

Sursa: MOLDOVA ÎN TRANZIȚIE, *Privire economică*, Nr. 4, 1999, Centrul de Investigații Strategice și Reforme, Chișinău, decembrie 1999.

## 11. COMBATAREA CORUPȚIEI ÎNTRU O GUVERNARE MAI BUNĂ

Analiza dezvoltării economice a tuturor țărilor în tranziție arată că acest proces s-a dovedit a fi mult mai complicat decât s-a anticipat. Declinul economic triplu pe parcursul a nouă ani în Republica Moldova, produsul intern brut pe cap de locuitor - unul din cele mai joase în țările de tranziție (454 dolari SUA în 1998) – sunt, evident, nu doar rezultatele condițiilor nefavorabile climatice, a războiului din Transnistria, și a lipsei de surse financiare. O cauză esențială a acestor performanțe este și guvernarea inefficientă. Lipsa de experiență și profesionalism pentru a guverna o țară suverană nou formată, circumstanțele politice mereu schimbătoare, lipsa înțelegerii și susținerii din partea populației, lipsa de voință politică și temerea de a face careva mișcări esențiale pe calea de piață, în sfârșit, conștientizarea faptului că termenul de guvernare va fi prea mic pentru a simți careva rezultate sesizabile – toți acești factori au contribuit, bineînțeles, la calitatea proastă a guvernării în țară, însă există și un fenomen care a avut un impact mai negativ asupra calității guvernării și dezvoltării țării – corupția. În ultimii ani această problemă s-a modificat și a crescut într-un șir de state într-o tragedie națională, care în multe cazuri a preluat mecanismele, structurile și funcțiile statului.

Către fenomenul răspândirii corupției poate fi aplicată teoria epidemiilor. Ca și o boală infecțioasă, corupția este mai puțin periculoasă dacă un procent anumit din populație este vaccinat. În cazul contrar, din moment ce epidemia izbucnește, ea se dezvoltă într-o progresie geometrică. Ca și în orice altă țară, corupția a persistat în Republica Moldova pe parcursul deceniilor. Începutul tranziției de la un sistem administrativ de comandă la un sistem de piață (1989-1992) nu a întrerupt relațiile neoficiale între eșaloanele de vârf ale țării, sau acele care se bucurau de priorități în accesul la bunuri, finanțe, informație, servicii, inclusiv la cele ale persoanelor criminale și semi-criminale. Apartenența la un „clan” politic le asigură la o bună seamă din ei protecția și confidențialitatea din partea organelor securității și de resort. De aceea numărul persoanelor corupte era relativ mic la număr, iar dimensiunile tranzacțiilor corupte – relativ mari ca volum. Mai târziu, cu începerea procesului de acumulare spontană de capital (1993-1995), numărul tranzacțiilor coruptiste a crescut considerabil.

În perioada 1996-1999, când veniturile reale legale ale populației diminuează puternic și rezervele acumulate se epuizează, actele mărunte de corupție au devenit o „normă” de comportament.

O evaluare cantitativă a evoluției fenomenului de corupție, astfel cum este sondajul sociologic, nu ar fi obiectivă din motivul informării slabe a populației. Dacă în 1989-1994 informația referitoare la rezultatele lucrului organelor de control era confidențială, și în 1994-1998 accesul la ea rămânea foarte limitat, atunci în 1999 rezultatele lucrului de control al Curții de Conturi au fost publicate în Monitorul Oficial. Gradul de informare a populației a crescut.

**Corupția este o problemă transnațională.** Datele sondajului de opinie publică efectuat printre 150 manageri de nivel înalt și figuri publice în mai mult de 60 de țări au arătat că în aceste țări corupția este cea mai serioasă problemă care împiedică dezvoltarea țărilor<sup>1</sup>. În conformitate cu rezultatele investigărilor realizate de Banca Mondială, țărilor CSI le aparține locul întâi între celelalte regiuni ale lumii după nivelul de corupție. Corupția a devenit obiectul de preocupare la cel mai înalt nivel al politicii mondiale. Numai în 1999 a avut loc Forul Mondial Privind Combaterea Corupției (Februarie, Washington, organizată de Vice-Președintele SUA Al Gore), Conferința IX Internațională Anti-Corupție (Septembrie, Durban, Republica Sud Africană, Transparency International), Întrunirea a doua Anti-Corupție

<sup>1</sup> EBRD, 1997, Transition Report 1997 – enterprise performance and growth, (London European Bank for Reconstruction and Development)

(Noiembrie, Istanbul, OCDE), conferințe anti-corupecție locale - noiembrie, Budapesta, Universitatea Europeană Centrală, Noiembrie, Riga, USAID), etc. Președintele Băncii Mondiale James D. Wolfensohn declară la Consiliul Governorilor ai Băncii Mondiale la Întunirea în Plen Anuală (Septembrie, 1999): „...Țările pot elabora politici fiscale și monetare substanțiale, dar dacă ele nu au un sistem de guvernare eficient, dacă ele nu abordează problema corupției, dacă nu au un sistem legislativ care protejează drepturile omului, drepturile la proprietate și respectarea contractelor, care creează cadrul legal pentru procedurile de faliment și un sistem fiscal previzibil, dacă ele nu au un sistem financiar reglementat, adecvat și transparent, dezvoltarea lor este fundamental eronată și nu va fi durabilă”.

Corupția, la fel ca și economia tenebră au un impact puternic asupra dezvoltării economice, sociale, politice și ecologice a țării.

**Impactul economic** al corupției este esențial în orice țară. Datele numeroaselor studii în acest domeniu demonstrează aceasta. Vito Tanzi<sup>2</sup> justifică prin calcule că fenomenul corupției servește drept *pedică celor trei funcții ale statului – politica macroeconomică, alocarea resurselor, redistribuția veniturilor și bunurilor*.

Impactul economic al corupției se manifestă în *creșterea costurilor tranzacțiilor*, mai ales pentru desfășurarea activităților economice în micul business și diminuarea competitivității produselor și serviciilor. Conform unor estimări, în Moldova volumul plăților suplimentare pentru licențe, “acoperiș” sau plată neformală structurilor de stat sau criminale pentru securitatea business-ului, pentru urgentarea îndeplinirii procedurilor formale efectuate de către funcționarii de stat atinge 40% din profit.

Instabilitatea economică provocată de creșterea sectorului subteran, racket-ul, corupția, birocrăția la întocmirea documentelor de business și incapacitatea statului de a asigura securitatea producătorilor, *descurajează investitorii și ideile inovatorii*.

Paolo Mauro<sup>3</sup> face o încercare de a măsura *impactul corupției asupra nivelului investițiilor și creșterii economice*. El arată că diminuarea indicelui corupției (Transparency International) cu pătratul devierii medii (2,4 puncte) este legată de creșterea cu 4 puncte procentuale a cotei investițiilor în economie și o majorare cu 0,5% a ritmurilor de creștere economică.

Shang-Jin Wei<sup>4</sup> analizează *impactul corupției asupra volumului investițiilor străine directe*. El demonstrează că creșterea indicelui corupției cu o unitate (pe scară de zece unități) este echivalentă cu creșterea poverii fiscale marginale cu 4,7 puncte procentuale, și este acompaniată de un declin de investiții directe străine de 0,9 puncte procentuale.

Un studiu al Băncii Mondiale<sup>5</sup> (1996) arată că țările cu un nivel înalt, dar “previzibil” al corupției sunt caracterizate de un raport “investiții brute/ PIB” de 19,5%. În țările cu un nivel jos de previzibilitate a nivelului de corupție acest raport este de doar 12,3%. Nu este surprinzător faptul că în țările cu un nivel jos și previzibil al corupției acest indicator marchează deja 28,5%.

Fenomenul corupției, acțiunile în folosul unor persoane aparte, ocolirea procedurilor de concurs și tender cauzează *creșterea costului și diminuarea calității proiectelor publice*.

<sup>2</sup> Tanzi, Vito, and Hamid Davoodi, 1995, “Government Role and the Efficiency of Policy Instruments”, IMF Working Paper N97/139 (Washington, D.C.: International Monetary Fund)

<sup>3</sup> Mauro, Paolo (1996), “The Effects of Corruption on Growth, Investments”, IMF Working Paper N96/98

<sup>4</sup> Wei, Shang-Jin, “How Taxing is Corruption on International Investors”, NBER Working Paper Series, Working Paper 6030

<sup>5</sup> Segal, Philip, The Hell of Corruption, *The IFC Review of private Investment in Developing Countries*, Spring, 1999, Vol.3,Nr.2

*Corupția creează inechitate, competiție neloială prin utilizarea instituțiilor de stat diminuează eficiența economică.* O cercetare a lui Gupta, Davoodi, și Alonso-Terme<sup>6</sup> arată că există o corelație strânsă între corupție și nivelul de inechitate în țară. Dar cel mai mare impact al corupției constă în *creșterea economiei subterane.*

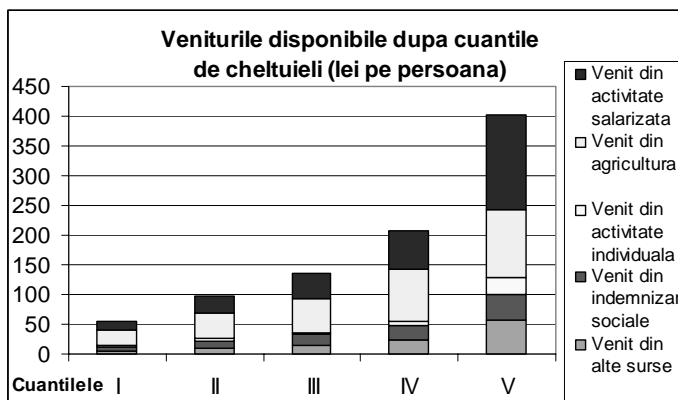
Impactul corupției, economiei subterane și a crimei se manifestă și prin *instabilitatea macroeconomică, vulnerabilitatea țării la crize financiare.* Astfel, volumul anual al narcobusinessului în Moldova se estimează la 200-250 milioane dolari, această cifră depășind de 3,5-4 ori volumul investițiilor străine directe în Moldova în decursul unui an, precum și volumul rezervelor de valută ale Băncii Naționale. Traficul de droguri este o ramură concentrată în mâinile a câtorva persoane. De aceea, orice aflux ori reflux de capital cauzat doar de acest sector ar putea, în principiu, zdruncina stabilitatea sistemului financiar.

Relația dintre corupție și dezvoltare economică este dublă. Pe de o parte, o dezvoltare economică slabă și veniturile joase stimulează răspândirea corupției. Pe de altă parte, corupția frânează dezvoltarea economiei formale și o împinge în sectorul subteran.

**Impactul social.** Economia subterană *crează locuri de muncă, diminuând rata șomajului.* Decalajul esențial dintre datele oficiale referitoare la rata șomajului (circa 2% conform Departamentului Analize Statistice și Sociologice, și 9,4%, reieșind din criteriile Biroului Internațional al Muncii) și faptul că peste o treime din populația aptă de muncă se consideră oficial inactivă, fără a menționa nici un fel de surse clare de existență, sugerează idea că o cotă considerabilă a populației este antrenată în activități economice neformale. Calculele Centrului de Investigații Strategice și Reforme arată că circa 47% din forța de muncă este implicată în activități economice de acest gen.

Economia subterană *aduce venituri suplimentare* pentru participanți și membri ai familiilor lor, iar uneori servește drept unica sursă de existență a acestora. Existența unui sector paralel economiei oficiale înseamnă, de fapt, circa 60% de venituri suplimentare. Aceste venituri sunt însă *redistribuite între populație într-un mod neuniform* și discrepanța dintre cei bogați și săraci este efectiv mai mare decât cea calculată oficial. Astfel, consumul de carne în familiile cu același nivel de venituri declarat oficial este în medie cu 60% mai mare la cei ce lucrează în sectorul privat al agriculturii, în comparație cu cei din sectorul public.

Protecționismul ascuns creează inechitate socială, afectează păturile vulnerabile ale societății. Neavând influență politică, păturile vulnerabile se supun adesea unei presiuni sociale mai puternice. Astfel, reieșind din datele bugetelor gospodăriilor casnice, în 1997-1998 suma indemnizațiilor sociale pe membru de familiile cu nivel maxim de venituri (cuantila V după veniturile disponibile) este de aproape 8,4 ori în 1997 și 12,4 ori în 1998 mai mare decât în familiile cu un nivel minim de venituri (cuantila I). *Se creează un sistem social inechitabil, în care de cele mai multe beneficii sociale se bucură păturile cu venituri superioare.*



Sursă: datele DASS al Republicii Moldova

<sup>6</sup> Gupta, Sanjeev, Hamid Davoodi, and Rosa Alonso-Terme, 1998, 'Does Corruption Affect Income Inequity and Poverty?', IMF Working Paper

Populația antrenată în sectorul economiei subterane *nu poate beneficia de asistență și protecție socială din partea statului*: nu se respectă cerințele (condițiile) de muncă, durata zilei de lucru, regulile de salarizare minimală a muncii. Se face abuz de lucrul efectuat de minori și femei, nu funcționează sistemul buletinelor cu privire la incapacitatea temporară de muncă, se neglijează sistemul concediilor profesionale, sistemul pensionar, etc. Un caz special prezintă antrenarea ilegală a cetățenilor Moldovei în lucru pe teritoriul altor țări. Într Republica Moldova și alte țări nu funcționează înțelegerile în privința exportului forței de muncă. Prin urmare, există multiple cazuri când după terminarea lucrărilor cei angajați neformal peste hotare sunt remunerați la un nivel mult mai jos decât cel prevăzut inițial, nu sunt remunerați de loc, sunt expulzați din țară sau devin sclavi ai unor organizații criminale locale. Numai anul curent organele procuraturii au intentat circa 50 de dosare penale unor firme care angajau ilegal la lucru în străinătate. Cel puțin 4000 de cetățeni ai republicii au avut de suferit în urma activității ilicite a unor astfel de firme, fiind estorcați de peste 600 mii de dolari SUA.

Prezența unui sector subteran masiv duce la *crearea unei poveri fiscale excesive*. Sursa veniturilor bugetului de stat este activitatea în economia oficială. Dar de o mare parte a cheltuielilor din buget se bucură și persoanele care nu plătesc impozite (beneficiază de înlesniri la plata pentru resurse energetice, servicii publice, etc.). De aceea, dacă povara fiscală medie pe economie este de circa 30%, atunci povara fiscală efectivă a unor agenți economici care activează în cadrul economiei oficiale este evident mai mare (40-60%).

Economia subterană și corupția *erodează dezvoltarea umană a națiunii*: creșterea evaziunii fiscale duce la diminuarea plăților în buget, aceasta la rândul său cauzează eșecul politicii sociale, de pensii, în domeniul educației, sănătății, mediului înconjurător. Un sistem legislativ slab erodează principiile morale ale societății. Conform sondajului de opinie în cadrul proiectului “Strategia de dezvoltare”, circa 52% din respondenți consideră că în țară este imposibil de a desfășura activitatea de antreprenoriat fără a încălca legislația. Se creează o situație când încălcarea legislației devine o normă de comportament.

Un alt efect al economiei subterane este *afectarea consumatorilor prin reducerea calității bunurilor și serviciilor*. Datele controalelor calității producției în rețeaua de comerț efectuate de către Centrul Național Standardizare, Metrologie și Certificare arată că încălcările variază de la circa 40% din total la produsele alimentare până la 70% la produse pentru copii. În produsele importate contravențiile alcătuiesc 79%.

În multe cazuri economia paralelă funcționează în directă legătură cu criminalitatea, ceea ce *afectează securitatea personală a populației*.

### **Impactul asupra securității politice a statului**

Fenomenul corupției contribuie la *formarea unui clan economic și politic, care impune societății voința sa, neținând cont de necesitățile societății, contribuind la creșterea enormă a datoriilor de stat*. Moldova, având datoriile imense pentru resurse energetice, importă gaz la un preț mult mai ridicat decât cel mondial, neprimind nici o plată pentru tranzitul de gaz (pentru informație: plățile pentru tranzitul de gaz pe teritoriul țărilor învecinate depășesc PIB-ul Moldovei), mai mult decât atât: se târăgănează instalarea contoarelor de gaz la intrare și ieșire

### **Indicele corupției, 1999**

Slovenia	6
Estonia	5.7
Re. Ceha	4.6
Polonia	4.2
Lituania	3.8
Rep. Slovaca	3.7
Belarus	3.4
Letonia	3.4
Bulgaria	3.3
Romania	3.3
Moldova	2.6
Ucraina	2.6
Armenia	2.5
Rusia	2.4
Albania	2.3
Georgia	2.3
Kazakhstan	2.3
Kyrgyzstan	2.2
Yugoslavia	2
Uzbekistan	1.8
Azerbaijan	1.7

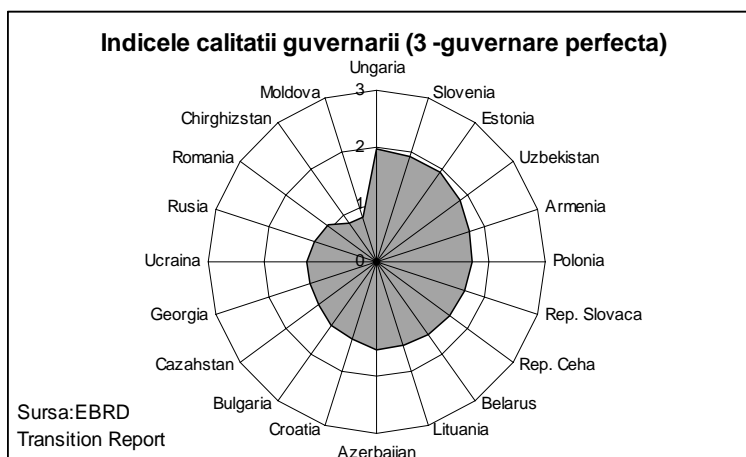
Sursa: Transparency International

de pe teritoriul țării. Procedura de stabilire a prețurilor și mecanismul de funcționare a sectorului este intransparent și complex închis pentru public.

Creșterea evaziunii fiscale și diminuarea plăților la buget determină eșecul politicii de susținere a antreprenoriatului și micului business, politicii sociale, politicii în domeniul educației, sănătății, mediului înconjurător, remunerării muncii lucrătorilor sistemului bugetar. Aceasta, la rândul său cauzează pauperizarea populației, și *creșterea neîncrederii în reformele promovate*.

Incapacitatea statului de a remunera la un nivel decent funcționarii duce la paralizarea instituțiilor statului, *afectarea drepturilor și garanțiilor constituționale ale cetățenilor*, discreditarea sistemului statal, lipsa respectului față de stat din partea populației.

**Comparații internaționale.** Conform evaluărilor Transparency International, Moldova este plasată în grupul țărilor cu un indice înalt de corupție (în 1999 el este 2,6 pe scara de 10 baluri, 10 însemnând lipsa totală a corupției, și 0 – o corupție totală). Pe această scară Moldova este plasată pe locul 76 după România, cu o diferență esențială a indicelui, deși rămânând în rând cu Ucraina, și urmată de Armenia și Rusia.



	Masuri microecon.	Masuri macroecon.	Infrastructura	Suprimația legii
Ungaria	0.92	1.72	2.42	2.34
Slovenia	1.17	1.73	2.26	2.23
Estonia	1.25	1.74	2.38	2.17
Uzbekistan	1.4	1.44	2.11	2.16
Armenia	0.55	1.15	2.21	2.32
Polonia	0.96	1.53	2.37	1.82
Rep. Slovaca	0.88	1.68	2.11	1.7
Rep. Ceha	0.8	1.35	1.57	1.97
Belarus	0.67	0.77	2.18	2.25
Lituania	0.69	1.7	2.19	1.48
Azerbaijan	1.02	1.59	1.73	1.56
Croatia	0.67	1.18	2.13	1.62
Bulgaria	0.9	1.25	1.77	1.49
Cazahstan	0.75	0.72	1.85	1.68
Georgia	0.67	0.93	1.78	1.47
Ucraina	0.34	0.77	1.76	1.68
Rusia	0.47	0.65	1.91	1.54
Romania	0.45	0.6	1.49	1.48
Chirghizstan	0.46	0.48	1.85	0.98
Moldova	0.52	0.35	1.42	1.1

Sursa: EBRD, Transition Report, 1999

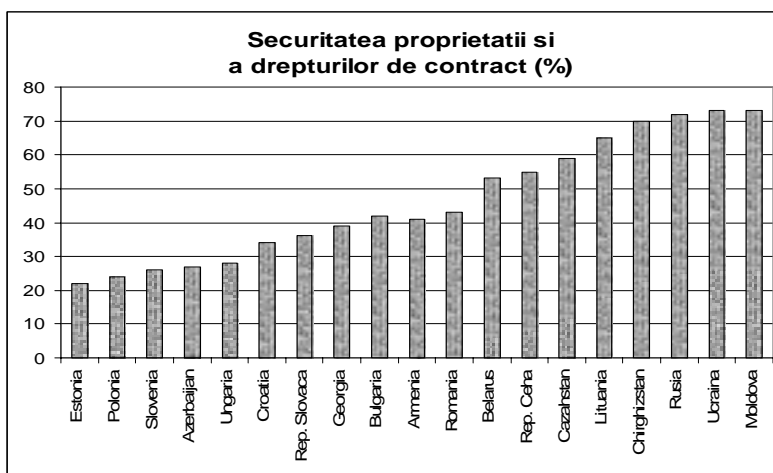
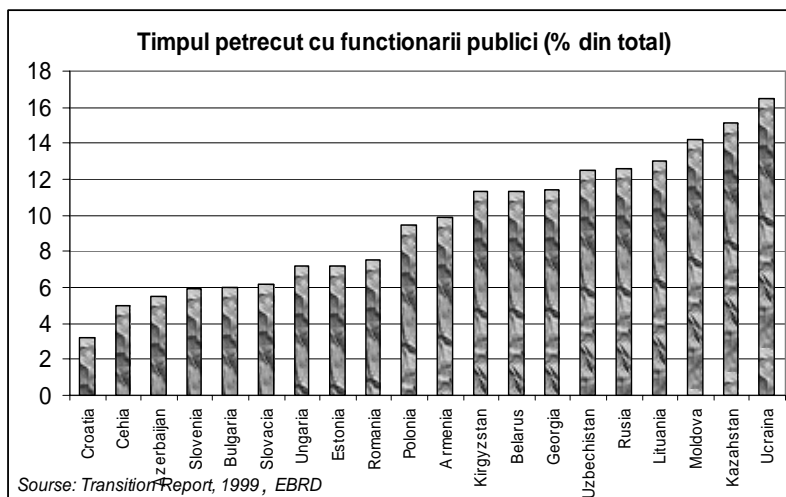
Există însă și alte evaluări ale calității guvernării și a nivelului de corupție în țară.

Într-un studiu comun al EBRD și Băncii Mondiale a fost efectuat un sondaj sociologic al circa 3000 de întreprinderi din 20 țări de tranziție (câte 115 întreprinderi în fiecare țară, și mai multe în Ucraina și Rusia). Chestionarul a inclus întrebări directe și indirecte pentru a evalua impactul corupției și unui nivel slab al guvernării asupra performanțelor firmelor private și a dezvoltării economice a întregii țări.

Respondenții au fost întrebați în ce măsură sunt satisfăcuți de calitatea serviciilor pe care le prestează statul pentru a asigura funcționarea normală a economiei de piață. Aceste servicii pot fi grupate în patru blocuri mari: *supremația legii* (gradul de corupție, sistemul juridic, crima de stradă, crima organizată), *măsuri microeconomice* (impozite și reglementări), *măsuri macroeconomice* (instabilitatea politicii, inflația, cursul de schimb), și *infrastructura*.

Datele sondajului au arătat că din cele 20 de țări în tranziție Moldova a fost plasată pe locul 15 la evaluarea măsurilor microeconomice (indicele fiind egal cu 0,52 din 3,0 posibile), ultimul loc după calitatea măsurilor macroeconomice (balul fiind 0,35), ultimul loc după infrastructură (balul 1,42), și penultimul loc la evaluarea supremației legii (balul fiind 1,1). După indicele agregat al calității guvernării Moldova a ocupat ultimul loc, balul fiind de 0,82.

Este dificil de a aprecia pe cât de obiectivă este această evaluare, deoarece respondenții se aflau în diferite condiții cultural-psihologice. Se are în vedere atitudinea respondenților față de ceea ce se numește corupție, mită, normele de comportament al funcționarilor de stat, integritate deferă de la țară la țară. Astfel, la Întâlnirea II anuală Anti-Corupție din Istanbul în 1999 însuși reprezentanții organelor de combatere a corupției aveau o atitudine diferită față de fenomen. Reprezentanții delegației ruse glumeau, că în Rusia 500 dolari nu se consideră mită, ci o mulțumire orală. Cei din Kirgîzstan, afirmau că oferirea unui berbec ca cadou în această țară se consideră mai degrabă un semn de respect, decât o mită. Este de asemenea clar, că evaluând o careva situație, respondenții recurg mai mult la o comparație cu sine însuși în timp, decât la cea internațională.



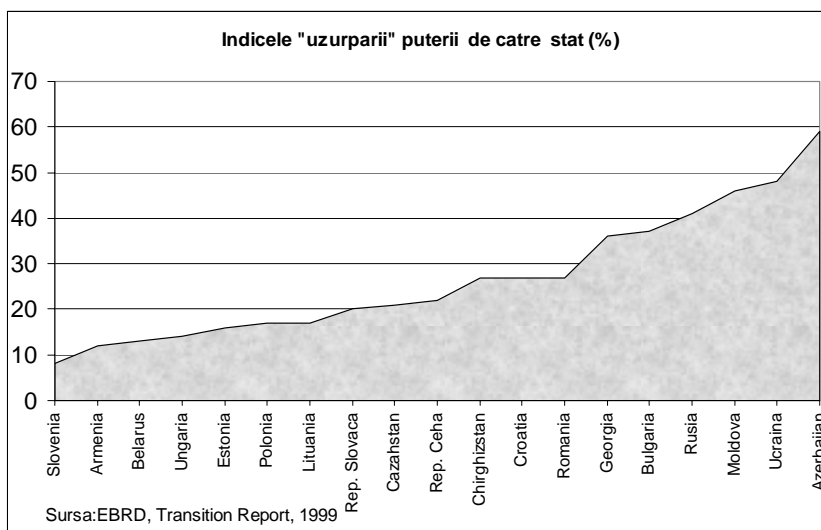
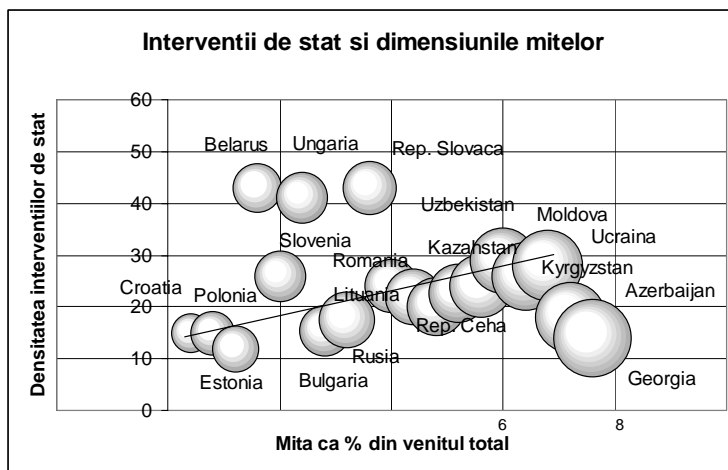
În pofida faptului că aceste evaluări ar putea fi într-o careva măsură neobiective, este clar că în ori și ce caz poziția Moldovei este una din cele mai nefavorabile. Astfel, circa trei pătrimi din respondenții din Moldova au afirmat că sistemul legal nu protejează drepturile lor de proprietar. În Estonia, de exemplu, neprotejați se simt doar 22% din respondenți. În Moldova, din timpul total disponibil managerii întreprinderilor au petrecut cu funcționarii de stat a constituit circa 17%. Este o cifră – record pentru toate țările în tranziție. În Croația acest timp alcătuiește doar 3%.

În fond, aceste rezultate nu surprind. Datele sondajului sociologic efectuat de către Centrul de Investigații Strategice și Reforme în colaborare cu Carana Corporation „Obstacole în dezvoltarea întreprinderilor agrare private și business-ului mic rural în Republica Moldova” arată că organele de control creează obstacole puternice antreprenoratului prin vizite mult prea dese și extorcare de bani. Astfel, 25 de antreprenorii agrari au fost vizitați timp de un an numai de inspectorul fiscal câte 12 ori fiecare, 12 antreprenori – de 15-20 ori. Un antreprenor s-a plâns ca a fost vizitat pe parcursul unui an de circa 50 de ori de inspectorul fiscal. 9 antreprenori au fost vizitați de către inspectorul anti-incendiar de 11 ori în decursul unui an, o firmă a fost vizitată de 30 ori. Vizitele inspectorului rețelelor electrice nu au fost mai rare: 32 companii au fost vizitate de 12 ori, 10 companii – de la 16 până la 100 ori.

Un indice sintetic care ar putea convențional fi numit „Indicele uzurpării puterii de către stat” (State Capture Index) calculat de colaboratorii BERD a alcătuit pentru Moldova 46%. Mai dificilă situație în acest sens se manifestă doar în Ucraina și Azerbaidjan.

Conform datelor sondajului, o treime din firmele moldovenești plătesc mite foarte frecvent. Acest indicator plasează Moldova pe un loc mediu între țările în tranziție. În ceea ce privește dimensiunea mitei în comparație cu veniturile anuale, Moldova este plasată între cinci din cele mai înaintate țări. O situație mai discorajatoare pentru producători există numai în Georgia, Armenia, Azerbaidjan și Ucraina. O legătură directă între densitatea intervențiilor de stat și dimensiunile mitelor, precum și o legătură inversă între gradul de privatizare și indicele de corupție au fost estimate cantitativ.

*Deficitul bugetului de stat și cheltuieli nejustificate.* Moldova se confruntă permanent cu problema deficitului bugetar. Aceasta are loc nu numai din cauza imposibilității de a



reduce considerabil cheltuielile, dar și din cauza estimării ireale a veniturilor bugetului. Nu se ține cont de fenomenul crescând al evaziunii fiscale. Estimarea proiectului Bugetul de stat pentru 1998 nu a fost bazată pe bunul simț și metode științifice, de aceea încasările efective în buget la diferite articole au variat de la 8,7 până la 300% din suma prevăzută de lege. Legea cu privire la Bugetul pentru 1998 a suferit cinci modificări, acest fapt încă o dată demonstrează calitatea slabă a guvernării în țară.

O guvernare proastă duce la pauperizarea populației. Pe parcursul anului 1998 datoriile la salarii au crescut cu 276 milioane lei. În unele localități ale Moldovei pensionarii au primit în noiembrie 1999 pensiile pentru decembrie 1998. Suferă eșec numeroasele programe în sferele învățământului, științei, sănătății, mediului ambiant, de susținere a persoanelor în etate, familiilor cu mulți copii, a antreprenoriatului și micului business – toate din cauza lipsei de surse în buget. În același timp s-au desemnat numeroase încălcări ale legislației fiscale.

Conform dării de seamă a Curții de Conturi referitoare la guvernarea și utilizarea resurselor financiare publice în 1998, drept rezultat al lipsei unui sistem eficient de control din partea Serviciului Fiscal de Stat și a Departamentului controlului vamal, evaziunea fiscală a devenit „normă” pentru majoritatea agenților economici. Dacă nu s-ar fi admis doar cazurile de încălcare a regulilor formării și colectării bugetului care au fost depistate de către colaboratorii Curții de Conturi, aceasta ar face posibil ridicarea veniturilor reale ale bugetului de două ori în comparație cu cifra efectivă. (!)

Conducerea Fondului Social a practicat în 1998 metode de acumulări în fondul asigurării sociale pe bază de documente false cu privire la achitări reciproce între fondul social și structurile de comerț. În așa mod, în 1998 au fost cheltuite nejustificat zeci de milioane de lei.

Pe fundalul pauperizării populației și insuficienței stringente de resurse financiare de stat nu-și găsește explicație faptul că instituțiile de stat au continuat să procure autovehicole noi, cele vechi dispărând fără urmă. Astăzi practic nu poți observa autovehicolele de serviciu Gaz abundente pe străzi doar 5-7 ani în urmă. În schimb au apărut un număr considerabil de automobile luxoase noi de import (5 automobile procurate pentru Cancelaria de Stat a câte 40-50 mii dolari SUA fiecare în 1998, 20 automobile, în 1997, 5 automobile BMW și 20 – VAZ în 1998 pentru Ministerul de Interne cu un cost de aproape 200 mii dolari SUA, Jeep Toyota Landcruiser de peste 30 mii dolari pentru Departamentul Controlului Financiar și Revizie, etc.).

**Privatizare ilegală.** Datele rapoartelor Curții de Conturi - organului suprem de control al utilizării resurselor financiare, conțin numeroase cazuri de deturnate a fondurilor de la destinație normală. Marcând un deficit semnificativ al bugetului de stat, după primirea Legii Bugetului de Stat, se acordă privilegii impozitare unor companii patronate, ceea ce cauzează pierderi esențiale în bugetul de stat. Sunt detectate cazuri de privatizare ilegală a patrimoniului public, ocolind procedura de tender, cazuri de reducere sintetică a valorii estimate a întreprinderilor în cazul privatizării lor de către colectivul întreprinderii, precum și alte forme a reducerii valorii întreprinderilor prin diferite modalități (falsificarea anului de construire a întreprinderii, dosirea intenționată a unor obiecte care aparțin întreprinderii din lista obiectelor

Frecvența și mărimea mitelor

	Cota firmelor care platesc mite foarte des (%)	Volumul mitei (%) în comparație cu veniturile anuale
Armenia	40.3	6.8
Azerbaijan	59.3	6.6
Belarus	14.2	3.1
Bulgaria	23.9	3.5
Croatia	17.7	2.1
Estonia	12.9	2.8
Georgia	36.8	8.1
Kazakhstan	23.7	4.7
Kirgystan	26.9	5.5
Lituania	23.2	4.2
Moldova	33.3	6.1
Polonia	32.7	2.5
Rep. Ceha	26.3	4.5
Romania	50.9	4
Rusia	29.2	4.1
Slovacia	34.6	3.7
Slovenia	7.7	3.4
Ucraina	35.3	6.5
Ungaria	31.3	3.5
Uzbekistan	46.6	5.7

Sursa: EBRD, Transition report, 1999

expuse estimării, mărirea neîntemeiată a sumei amortizării), excluderea din lista persoanelor participante la privatizarea întreprinderii de către colectiv a foștilor lucrători și pensionari, etc.

*Export-import ilegal.* Problema exporturilor și importurilor ilegale capătă proporții deosebit de îngrijorătoare. Volumul valutei nerepatriate este în creștere continuă, iar pierderile economiei în 1996-1998 de la exportul bunurilor la prețuri diminuate se estimează de către Curtea de Conturi la 500 milioane lei.

Problema Transnistriei creează mari pierderi pentru bugetul Republicii Moldova. În 1997-1998 prin vămile Moldovei au fost importat în Transnistria mai mult decât pentru celelalte regiuni ale Moldovei luate în total, corespunzător: alcool – de 1,7 și 3,1 ori, băuturi alcoolice – 9,7 și 19,4 ori, țigări – 252 și 90 ori. Este clar ca ponderea majoră a acestor produse a fost consumată pe malul drept al Nistrului fără de a achita plățile respective în bugetul statului.

*Achiziții publice, manipulații cu prețurile.* Datele raportului Curții de Conturi conțin numeroase cazuri de încălcare a procedurilor de achiziționări de stat. În loc de a recurge la o procedură transparentă de licitație, se recurge la serviciile unor firme suspecte, tranzacțiile au loc la prețuri mai înalte decât cele de piață, dobânzile fiind împărțite între reprezentanții acestor firme și funcționarii de stat. În rezultat datoriile cresc, dar sume colosale de resurse financiare publice se scurg din buzunarul public în cel privat, se distorsionează însuși mecanismul economiei de piață. Un exemplu simplu: conducerea Fondului Social încheie un contract cu A.S. „Petrol” pentru zahăr din trestie de zahăr importată din Brazilia. Zahărul a fost cumpărat la un preț mai înalt decât cel de piață cu 65 bani la kg. Aceasta a permis de a „pune la o parte” peste 1 milion de lei, ceea ce este echivalent cu pensia lunară a aproape 12 mii de pensionari.

Mai departe: Fondul social oferă A.S. „Petrol” 1196,5 tone de grâu furajer la prețul 263,2 lei pentru o tonă (1998), mai mult de jumătate din care a fost procurată la un preț de 450 lei pentru o tonă, în așa mod pierderile statului fiind estimate la încă 124,2 mii lei.

Un exemplu de tranzacție import-export barter în care prețul la producția exportată a fost eliberată la un preț sub nivelul celui de piață, iar importul – la un preț mai ridicat este înregistrarea contractului dintre firma „Hellis-Mag” pentru exportul a 30 mii tone de semințe de floarea soarelui, 30 mii tone de porumb, 15 mii tone de grâu furajer și 5 tone de orz. În rezultatul acestei tranzacții s-au „pierdut” 4,9 milioane dolari. În raportul Curții de Conturi este menționat un șir întreg de astfel de cazuri. Cel mai trist este faptul că aceste tranzacții au loc în acele organizații unde se simte un deficit deosebit de acut de surse financiare: Fondul social, Ministerul sănătății, Ministerul educației, sistemul penitenciar (în timp ce cheltuielile medii pe un deținut constituie circa 70 bani pe zi), etc.

Faptul dacă este vorba de corupție sau o guvernare proastă cauzată de lipsa de profesionalism, nu schimbă efectul economic al acestor tranzacții pentru societate.

*Realizarea produselor confiscate* prezintă o activitate în timpul căreia o parte considerabilă din valoarea lor „se lipește” cu ușurință de mâinile demnitarilor de stat. Astfel este cazul contrabandei unui lot de vinuri spumante, care după confiscare a fost vândut fără a recurge la procedura de licitație la un preț diminuat de 3 ori. În rezultat bugetul a pierdut 357,3 mii lei. Un alt caz. Drept rezultat al diminuării sintetice a prețurilor unui lot de sticle de votcă sechestrat și realizarea lui fără a recurge la licitație, bugetul a pierdut 631,6 mii lei<sup>7</sup>.

*Sectorul energetic.* Probabil, cele mai mari tranzacții corupte au loc în sectorul energetic. Datoriile Moldovei pentru sectorul energetic cresc anual în mediu cu 60 milioane dolari, țara se află mereu în riscul de a rămâne fără resurse energetice. În același timp redresarea situației doar în sectorul de gaz ar rezolva practic problema datoriilor în tot sectorul energetic. Astfel, lipsa contoarelor de gaz pe teritoriul Moldovei duce la faptul că pierderile de gaz se estimează într-un mod arbitrar. În rezultat, aceste pierderi au constituit peste 20 milioane dolari în 1995-1997, sau peste 6% din gazul consumat pe malul drept al r. Nistru.

<sup>7</sup> Raportul Curții de Conturi Cu Privire la Gestionarea și Folosirea Mijloacelor Financiare

Mai mult ca atât, perceperea plăților pentru tranzitul gazului rusesc prin teritoriul Moldovei ar permite colectarea a circa 60 milioane de dolari, prin urmare consumul gazului în Moldova ar putea fi acoperit cu plățile pentru tranzitul gazului și datoriile nu ar fi crescut. Mai mult ca atât, achitarea Republicii Moldova pentru gaz are loc prin intermediul unui șir de firme particulare, care, transferând plățile din formă naturală (în bunuri) în cea bănească și înapoi, măresc considerabil prețul real al tranzacțiilor. Datoriile sectorului energetic cresc pe exponențială, iar firmele de intermediere se îmbogățesc cu aceleași ritmuri.

Ridicarea calității guvernării de stat nu poate avea loc fără combaterea corupției. Lupta cu corupția are loc prin promovarea transparenței și responsabilității, stabilirea controlului și supremația legii. Este necesară stabilirea unui sistem de ordine publică de durată îndelungată.

Implementarea unei **politici de combatere a corupției** cere reforma juridică, reforma instituțională, ameliorarea sistemului de reglementări a procedurilor de controale financiare, reducerea toleranței publice. Primele trei seturi de măsuri necesită să fie implementate de către Guvern, cel de-a patra – necesită eforturile societății civice.

**Reforma juridică** include:

- Definirea clară a sistemului de penalizări în cazul de încălcare a legislației, adoptarea Codului Penal;
- Perfecționarea măsurilor de profilaxie a crimelor;
- Apelarea la ajutorul instituțiilor internaționale de combatere a corupției și a crimelor economice, aplicarea unui sistem de monitorizare externă;
- Apelarea la proiecte finanțate din asistența tehnică din exterior pentru efectuarea expertizei juridice a legilor și amendamentelor propuse pentru adoptare, perfecționarea sistemului legislativ, înlăturarea contradicțiilor, sensurilor duble, etc.

**Ameliorarea sistemului procedurilor de control** presupune:

- Simplificarea reglementărilor de stat, reducerea numărului inspecțiilor, sistematizarea și unificarea lucrului agențiilor de control, stabilirea unei unități care înregistrează și reglementează numărul controalelor efectuate la aceeași întreprindere;
- Finisarea reformei sistemului fiscal și contabil;
- Publicarea informației clare referitoare la agențiile de control, drepturile și obligațiile agențiilor de control, a informației fiscale, informației referitor la prepararea și executării bugetului de stat în toate sectoarele sale;
- Introducerea unui sistem de tendere obligatorii la semnarea contractelor de achiziție a bunurilor și serviciilor publice;
- Perfecționarea pregătirii personalului de control financiar.

*Reforma instituțională* prevede:

- Reducerea numărului instituțiilor statale, reducerea personalului;
- De-politizarea Guvernului, introducerea obligatorie a sistemului de promovare profesională în bază de merite și concurs;
- Crearea instituțiilor independente cu autorizarea investigațiilor privind acușările în corupție;
- Introducerea unui sistem clar definit de standarde etice pentru funcționarii de stat;
- Substituirea procedurii vizitelor personale în soluționarea problemelor cu utilizarea poștei, inclusiv a celei electronice;
- Crearea unui organ de depunere a plângerilor în legătură cu comportamentul inadecvat al funcționarilor publici.

Drept *măsuri imediate de combatere a corupției* se propun:

- Elaborarea unei strategii de combatere a corupției în diviziuni de ministere și direcții principale: procurările (achizițiile) publice, managementul companiilor de stat, planificarea urbană, administrarea fiscală, reforma vamală, justiția;
- Identificarea a câteva agenții-cheie în sferele, în care s-ar putea concentra eforturile de combatere a corupției în primul an;
- Aplicarea procedurii de declarare a veniturilor de către demnitarii de stat începând cu eşaloanele de vârf;
- Examinarea publică a cazurilor mai grave de încălcare a legislației, anunțând măsurile aplicate și direcțiile în care au fost cheltuite sursele financiare rambursate (pensii, salarii, onorarea datoriilor, etc.).

În noiembrie 1999, practic, cu câteva zile înainte de demisia Guvernului lui I. Sturza a fost adoptat „Programul de stat privind combaterea criminalității, corupției și protecționismului pentru anii 1999-2002”, care include unele din măsurile indicate mai sus. Sigur că acest program a fost primit în grabă, și, de fapt, nu conține măsuri legate de protecționism, și necesită să fie perfecționat. Dar, în principiu, primirea acestui program ar putea servi drept un semnal pozitiv pentru organizațiile internaționale donatoare. Se realiza acest program de către noul guvern, sau, rămâne de așteptat.

Drept una din măsuri de depistare a corupției larg răspândite în țările dezvoltate, și chiar în unele țări de tranziție, dar puțin populară în Republica Moldova, este declarația veniturilor de către demnitarii de stat din eşaloanele de vârf. În Georgia, de exemplu, deja funcționează acest sistem la intrarea și eliberarea din funcție a funcționarilor de stat de nivel înalt (primirea sistemului de declarație a veniturilor pentru întreaga populație este mult mai costisitoare). Funcționează Centrul Anti-Corupție finanțat de către PNUD. Asociația Advocaților din SUA (American Bar Association) a organizat un training a judecătorilor din Georgia de mai multe etape. În rezultat 80% din judecători nu au trecut testările și mulți au fost eliberați din funcții. Drept rezultat, cota economiei subterane în Georgia se diminuează în decursul ultimilor 2-3 ani.

*Guvernul nu poate rezolva această problemă singur.* În orice țară trebuie să se instaleze un fel de echilibru între stat și societatea civică. În țările în care statul este mai puternic decât societatea adesea se instaurează o dictatură, combaterea corupției se transformă într-o declarație formală. Legislația care permite combaterea corupției se adoptă într-un mod formal, și efectiv nu lucrează. În țările în care societatea civică este mai puternică decât statul se poate crea o situație când sub lozinca combaterii corupției se

combat adversarii politici, guvernul este mereu învinuit în corupție și se impune demisia frecventă a guvernelor fără de a le susține și a oferi posibilități de a combate acest fenomen. Un caz aparte este situația când societatea tolerează fenomenul corupției. Adică formal fiecare membru al societății în parte condamnă acest fenomen. Când însă apare necesitatea de a manifesta practic poziția civică față de un act corupt concret, cetățenii se retrag, neavând încredere în succes.

Gradul de maturitate a unei societăți civice depinde de o serie de factori obiectivi și subiectivi: deprinderea unor tradiții democratice, cultura, educația, psihologia, spiritul de demnitate națională, situația social-politică în țară, istoria țării. Există numeroase cazuri când un abuz de putere este tratat drept o „normă” etică sau culturală. Este dificil de a aștepta un grad înalt de conștientizare a puterii sale de la o societate care a fost supusă represiunilor politice, sau de alt gen. Această situație este caracteristică statelor autocrate, în care lipsesc deprinderile de autoorganizare publică, bazate pe legăturile orizontale de credibilitate reciprocă și solidaritate, în care pentru lung timp a existat o ierarhie birocratică de normative, o preponderență de relații verticale de dominare-subordonare, tutelare-dependență. În țările în care în decursul multor ani un stat puternic a dominat asupra unei economii slabe, iar societatea civică a manifestat relativ puțină activitate politică și organizațională, unde a dominat autoritatea unui singur partid, sau cult al personalității, și corupția a fost o formă de supraviețuire, unde identitatea etică și religioasă a societății a fost distrusă, corupția înfruntă mult mai ușor rezistența slabă a societății civice nou formate.

Formarea unei societăți civice integre este un proces continuu și absolut necesar. În țările democrației dezvoltate acest proces a durat sute de ani. El presupune desfășurarea unui proces educativ de durată îndelungată. În acest context un rol deosebit îl pot juca organizațiile non-guvernamentale (ONG). Anume ONG-urile pot forma un careva grad de organizare la nivelul de jos, aduna societatea în jurul său și contribui la formarea unei poziții civice prompte referitoare valorile etice, democrație, precum și atitudinii față de corupție. În această vedere ONG-urile trebuie să fie complect independente de organele de stat. La Întrunirea a doua anuală anti-corupție din Istanbul, 1999, organizată de OCDE s-a menționat că este important ce fel de ONG iau parte la realizarea programelor anti-corupție. A apărut noțiunea de ONG organizate de guvern (Government Organized NGO - GO NGO). Este vorba de acele cazuri când demnitarii de stat organizează așa numitele ONG-uri, care, de fapt, rămân sub controlul neformal de stat. Astfel de ONG-uri nu se vor bucura de succes în realizarea programelor anti-corupție.

Mișcarea de combatere a corupției poate fi realizată prin multe planuri<sup>8</sup>:

- *Umanitar*, întrucât corupția strangulează și distorsionează dezvoltarea și conduce la creșterea abuzului drepturilor omului;
- *Democratic*, deoarece corupția sta în calea democrației;
- *Etic*, deoarece corupția împiedică funcționarea integră a societății;
- *Practic*, întrucât corupția distorsionează sistemul de piață și privează societatea de beneficiile sistemului de piață.

**Măsurile de combatere a corupției întreprinse de ONG-uri pot fi grupate în patru blocuri: investigații, relații cu statul, relații cu societate civică, colaborarea cu alte instituții.**

<sup>8</sup> Asociația Română pentru transparență, 1999

***Investigații:***

- Studiarea fenomenului corupției: geneza, cauzele, formele principale, specificului țării
- Efectuarea sondajelor sociologice care ar evalua nivelul de corupție în țară din punct de vedere al cererii și ofertei
- Studiarea legăturilor corupție și economie tenebră

***Relații cu statul:***

- Asigurarea transparenței diferitor sectoare a vieții publice, inclusiv cea politică (transparența finanțării partidelor politice);
- Monitorizarea independentă a procedurilor de privatizare a obiectelor de importanță strategică;
- Expertiza proiectelor legislative;
- Monitorizarea alegerilor;
- Elaborarea propunerilor referitoare la eficientizarea principiilor achizițiilor de stat;
- Exercițarea presiunii asupra guvernului de a adopta programe de combatere a corupției eficiente;

***Relații cu societate civică***

- Asigurarea accesului publicului la informația privind efectele generale de corupție prin utilizarea surselor de mass-media;
- Crearea paginilor-web pe Internet de uz public referitoare la corupție;
- Elaborarea unor programe educative pentru școli și lecții publice orientate spre reducerea toleranței publice față de corupție;
- Organizarea unor seminare de instruire profesională în sprijinul jurnalismului investigativ, antrenarea jurnaliștilor în promovarea unui mod echilibrat de raportare, introducerea codului de conduită a jurnaliștilor;
- Promovarea unor campanii de educare publică referitor la drepturile cetățenilor și obligațiunile funcționarilor publici;
- Editarea de publicații (buletine informative, studii, rapoarte de cercetare).

***Colaborarea cu alte instituții***

- Concilierea, dialogului între societatea civilă, sectorul privat și stat referitor la combaterea corupției;
- Coordonarea eforturilor organizațiilor și instituțiilor de educație, religioase și mass-media în campania anti-corupție;
- Participarea la programe naționale și internaționale care încurajează adoptarea și aplicarea standardelor de integritate și etica a serviciului public;

- Colaborarea cu instituții publice și private, cu organizații similare, naționale și internaționale, prin oferirea de consultanță specializată și angajarea în programe de cooperare și parteneriat;
- Efectuarea schimbului de informație cu alte țări referitor la experiența de combatere a corupției;
- Cooperarea cu instituțiile religioase în lucrul de educație pentru dezvoltarea unei societăți integre și etice.

**Țările nu pot face aceasta singure. Organizațiile internaționale nu pot face aceasta singure.** Aceasta a fost concluzia Întrunirii II Anti-Corupție din Istanbul, precum și a Conferinței Internaționale IX pentru Combaterea Corupției din Durban (Africa de Sud), 1999. Combaterea corupției într-o țară în tranziție este aproape imposibilă – prea puternică este rezistența birocratică. Chiar dacă în țară se manifestă o dorință puternică de a constrânge acest fenomen, lipsa de experiență practică, informația și resurse financiare practic reduce această intenție la zero. Organizațiile și proiectele internaționale (OCDE, Consiliul Europei, Națiunile Unite, Uniunea Europeană, Banca Mondială, USAID, TACIS, etc.) având cadre experimentate, informație, surse financiare nu pot combate corupția într-o țară străină până în această țară nu se manifestă o dorință din interior. De aceea problema poate fi soluționată doar într-o colaborare intensă dintre țările în tranziție și organizațiile internaționale. Pe lângă asistența tehnică aceste organizații pot include oferirea celor mai bune practice din alte programe similare și coordonarea programelor de combatere a corupției, organizarea activităților regionale în acest domeniu, coordonarea lucrului de definire a sferelor cele mai corupte la care este necesar de a axa atenția, asistență în elaborarea strategiilor anti-corupție în țări aparte.

**Concluzii:** Calitatea guvernării este afectată într-un mod absolut negativ de corupție. Corupția frânează dezvoltarea economică, politică, democratică, socială și ecologică a țării. Acest fenomen persistă în orice stat, dar se manifestă mai puternic acolo unde pentru perioade îndelungate a fost stabilit un sistem autocrat, a lipsit democrația, unde societatea civică este slab dezvoltată și organizată. Combaterea corupției este posibilă doar ca rezultat al unui echilibru de durată îndelungată între stat și societate. Combaterea corupției într-o țară în tranziție luată aparte este dificilă. Este necesar suportul informațional și financiar din partea unor țări democratice dezvoltate, precum și a organizațiilor internaționale. Forurile internaționale de combatere a corupției concluzionează că problema nominalizată este problema – cheie a unei dezvoltări durabile, de aceea suportul țărilor în tranziție trebuie acordat în primul rând acelor, care manifestă o dorință reală și au obținut careva rezultate practice în combaterea acestui fenomen.