a oferit acest suport, iar acest lucru se întâmplă în mare parte din două motive, pe de o parte valul de ură, blamare din partea unor membri ai comunității, iar pe de altă parte, riscurile ca cineva să-i denunțe privind starea socio-economică sau schimbarea statutului unuia dintre membrii familiei, cu referire, în special, la plecarea peste hotare la muncă a unuia dintre parteneri.

„Eu tot mă duc la raion și primesc banii pentru că în sat lumea este invidioasă. Eu apelez la asistentul social din sat, dar banii îi iau de la raion fiindcă în sat nu avem posibilitate doar la poștă trebuie să ne ducem și acolo se încep discuții. Soțul lucrează la Primărie, este angajat și oricum ceva nu le convine.” (F, 48 ani, 4FG)

„Dacă ar pune listele să vadă toți cât primesc ceilalți atunci ar fi scandal mare, război civil în toate satele. În sat primesc undeva 140 de gospodării, dar ei nu sunt toți vulnerabili, poate să fie 20-30 de familii vulnerabile care trebuie să primească nu și ceilalți. Sunt care au grad de invaliditate de gradul III și mai primesc și ajutor social.” (M, 59 ani, 4FG)

Un alt aspect vociferat este cel privind activitatea asistentului social, în unele localități asistentul social completează ancheta socială pentru toți cei care se adresează și informează populația că decizia de acordare a ajutorului social este luată automat în baza celor introduse, iar alți asistenți sociali refuză să completeze ancheta menționând, din start, că persoanele nu se vor încadra în criteriile de acordare.

Câțiva respondenți, în special persoane apte de muncă din mediul rural, beneficiari de ajutor social, declară că se simt hărțuiți de către asistenții sociali sau reprezentanții Oficiilor teritoriale de ocupare a forței de munca. În mare parte aceștia sunt îndemnați de funcționari să-și găsească un loc de muncă, însă modalitatea în care le transmit acest mesaj nu este întotdeauna potrivită și unii o interpretează ca solicitare de „mulțumire” pentru a avea o atitudine mai bună față de ei. De asemenea unii respondenți nu percep că sunt anumite cerințe pe care trebuie să le îndeplinească pentru a beneficia în continuare de ajutor social și că acest suport este unul temporar.

„De câte ori chiar mă duc la asistența socială să mă semnez mi se spune că asta este ultima lună sau gata nu te mai primim. Ajutorul pe care îl primesc, am copil care are epilepsie, în fiecare lună îmi trebuie 2-3 mii de lei și încă nu-mi ajunge pe medicamente... în fiecare lună eu trebuie să mă duc la dată ca să mă semnez și ei îmi spun că poate gata vă ajunge fiindcă este greu și la noi, adică diferite metode să ne convingă să renunțăm la ajutor social.” (M, 28 ani, 4FG)

„Ne duceam și ne semnam la birja muncii, ca să ne caute de lucru, am vrut ca să ne dea de lucru și nu ne-am prezentat o lună de zile și nu m-am semnat, și când am fost joi ca să mă semnez și mi-au spus că de acuma mi-au închis cererea că nu am fost să mă semnez la timp, și m-au scos de la ajutorul social...” (F, 35 ani, 4FG)

„Dacă pe soț îl scoate de la birjă mie mi se taie ajutorul social ca îngrijitor. Ei spun că lor nu le convine: „să vă ținem mult timp la birja muncii, trebuie să vă căutați de lucru ori trebuie să plecați la învățat”. Dar soțul cum să se ducă la învățat cu trei copii, soacra are pensie, dar cu trei copii și o pensie este foarte greu. Apoi trece o perioadă și sună iar asistentul social și-mi spune ca soțul să meargă din nou la birja muncii și tu vină și dă cererea la ajutor social.” (F, 36 ani, 4FG)

Ajutor pentru Perioada Rece a Anului (APRA)

În opinia celor intervievați, criteriile de includere a persoanelor pentru APRA sunt mai largi și pot beneficia o parte mai mare din populație. Respondenții nu percep că ar exista riscuri de corupție pentru solicitarea acestuia, ei mai degrabă percep o lipsă de informare a populației vulnerabile și deci în acest sens o adresabilitate redusă pentru acest beneficiu. În opinia unor respondenți, asistenții sociali ar trebui să se preocupe ca persoanele cele mai vulnerabile, cu referire în mare parte la vârstnici și persoanele cu dizabilități, să beneficieze de acest suport și nu doar persoanele care se adresează direct la ei.

Unii asistenți sociali au vociferat faptul că s-ar putea să existe cazuri de trafic de influență, când persoanele vulnerabile care solicită acest beneficiu sunt constrânse de circumstanțe să îndeplinească munci în interesul personal al asistenților sociali pentru ca aceștia să le faciliteze accesul la suport.

„Uneori se ia persoana dată la muncă și remunerată, și neremunerată, pentru a-i facilita beneficiul cerut. După părerea mea, asemenea situații se pot întâmpla, deoarece uneori abuzați de funcția pe care o ai, vrei să domini o persoană mai slabă ca tine. O pui în situația că tu o ajuți și ea te ajută.” (IA, asistent social, rural)

„Din experiența anterioară din diferite proiecte sociale prin localități, zvonurile pe care oamenii le lansau erau: relațiile de rudenie prin care erau favorizați, se spunea că persoana beneficiară de APRA face careva munci pentru asistentul social comunitar. Erau aceste zvonuri, dar evident că nu ai probe privind aceasta.” (IA, asistent social, urban)

Ajutor material/ umanitar/ donații

În opinia celor intervievați în distribuirea ajutoarelor umanitare, donațiilor, factorul uman a celor implicați (asistent social, primar etc.) este puternic reflectat de relațiile personale a acestora cu beneficiarii. Astfel, în aceste situații subiectivitatea predomină, unii participanți la studiu au menționat că reprezentanții autorităților publice locale, asistenții sociali îi pot îndemna pe unii vârstnici să apeleze la ajutorul copiilor – „sugerează să fie întreținuți părinții de către copii”, iar în cazul celor tineri li se face aluzie să muncească mai mult și să-și economisească veniturile.

În opinia unor respondenți sunt situații în care ajutoarele sunt distribuite doar după un anumit criteriu, cum ar fi numărul de copii, vârsta persoanei, gradul de dizabilitate și nu se analizează în complexitate vulnerabilitatea gospodăriei.

„Referitor la ajutorul material, niciodată nu am primit acest ajutor, dar o cunoscută de a mea care are vacă, porci, oi, au gospodărie mare, au avut și de vânzare animale, când a venit ajutorul material a venit mașina în ogradă la ei și s-au descărcat multe cutii. Eu când m-am dus și m-am adresat la asistentul social cu o întrebare: „De ce se spuneți că se dau la familii mai nevoiașe, dacă voi în același timp dați ajutoare la familii mai înstărite”... au spus că dau ajutoare la familiile care au 4 copii și mai mult.” (F, 36 ani, 4FG)

Un alt factor ce reflectă insistența de adresare la autorități: sunt persoane care solicită frecvent ajutor și acestora li se oferă, iar pe de altă parte sunt categorii mai vulnerabile care dacă au fost refuzate o dată, nu mai apelează după suport – *„dacă întâmpină careva greutăți, se gândesc că au fost refuzați prima dată, nici nu se adresează a doua oară.”*

Alte riscuri

În diferite contexte s-a menționat faptul că **solicitarea sau confirmarea gradului de dizabilitate** este un proces cu riscuri mari de corupție. Tergiversarea procesului de primire/confirmare a gradului de dizabilitate și riscurile de a primi un alt grad de dizabilitate decât cel meritat sau dorința de primi un grad mai sever de dizabilitate accentuează tendința de a oferi mită.

„Persoanele care au gradul de invaliditate doi și trei trebuie să treacă comisia în fiecare an pentru a le fi confirmat gradul. Ca să treacă mai repede și să le aprobe, dau 1000-2000 de lei și trec... La mine e pe viață, nu m-am confruntat cu așa ceva. Dar am auzit de la alte persoane că se practică.” (M, 44 ani, 3FG)

Riscuri de corupție apar și în cazul părinților neglijenți și/sau violenți, care ar trebui sancționați mai dur, iar pentru a se diminua aceste pedepse se mușamalizează ancheta.

„Când se fac comisii privind copiii aflați în dificultate sau când se petrec ședințele echipei disciplinare. Spre exemplu persoana despre care se discută problema, ca să nu fie trasă la răspundere aspru dar să presteze careva servicii fără a fi remunerată pe teritoriul localității.” (IA, asistent social, rural)

Un alt risc de corupție perceput este la **oferirea biletelor de tratament balneo-sanatorial**, există rânduri de așteptare de ani de zile, iar costurile pentru aceste bilete sunt mari și o bună parte din vârstnicii care au mare nevoie de tratament nu-și pot permite acest lucru. O respondentă a remarcat că în acest caz suma solicitată drept mită pentru a avea acces, a *„trece peste rând”* este mai mare, dar ei maxim își pot permite o *„mulțumire”* pe care recunosc că o oferă – *„nici nu am încercat să ofer bani... dai o cutie de bomboane poate așa din suflet pentru că te-ai odihnit bine și te-ai tratat, dar altceva nu. De bani nici nu poate să fie vorbă. Se poate o atenție, un fruct, o cutie de bomboane și asta este tot.” (F, 67 ani, 4FG)*

„Cei care sunt pensionari, cu grad de dizabilitate pot să corupă pentru favorizarea unei foi la sanatoriu. Aici tot ar putea să fie corupere. De exemplu, când copilul meu a avut o perioadă grad de dizabilitate, eu am solicitat să ni se dea o foaie la sanatoriu. Am solicitat să ni se ofere la Sergheevca să mergem, mi s-a spus neformal că acolo se duc doar copiii de medici, copiii de funcționari. Ei se duceau la sanatoriu și la mare, dar nu se ținea cont de necesitățile pe care le avea copilul nemijlocit.” (IA, asistent social, urban)

În cazul centrelor de reabilitare pentru persoanele cu dizabilități, azilurilor pentru persoanele în etate sunt cazuri de corupere inițiate de membrii familiei ca să i se ofere persoanei apropiate o instituție anume, un loc mai bun, îngrijire mai specială.

Oferirea statutului de îngrijitor personal și accesul la serviciile unui lucrător social sunt alte situații în care pot fi riscuri de corupție, deoarece solicitările sunt cu mult mai multe decât serviciile pe care le pot acoperi structurile teritoriale de Asistență Socială.

Dintre riscurile discutate, în opinia celor intervievați cel mai mult se îngrădește/ limitează accesul persoanelor care trebuie să beneficieze de servicii de asistență socială, situații în care există rânduri de așteptare, chiar dacă persoanele întrunesc toate criteriile pentru a putea beneficia de aceste servicii.

În cele ce urmează este prezentată evaluarea riscurilor identificate:

Categoria de riscuri	Descrierea riscului	Media punctajului	Probabilitatea materializării riscurilor	Media punctajului	Impactul negativ al riscului	Nivelul riscului
	Favorizarea beneficiarilor	1,10	prezent într-o măsură minoră	3,40	Impact scăzut	Risc scăzut
	Decizia de a aplica sau nu ancheta socială	1,80	prezent într-o măsură minoră	4,00	Impact scăzut	Risc scăzut
	Lipsă de informare a populației vulnerabile cu privire la eligibilitate	2,20	prezent într-o măsură semnificativă	3,80	Impact scăzut	Risc moderat
	Trafic de influență	0,50	prezent într-o măsură minoră	4,00	Impact scăzut	Risc moderat
Ajutor material/ umanitar/ donații	Factorul uman a celor implicați în gestionare	1,80	prezent într-o măsură minoră	3,30	Impact scăzut	Risc moderat
	Lipsă de informare a populației vulnerabile cu privire la eligibilitate	2,20	prezent într-o anumită măsură	4,20	Impact scăzut	Risc moderat
Alte riscuri	Tergiversarea procesului de primire/ confirmare a gradului de dizabilitate	3,90	prezent într-o măsură semnificativă	5,20	Impact mediu	Risc înalt
	Deficiența mecanismelor de oferire a biletelor de tratament balneo-sanatorial	2,85	prezent într-o anumită măsură	3,70	Impact scăzut	Risc moderat

Categoria de riscuri	Descrierea riscului	Media punctajului	Probabilitatea materializării riscurilor	Media punctajului	Impactul negativ al riscului	Nivelul riscului
	Deficitul de locuri în centrele de reabilitare / aziluri	2,80	prezent într-o anumită măsură	5,00	Impact mediu	Risc înalt

În opinia participanților la studiu, eforturile pentru reducerea riscurilor în sectorul asistenței sociale ar trebui concentrate pe câteva direcții: Informarea populației privind criteriile de acordare a diferitor prestații și suport social; mediatizarea mecanismelor de reclamații și adaptarea acestora așa încât acestea să poată fi accesate și utilizate ușor. De exemplu, legislația în domeniu și structurile create permit depunerea unor contestații ale deciziilor Consiliului Național pentru Determinarea Dizabilității și Capacității de Muncă la Consiliile de control⁴⁰, însă puțini oameni sunt informați despre acest proces și/sau au resursele necesare pentru a-l iniția, dar, mai ales lipsește, încrederea că problemele date pot fi soluționate.

În diferite contexte, specialiștii intervievați, dar și populația generală, au evidențiat faptul că modul în care se oferă ajutorul social, pe de o parte, susține unele categorii vulnerabile, dar, pe de altă parte, încurajează unele comportamente percepute ca fiind distructive (munca informală, dezinteresul de a se angaja, consumul de alcool etc.) astfel fiind cheltuit nejustificat banul public.

Totodată, s-a menționat că ar trebui să se reducă factorul uman în deciziile luate, după exemplul acordării ajutorului social și a ARPA. Astfel, sunt responsabili cei care elaborează cadrul normativ, cei care îl implementează și trebuie să existe un mecanism funcțional de evaluare a modului de acordare a acestor plăți. Unii specialiști au menționat că apariția Inspecției Sociale a diminuat din cazurile de favoritism la nivel local

2.4 Cartografierea riscurilor de corupție în sectorul Sectorul AGRO-ALIMENTAR

Acest domeniu este unul complex și cu numeroase situații de risc de corupție, dar despre care se discută cu dificultate, „cu jumătate de voce”, dat fiind faptul că la mijloc sunt de obicei interese economice, favoruri, dar și o neîncredere sporită în eficiența unor asemenea exerciții (studii) și mai ales în actul de justiție din RM.

Totuși din discuții au fost identificate câteva direcții prioritare cu riscuri accentuate de corupție:

- Tradițional, în sectorul agroalimentar, fenomenul corupției este asociat cu câteva nivele și funcții. În primul rând, ne referim la funcțiile și competențele specifice: reglementare, eliberarea certificatelor, supraveghere și controlul calității, fiind susceptibile riscurilor de corupție, în mod special, în cazul Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor (ANSA) și Agenția de Intervenție și Plăți în Agricultură (AIPA).

⁴⁰ Hotărârea Guvernului Nr. 357 din 18-04-2018 cu privire la determinarea dizabilității

- Tradițional, în sectorul agroalimentar, fenomenul corupției este asociat cu câteva nivele și funcții. În primul rând, ne referim la **funcțiile și competențele specifice: reglementare, eliberarea certificatelor, supraveghere și controlul calității**, fiind susceptibile riscurilor de corupție, în mod special, în cazul Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor (ANSA) și Agenția de Intervenție și Plăți în Agricultură (AIPA).
- În cazul ANSA, problemele de integritate apar tocmai când este vorba de **funcțiile de supraveghere și control, dar și în cazul controlului sanitar și veterinar**. În ceea ce privește AIPA, riscurile pronunțate apar în cazul funcțiilor de verificare a conformității criteriilor de eligibilitate pentru subvenții, cât și pentru funcția de control al utilizării mijloacelor conform destinației. Aceste domenii sunt istoric identificate și au stat la baza programelor de prevenire a corupției în acest sector.
- Imperfecțiunea mecanismelor de evidență și evaluare a cantităților creează un câmp favorabil **eschivarea agricultorilor de la plata impozitelor** (sunt declarate eronat cantitățile recoltate) **și a altor taxe de stat, angajarea, în mare parte, neoficială a lucrătorilor din acest sector**.
- **Lipsa mecanismelor de protecție a dreptului de proprietate a deținătorilor de cote de pământ**, fapt care lasă spațiu de manevră celor care arendează („lideri”) să abuzeze pe larg. Plata pentru arendă este formată nu prin mecanisme clare și comerciale, la formarea (decizia) beneficiului de regulă nimeni nu participă proprietarii de teren, iar plata pentru arendă este realizată în producție etc.
- **Accesul la granturi și subvenții**. La acest capitol au fost abordate 3 aspecte de bază: primul se referă la accesul la informație despre aceste oportunități, iar la acest capitol se atestă favoritism în baza relațiilor; al doilea cuprinde pregătirea dosarului și al treilea se referă la perceperea unor taxe informale, cunoscute ca „otkaturi” (de obicei 10-20% din sumele acordate), care pot ajunge la sume enorme.
- **Organele de certificare/ licențiere și control**. În acest domeniu este un haos, iar cei plătiți din banii publici ca să monitorizeze siguranța alimentară a populației sunt, de obicei, cei care solicită plăți informale pentru a acoperi anumite neconformități.
- **Lacune în procesul de achiziție a mărfii de la persoanele fizice** și în acest context identificarea unor soluții fictive pentru a legaliza achiziția de produse agricole. Utilizarea abuzivă a unor acte de identitate din partea unor intermediari a determinat tot mai multe persoane fizice să renunțe la această metodă de vânzare. Prin urmare vânzătorii își vor banii cash, fără alte responsabilități. Unii intermediari și-au deschis gospodării țărănești prin achiziționarea unor loturi de teren pe care le dau în arendă altor lideri agricoli, alții însă caută diferite modalități de a justifica aceste achiziții.

„Ceea ce e legat de achiziții se primește o dezordine mare, că se vinde marfa, de multe ori cereale, dar se întâmplă să fie și fructe, și legume. Nu e o metodă impusă de stat în acest domeniu ca să fie o ușurință între persoanele fizice și agenții economici. De ce astăzi aproape nimeni nu vrea să dea buletinul? Pentru că au fost amăgiți. Pe un buletin cineva a făcut 10-20 de vânzări. Că amendează Inspectoratul Fiscal, amendează pe întreprinderea care cumpără, dar mai departe de marfa pe care tu o ai, ce vine, certificate la Inspectoratul Fiscal, mai departe merg amenzi. Oamenii nici nu știu nimic și le vin amenzi și-i cheamă pe la Inspectoratul Fiscal. Toți anii aceștia probleme peste probleme... De nevoie trebuie să te gândești la o schemă cum să legiferezi acest lucru. 80% din vânzări sunt scheme merg pe șmecherii... Trebuie de gândit cumva să meargă achizițiile în așa mod, ca oamenii să nu aibă probleme și nici cumpărătorii care produc să nu aibă probleme. Aceasta e legat anume de Inspectoratul Fiscal și mai departe de gospodăria din sat, de primărie.” (M, 68 ani, comercializarea cerealelor, 6FG)

În opinia unor respondenți cele mai mari scheme de corupție în domeniul agro-alimentar, care afectează cel mai mult sectorul, se referă la **schemele de import și cele de export**. Aici sunt implicați politicieni, se face lobby la nivel legislativ, se face trafic de influență dat fiind faptul că sunt interese economice mari. În consecință producătorul autohton, în special agricultorii mici și mijlocii nu sunt protejați.

De asemenea, **neclaritățile din legislație privind responsabilitățile instituționale și alte aspecte** lasă loc de interpretare și, în consecință, pentru acte de corupție.

„Din punct de vedere legislativ nu avem un cadru legal foarte clar și corect, ne trimit de colo colo. Dacă am fost trimisă la primărie, acolo îmi spun că nu mă pot ajuta, dacă mă duc la minister, acolo zic că cadastru se ocupă de aceasta. Sunt foarte multe probleme și nu țin de noi. Corupția este peste tot.” (IA, reprezentant ONG)

Un alt aspect abordat în discuțiile de grup cu producătorii agricoli și alți agenți economici în domeniul agro-alimentar este favoritismul și protecționismul, asigurat pe criteriile politice, de rudenie, relații interpersonale. Astfel, agenții economici se pomenesc în condiții de concurență neloială. În aceste procese sunt avantajați agenții economici cu experiență în domeniu, care au reușit să-și formeze o rețea socială „de protecție”.

„O persoană care este la început de cale, are de exemplu 40 de hectare, el încearcă să facă irigare la pământ din râul care este din sat și are careva controale și probleme cu ecologia. Altă persoană care se ocupă de mai mulți ani și este o persoană pusă pe poziție nu are astfel de întrebări și nimeni nu-l împiedică ca să facă irigarea la pământ.” (M, 34 ani, producător agricol, 5FG)

„Noi avem controale frecvente și de la inspectoratul fiscal și de la ANSA...bănuiesc așa cum zice și colegul că este vorba de concurență și noi suntem niște băieți tineri și necunoscuți în acest domeniu de activitate până acum 3 ani de zile și ne-am băgat între „rechini” acolo unde sânt restaurante de ani de zile...” (M, 32 ani, producător agricol și antreprenor HoReCa, 5FG)

Riscurile de corupție apar ca urmare a dificultăților de reglementare determinate de eterogenitatea beneficiarilor, adică atunci când activitatea beneficiarilor mici (gospodarii țărănești) este reglementată de prevederi aplicabile entităților mari ("suntem producători mici, dar ni se cer condiții ca la o fabrică").

În opinia celor intervievați, cel mai mult sunt afectați de protecționism și interese socio-economice, cu referire la facilitarea importurilor, producătorii autohtoni.

În cele ce urmează sunt prezentate rezultatele evaluării riscurilor identificate:

Categoria de riscuri	Descrierea riscului	Media punctajului	Probabilitatea materializării riscurilor	Media punctajului	Impactul negativ al riscului	Nivelul riscului
Deficit (istoric) de evidență, protecție și control	Eschivarea de impozitare prin raportarea eronată a producției	3,90	prezent într-o măsură semnificativă	5,40	Impact mediu	Risc înalt
	Lipsa mecanismelor de protecție a dreptului de proprietate a deținătorilor de cote de pământ	4,80	prezent ca fenomen sistemic	7,80	Impact puternic	Risc înalt
	Angajări neoficiale a forței de muncă	4,10	prezent ca fenomen sistemic	7,00	Impact puternic	Risc înalt
Riscuri aferente anumitor funcții și competențe specifice	ANSA - supraveghere și control	3,10	prezent într-o măsură semnificativă	3,80	Impact scăzut	Risc moderat
	AIPA - în cazul funcțiilor de verificare conformității criteriilor de eligibilitate pentru subvenții	3,15	prezent într-o măsură semnificativă	3,70	Impact scăzut	Risc moderat
Accesul producătorilor la piețe și rețele	Lacune în procesul de achiziție a mărfii de la persoanele fizice	2,70	prezent într-o anumită măsură	3,20	Impact scăzut	Risc moderat
	Coruperea managerilor rețelelor de magazine	1,30	prezent într-o măsură minoră	2,00	Impact foarte scăzut	Risc moderat
Accesul la granturi și subvenții	Accesul la informație despre oportunități	2,50	prezent într-o anumită măsură	2,00	Impact foarte scăzut	Risc moderat

Categoria de riscuri	Descrierea riscului	Media punctajului	Probabilitatea materializării riscurilor	Media punctajului	Impactul negativ al riscului	Nivelul riscului
	Dificultăți în pregătirea dosarului pentru producătorii mici	3,30	prezent într-o măsură semnificativă	5,40	Impact mediu	Risc înalt
	Taxe informale	1,10	prezent într-o măsură minoră	4,00	Impact scăzut	Risc moderat

În scopul reducerii riscurilor în sectorul agro-alimentar participanții la studiu au vociferat câteva sugestii pentru reducerea riscurilor de corupție în domeniul agro-alimentar. Acestea pot fi sistematizate în următoarele categorii.

- **Schimbări legislative** – pe de o parte modificări legislative, adaptarea cadrului normativ care ar determina agricultorii să plătească taxe și impozite, pe de altă parte politici de protecție a producătorului autohton față de importuri.

„În RM sunt gospodăriile țărănești care gestionează și 2000 de hectare. Impozitul pe venit la gospodăria țărănească este 7% iar la SRL este 12% ce ține de domeniul agro-alimentar. Sunt 5 % diferență, la toate guvernele eu am spus că trebuie de schimbat. Ministerul Economiei a început, dacă nu greșesc, procedura dată să le modifice din gospodăriile țărănești în SRL sau întreprinderi individuale.” (IA, reprezentant instituție publică)

„De exemplu, noi producem brânza, nu avem autorizație pentru a putea produce brânza. Autorizația nu ni se dă. Nu știu cum este făcută legea, dar nu ni se dă autorizația. Noi ca să facem brânză avem nevoie să respectăm condiții ca de fabrică. Noi suntem producători mici, noi nu putem să avem producție de fabrică. De ce eu trebuie să am cerințe ca pentru fabrică dacă eu nu am fabrică și nu fac tot anul brânză, fac 5 luni. De ce să plătesc bani pentru atâtea analize, să dau atâtea kilograme de brânză pentru ele. Analizele sunt foarte costisitoare. Statul nu s-a gândit la noi, micii producători. Tot ceea ce se face se vinde la negru... respectiv nu poți fără mită” (IA, producător agricol)

- **Funcționarea justiției și respectarea legislației** este unica șansă, în opinia unor respondenți, să se facă schimbări sistemice într-un domeniu în care dacă încerci să fii corect nu ești competitiv în comparație cu colegii din domeniu care folosesc alte metode pentru a obține anumite beneficii. Câțiva antreprenori au vociferat că unele practici coruptibile sunt învățate de la unii la alții.

„Peste tot, [cei, n.r.] care au cunoscuți își rezolvă întrebările într-un fel sau altul, mită a fost și o iau și o să o ia în continuare... Fiecare nu vrea să spună din noi și nu vrea să recunoască că ele au fost (acte de corupție) și dacă probabil nu o să dai și nu o să te împărțești nu o să primești. Acestea sunt legile vieții și în primul rând trebuie să lucreze legile de stat, să fie o justiție puternică prin care s-ar teme fiecare să-i propună cuiva că iată de la această proporție de lucru se face în așa formă și mie și ție.” (M, 70 ani, producător agricol, 5FG)

- **Sistem indirect de evaluare și monitorizare a veniturilor și bunurilor** - după modelul similar de verificare a integrității funcționarilor publici. S-a menționat necesitatea evaluării unor antreprenori, lideri agricoli, dar și a managerilor responsabili de achiziții din cadrul entităților private.

Analiza achizițiilor publice din sectorul agro-alimentar

În vederea realizării unei analize a procedurilor de achiziții publice din sectorul agroalimentar, am selectat coduri CPV, și nu autorități contractante. În acest sens, au fost evaluate două diviziuni: 03 - Produse agricole, de fermă, de pescuit, de silvicultură și produse conexe; și 15 - Alimente, băuturi, tutun și produse conexe. În 2021, 391 de autorități contractante au atribuit aproximativ 730 milioane lei unui număr de 190 de furnizori, pentru 13692 de loturi, prin sistemul de achiziții electronice MTender. Majoritatea achizițiilor sunt pentru bunuri simple și standardizate. Celor mai mari 20 de autorități contractante le revin 54% din valoarea atribuită, cu excepția DGETS, care a desfășurat 26,6% din achizițiile din acest sector în 2021 (A se vedea Anexa 6).

Aproape 50% dintre contracte au depășit bugetul planificat și 69,6% dintre ofertanții intervievați au menționat că una dintre problemele din acest sector este că „valoarea estimată este mai mică decât cea reală de pe piață”. În același timp, analiza detaliată a prețurilor prin MTender arată diferențe mari de prețuri. De exemplu, cartofii în 2021 au avut un preț de achiziție de la 2,49 MDL până la 7,99 MDL pe kilogram. Mai mult, prețurile raportate prin MTender s-ar putea modifica, deoarece sistemul nu are un modul de contractare și implementare a contractelor.

În timp ce subiectul achizițiilor este simplu și piața împărțită, concurența în achiziții publice în acest domeniu este extrem de redusă - 57% din contractele atribuite au doar 1 sau 2 ofertanți. O astfel de situație ar putea dovedi feedbackul furnizorilor cu privire la specificații complexe și cerințe inadecvate, cu scopul de a favoriza anumiți ofertanți.

57% din toate loturile atribuite sunt desfășurate de către autorități contractante care operează în domeniul educației și sănătății. Astfel, combaterea riscurilor de corupție în aceste sfere va avea un impact și asupra achizițiilor din sectorul agroalimentar.

În timp ce cei mai mari 20 de furnizori controlează 74% din piață, alte 164 de companii furnizează bunuri cu o valoare contractuală cuprinsă între 10 mii lei și 8 milioane lei (A se vedea Anexa 7).

Cel mai des întâlnite riscuri în achizițiile publice din sectoarele selectate sunt următoarele:

Planificare defectuoasă – planificarea financiară defectuoasă (valoarea estimată fiind fie mai mică, fie mult mai mare decât cea de pe piață), planificare defectuoasă din punct de vedere cronologic și, deci, fără a lua în considerare prețurile sezoniere (de ex. în sect. agro-alimentar)

Specificațiile tehnice sunt concepute pentru a favoriza un anumit furnizor – elaborarea, în mod deliberat, a specificațiilor tehnice inadecvate, fie prea generale, fie prea restrânse, cu scopul de a facilita atribuirea contractului unui ofertant favorizat.

(Des)calificare ilegală - descalificarea ofertanților indezirabili sau calificarea ofertanților favoriți care nu corespund criteriilor de calificare și selecție.

Abuz de putere în cazul recepției bunurilor/lucrărilor/serviciilor - acceptare de bunuri/lucrări/servicii cu o calitate/cantitate inferioară/mai mică, comparativ cu cea specificată în caietul de sarcini, din partea ofertanților favorizați sau crearea de obstacole în timpul recepționării acestora în cazul furnizorilor nedorți.

Contracte directe - selectarea ofertanților fără nicio concurență creează un risc semnificativ de a combina toate vulnerabilitățile menționate mai sus (ex. cumpărarea de laptopuri vechi de la furnizor, stocuri vechi la prețuri mai mari decât cele de pe piață, dar semnarea actelor de predare-primire unde menționează hardware modern).

Identificarea cererii - spitalele sau programele naționale ar putea selecta în mod deliberat bunuri care sunt monopolizate, protejate prin brevet, dar și costisitoare, pentru a favoriza anumiți furnizori/producători. Acest lucru ar putea fi susținut și de o companie ce controlează o mare parte a pieței.

Corupția la etapa livrării către beneficiar/pacient - deși medicamentele ar putea fi disponibile, medicii ar putea să nu le ofere pacienților gratuit, cerând mită sau vânzându-le prin farmacii „proprii” sau pe piața neagră.

NB! Nu percepem coluziunea ca un risc de corupție prin natura sa, deși, în cazul achizițiilor de servicii de asistență medicală în Republica Moldova, acest risc este destul de mare, fapt datorat monopolizării pieței.



3. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

În vederea reducerii riscurilor de corupție, pentru toate domeniile au fost evidențiate următoarele sugestii:

- Informarea populației privind drepturile și obligațiile acestora;
- Stabilirea unor sisteme funcționale de reclamații;
- Sancționarea celor care oferă și primesc mită, respectarea legislației – „cunosc oameni care de o viața cu mita au trăit și și-au făcut casă și de toate”. În opinia unor specialiști, ar trebui sancționați inclusiv managerii care tolerează acțiunile de corupție și cei care ar trebui să asigure procesul de evaluare și monitorizare a calității serviciilor prestate;
- Digitalizarea maximă a serviciilor astfel ca să se reducă factorul uman. Mai mulți respondenți consideră că anume pe această soluție trebuie să se insiste;
- Accent sporit pe etica și deontologia profesională în instituțiile de învățământ, dar și celelalte instituții ale statului;
- Implicarea mass-mediei în sensibilizarea populației privind consecințele actelor de corupție.

Mai mulți funcționari publici ne-au declarat că, în cadrul instituțiilor, există mecanisme interne anticorupție, cum ar fi registre de declare a bunurilor primite, declarații de conformitate, teste de integritate, monitorizare din partea unor instituții din RM sau parteneri externi.

3.1. Concluzii și recomandări pentru domeniul educației

Majoritatea riscurilor de corupție identificate în acest studiu sunt riscuri cu prezență semnificativă în mediul educațional, datorită faptului că autoritățile, pe durata a zeci de ani, au acceptat tacit și chiar promovat fenomenul corupției, inclusiv pentru a compensa finanțarea insuficientă alocată sistemului educațional, prin resursele financiare colectate informal sau formal de la părinți. Sub aspect instituțional, riscurile de corupție se manifestă la toate nivelele și în toate tipurile de instituții din sistemul educațional, dar cel mai des - în instituțiile de învățământ general.

În acest context, nu putem afirma că în Republica Moldova „învățământul este gratuit”, odată ce părinții, ai căror copii trec pragul unei instituții de învățământ, sunt supuși sistematic presiunilor colectărilor de bani.

Totodată, tânăra generație este expusă influenței factorilor de corupție chiar în mediul în care se află zi de zi, ani la rând, iar aceste experiențe le formează comportamente și valori cu care intră în viața matură. Ca urmare, tinerii vor replica în activitatea sa profesională și socială comportamente lipsite de integritate, pe care le-au avut drept model de pe băncile școlii, colegiului sau universității. Concluziile date își găsesc confirmare și în Analiza Strategică realizată de către CNA,⁴² conform căreia, 55 % din subiecții coruperii pasive, coruperii active și traficului de influență constituie persoane cu vârsta cuprinsă între 18-39 ani.

Pentru a combate acest flagel social, se cere imperativ să creștem generații de copii și elevi, care să perceapă corect acest fenomen, să-i conștientizeze pericolul pentru societate, să se formeze ca personalități integre cu responsabilitate față de sine și comunitatea din care fac parte.

Misiunea mediului educațional este să ofere modele de comportament corect și integru, să construiască valori și să formeze poziția civică a elevilor împotriva corupției.

Concluzii:

În contextul în care acțiunile și eforturile anterioare de diminuare a fenomenului de corupție în domeniul educațional nu au adus rezultatele așteptate, considerăm necesară schimbarea abordării, dar și a atitudinii, pentru a identifica și implementa seturi noi de acțiuni anticorupție și implementarea acestora. În cadrul noii abordări, în primul rând e necesar să ne focusăm pe beneficiarii sistemului educațional (părinți, elevi, studenți), ori anume ei sunt cea mai veridică sursă privind climatul de integritate și eficiența măsurilor anticorupție implementate în instituțiile de învățământ.

Totodată, pentru o mai bună înțelegere a proceselor și factorilor, care împiedică realizarea progreselor în lupta cu corupția din sectorul educației, aceștia au fost divizate pe 3 arii de intervenție, după cum urmează

Aria de intervenție 1: informarea părților implicate și prevenirea riscurilor de corupție:

Concluzia 1: Nivel de informare redus privind corupția și comportamentele lipsite de integritate din sectorul educației:

- mesajele privind prevenirea și combaterea corupției sunt sporadice, formale, neconvingătoare și fără continuitate;

⁴² Common Procurement Vocabulary https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/phg_vocabularul_achizitii_publice.pdf

- ❑ lipsa ghidurilor și/sau altor materiale de informare, care să explice elevilor și părinților cum pot evita situațiile de corupție și practicile lipsite de integritate;
- ❑ informarea părinților la tema anticorupției se realizează prin intermediul angajaților sistemului educațional, calitatea mesajelor, tipul de informații și modul de prezentare a acestora fiind strict la discreția cadrelor didactice și a managerilor de instituții;
- ❑ lipsa mecanismelor de verificare a nivelului de cunoaștere a Codului de Etică a cadrului didactic de către cadrele didactice și managerii instituțiilor de învățământ;
- ❑ în programele de studii pentru specialitățile Științe ale educației lipsesc module obligatorii privind anticorupția, dar și Etică și integritate în educație;
- ❑ transparența instituțională redusă privind disponibilitatea datelor publice și a informațiilor ce țin de integritate și anticorupție.

Concluzia 2: Nivelul scăzut de implementare a politicilor anticorupție - Ministerul Educației și Cercetării are cele mai scăzute performanțe în procesul de implementarea politicilor anticorupție dintre autoritățile publice centrale ale Republicii Moldova;

Concluzie 3: Accesul în funcția de director a instituțiilor de învățământ general a managerilor, care au comis fapte de corupție sau manifestă comportament lipsit de integritate;

Concluzia 4: În procedurile de evaluare a cadrelor didactice, cât și în criteriile de eligibilitate pentru participarea la concursurile la funcția de manageri ai instituțiilor de învățământ nu se regăsesc criterii ce țin de integritate;

Concluzie 5: Finanțare insuficientă și cu responsabilități descentralizate ale sistemului educațional și lipsa criteriilor clare de alocare echitabilă a resurselor financiare pentru proiecte investiționale către instituțiile de învățământ de toate nivelurile.

Aria de intervenție 2: identificarea precoce și localizarea riscurilor de corupție:

Concluzia 6: Lipsa subdiviziunilor specializate anticorupție în cadrul MEC, precum și lipsa liniei specializate anticorupției la MEC, cu toate că acesta urma să fie implementată ca urmare a realizării PA al SNIA pentru anii 2018-2020;

Concluzia 7: Lipsa responsabilității instituțiilor pentru implementarea incompletă și/sau ineficientă a politicilor anticorupție;

Concluzia 8: Mecanisme insuficiente și ineficiente de identificare și raportare a cazurilor de corupție sau comportamentelor lipsite de integritate în învățământul general;

Concluzie 9: Mecanisme insuficiente/nelucrative de monitorizare și asigurare a bunei funcționări a sistemelor informaționale digitale, cât și a calității și veridicității informației prezentate în acestea:

- SIME;
- E-grădiniță;
- declaratii.ani.md;

Aria de intervenție 3: combaterea corupției

Concluzia 10: Mecanisme ineficiente și insuficiente de examinare a plângerilor privind actele de corupție și comportament lipsit de integritate, lipsa finalității și sancțiunilor pentru cazurile de corupție sesizate.

Concluzia 11: Mecanisme insuficiente și ineficiente de cooperare inter-instituțională în domeniul prevenirii și combaterii corupției și lipsa sancțiunilor reale pentru cazurile de corupție și încălcare a Codului de Etică a cadrului didactic.

Recomandări:

Principalele recomandări pentru diminuarea riscurilor de corupție pe care le propunem, la fel ca și concluziile sunt divizate pe 3 domenii:

Aria de intervenție 1: informarea părților implicate și prevenirea riscurilor de corupție:

Recomandarea 1: realizarea sistematică de către autoritățile publice a campaniilor de informare și sensibilizare în domeniul anticorupție și integritate, conform unui plan stabilit la nivel național;

Recomandarea 2: creșterea gradului de educație anticorupție a actorilor sistemului educațional (profesori, elevi, părinți) prin elaborarea și diseminarea ghidurilor anticorupție, care să ajungă la fiecare părinte/elev; plasarea informațiilor relevante pe panourile informative și pe paginile web ale instituțiilor de învățământ;

Recomandarea 3: creșterea gradului de educație anticorupție a cadrelor didactice și managerilor instituțiilor de învățământ prin instruirii anuale (cu ajutorul modulelor e-learning în domeniul anticorupție și integritate), cu verificarea obligatorie a cunoștințelor obținute; includerea în programul de studii pentru specialitățile Științe ale educației module obligatorii privind anticorupția, dar și Etică și integritate în educație;

Recomandarea 4: includerea obligatorie a criteriilor de integritate pentru candidații la funcțiile de manageri ai instituțiilor de învățământ și în procesele/activitățile de evaluare a cadrelor didactice;

Recomandarea 5: digitalizarea sectoarelor cu risc înalt și foarte înalt de corupție – procesul de înmatriculare la școală și grădiniță, agenda electronică, sisteme de evidența electronică a timpului de muncă, cartografierea și digitalizarea informației privind instituțiile de învățământ și a investițiilor realizate, etc;

Recomandarea 6: elaborarea și implementarea mecanismelor echitabile de finanțare, care să asigure acoperirea integrală a necesităților de întreținere și dotare a instituțiilor de învățământ conform standardelor în vigoare; delimitarea clară a pachetului de servicii gratuite, oferite de stat; elaborarea și implementarea pachetului de servicii suplimentare, de care elevii și părinții pot beneficia contra cost, în afara pachetului de bază, oferit de stat; reglementarea mecanismelor de implicare/intervenție a părinților cu în asigurarea tehnico-materială și activitatea instituțiilor de învățământ;

Aria de intervenție 2: identificarea precoce și localizarea riscurilor de corupție:

Recomandarea 7: organizarea în cadrul MEC a unei subdiviziuni separate, responsabile de examinarea sesizărilor privind cazurile de corupție din sistemul educațional și lansarea liniei specializate anticorupție, cu publicarea semestrială/anuală a rapoartelor detaliate privind rezultatele activității subdiviziunii menționate;

Recomandarea 8: dezvoltarea și implementarea aplicației digitale pentru colectarea sistematică a opiniilor beneficiarilor sistemului educațional și a angajaților acestuia, fapt care va permite identificarea instituțiilor de învățământ cu cele mai mari riscuri de corupție, și intervenția timpurie în instituțiile date cu acțiuni și activități pentru diminuarea sau înlăturarea riscurilor;

Aria de intervenție 3: combaterea corupției

Recomandarea 9: elaborarea mecanismelor sectoriale și intersectoriale de cooperare pentru identificarea și sancționarea cazurilor de corupție sau comportament lipsit de integritate, care să includă sancțiuni reale, prioritar la nivel disciplinar și contravențional, iar pentru cazurile grave – la nivel penal;

Recomandarea 10: ajustarea cadrului legal și normativ prin introducerea responsabilității disciplinare pentru implementare ineficientă a politicilor anticorupție la nivel de autorități publice locale/centrale și eficientizarea procesului de aplicare a sancțiunilor disciplinare și administrative pentru încălcarea Codul de etică al cadrului didactic.

Pentru un rezultat durabil, recomandările din toate cele 3 arii de intervenției este necesar să fie implementate concomitent, iar instituțiile responsabile să dispună de personal calificat și integru, capabil să implementeze și monitorizeze recomandările enumerate.



3.2. Concluzii și recomandări pentru domeniul SĂNĂTATE

Concluzii:

Datorită faptului că asistența medicală este un domeniu cu care este în contact o mare parte a populației, prezența practicilor corupte în asistența medicală are cel mai mare prejudiciu total. În acest domeniu, în cadrul programelor de stat de prevenire și combatere a corupției, sunt adoptate și implementate planuri sectoriale, care presupun și eforturi de identificare a riscurilor de corupție. În același timp, sistemele de monitorizare și evaluare a implementării acestor planuri oferă o abordare integrată a proceselor de monitorizare, dar nu sunt suficient dotate cu mecanisme de evaluare a rezultatelor (indicatori de rezultat și de impact). Pe baza surselor de generare, riscurile de corupție în sectorul sănătății ar trebui luate în considerare din prezența mai multor tipuri de riscuri:

1. Riscuri structurale - provin din înseși principiile de însoțire a pacientului în cadrul sistemului de prestare a serviciilor (îndreptare la specialist/investigație, coadă) și de furnizare a medicamentelor (eliberare rețetă).
2. Riscuri sistemice – provin din deficiențe în ceea ce privește asigurarea sistemului de sănătate cu resurse și personal. Astfel de neajunsuri sunt atât o cauză, cât și o consecință directă a fenomenului corupției și vor fi eliminate treptat, inclusiv odată cu implementarea celorlalte măsuri menționate în acest raport.
3. Monopolul CNAM - riscurile asociate cu monopolul CNAM nu pot fi eradicate fără crearea unor mecanisme competitive între prestatorii de servicii (instituții, personal etc.).
4. Riscurile asociate vaccinării simulate trebuie eradicate prin instituirea unor mecanisme mai eficiente de control al procesului de vaccinare și promovarea unor campanii continue de promovare a vaccinării și de combatere a știrilor și informațiilor sceptice la vaccinare.
5. Trebuie evidențiat, în baza constatărilor studiului, riscul sporit de corupție pe seama stării psiho-emoționale a pacientului/rudelor în anumite situații precare, de ex. investigațiile și tratamentele oncologice.
6. Riscuri generate de tradiționala predispoziție pentru plățile informale în domeniul sănătății. Cele mai frecvente situații, în care persoanele se pregătesc din timp și deseori vin cu inițiativa de a oferi plăți informale, se referă la nașterea copiilor și intervențiile chirurgicale. În acest caz, munca de informare cu beneficiarii ar trebui să evidențieze consecințele indirecte ale practicilor de ocolire a nodurilor de corupție și, în general, impactul multilateral și pe termen lung al practicilor de plăți informale, făcând zadarnice încercările de modernizare a sistemului de sănătate și de a asigura transparență, servicii de înaltă calitate etc.

7.

Pe lângă formele clasice ale corupției în domeniul sănătății, publicul și persoanele care activează în domeniul de sănătate raportează scheme de corupție mai sofisticate care și mai mult afectează sistemul medical. Dintre acestea au fost menționate:

- Influențarea unor licitații de achiziționare a medicamentelor și echipamentelor medicale;
- Serviciile necesare în întreținerea și gestionarea instituțiilor medicale, cu accent pe servicii de reparație și dotarea instituției;
- Schemele stabilite între medici și sistemul farmaceutic, remunerarea medicilor pentru prescrierea anumitor preparate. În opinia unor specialiști sunt prescrise mai multe preparate, inclusiv adaosuri alimentare, care nu neapărat sunt necesare, eficiente în cazul tratamentului persoanei;
- Îndreptările nejustificate către investigații, analize la instituțiile private în condițiile în care acestea sunt disponibile în instituțiile medicale publice sau aceste analize, investigații nu sunt necesare în cazul pacientului respectiv;
- Plata pentru accesarea în anumite funcții de conducere în cadrul sistemului de sănătate.



Recomandări

1. Tradiționala predispoziție pentru oferirea plăților informale poate fi eradicată prin sporirea nivelului de înțelegere de către populație a efectelor directe și indirecte ale fenomenului corupției (impactul complex și multidimensional a corupției).
2. Eliminarea riscurilor structurale este posibilă doar în cadrul eforturilor care să elimine deficitul de ofertă în sistem (medici specialiști, echipament, medicamente).
3. Pentru eliminarea riscurilor sistemice din domeniul sănătății, sunt necesare mecanisme care să:
 - identifice locurile/etapele în care accesul la serviciu îndeplinește două criterii – este problematic (limitat, cerere mare, cost ridicat) și indirect (necesitate de a obține o îndreptare) [noduri de corupție];
 - dezvoltarea și implementarea unor mecanisme care să asigure transparența trecerii unor astfel de noduri de corupție;
 - identificarea și eradicarea practicii de utilizare a sistemului de sănătate pentru promovarea intereselor comerciale private în domeniul comerțului cu medicamente/investigații.
4. Riscurile generate de statutul de monopol al CNAM pot fi înlăturate prin promovarea raporturilor de competiție în interiorul sistemului (între prestatori, instituții etc.), precum și odată cu sporirea volumului de servicii private disponibile. Revizuirea locului și rolului CNAM în sistemul/procesul de prestare a serviciilor de ocrotire a sănătății. Dezvoltarea instrumentelor CNAM de evaluare a calității serviciilor contractate de CNAM;
5. Combaterea schemelor complexe de corupție trebuie să fie obiectul de intervenție a organelor abilitate.
6. Dezvoltarea, revederea și regândirea regimului special de declarare a cadourilor în cazul medicilor;
7. Reglementarea regimului de relaționare medic-prestator privat (companie farmaceutică, spitale/clinici private);
8. Reglementarea regimului de relaționare medic-prestator privat (companie farmaceutică, spitale/clinici private);

9. Reglementarea activității concomitente a medicilor în sistemele public și privat de ocrotire a sănătății a regimului de incompatibilitate;
10. Continuarea și amplificarea eforturilor de digitalizare a proceselor în sistemul de ocrotire a sănătății;
11. Adaptarea sistematică a codurilor deontologice / a comitetelor de etică la evoluțiile din sistem. Promovarea climatului etic;
12. Implementarea ABDO în strategiile de dezvoltare în domeniu;
13. Dezvoltarea Stock Management System pentru medicamente;
14. Revizuirea procedurilor de selectare a companiilor farmaceutice participante la tendere de achiziții publice. Simplificarea procedurilor de achiziții pentru asigurarea posibilității participării internaționale;
15. Promovarea dialogului activi instituții – societate civilă. Revizuirea componenței a grupurilor de lucru a MS;
16. De structurat recomandările în funcție de prioritățile Ministerului Sănătății.

3.3. Concluzii și recomandări pentru domeniul ASISTENȚĂ SOCIALĂ

Concluzii:

1. Domeniul asistenței sociale este perceput ca fiind unul în care corupția este un fenomen mai puțin răspândit comparativ cu alte domenii, în primul rând pentru că solicitanții de servicii în acest domeniu sunt, în mare parte, persoane vulnerabile, cu capacități scăzute de plată.
2. Forma specifică a corupției în asistența socială ar fi favorizarea (în baza relațiilor personale) accesului la serviciile de asistență socială.
3. Riscul sistemic general, cum ar fi remunerarea scăzută a muncii este doar admis ca și factor persistent, nu și sesizat. Deși se admite că există, totuși nu au fost constatate cazuri de experiență personală când angajații în domeniu aplică modalități pentru venituri suplimentare sub forma unui anumit procent din ajutorul social sau alte prestații oferite beneficiarului.

4. Riscurile sistemice în repartizarea ajutoarelor sociale, majore de altădată, s-au redus considerabil odată cu implementarea instrumentelor precum ancheta socială și a modalităților de calcul stricte. O dată cu implementarea acestor mecanisme factorul uman în luarea deciziei a fost aproape exclus („calculatorul decide”), o dată cu aceasta diminuându-se riscurile de corupție.
5. Totodată și în noul sistem implementat persistă domenii și etape unde decizia funcționarului poate fi condiționată. Cel mai alarmant punct în acest sens ține de decizia asistentului social de a aplica ancheta socială (evitarea aplicării sub pretextul că gospodăria vădit nu ar corespunde criteriilor). Aceste riscuri pot fi cu ușurință diminuate prin implementarea mecanismelor de analiză a conexiunii între cererile pentru ajutor social depuse și anchetele completate.
6. O bază solidă pentru apariția riscurilor de corupție o reprezintă vulnerabilitatea beneficiarilor multilaterală:
- Nivel scăzut de informare despre oportunitățile de beneficiere, fapt care lasă funcționarilor un larg câmp decizional cu privire la cine va beneficia și cine nu.
 - Cazuri de trafic de influență, când persoanele vulnerabile care solicită acest beneficiu sunt constrânse de circumstanțe să îndeplinească munci în interesul personal al asistenților sociali pentru ca aceștia să le faciliteze accesul la suport.
7. Distribuirea ajutoarelor umanitare ar fi probabil cel mai vulnerabilă la corupție din domeniul asistență socială la moment. Când factorul uman a celor implicați (asistent social, primar etc.) este puternic reflectat de relațiile personale a acestora cu beneficiarii. Aici abordările întru excluderea riscurilor de corupție ar fi foarte individuale din cauza caracterului individual al crizelor umanitare (cataclisme naturale, strămutare, epidemii etc.).
8. Un alt domeniu din asistență socială asociat riscului sporit de corupție ține de solicitarea sau confirmarea gradului de dizabilitate. Tergiversarea procesului de primire/confirmare a gradului de dizabilitate și riscurile de a primi un alt grad de dizabilitate decât cel meritat sau dorința de primi un grad mai sever de dizabilitate accentuează tendința de a oferi mită. În acest context ar fi oportună experiența benefică de implementare a mecanismelor decizionale „digitale” în acordarea ajutorului social, când diminuarea factorului uman în luarea deciziei de acordare exclude apariția corupției.
9. Alte riscuri de corupție, eliminarea cărora ar necesită eforturi în plus ar fi:
- oferirea biletelor de tratament balneo-sanatorial,
 - plasarea în centrele de reabilitare pentru persoanele cu dizabilități, azilurile pentru persoanele în etate, deficitul de locuri în aceste instituții creează condițiile pentru cazuri de corupție.

Recomandări:

1. Favorizarea în baza relațiilor personale a accesului la servicii poate fi diminuată prin definirea foarte clară criteriilor de beneficiere, care să asigure maximă transparență.
2. Un alt instrument de diminuare a riscuri de acordare selectivă și favorizantă a serviciilor ar fi mecanismele de analiză a conexiunii între cererile pentru ajutor social depuse și anchetele completate.
3. Diminuarea la maximum a factorului uman în deciziile de acordare a suportului. Mecanismul de implementare a anchetei sociale în acest sens poate servi un exemplu pentru celelalte componente și direcții de prestare a serviciilor.
4. Vulnerabilitatea multilaterală a beneficiarilor poate fi compensată, pe lângă sporirea gradului de informare despre propriile drepturi în domeniu, o intervenție eficientă ar fi implementarea seturilor de indicatori de performanță care să exprime (și totodată impune) gradul de acoperire a populației cu serviciile respective (de ex. rata de beneficiere de ajutor pentru perioada rece a anului).
5. Și riscurile de trafic de influență ar diminua o dată cu implementarea a tot felul de măsuri care să reducă factorul uman în decizia de oferire a serviciului, precum și informarea generală a populației cu privire la drepturile de asistență socială.
6. Riscurile aferente procesului de oferire a gradelor de dizabilitate, în mare parte legate de durata anumitor etape, pot fi diminuate prin orice eforturi îndreptate spre scurtarea acestora, diminuarea numărului de deplasări a pretendentului necesare.

3.4. Concluzii și recomandări pentru domeniul AGROALIMENTAR

Concluzii:

În domeniul agro-alimentar, în cadrul programelor de stat de prevenire și combatere a corupției, sunt adoptate și implementate planuri sectoriale, ce presupun și eforturi de identificare a riscurilor de corupție. În același timp, procedurile de monitorizare și evaluare a implementării acestor planuri oferă o abordare complexă a proceselor de monitorizare, dar fără a prevedea și mecanisme de evaluare a rezultatelor (indicatori de rezultat și de impact).

În funcție de originea acestora, riscurile de corupție în sectorul agro-alimentar ar trebui analizate prin prisma mai multor tipuri:

1. Riscuri structurale - provin din însuși specificul sectorului, în care sunt prezenți, aparent în același domeniu, actori foarte eterogeni ca și dimensiuni.

2.

Riscuri generate de tendința tradițională pentru plățile informale. În acest caz, efortul de informare a beneficiarilor ar trebui să se axeze și pe sublinierea consecințelor indirecte ale practicilor de ocolire a nodurilor de corupție și, în general, impactul multilateral și pe termen lung al practicilor de plăți informale.

Sectorul agro-alimentar ca și domeniu economic suferă de o pronunțată deficiență de evidență – a unităților, a producției – ceea ce constituie o problemă în sensul impozitării în primul rând, dar și pentru intervenții țintite din partea statului.

O altă problemă majoră a domeniului dat ține de lipsa mecanismelor de protecție a proprietarilor (îndeosebi mici) de pământ agricol, situație care generează încălcări frecvente a drepturilor economice a acestora.

Accesul la granturi și subvenții este restricționat în plan informațional (acces la informațiile despre oportunități), dificultăți la pregătirea dosarelor (în mod special pentru producătorii mici) și perceperea directă de plăți informale pentru subvențiile acordate.

O problemă atestată ține de coruperea responsabililor de achiziții din cadrul rețelelor mari de magazine, formă de corupție care subminează oportunitățile egale pentru toți producătorii/comercianții.

Organele de certificare și control reprezintă un alt punct vulnerabil la corupție.

Recomandări:

Pentru eliminarea riscurilor structurale sunt necesare mecanisme și reglementări care să abordeze fiecare tip de participant (producător, comerciant).

Pe lângă continuarea eforturilor clasice în prevenirea corupției (dezumanizarea fenomenului, sporirea nivelului de remunerare a muncii, sporirea nivelului de conștientizare a impactului brut al fenomenului corupției), tendințele pozitive în domeniul agroalimentar pot fi menținute prin derularea activităților ce deja și-au dovedit eficiența.

În acest context, recomandăm următoarele acțiuni:

Sistemic

- Eliminarea interdicțiilor nejustificate pentru cultivarea unor anumite culturi (de ex. cânepii industriale);
- Revederea / înăsprirea controlului de calitate pentru produsele alimentare;
- Sporirea ofertei de cadre calificate în agricultură în conformitate cu cerințele pieții;
- Intervenția legislativă specifică pentru reglementarea relațiilor arendaș – proprietar teren. Sporirea cunoștințelor de natură juridică, în special pentru proprietarii terenurilor;

- Promovarea subiectului anticorupție și mecanismelor de combatere în mass media;

Instituțional

- Plasarea direcțiilor agricole raionale în subordinea Ministerului Agriculturii, crearea camerelor agricole;
- Racordarea nivelului de salarizare a funcționarilor publici la costul vieții (modificarea Legii nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar);
- Analiza factorilor care generează discrepanța de beneficiu urmare subvențiilor, în funcție de dimensiunea producătorilor;
- Sporirea potenței de reprezentare a producătorilor mici și mijlocii;
- Debirocratizarea proceselor de control și reglementare sectorul agroalimentar;
- Mecanisme de subvenționare per hectar (în proprietate);
- Revizuirea regimului de incompatibilități a funcționarilor publici din structurile ANSA, pentru a permite activități în sectorul privat (GȚ, medici veterinari etc.);
- Promovarea digitalizării în domeniu.

Comercial

- Susținerea dezvoltării de agro-hub-uri (industrializate) pentru producătorii mici;
- Contracarea practicii Retro bonus (o reducere la prețul produsului care este plătită unui angrosist, retailer (comerciant cu amănuntul) sau consumator final la sfârșitul unei perioade specificate pentru îndeplinirea anumitor condiții).

Recomandări pentru eficientizarea achizițiilor publice din sectoarele selectate:

Asigurarea că 100% din procedurile de achiziții sunt desfășurate prin sistemul electronic de achiziții

Îmbunătățirea practicilor de planificare a achizițiilor - introducerea de proceduri și soluții digitale pentru o mai bună planificare. Astfel de soluții ar trebui să includă justificarea necesităților, funcții de analiză a pieței. Comunicarea, în prealabil, publicului despre planurile de achiziții de către instituții.

Elaborarea specificațiilor - standard și a cerințelor de selecție în cazul achizițiilor de produse tipice, ce reprezintă mai mult de 40% din cheltuielile totale din acest domeniu - nu ar trebui să existe 10 specificații diferite pentru produse lactate sau laptopuri.

Utilizarea acordurilor-cadru și catalogului electronic pentru cele mai frecvente bunuri, lucrări și servicii achiziționate – acest lucru va ajuta nu numai la standardizarea cerințelor și a calității, ci și la reducerea volumului de muncă al specialiștilor în achiziții, precum și la asigurarea faptului că achizițiile de valoare mică se desfășoară într-un mod competitiv.

Elaborarea mecanismelor adecvate de monitorizare, supraveghere și feedback – în timp ce monitorizarea ex-ante lipsește de fapt, direcțiile de educație, sănătate sau audit la nivel local ar putea consolida această funcție pentru a preveni greșelile, încălcările și manipularile, precum și pentru a crește nivelul de încredere din partea întreprinderilor și a cetățenilor.

Dezvoltarea și introducerea monitorizării procedurilor independente de predare-primire a bunurilor/lucrărilor/serviciilor – de ex. în cazul achizițiilor din sectorul educației, mai mult de 83% din achiziții sunt expuse riscurilor ce țin de etapa de implementare a contractului, precum și fraudei la etapa de livrare a acestora. Implicarea părinților ar trebui puternic încurajată în acest sens.

Consolidarea practicilor consultărilor pieței printr-o mai bună identificare a cererii - asigurați-vă că medicamentele, dispozitivele și echipamentele ce necesită a fi achiziționate sunt cu siguranță și eficiența dovedită, garantează cel mai bun raport calitate-preț și nu favorizează anumiți producători/furnizori (cu excepția cazului în care nu există altă opțiune). Este încurajată, în acest sens, și utilizarea genericelor, acolo unde este posibil.

Dezvoltarea unui sistem electronic de gestionare a stocurilor - un astfel de sistem va asigura evitarea dublării necesităților, a stocurilor excesive, dar și manipularii în ceea ce privește medicamentele disponibile în spitale. Pacienții vor vedea ce este disponibil, iar CAPCS va vedea ce este necesar și când ar trebui achiziționat pentru a suplini acele stocuri.

Elaborarea specificațiilor - standard și a cerințelor de selecție în cazul achizițiilor de produse tipice, ce reprezintă aproape 100% din cheltuielile totale din acest domeniu - nu ar trebui să existe 10 specificații diferite pentru produse alimentare, de ex.



Anexa 1. Matricea de evaluare a riscurilor

MATERIALIZAREA RISCULUI DE CORUPȚIE	IMPACTUL RISCULUI					
	Major	Puternic	Mediu	Scăzut	Foarte scăzut	Lipsă sau nesemnificativ
prezent ca fenomen sistemic	Risc foarte înalt	Risc foarte înalt	Risc înalt	Risc înalt	Risc moderat	Risc moderat
prezent într-o măsură semnificativă	Risc foarte înalt	Risc foarte înalt	Risc înalt	Risc înalt	Risc moderat	Risc moderat
prezent într-o anumită măsură	Risc înalt	Risc înalt	Risc moderat	Risc moderat	Risc scăzut	Risc scăzut
lipsă sau prezent într-o măsură minoră	Risc moderat	Risc moderat	Risc moderat	Risc scăzut	Risc scăzut	Risc scăzut

Anexa 2

Autoritate contractantă	Regiunea AC	Numărul de proceduri	Numărul de contracte	Numărul de oferte/tași unici	Numărul de furnizori	Numărul de descalificări	Numărul de reclamații	Valoarea estimată	Valoare atribuită
Direcția Generală Educație Tineret și Sport	Chișinău	27	196	42	32	53	1	208 807 626,52	199 437 354,94
Direcția Educație Tineret și Sport Sectorul Botanica	Chișinău	93	215	106	44	304	16	228 053 689,73	132 759 679,84
IP Universitatea de Stat de Medicină și Farmacie "Nicolae Testemițanu"	Chișinău	129	678	173	82	943	9	205 575 980,59	83 166 984,12
Academia de Studii Economice din Moldova	Chișinău	5	9	7	5	1	1	80 251 831,00	55 667 232,89
Direcția Învățământ, Tineret și Sport a Primăriei mun. Bălți	Bălți	29	243	59	36	68	3	67 782 621,58	55 414 167,76
DETS Râșcani	Chișinău	38	99	90	34	132	19	69 388 318,94	51 711 973,16
DETS Buiucani	Chișinău	17	99	49	22	57	6	61 092 750,61	49 264 664,35
Universitatea de Stat din Moldova	Chișinău	19	48	40	17	48	3	21 017 728,33	15 672 630,05
Liceul Internat Republican cu Profil Sportiv	Chișinău	8	171	32	23	19	0	14 166 594,20	13 248 366,42
Directia educatie, tineret si sport sectorul Ciocana	Chișinău	41	104	84	39	94	9	47 362 421,87	12 421 452,05
Alte	Chișinău	51	121	69	46	61	0	577 699 636,35	266 321 268,11
Total	Chișinău	15	87	43	29	6	0	1 581 199 199	935 085 773,69

Anexa 3

Ofertant/operator economic	Numărul de oferte	Numărul de contracte	Rata de succes	Valoarea estimată a achiziției	Valoare atribuită	Pondere totală a contractelor câștigate
Varincom SRL	10	2	20,00%	220 139 605,53	106 842 229,00	11,43%
PVCONST-SERVICE	2	2	100,00%	76 610 720,00	53 230 788,87	5,69%
Pascolina	15	9	0,00%	51 079 461,00	42 463 511,25	4,54%
IMAP Liceist	5	2	40,00%	47 035 182,20	31 785 467,15	3,40%
ISAP "Bucuria-el	3	2	66,67%	34 295 815,75	29 205 572,70	3,12%
ISAP "Risani-SC"	16	15	93,75%	31 860 337,80	27 653 775,70	2,96%
SRL Lapmol	89	41	46,07%	31 581 231,63	27 412 688,14	2,93%
SRL "Lovis Angro"	1 036	532	51,35%	73 286 234,68	23 906 385,01	2,56%
SRL Anreal Cons	104	36	34,62%	60 685 298,29	18 919 699,41	2,02%
SA Fabrica de unt din Floresti	84	55	65,48%	21 334 431,26	17 782 686,09	1,90%
Alte					555 882 970,37	59,45%
Total					935 085 773,70	100,00%

Anexa 4

Cumpărător	Numărul de contracte	Numărul de ofertanți unici	Numărul de furnizori	Numărul de contestații	Valoarea estimată	Valoare atribuită
CENTRUL PENTRU ACHIZITII PUBLICE CENTRALIZATE IN SANATATE	3 364	145	96	113	2 451 680 567,96	1 307 025 203,62
IMSP Centrul Național de Asistență Medicală Urgentă Prespitalicească	406	170	104	10	236 407 367,32	149 986 921,10
IMSP Institutul de Medicina Urgenta	1 371	218	150	18	160 585 941,96	91 324 983,69
IMSP Spitalul Clinic Republican „Timofei Moșneaga”	1483	192	114	7	185 273 590,86	79 641 459,46
IMSP SCM „Sf.Treime”	614	156	97	4	54 820 743,00	47 495 132,16
IMSP Institutul Mamei și Copilului (IMC)	818	178	112	4	64 283 818,00	40 880 624,46
IMSP Institutul Oncologic	719	120	80	5	56 960 639,00	39 410 080,74
IMSP Institutul de Cardiologie	665	207	120	8	38 021 496,00	30 413 003,06
IMSP CRDM	467	38	23	3	32 080 670,00	30 373 703,95
IMSP Asociația Medicală Teritorială Botanică	244	85	49	4	30 573 002,65	18 838 409,18
Alte						397 597 454,85
Total						2 232 986 976,27

Anexa 5

Ofertant/ operator economic	Numărul de oferte	Numărul de contracte	Rata de succes	Valoarea estimată	Valoare atribuită	Pondere totală a contractelor
DITA ESTFARM SRL	1 752	986	56,28%	1 101 756 989,96	441 268 785,38	19,76%
Tetis International Co. SRL	966	412	42,65%	399 691 786,85	150 543 986,30	6,74%
INTERMEDIAT	217	118	54,38%	158 394 366,18	94 493 869,44	4,23%
GBG-MLD SRL	4 328	1 923	44,43%	245 905 635,25	88 654 926,42	3,97%
ESCULAP-FARM SRL	198	82	41,41%	190 707 675,88	82 565 557,45	3,70%
Medeferent Grup	250	128	51,20%	322 945 233,57	58 132 065,09	2,60%
DataControl SRL	1 660	423	25,48%	264 253 815,95	55 724 356,29	2,50%
SC „Imunotehnomed” SRL	1 280	324	25,31%	481 658 720,46	52 795 156,70	2,36%
Distrimed SRL	345	224	64,93%	120 387 425,51	48 014 525,02	2,15%
ICS Diamedix Impex	259	159	61,39%	46 109 923,28	33 330 053,43	1,49%
Alte						50,49%

Anexa 6

Cumpărător/autoritate contractantă	Numărul de contracte	Numărul de ofertanți unici	Numărul de furnizori	Numărul de reclamații	Valoarea estimată	Valoare atribuită
Direcția Generală Educație Tineret și Sport	182	29	23	1	199 219 941,52	194 179 789,32
AGENȚIA ASIGURARE RESURSE ȘI ADMINISTRARE PATRIMONIU A MINISTERULUI APĂRĂRII	118	62	32	0	42 904 732,50	30 810 774,60
Direcția Învățământ, Tineret și Sport a Primăriei mun. Bălți	130	21	16	2	27 103 676,10	26 794 187,88
Administrația Națională a Penitenciarelor	37	32	12	1	40 785 441,57	25 444 485,27
Î.M. APROVIZIONARE	23	18	12	1	11 638 083,00	10 867 021,56
Primaria mun. Ungheni	73	21	15	0	9 163 010,00	8 978 103,25
IMSP Institutul de Medicina Urgenta	161	29	23	2	18 345 709,88	8 434 452,57
Primaria or. Durlesti	15	18	8	0	7 279 790,00	8 250 284,75
IMSP Spitalul Clinic Bălți	178	27	23	0	8 406 434,00	7 547 970,67
IMSP Spitalul Clinic de Psihiatrie	102	27	15	0	7 753 745,00	7 398 421,77
Alte						399 585 197,13
Total						728 290 688,77

Anexa 7

Ofertant/operator economic	Numărul de oferte	Numărul de contracte	Rata de succes	Valoarea estimată	Valoare atribuită	Pondere totală a contractelor
SRL "Lovis Anglo"	4 649	2 418	52,01%	170 014 393,84	58 784 523,61	8,07%
SRL Lapmol	463	260	56,16%	78 049 048,43	53 095 306,14	7,29%
SA Fabrica de unt din Floresti	524	307	58,59%	65 883 154,92	47 777 294,60	6,56%
Pascolina	28	15	53,57%	57 650 991,00	43 883 011,25	6,03%
FPC "Serviabil" SRL	256	106	41,41%	62 101 823,32	32 297 171,52	4,43%
Credoprim SRL	234	84	35,90%	68 108 404,30	27 549 974,14	3,78%
SC "VILLA PRODOTTI" SRL	560	349	62,32%	51 353 138,53	27 034 096,66	3,71%
SRL BAGUETTE	7 201	1 398	19,41%	199 222 962,30	26 765 962,09	3,68%
Produse de Familie	357	69	19,33%	69 660 624,53	26 153 400,21	3,59%
CC „Nivali-Prod” SRL	494	216	43,72%	45 848 550,97	22 416 376,71	3,08%
Alte	207	92	44,44%	53 418 889,99	21 331 658,85	40,78%