

Probleme de integritate în procesul de angajare și promovare a cadrelor didactice din Republica Moldova

STUDIU DE EVALUARE INTES

2020

**Probleme de integritate
în procesul de angajare și
promovare a cadrelor didactice
din Republica Moldova**

STUDIU DE EVALUARE INTES 2020

Chișinău, 2020

Punctele de vedere exprimate în prezenta lucrare sunt cele ale autorilor și nu angajează în niciun fel instituțiile de care aceștia aparțin, tot așa cum nu reflectă poziția instituției care a finanțat elaborarea sau care a asigurat managementul proiectului.

Editor: Centrul Educațional PRO DIDACTICA

Președinte AO: Rima BEZEDE

Echipa de cercetare: Viorica GORAȘ-POSTICĂ, Oxana DRAGUȚA

Colecția Biblioteca Pro Didactica

Seria Quo vadis?

Corector: Vitalie SCURTU

Copertă și procesare computerizată: Nicolae SUSANU

Tipar: Casa Editorial-Poligrafică „Bons Offices”

Această cercetare s-a desfășurat în cadrul proiectului *Integritatea sistemelor educaționale*, coordonat de Centrul de Politici Aplicate și Integritate (CAPI) și Rețeaua de Centre de Politici Educaționale (NEPC), cu suportul financiar al Fundațiilor pentru o Societate Deschisă.

Centrul Educațional PRO DIDACTICA

str. Armenească, nr. 13, mun. Chișinău, MD-2012

tel.: (022) 54 25 56, fax: 54 41 99

e-mail: prodidactica@prodidactica.md

© Centrul Educațional PRO DIDACTICA. Toate drepturile rezervate.

Descrierea CIP a Camerei Naționale a Cărții

Probleme de integritate în procesul de angajare și promovare a cadrelor didactice din Republica Moldova: Studiu de evaluare INTES 2020 = Integrity violations in the employment and promotion of teachers in the Republic of Moldova: An INTES assessment 2020 / Centrul Educațional „Pro Didactica”, Centrul de Politici Aplicate și Integritate (CAPI), Rețeaua de Centre de Politici Educaționale (NEPC); președinte: Rima Bezede ; echipa de cercetare: Viorica Goraș-Postică, Oxana Draguța. – Chișinău: Centrul Educațional „Pro Didactica”, 2020 (Tipogr. „Bons Offices”). – 29; 23 p.: fig., tab. – (Colecția „Biblioteca Pro Didactica”, ISBN 978-9975-3013-2-9) (Seria „Quo vadis?”, ISBN 978-9975-3013-3-6).

Tit., text paral.: lb. rom., engl. – Pag. var. – Carte-valet (inversă). – Referințe bibliogr.: p. 23-24, 22-23 (35 tit.) și în subsol. – 100 ex.

ISBN 978-9975-3355-8-4.

37.091=135.1=111

P 93

Cuprins

CAPITOLUL 1.

Introducere	5
Despre raport	5
Contextul cercetării	5
Metodologia	5

CAPITOLUL 2.

Integritatea și contextul politic	8
--	---

CAPITOLUL 3.

Favoritism în procesul de angajare și promovare a cadrelor didactice	11
Descrierea condițiilor politice în care au loc încălcările de integritate	11
Politici de reglementare a conduitei profesionale	11
Politici privind evaluarea și promovarea cadrelor didactice	11
Politici privind anunțarea posturilor vacante și promovarea ocupării funcțiilor de personal	12
Politici bugetare privind remunerarea cadrelor didactice	12
Manifestarea încălcărilor de integritate	13
Angajare în schimbul luării de mită	13
Influența nepotismului și a altor relații asupra deciziilor de angajare	13
Favoritism în deciziile privind promovarea personalului didactic	14

CAPITOLUL 4.

Vulnerabilități în politicile și practicile educaționale care facilitează actele de corupție	15
Atractivitate scăzută a profesiei de cadru didactic	15
Absența unor criterii clare și bine stabilite de angajare a profesorilor	15
Aplicarea insuficientă a prevederilor legale privind integritatea în conduita profesională	16
Valorificarea scăzută a practicilor de management transparent și participativ de către directori	16
Competențe limitate ale managerilor de școli	17
Deficiențe în sistemul de asigurare a calității, inclusiv în procesul de evaluare și atestare	17
Progres lent în sistemul de management financiar intern	17
Impunitatea și monitorizarea insuficientă	18

CAPITOLUL 5.

Concluzii și recomandări pentru acțiuni ce urmează a fi întreprinse	19
Concluzii	19
Prioritatea 1. Promovarea culturii managementului integrității în școli	19
Prioritatea 2. Sporirea transparenței procedurilor de angajare, distribuire a orelor, salarizării bazate pe performanță și a altor practici de management al resurselor umane	20
Prioritatea 3. Sensibilizare privind integritatea la nivel național în instituțiile de învățământ	21
Considerații finale. Limite ale studiului	21
Referințe bibliografice	23
Anexe	25
Anexa 1. Raport asupra interviului de focus grup cu cadrele didactice	25
Anexa 2. Raport asupra interviului de focus grup cu managerii școlari	28

Cuvânt de mulțumire

Echipa de implementare a proiectului exprimă recunoștință persoanelor implicate în procesul de desfășurare a cercetării:

- profesorilor, managerilor și masteranzilor care au participat la interviurile de grup pentru timpul acordat și dorința de a-și împărtăși opiniile;
- persoanelor de decizie, experților care au participat la interviurile în profunzime pentru deschidere, receptivitate și interesul manifestat în analiza problemelor și propunerea de soluții;
- echipei NEPC pentru provocare și sprijinul oferit pe tot parcursul cercetării;
- experților de la CAPI pentru colaborare și ghidare profesionistă în derularea cercetării INTES.

Acronime și abrevieri

ANACEC – Agenția Națională de Asigurare a Calității în Educație și Cercetare
ANACIP – Agenția Națională de Asigurare a Calității în Învățământul Profesional
CAPI – Centrul pentru Politici Aplicate și Integritate
CE PRO DIDACTICA – Centrul Educațional PRO DIDACTICA
CNA – Centrul Național Anticorupție
INTES – Metodologie de evaluare a integrității sistemelor educaționale
IPC – Indicele Percepției Corupției
MECC – Ministerul Educației, Culturii și Cercetării
OECD – Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică
ONG – Organizație non-guvernamentală
PNUD – Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare
ȘP – Școală Profesională

CAPITOLUL 1.

Introducere

Despre raport

În acest raport, investigăm, în baza metodologiei INTES, fenomenele de corupție din politica și practica de recrutare a cadrelor didactice – angajare și promovare, care pot lua diverse forme, analizăm lacunele legislației care lasă breșe/favorizează violarea integrității, ne propunem să înțelegem motivele care provoacă actele de corupție și facem concluzii și recomandări pentru a minimiza disfuncțiile legislative și pentru a combate comportamentele ilicite în educație.

Raportul începe cu oferirea unei imagini de ansamblu asupra contextului integrității și a politicii educaționale aferente (Capitolul 2), apoi face o prezentare generală a politicilor și a practicilor ilicite (încălțări ale integrității) în promovarea și angajarea personalului didactic (Capitolul 3). Ulterior, Capitolul 4 dezbate lacunele acestor politici, care stimulează, într-un fel, le permit actorilor educaționali comiterea de încălcări. Raportul se încheie cu un set de recomandări practice, cu caracter acțional (Capitolul 5), iar anexele oferă detalii despre interviurile de grup și individuale/în profunzime, ca sursă principală de dovezi primare, colectate pentru această cercetare.

Contextul cercetării

Această cercetare a fost realizată în cadrul proiectului *Integritatea sistemelor educaționale, investigată de societatea civilă*, proiect comun al Centrului pentru Politici Aplicate și Integritate (CAPI) și al Rețelei Centrelor de Politici Educaționale (NEPC), susținut de Programul de sprijin pentru educație al Fundațiilor pentru o Societate Deschisă (OSF). Proiectul a oferit organizațiilor neguvernamentale – membri NEPC – din Georgia, Kârgâzstan, Moldova și Mongolia o pregătire inițială privind evaluarea integrității în educație, care a fost urmată de investigații la nivel național asupra corupției în zonele selectate, inclusiv asupra priorităților reformelor din educație în aceste patru țări.

Prezentul raport este rezultatul unei explorări investigative în domeniul ocupării forței de muncă și al promovării personalului didactic în Republica Moldova. Profesiunea didactică din țară este afectată de o serie de probleme, multe dintre ele vizează condițiile de angajare și de muncă ale cadrelor didactice și au implicații asupra integrității sistemului de învățământ. Salariile modeste¹ și cerințele ridicate, comparativ cu beneficiile mici, fac ca profesia de cadru didactic să nu fie atractivă pentru mulți absolvenți din domeniu. Conform rapoartelor anterioare, cei care încă mai decid/aleg să devină profesori sunt nevoiți să se focalizeze mai mult pe obținerea unor venituri suplimentare pentru supraviețuire decât pe activitatea didactică propriu-zisă [1]. Conform modelului perimat din multe țări ex-sovietice, autoritățile publice preferă „să lase salariile cadrelor didactice să scadă sub salariul mediu din sectorul public, decât să raționalizeze forța didactică, adică să reducă numărul total de profesori, să sporească numărul de copii în clasă, dar și numărul de ore contractuale, plătindu-le corespunzător” (Berryman, 2000).

Din păcate, acest lucru creează adesea stimulente puternice pentru acțiuni corupte atât în managementul educațional, cât și în acțiunile profesorului (cele două fiind inter-relaționate [2]). Această cercetare se focalizează pe identificarea și descrierea acestor acțiuni, pe analiza contextului în care ele au loc, dar și pe recomandări practice de îmbunătățire a situației.

Metodologia

Raportul se bazează pe metodologia de evaluare a integrității sistemelor educaționale (INTES), care a fost dezvoltată în cadrul OECD de către Centrul de Politici Aplicate și Integritate și a ghidat evaluări și cercetări ale integrității în sectorul educației, începând cu 2010.

Scopul declarat al INTES este de a ajuta autoritățile locale/naționale și părțile interesate să înțeleagă condițiile legate de politicile în care prosperă corupția în sistemele lor de învățământ și să sprijine dezvoltarea de soluții, care să îmbunătățească aceste condiții, inclusiv prin prevenirea comportamentelor ilicite în faze incipiente. Abor-

¹ Salariul mediu în învățământ, 5147 MDL (264 Euro), constituie 79,9% din salariul mediu pe economie, conform statisticilor 2018. Pe: https://statistica.gov.md/public/files/publicatii_electronice/Educatia/Educatie_2019.pdf

darea INTES pornește de la ipoteza că problemele de integritate și corupția din educație nu sunt fenomene care afectează sectorul „din afară”, ci sunt consecințe ale problemelor vechi, înrădăcinate în sistemul educațional în sine, care pot (și ar trebui) să fie tratate cu mijloacele de care dispun factorii de decizie, practicienii și alte părți interesate din sectorul respectiv [3].

Metodologia INTES încearcă să ofere răspunsuri la două întrebări: *Sunt implicați actorii educaționali în acte de corupție?* – și dacă *Da: Care sunt condițiile ce pot juca un rol în acest sens?* [4]. Accentul este pus pe modalitățile prin care politicile și practicile din educație pot crea oportunități și stimulente pentru actorii educaționali ca aceștia să fie implicați în acte de corupție.

Scopul „actelor de corupție”, analizate în acest raport, poate afecta practici pentru care există răspundere penală, precum și acțiuni mai delicate, specifice sectorului, care sunt dăunătoare, dar care nu pot fi calificate drept „corupte” de standardele internaționale. Ambele tipuri de practici sunt circumscrise de noțiunea de „violare/încălcarea a integrității”: o acțiune intenționată, sistemică, care implică participanții la educație cu funcții profesionale (de exemplu, administratori, directori, profesori) și care contrazice valorile și principiile sectorului educațional din țara supusă evaluării [3]. Raportul urmărește prin aceasta actualizarea tipologiei INTES din 2019, cu privire la încălcările de integritate și analizează nouă forme de astfel de conduite la nivel de sistem (Tabelul 1).

Tabelul 1. Tipologia INTES a încălcărilor de integritate în educație [3]

N/o.	Denumire	Definirea practicii
1.	Oferirea ilicită sau refuzul accesului la educație	Obstrucționarea arbitrară sau asigurarea accesului la educație de către cei responsabili, în schimbul unor beneficii necuvenite imediate sau de perspectivă.
2.	Meditații private improprii	Servicii precum tutoratul privat (meditațiile), care sunt prestate de profesori sau de alți profesioniști în mod particular, pentru un câștig personal suplimentar, adițional la activitatea din învățământul formal, la teme sau materii pe care le predau la școală, cu scopul de a promova și/sau sprijini elevul.
3.	Politizarea educației	Promovarea conexiunilor politice și cvasi-politice, a loialității și construirea rețelelor în învățământul public, în vederea utilizării lor ca avantaj personal sau politic.
4.	Frauda academică	Supraaprecierea sau subaprecierea intenționată a elevilor în învățământul formal și acordarea frauduloasă a documentelor de absolvire în schimbul beneficiului personal sau de perspectivă a acestora.
5.	Favoritism în deciziile de personal	Redistribuirea resurselor publice sub formă de contracte de muncă, promovări prin angajare și acordare de beneficii în favoarea rudelor, prietenilor, colegilor sau altor persoane apropiate responsabililor pentru deciziile de personal.
6.	Delapidări de fonduri în educație	Delapidarea de active (fonduri) în educație de către cineva care nu le deține, dar care asigură managementul sau controlul acestora.
7.	Fraude în achizițiile publice	Utilizarea unor scheme frauduloase pentru achiziționarea de bunuri și servicii de către furnizorii de servicii educaționale, în vederea obținerii de câștiguri personale/îmbogățirii ilicite.
8.	Înșelăciuni	Prezentarea eronată, prin mijloace frauduloase (inclusiv plagiat), de către responsabilii de recunoașterea oficială a performanțelor elevilor, a muncii pe care au făcut-o și/sau a cunoștințelor și abilităților pe care le-au dobândit.
9.	Fraude în procesul de licențiere și acreditare	Utilizarea mijloacelor frauduloase, inclusiv a favorurilor personale sau a perspectivei acestora, pentru a obține o licență de funcționare, autorizări de acordare a gradului, titlului și/sau acreditare de program.

Bazându-se pe metodologia INTES, acest raport a colectat, de asemenea, dovezi cu privire la domeniile vulnerabile din învățământ, care creează condiții pentru ca încălcările de integritate să ia amploare, cu scopul de a informa practicienii și factorii de decizie, privind modul de schimbare a acestor condiții în bine. „Zonele vulnerabile” sunt definite ca puncte slabe (deficiențe sau lacune) în politica și în practicile educaționale, care pot oferi actorilor din educație, cum ar fi profesorii, directorii, părinții, administratorii educației, oportunități și motive pentru a se implica în încălcarea integrității [5].

De asemenea, metodele calitative aplicate au inclus analiza literaturii de specialitate și a documentelor de politici, însoțite de interviurile de focus grup și de cele în profunzime. Documentele au fost analizate pe baza prevederilor din Codul Educației, care conțin stipulări explicite cu privire la integritatea academică și comportamentul etic, cerute atât de la profesori și manageri, cât și de la părinți. Aplicarea noilor dispoziții a fost examinată în măsura în care legislația subordonată include termeni specifici, precum: *toleranță zero față de corupție, transparență, integritate și onestitate*, contribuind astfel la promovarea practicilor de integritate în școli. Aceste concepte definesc ideologia/filosofia textelor, din perspectiva promovării culturii integrității în educație, care, în consecință, este esențială pentru determinarea orientării reformelor actuale.

Procesul de cercetare a început cu analiza de documente din legislația națională, a studiilor locale și a articolelor din mass-media. A fost investigată o listă de acte normative privind sensibilitatea la integritate și corupția din învățământ, cum ar fi: *Standardele de competență profesională a cadrelor manageriale, Standardele de competență profesională a cadrelor didactice, Metodologiile de evaluare a instituțiilor educaționale și de evaluare a managerilor*, dar și *Regulamentul de atestare a cadrelor didactice*.

Colectarea de date calitative s-a produs prin două discuții de focus grup, provocate de istorii orale incitante, una cu profesori și alta cu manageri.

Primul focus grup a fost organizat la Universitatea de Stat din Moldova, iar al II-lea – în localul CE PRO DIDACTICA. Ambele grupuri au întrunit participanți atât din mediul urban, cât și din cel rural, bărbați și femei. La primul interviu de tip focus grup au participat 10 persoane, 8 femei și 2 bărbați, 9 din mediul urban și una din mediul rural. Vârsta medie a grupului era de 35 de ani. Interviul a durat 2 ore și a inclus întrebări referitoare la contextul educațional din perspectiva integrității, de la întrebări generale privind corupția la cele specifice despre practicile vulnerabile din procesul de angajare și promovare a cadrelor didactice (vezi detalii în Anexa 1).

La cel de-al doilea interviu de grup au participat 13 manageri (12 femei și 1 bărbat), dintre care un reprezentant al Agenției Naționale pentru Asigurarea Calității în Educație și Cercetare (ANACEC), responsabil de evaluarea și acreditarea instituțiilor și managerilor; un fost director al Inspectoratului Școlar Național, 3 directori ai instituțiilor de învățământ din capitală, 4 din instituțiile rurale, 3 din centrele raionale, un reprezentant al Direcției raionale de Educație, iar în calitate de invitat special a venit un reprezentant al Centrului Național Anticorupție (CNA). Participanții au reprezentat toate instituțiile preuniversitare de învățământ: grădinițe, școli primare, școli secundare, licee și colegii (VET). Vârsta medie a fost de 46 de ani. Durata interviului de grup – 4 ore (vezi detalii în Anexa 2).

Discuția a demarat cu prezentarea unui articol mai voluminos – „Formele de corupție în sistemul educațional din Moldova. O vedere din culise” [6], publicat pe 30 octombrie 2019, pe pagina web a Platzforma. Articolul prezintă, în mare parte, încălcările de integritate din partea profesorilor, întrucât cele comise de directori nu sunt dezbătute în spațiul public. În orice caz, a provocat dezbateri fierbinți și opinii contradictorii, mulți participanți fiind de acord, în timp ce alții manifestând reticență în privința obiectivității autorului. Alte întrebări din timpul discuțiilor au vizat practicile incorecte privind angajarea și promovarea cadrelor didactice, perspectivele și provocările în promovarea integrității în școli, dar și reformele necesare la nivel de politici și alte schimbări oportune la nivelul școlii.

Următoarea etapă de cercetare empirică s-a constituit din trei interviuri în profunzime, cu experți: unul cu reprezentantul MECC, responsabil de evaluarea și dezvoltarea profesională a cadrelor didactice; altul cu ex-ministrul educației din echipa precedentă de guvernare, care a avut ca prioritate pe agendă combaterea corupției în educație și ultimul – cu un profesor, expert național și formator în didactica limbii române, care are, de asemenea, experiență managerială de top în comisia republicană pentru organizarea examenului național de bacalaureat. Experții au fost selectați pe baza relațiilor profesionale cu CE PRO DIDACTICA și a parteneriatului în diferite proiecte.

Respondenților li s-a solicitat să descrie în profunzime practicile angajării profesorilor și exemple de acte ilicite pe care le-au întâlnit, dar și cum se întâmplă acestea (cine este victima, care sunt factorii ce le facilitează și ce măsuri de contracarare se iau). De asemenea, au fost întrebați despre bunele practici în gestionarea resurselor umane din educație, fiind rugați să numească și alte cazuri comune de corupție în școli. În concluzie, li s-a cerut să-și împărtășească părerea cu privire la perspectivele/provocările de promovare a integrității în educație, precum și măsurile care ar trebui întreprinse în viitor.

Respondenții nu au fost disponibili pentru interviul față în față, au amânat întâlnirile de mai multe ori, așa cum au coincis cu perioada sărbătorilor de iarnă. Până la urmă, au răspuns la întrebări în scris și le-au expediat prin e-mail. Pentru a valida răspunsurile și pentru a adăuga/clarifica detalii, s-a recurs la discuții telefonice.

CAPITOLUL 2.

Integritatea și contextul politic

Transparency International a clasat Moldova pe locul 123, alături de Azerbaidjan, Djibouti, Honduras, Laos, Mexic, Paraguay și Sierra Leone după Indicele Percepției Corupției (IPC) din 2016. Cu doar 30 de puncte din 100, acesta a fost cel mai mic scor, ceea ce semnalează faptul că situația este percepută în decădere (Transparency International 2017; Vlas 2017a). În acest context, se afirmă că în țările cu un scor IPC mic se întâlnesc multe „instituții publice lipsite de încredere, care funcționează defectuos”, unde legile anticorupție există doar pe hârtie și oamenii se confruntă frecvent cu luare de mită și estorcări (Transparency International 2017; Vlas 2017a) [7].

Cel mai recent Raport al Dezvoltării Umane în Republica Moldova, din 2015-2016, evidențiază faptul că, deși a cunoscut o revigorare în ultimii ani, educația mai este ancorată în realitățile economice critice, făcând dificilă asigurarea calității și a accesului egal la educație pentru toți [8]. În același timp, sistemul de servicii educaționale, care are o infrastructură învechită, parțial modernă, continuă să suporte cheltuieli semnificative.

Tabelul 2. Numărul de pedagogi din instituțiile primare și secundare generale pe clase [9, pag. 45]

	2010/11	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19
Nr. total de pedagogi	37 330	32 149	30 834	29 535	28 845	28 552	27 657
Personal didactic	35 110	31 222	29 771	28 713	28 125	27 822	26 960
clasele 1-4	9 037	8 235	7 937	7 913	7 880	7 819	7 771
clasele 5-12	26 073	22 987	21 834	20 800	20 245	20 003	19 189
Raportul elevi / pedagogi – nr. total	11	11	11	12	12	12	12
clasele 1-4	16	17	18	17	18	18	18
clasele 5-12	10	9	9	9	10	10	10

În timp ce corpul didactic este supradimensionat (surplus de cadre), se resimte o criză de profesori la anumite materii, 10% dintre profesori predau 2-3 sau mai multe discipline [10]. La începutul anului de studii 2019-2020, au fost înregistrate 2 174 posturi vacante, adică 10% din totalul număr de cadre didactice. De altfel, în timp ce numărul total de școli și profesori din sistemul de învățământ general continuă să scadă, este interesant de observat că, pentru prima dată, în anul 2018-2019, populația școlară din mediul urban a depășit-o pe cea din mediul rural [11]. În același timp însă, numărul școlilor rurale este mai mare decât al celor din orașe.

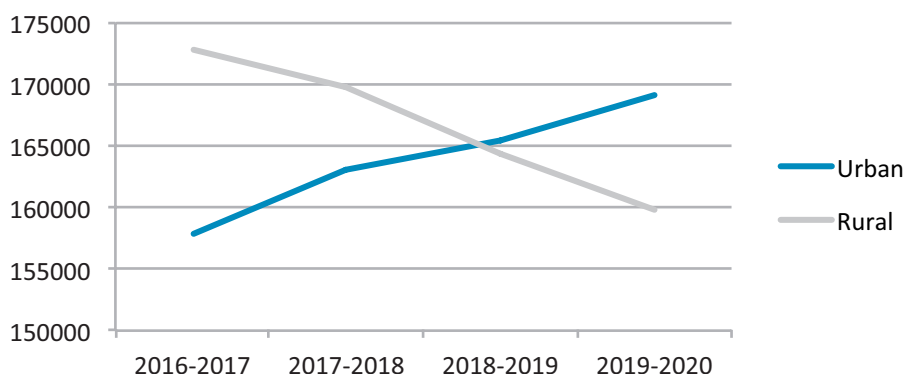


Figura 1. Dinamica numărului de elevi în învățământul general (perioada 2016-2020) [35]

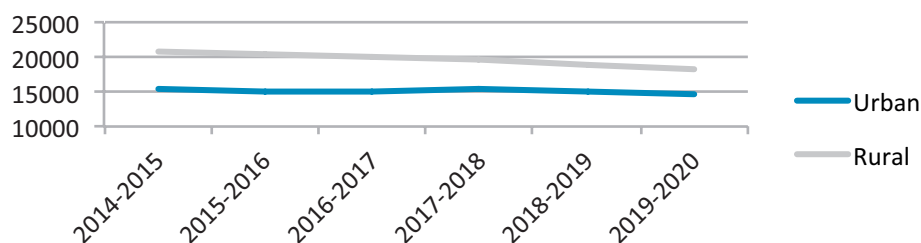


Figura 2. Dinamica numărului de cadre didactice în învățământul general (perioada 2014-2020) [35]

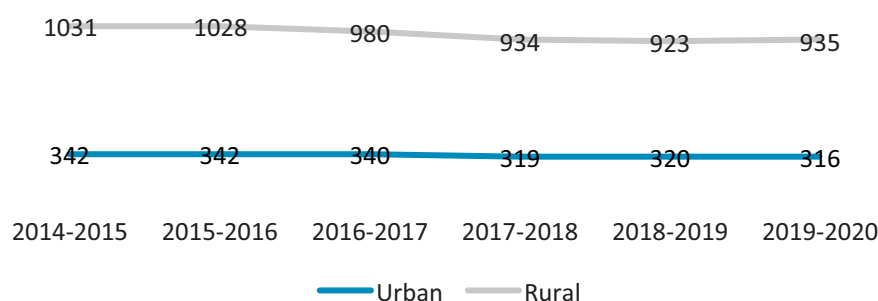


Figura 3. Numărul de școli generale în perioada 2014-2020 [35]

Sondajele și studiile publicate în ultimii ani, care atestă percepțiile și starea reală a nivelului de corupție în Republica Moldova, nu menționează întotdeauna educația în lista sectoarelor de top, percepute drept corupte. Cu toate acestea, unul dintre subiectele fierbinți, dezbătute în mod public în ultimii ani, sunt plățile informale din educație. Potrivit șefului CNA, acesta este unul dintre domeniile prioritare ale activității sale, deoarece mai mulți cetățeni își exprimă nemulțumirea în acest sens. Conform Strategiei Naționale de Integritate și Anticorupție 2017-2020, rolul principal al educației constă în prevenirea corupției, astfel, misiunea educativă a managerilor și a profesorilor este de a manifesta toleranță zero față de corupție. Rapoartele și sondajele tematice, realizate de autoritățile naționale și ONG-uri (sau cel puțin discutate public în ultimii ani în Republica Moldova), constată că educația este vulnerabilă la corupție la capitolul plăți informale în instituțiile de învățământ, inclusiv privitor la înscrierea/admiterea copiilor în instituțiile educaționale; la utilizarea irațională și netransparentă a banilor publici, dar și privind fraudele academice [12].

Conform datelor CNA, în 2019, majoritatea plângerilor, parvenite pe linia fierbinte anticorupție, au fost legate de plățile informale din educație (33%). În același timp, în reclamațiile de corupție de pe pagina www.anticoruptie.md, administrată de Centrul Independent de Jurnalism, în ultimii ani, cazuri în educație aproape că lipsesc [13].

Pe parcursul implementării Strategiei Naționale Anticorupție 2011-2016, s-au realizat unele progrese în ceea ce privește reducerea fraudei academice și consolidarea eticii în sectorul educației, inclusiv prin monitorizarea mai strictă a examenului de bacalaureat^{II}, prin aprobarea și implementarea Codului Educației, urmată de Codul de etică al cadrului didactic și înființarea Consiliilor de etică în școli^{III}.

^{II} Potrivit Centrului Național Anticorupție, din moment ce s-au luat măsuri anticorupție la examenul de bacalaureat, inclusiv prin instalarea camerelor de luat vederi, nu au mai primit plângeri specifice.

^{III} MECC are o rubrică specială pe pagina sa web "Prevenirea și combaterea corupției". Documentele plasate sunt: Strategia națională de integritate și anticorupție 2017-2020, Planul sectorial de acțiuni anticorupție 2018-2020, Ordinul ministrului nr. 1074 din 29 august 2019 „Cu privire la unele acțiuni de prevenire și combatere a fenomenului de colectare informală a plăților în sistemul educațional” și două rapoarte privind implementarea Planului de acțiuni anticorupție 2018-2020.

Cu toate acestea, conform cu cercetarea „Etica și integritatea academică în învățământul general. Studiu privind plățile informale” [14], realizată de Institutul de Politici Publice, cu sprijinul Fundației Soros-Moldova, în 2018, adoptarea cadrului legal nu a contribuit la reducerea plăților informale. Odată cu intrarea în vigoare a Codului de etică, ele au intrat în zona gri, fiecare al treilea respondent nu dorește să răspundă la întrebări legate de modul în care acesta este respectat.

În noiembrie 2019, a fost publicat de Asociația Obștească „Părinți solidari”, finanțată de către Ministerul Afacerilor Externe al Norvegiei și PNUD, un raport alternativ de monitorizare a implementării Planului sectorial de acțiuni anticorupție, pentru anii 2018-2020. Principala concluzie a acestuia este că Planul respectiv a înregistrat un progres limitat în implementare. Majoritatea activităților țin de responsabilitatea MECC. În total, 13 activități din 18 sunt considerate neimplementate^{IV}. Patru activități sunt parțial realizate și una este implementată. În minister, la moment, doar o singură persoană este responsabilă de implementarea acestui Plan. Linia fierbinte anticorupție în cadrul MECC nu este, deocamdată, funcțională.

Recent, pe 23 ianuarie 2020, MECC și CNA au semnat un acord privind consolidarea integrității sistemului de învățământ și promovarea standardelor de integritate în societate privind prevenirea și combaterea plăților informale în sistemul de învățământ și a fenomenului corupției în rândul cadrelor didactice [15]. Documentul prevede înființarea unui grup de lucru pentru monitorizarea procesului și a procedurii de examinare a petițiilor, în care sunt semnalate acte de corupție, informarea angajaților sistemului educațional cu privire la standardele de integritate, mecanisme și instrumente de prevenire (inclusiv Linia Națională Anticorupție și liniile specializate ale instituțiilor), consecințele corupției și dezvoltarea spiritului civic activ privind denunțarea corupției, organizarea și desfășurarea activităților de instruire pentru părinți etc.

Un exemplu pozitiv de sporire a transparenței în gestionarea managementului financiar din școli, de prevenire a fraudelor în gestionarea bugetului școlilor, este proiectul Băncii Mondiale „Școala mea – responsabilitatea socială pentru reforma educației în Republica Moldova”, implementat în perioada 2015-2019. Proiectul a fortificat capacitățile de management financiar ale directorilor din 100 de școli primare și gimnaziale. De asemenea, beneficiarii au învățat să organizeze consultări publice cu comunitatea. În acest context, A. Cutasevici, ex-Secretar de stat al educației, a declarat într-un interviu:

“În alte școli, în care nu a fost realizat proiectul „Școala mea”, există deficit bugetar, precum și solduri rămase de la an la an, ceea ce ne alarmează pentru că bani există, dar nu sunt utilizați. Cu siguranță, cu ajutorul instrumentelor proiectului, managerii, împreună cu Consiliile de administrație se descurcă mai ușor și au capacitatea să gestioneze finanțele” [16].

^{IV} Printre concluzii se numără: pagina web nu conține subiecte privind integritatea, etica, anticorupția; ministerul nu are o linie directă anticorupție (telefonul de încredere nu este funcțional).

CAPITOLUL 3.

Favoritism în procesul de angajare și promovare a cadrelor didactice

Descrierea contextului politic, în care se produce încălcarea integrității

Politici de reglementare a conduitei profesionale

Codul Educației, aprobat în 2014, conține prevederi explicite privind integritatea academică și comportamentul etic, atât al profesorilor, cât și al managerilor, și al părinților (articolele 135, 138) [17]. **Codul de etică al cadrului didactic**, intrat în vigoare în 2015 [18], stabilește exigențe concrete privind interacțiunea managerilor și a profesorilor cu copiii și cu părinții lor, și anume prin respectarea drepturilor copiilor, a incluziunii, echității, meritocrației și accesului la educație. De asemenea, reglementează funcționarea și competențele Consiliilor de etică, la nivel instituțional, local și național. Cu toate acestea, așa cum s-a descoperit în interviurile de focus grup, documentele în cauză întâmpină dificultăți de aplicare.

Legea privind conflictul de interese nr. 16/2008 reglementează conflictul de interese în sectorul public, inclusiv în cadrul instituțiilor de învățământ. Conform articolului 10, directorul nu are voie să intre în conflict de interese cu angajații săi [19].

Recent, au fost aprobate câteva reglementări specifice care aplică prevederile Codului Educației. De exemplu, Standardele de competență profesională a cadrelor manageriale din învățământul general [20], aprobate prin Ordinul ministrului educației nr. 623 din 28.06.2016, stipulează că managerul este responsabil să asigure transparența în luarea deciziilor (inclusiv în gestionarea resurselor umane). Cu toate acestea, prevederi explicite privind cultura de integritate sau măsurile anticorupție lipsesc. În legătură cu managementul financiar, managerii trebuie să respecte principiile de participare și transparență în planificarea și gestionarea resurselor financiare și materiale ale instituției. Aceștia trebuie să elaboreze un sistem de gestionare și de control financiar, în conformitate cu standardele naționale de control intern din sectorul public.

Politici privind evaluarea și promovarea cadrelor didactice

Standardele de competență profesională a cadrelor didactice, aprobate în 2016, nu sunt sensibile la promovarea culturii integrității în școli. Noua metodologie privind evaluarea cadrelor didactice și manageriale, bazată pe standarde, care, la moment, se află în proces de pilotare [21], nu este nici ea sensibilă la dimensiunea *integritate* în comportamentul cadrelor didactice.

În 2015, drept urmare a adoptării Codului Educației, au fost înființate ANACIP și Inspectoratul Școlar Național. Acum doi ani, aceste instituții au fuzionat în una – ANACEC. De atunci, au fost elaborate metode și indicatori de evaluare externă pentru toate nivelurile de învățământ. Printre documentele concepute recent de ANACEC se numără și metodologiile de evaluare externă a școlii și de evaluare a managerilor. Din păcate, ambele documente nu sunt sensibile și nu includ dimensiunea integrității. Nici noua metodologie de autoevaluare a școlilor nu include dimensiunea respectivă [22].

Promovarea cadrelor didactice în Republica Moldova se realizează în baza a trei categorii/grade didactice, posesorii de grade superioare câștigând un supliment la salariu. Gradele didactice se acordă pe baza performanței, a rezultatelor formării continue a candidatului și a rezultatelor activității sale pedagogice. Regulamentul privind atestarea cadrelor didactice a fost aprobat acum doi ani, în 2018. În ianuarie 2020, MECC a anunțat o nouă

revizuire a acestuia, care are ca scop deplasarea accentelor de pe formalism și birocrație în atestare, pe rezultatele reale ale profesorilor și elevilor, astfel încât acest proces să fie unul motivațional și meritocratic [23]. Odată cu adoptarea Legii salarizării în sectorul bugetar, școlile evaluează performanțele angajaților lor la fiecare trei luni și pot oferi un bonus la salariu de până la 10% [24]. Cu toate acestea, în conformitate cu răspunsurile intervievaților la focus grup și ale experților în educație, majoritatea cadrelor didactice continuă a fi remunerați/stimulați, relativ egal.

Politici privind anunțarea posturilor vacante și promovarea ocupării funcțiilor de personal

Cu privire la angajarea cadrelor didactice, articolul 54^v din Codul Educației prevede ca posturile vacante să fie ocupate prin concurs. De asemenea, se menționează că Ministerul Educației va aproba metodologia de concurs, pentru a stabili proceduri clare referitoare la modul în care ar trebui organizat. Până acum, metodologia nu a fost aprobată. Metodologia privind organizarea concursului pentru alegerea managerilor din partea autorităților locale de specialitate (organele locale de supervizare a instituțiilor de învățământ primar și secundar) se află, de asemenea, pe lista de așteptare.

Pentru ca sectorul Educație să fie asigurat cu personal didactic, guvernul aprobă în fiecare an planul de admitere la specialitățile cu profil pedagogic. Conform legii, absolvenții ale căror studii sunt finanțate din bugetul de stat, pot fi solicitați să lucreze timp de trei ani în instituțiile de învățământ desemnate de MECC, dar, în practică, absolvenții își pot alege singuri locurile de muncă (Tabelul 2) [23], cele din mediul urban fiind preferate. De asemenea, absolvenților li se acordă o subvenție unică de stat de aproximativ 6000 Euro [24].

Datele statistice arată că numărul absolvenților la specialitățile pedagogice depășește numărul de posturi vacante în instituții de învățământ, în timp ce ponderea absolvenților desemnați de către MECC, pentru a lucra în instituții de învățământ nu depășește 30% din numărul total de absolvenți. De regulă, nu mai mult de 50 la sută dintre absolvenții repartizați vin la locurile de muncă desemnate de MECC. Datele arată, de asemenea, că subvenția nu are niciun impact, iar numărul profesorilor care ajung la locul de muncă nu crește, mai mult ca atât, procentul de tineri din numărul total de cadre didactice, scade an de an. Numărul profesorilor tineri, cu vârsta de până la 30 de ani, s-a diminuat de la 12% în 2016-2017 la 10% în 2018-2019 [9, pag. 46].

Tabelul 3. Numărul de profesori formați și angajați. MECC 2020

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Absolvenți ai facultăților cu profil pedagogic	3887	4527	4326	3642	3505	3978	3667	3277	3281	
Cererea de cadre didactice pe piața muncii	1156	1005	733	1052	1113	1186	1252	1865	2032	2174
Locuri de muncă alocate	794	841	733	781	723	718	654	709	623	703
Locuri de muncă ocupate	355	381	671	453	414	364	300	269	203	288

Politici bugetare privind remunerarea cadrelor didactice

Începând cu luna ianuarie 2013, instituțiile de învățământ general au devenit autonome și își gestionează propriile bugete pe baza formulei de finanțare per elev (până în 2013, bugetele școlilor se aflau în responsabilitatea autorităților locale). În medie, 73% din bugetul total al unei școli este cheltuit pentru salarii. Aceasta înseamnă că

^v Articolul 54. Angajarea personalului didactic

- (1) În învățământul general, posturile didactice vacante se ocupă prin concurs, organizat la nivelul instituției de învățământ, conform unei metodologii aprobate de Ministerul Educației. La concursul pentru ocuparea unui post didactic poate participa orice candidat care îndeplinește condițiile de eligibilitate prevăzute de legislația în vigoare. Tinerii specialiști ocupă posturile vacante prin repartizare.
- (2) Angajarea personalului didactic în instituțiile de învățământ se face prin încheierea unui contract individual de muncă cu directorul instituției, conform legislației în vigoare.
- (3) Absolvenții programelor de învățământ superior de alt profil decât cel pedagogic au dreptul de a profesa în învățământ numai după ce au urmat programul unui modul psihopedagogic.

opacitatea, subiectivitatea și corupția în deciziile administrative cu privire la profesori pot avea consecințe financiare uriașe [2, pag. 56].

În Republica Moldova, serviciile de audit intern au fost stabilite în urmă cu un deceniu. Conform Legii nr. 229/2010, privind controlul public financiar intern, în fiecare autoritate publică se instituie o unitate responsabilă de auditul gestionării cheltuielilor din fonduri publice. În cadrul MECC funcționează o unitate de audit intern care efectuează audituri ale instituțiilor subordonate (școli profesionale). În ceea ce privește instituțiile de învățământ general, autoritățile educaționale locale sunt responsabile de efectuarea auditurilor interne, în timp ce directorii ar trebui să stabilească sisteme de audit intern [25].

Manifestarea încălcărilor de integritate

Favoritismul în deciziile legate de personalul din educație poate fi caracterizat prin redistribuirea resurselor publice sub formă de contracte de muncă, promovări legate de angajare și beneficii în favoarea rudelor, prietenilor, colegilor sau altor persoane apropiate de către decidenții de personal (a se vedea tabelul 1). Definiția sugerează că încălcarea integrității poate avea loc la diferite niveluri ale politicii de personal. Aceasta poate fraudă decizii cu privire la angajarea cadrelor didactice, promovarea acestora, condițiile de angajare și, de asemenea, deciziile cu privire la concedierea lor. Formele comune de favoritism sunt nepotismul prin legături familiale între membrii selecțai ai personalului (activ și precedent), patronajul (afilieri politice) și "cronismul" (relații de rudenie și prietenie) [26].

Angajare în schimbul luării de mită

În același timp, în zonele urbane, în special în capitală, **ocuparea postului vacant de către profesor este uneori pretext de acțiuni ilicite**, un participant la interviu a confirmat aceasta:

„Mărturisesc acest caz din experiența mea managerială la nivel național, când unui profesor, care intenționa să se angajeze la un liceu „de elită” din capitală, managerul i-a cerut mită de 15 000 lei pentru a obține acest loc de muncă.”

Ulterior, acest lucru a fost confirmat și de alți angajați ai instituției, care au trecut prin aceeași procedură.

În 2016, au fost făcute publice pe site-ul Ministerului Educației mai multe cazuri de corupție, comise de managerii școlilor profesionale. Ministerul a organizat câteva evaluări de audit în instituțiile de învățământ profesional. Printre actele ilegale, pe care le-au descoperit, s-au enunțat: **angajări ale cadrelor didactice neconforme cu calificarea**. Oferim un extras din raport:

„Rezultatele controlului au arătat că mai mulți profesori au fost angajați în posturi pentru care nu aveau calificarea necesară. De exemplu, maestrul nu deținea diplomă și experiență pedagogică care să se potrivească profilului instituției de învățământ. Dintre cele 16 persoane angajate ca profesori, doar 6 aveau studii pedagogice”, raportul de audit de la Școala Profesională din Ocnița [27].

Influența nepotismului și a altor relații asupra deciziilor de angajare

Un alt caz de violare a integrității se referă la **distribuirea orelor între profesori, favorizând pe unii (rude, prieteni etc.) față de alții sau oferind suplimente nejustificate la salariu**. Un audit efectuat la Școala Profesională din Ocnița a descoperit că directorul și-a angajat membrii familiei. *„Astfel, soția acestuia, profesoară de matematică (cu norma didactică de 0,7), a fost angajată în funcție deplină de bibliotecară. Aceleași abateri au fost depistate în cazul angajării profesorului de educație fizică, care este fiul directorului școlii. Acesta a fost angajat în funcție pe parcursul anilor 2014-2016 (8 luni) fără a deține calificarea corespunzătoare. Mai mult decât atât, au fost denaturate datele privind instituția de învățământ pe care a absolvit-o. Chiar dacă acesta este de profesie jurist, în lista tarifară a ȘP din or. Ocnița este indicat că a studiat la Universitatea de Stat Alecu Russo din Bălți. Totodată, chiar dacă în perioada menționată a activat în calitate de profesor de educație fizică la ȘP din or. Ocnița, a fost angajat concomitent și în cadrul secției Asistența Socială și Protecție a Familiei a Consiliului raional Ocnița”.*

O încălcare similară s-a identificat și în alte instituții de învățământ, inclusiv profesorii care predau 3-5 discipline (14,6% în mediul rural și 6,1% în mediul urban), fără a avea calificarea necesară [28, pag. 13]. Aceste acte au fost comise de directori pentru a favoriza, în mod evident, subalternii loiali sau rudele.

Totodată, administrația instituției a admis cheltuieli nejustificate din fonduri speciale sub formă de suplimente. Astfel, școlile profesionale au înregistrat cheltuieli la capitolul *Remunerarea muncii* din contul mijloacelor speciale, în sumă de peste 81 mii lei, dintre care peste jumătate au fost plătite ca prime nejustificate. În consecință, directorul a fost demis [29].

Favoritism în deciziile privind promovarea personalului didactic

Promovarea cadrelor didactice este, de asemenea, un instrument de manipulare din partea managerilor, favorizându-i pe cei loiali, în defavoarea celor calificați. Evaluarea performanței este, în unele cazuri, o simplă formalitate. Autoevaluarea este un instrument de a favoriza rudele și prietenii, potrivit unui manager participant la focus grup. Reprezentantul MECC, în cadrul interviului, a enunțat: *„Pe segmentul evoluției în cariera didactică, unii directori, directori adjuncți, utilizează evaluarea cadrelor didactice ca pe un instrument de pedepsire, care în multe situații generează acte de corupție, în momentul în care cadrul didactic dorește să fie ghidat sau ajutat în creșterea profesională.”* Procesul de atestare este considerat destul de birocratic de către unii profesori și are mai puține accente pe proces și pe observarea practicilor didactice curente [28, pag. 10].

Cu toate acestea, există cazuri în care profesorii înșiși sunt inițiatorii actelor de corupție. Unii dintre ei doresc să lucreze pe o normă deplină, nefiind întotdeauna calificați; alții nu sunt motivați să se dezvolte profesional. Un participant la interviu a menționat:

„Pe de altă parte, în cadrul procesului de evaluare, actele de corupție sunt generate de unele cadre didactice, deoarece aceștia nu sunt siguri de propriile cunoștințe, evită să-și dezvolte competențele profesionale, iar calea cea mai simplă de rezolvare a problemelor este actul de corupție”.

Profesorii tineri, fără experiență, sunt deosebit de vulnerabili la manipulare. Există cazuri când tinerii profesori talentați sunt hărțuiți de profesori mai în vârstă, ei resimțind lipsa de sprijin/indiferență din partea managerilor și a colegilor, fapt ce provoacă dificultăți de integrare a acestora.

„Un profesor mai bine pregătit sau mai tânăr poate fi discriminat, în favoarea altuia care are relații de rudenie sau prietenoase cu administrația școlii.”

„Au fost înregistrate plângeri când un profesor cu o experiență mai mică, dar cu abilități mai bune, a fost dezavantajat, în beneficiul unui pensionar.” Citate din interviuri de grup.

CAPITOLUL 4.

Vulnerabilități în politicile și practicile educaționale care facilitează comiterea actelor de corupție

Schimbările structurale ale sistemului de învățământ din Republica Moldova, provocate de scăderea semnificativă a populației școlare în ultimele decenii, au generat dezechilibru, exces de anumite categorii de profesori, dar și salarii mici pentru profesia de cadru didactic. Toate acestea favorizează actele de corupție în domeniul gestionării resurselor umane. Deși optimizarea rețelei de școli a început în 2009, lipsa de voință politică a îngreunat implementarea acesteia.

Atractivitate scăzută a profesiei de cadru didactic

Salariile mici ale cadrelor didactice și condițiile precare de muncă, în special în zonele rurale, duc la scăderea atractivității profesiei și la îmbătrânirea corpului didactic (în anul de învățământ 2018-2019, 44,5% dintre cadrele didactice din învățământul primar și secundar au peste 50 de ani, inclusiv 18,5% au peste 60 ani, ceea ce reprezintă o creștere comparativ cu anul 2016-2017, de la 42% și, respectiv, de la 15,7%).

„Cele mai multe cazuri de corupție apar din cauza salariilor reduse din sistemul de învățământ, dar și din dorința liderilor de a demonstra autoritate în raport cu subordonații sau de a-i promova pe cei loiali și nu întotdeauna mai competenți.” Citat din interviu.

Numărul tinerilor profesori de până la 30 de ani scade (de la 12% în 2016-2017, la 10%, în 2018-2019) [9, pag. 46]. Această situație obligă managerii să accepte pe orice profesor tânăr cu calificări minime pentru funcția vacantă.

„Căutăm specialiști tineri, dar nu-i putem găsi. De aceea, oferim propuneri alternative pentru menținerea cadrelor bune, doar ca să rămână în școală, depinde mult și de calitatea mentoratului”.

Acest lucru este confirmat și de participanții la focus grup. Potrivit acestora, zonele rurale sunt ocolite de tineri, iar posturile vacante sunt dificil de completat cu profesori competenți. Astfel, deseori, managerii sunt gata să accepte pe oricine cu competențe minime pentru o funcție sau alta. Pentru a rezolva problema, unii manageri merg direct la instituțiile pedagogice să caute absolvenți.

Acest lucru este confirmat și de un interviu: *„Directorii interesați să angajeze cei mai buni specialiști anunță public postul vacant, dar șansa de a avea mai mulți candidați pentru o funcție o au, bineînțeles, școlile din municipii. În școlile rurale, însă nu există personal, iar administrația este fericită să angajeze, cel puțin, pe oricine ar dori să vină, deci nu poate fi vorba de concurs/competiție”.*

În același timp, se atestă disfuncții la nivel de sistem privind mentoratul de inserție profesională. Deși articolele 55 (d) și 58 din Codul Educației prevăd elaborarea metodologiei de mentorat pentru sistemul preuniversitar, până la ora actuală, nu s-a elaborat și nu dispunem de un mecanism/o strategie funcțională în acest sens. Mai mult, participanții la interviurile de grup au relatat experiențe diferite din primii ani de activitate în școală. Unii au spus că au beneficiat de un anumit sprijin, dar nu au putut oferi exemple relevante. Alții, 3 participanți, au împărtășit cazuri conflictuale de atitudine ostilă din partea managerilor, dar și a profesorilor mai în vârstă, care se temeau ca locul de muncă să nu le fie ocupat de aceștia.

Absența unor criterii clare și bine stabilite de angajare a profesorilor

Absența unor criterii clare și bine stabilite de angajare a profesorilor creează vulnerabilități pentru încălcarea integrității. În general însă, în țara noastră, angajarea și promovarea cadrelor didactice nu sunt percepute

ca arii problematice, susceptibile, în mod evident, la corupție, așa precum sunt, de exemplu, plățile informale pentru profesorii din școlile publice. Cu toate acestea, îl considerăm un domeniu vulnerabil și sensibil, deoarece implică relația ierarhică dintre directori și profesori. De aceea, merită a fi cercetat, inclusiv din cauza sumei considerabile din bugetul public, care este cheltuit pentru salarii. Mai mult ca atât, de vreme ce, recent, școlile generale au devenit autonome, managerii joacă un rol esențial în managementul resurselor financiare și materiale ale școlii.

În acest sens, un tânăr profesor, cu experiență de 5 ani, la discuția de focus grup, a mărturisit:

„Nu există nicio procedură de concurs pentru angajarea profesorilor, cel puțin eu nu am auzit de așa ceva. Totul este la latitudinea managerului. Nu are recomandări legale clare cu privire la modul de organizare a concursului sau a unui interviu, care, de obicei, se reduce la o discuție amicală. Dacă ai recomandarea cuiva cu pondere, din rangurile superioare, ai prioritate. Am rămas să lucrez în instituție după stagiul de practică și nu am participat la niciun interviu sau concurs”.

Codul Educației prevede o metodologie care trebuie elaborată în acest sens, dar, și la începutul anului 2020, ea rămâne la nivel de intenție.

„La nivelul politicilor educaționale, metodologia trebuie să fie bine orientată spre evaluări externe și ocuparea forței de muncă bazată pe concurs, cu implicarea reprezentanților din exterior, din societatea civilă, pentru a asigura transparența, iar criteriile de selecție ar trebui să se bazeze pe promovarea specialistului competent, cu rezultate la clasă.” Citat din interviu.

Într-un interviu pentru postul de radio *Europa Liberă*, un expert de referință din educație afirma: *„S-a mers pe principiul neglijării acestei probleme, ea nefiind prioritară pe agenda mai multor guvernări și s-a ajuns la situația critică de astăzi. Vreau să vă spun că, în general, cerințele față de persoanele care vor să profeseze în învățământ, practic, nu există, școlile noastre acceptă orice tânăr care deține o diplomă de studii superioare, indiferent de faptul că pregătirea lui coincide sau nu cu disciplina școlară pe care o va predă sau predă mai multe discipline concomitent, nu contează”* [30].

Aplicarea insuficientă a prevederilor legale privind integritatea în conduita profesională

Codul de etică al cadrelor didactice, aprobat în 2015, nu este încă înțeles/acceptat în totalitate atât de directori, cât și de profesori. La interviurile de grup, unii participanți nu au știut să distingă clar care acte cad sub incidența corupției și care nu. Un director, de exemplu, nu era sigur dacă are dreptul de angajare a rudelor în funcția de personal auxiliar. Consiliile de etică, care au fost înființate în instituțiile educaționale, în urma aprobării Codului de etică, în multe cazuri nu sunt funcționale. Unul dintre intervievați a spus:

„Funcționalitatea Consiliilor de etică depinde de membrii săi. Unii profesori le percep ca pe o platformă de a se critica reciproc. De aceea, profesorii nu rezolvă între ei plângerile, ci aleg să discute cu directorul”.

Potrivit altui interviuat *„Codul de etică este un act bine gândit și oferă posibilitatea de a sancționa comportamentul necorespunzător al personalului de conducere și al cadrelor didactice. În același timp, există o tendință de a evita aplicarea lui și de a ascunde cazurile de corupție. Motivele sunt diferite, prin neaplicarea Codului de etică, uneori, se evită apariția unor probleme în plus etc.”.*

Valorificarea scăzută a practicilor de management transparent și participativ de către directori

Practicile de management sunt încă înrădăcinate în vechea tradiție, când majoritatea deciziilor sunt luate de manager în mod netransparent și neparticipativ. Acestea oferă managerilor oportunități de a recurge la discreție, inclusiv în gestionarea resurselor umane, în procesul de promovare și cel de salarizare. În acest context, devine foarte dificil a se implementa remunerarea muncii bazată pe performanță.

Un exemplu relevant în acest sens este o plângere din partea unui profesor din mediul rural către autoritățile educaționale raionale:

„În acest an, directorul, fără a efectua autoevaluări, a completat singur fișele de autoevaluare anuală, obligând profesorii să le semneze și reducând adaosurile la salariu, în baza propriei decizii. De exemplu, unui profesor cu grad didactic unu, cu experiență de peste 30 de ani, a spus că i-a redus adaosul, motivând că „nu lucrează în echipă”, altuia i-a obiectat că „nu dă nicio idee pentru dezvoltarea școlii”. Cu toate acestea, a oferit adaosul de 10% altor profesori loiali, fără merite profesionale”.

Proiectul „Școala Mea” s-a dovedit eficient în stimularea responsabilității financiare a managerilor din școlile generale. Cu toate acestea, doar 100 de școli din 1300 (câte sunt ele) s-au implicat. Astfel de inițiative necesită, în mod evident, a fi continuate și extinse.

Competențe limitate ale unor manageri școlari

Competențele limitate ale unor manageri școlari pot împiedica implementarea modificărilor din legislație. Sistemul actual de angajare și promovare a personalului de conducere stimulează insuficient îmbunătățirea competențelor manageriale [28, pag. 14]. Suplimentele salariale ale directorilor depind mai mult de numărul de elevi din instituțiile pe care le conduc decât de gradele manageriale pe care le dețin. Astfel, ponderea directorilor cu gradul managerial superior și întâi nu depășește 4%, înregistrându-se diferențe semnificative între zonele rurale și cele urbane, în acest sens [Ibidem].

În timpul focus grupurilor, a fost expus un caz interesant al unui fost director care, la învestirea sa în funcție, a declarat toleranță zero față de corupție în școală. Atitudinea și comunicarea sa privată cu făptuitorii și cu victimele încălcărilor au pus capăt comportamentului ilicit în acea școală. Cu toate acestea, o astfel de atitudine este una singulară depistată de noi pe parcursul cercetării.

Deficiențe în sistemul de asigurare a calității, inclusiv în procesul de evaluare și atestare

Sistemul actual de evaluare și atestare nu este suficient de meritocratic și transparent. Evaluarea performanței este, în multe cazuri, o formalitate. Autoevaluarea, prin completarea fișelor respective, este un instrument de favorizare a rudelor și prietenilor, potrivit persoanelor intervievate.

Autoritatea publică, abilitată pentru asigurarea calității prin monitorizarea și evaluarea instituțiilor de învățământ, a managerilor și a profesorilor din învățământul preuniversitar, se află într-o fază de reorganizare/tranziție, proces care diminuează lupta cu prevenirea și diminuarea actelor de corupție. Fostul sistem de inspecție era tributar modelelor din regimul sovietic. Activitățile de inspecție, operate de Direcțiile generale de educație raionale/municipale și de către Ministerul Educației, au fost adesea formale, având un efect stresant, de control și pedepsire, mai degrabă, decât de evaluare și sprijin. Specialiștii care efectuau inspecții nu dispuneau de abilitare profesională ca inspectori și, în multe cazuri, pregătirea inspectorilor a fost mai slabă decât cea a celor evaluați [31]. În 2015, a fost înființat un nou inspectorat școlar, ca organism separat, responsabil de evaluarea externă a școlilor, directorilor și profesorilor, de acreditare și asigurare a calității. În 2018, acesta a fost absorbit/integrat în ANACEC. Conform raportului anual pentru 2018, activitatea ANACEC, privind învățământul general, s-a concentrat pe dezvoltarea cadrului legal necesar, prin elaborarea și pilotarea unor metodologii de evaluare externă. În problematica dată, au fost efectuate 2 vizite pe teren, ca reacție la petițiile trimise pe adresa MECC. În 2019, s-a continuat pilotarea metodelor în 10 instituții de învățământ general, cu implicarea a 20 de directori.

Progres lent în sistemul de management financiar intern

În afară de aceasta, sistemul de management financiar din educație este considerat inefficient și insuficient. Auditurile externe în instituțiile de învățământ sunt efectuate prin inspecții financiare. Totuși, această inspecție poate ajunge doar în câteva școli într-un an. Mai mult, sistemul intern de control financiar din instituțiile de în-

vățământ este doar în stadiu incipient. Conform raportului Ministerului Finanțelor, sistemul nu este funcțional din cauza lipsei de resurse umane pregătite și desemnate ca auditori interni la nivel local, precum și a sprijinului insuficient din partea autorităților centrale [25].

Impunitatea și monitorizarea insuficientă

Ca vulnerabilități se impun impunitatea și supravegherea limitată a actelor ilicite în gestionarea resurselor umane în educație. La nivel național, nu există reglementări suficiente cu privire la modul de sancționare a încălcării integrității în ceea ce privește angajarea, distribuirea orelor între profesori, promovarea acestora etc.

Potrivit unui reputat expert educațional: *„este o lacună în legislație, întrucât aceasta are un caracter declarativ – trebuie să predea o persoană cu pregătire profesională, dar nu se prevăd nici sancțiuni, nici alte consecințe în cazul în care predă o persoană fără o astfel de pregătire”* [10].

În același timp, se impune și toleranța față de corupție în școli și în societate.

„Toleranță destul de mare față de actele de corupție/neluarea de atitudini din partea colegilor/a grupului față de corupție. Lipsa principiilor morale și etice personale. Toleranță în comunitate față de astfel de manifestări” au declarat mai mulți intervievați.

Cu toate că inițiative educaționale în acest sens au fost înregistrate. De exemplu, acum doi ani, CE PRO DIDACTICA, cu sprijinul Ministerului Afacerilor Externe al Lituaniei, a elaborat modulul tematic *Educație anticorupție*, propus spre implementare la orele de *Educație civică*, dirigenție și la disciplina opțională *Integrare europeană pentru tine* [32]. În perioada 2018-2019, modulul a fost pilotat cu succes în 20 de instituții de învățământ din diferite raioane. Chiar dacă managerii și profesorii au recunoscut fenomenul de corupție în școli și consecințele nefaste ale acestuia, doar 5 din 20 de școli beneficiare au semnat *Declarația instituțională de integritate*, în baza căreia s-au angajat să se mobilizeze în combaterea corupției și să câștige titlul onorific de „Școală onestă”, urmând modelul bunelor practici implementate de Centrul pentru Didactici Moderne din Vilnius, Lituania, la inițiativa organizației Transparency International.

CAPITOLUL 5.

Concluzii și recomandări pentru acțiuni ce urmează a fi întreprinse

Concluzii

La modul general, putem conchide că, în domeniul educațional, în ultimul deceniu, există unele progrese, în ceea ce privește măsurile anticorupție, inclusiv la nivel de politici, cu toate acestea, mai rămân multe de făcut, pentru a pune în aplicare legislația, dar și pentru a spori angajamentul actorilor educaționali de a se opune în mod proactiv corupției din sistem.

Schimbările structurale din sistemul de învățământ al Republicii Moldova, reclamate de scăderea semnificativă a populației școlare în ultimele decenii, perpetuează un mecanism dezechilibrat, cu exces de anumite categorii de profesori, dar și cu salarii mici pentru cadrele didactice. Toate acestea favorizează actele de corupție în domeniul managementului resurselor umane. MECC urmează să continue optimizarea rețelei școlare, pe baza planificării strategice la nivel de sector și a previziunilor pe termen lung, a schimbărilor demografice actuale, inclusiv a concentrării unui număr tot mai mare de elevi în școlile orășenești.

Este important să ajutăm managerii și profesorii să aplice Codul de etică, sporind astfel cultura integrității în școli, promovând meritocrația și transparența în angajarea și avansarea cadrelor didactice, contribuind la constituirea unui sistem echilibrat de evaluare externă și de control financiar.

O campanie națională de sensibilizare cu privire la corupția din educație și a consecințelor acesteia, care ar viza și părinții, și societatea, în general, poate contribui la schimbarea percepțiilor asupra corupției și a importanței extinderii educației în spiritul culturii integrității în societate și în școli.

Prioritatea 1. Promovarea culturii managementului integrității în școli

„Managerii de școli și comunitatea educațională, în ansamblu, ar trebui să se concentreze pe transformarea practicilor anticorupție într-un element constitutiv al culturii organizaționale.” Citat din interviu.

O fostă directoare, participantă la interviul de grup, a descris acțiunile sale de promovare a culturii integrității în școală. La începutul mandatului, ea a făcut o declarație publică cu privire la toleranța zero față de corupție și i-a invitat pe profesori și pe părinți la discuții private, în cazul apariției unor probleme. Ea a spus astfel că a făcut multe descoperiri interesante în școala sa despre comportamentul ilicit al profesorilor și al părinților. Drept urmare, atitudinea și disponibilitatea ei de a atinge subiectul sensibil cu cineva, în discuții private, au făcut posibilă oprirea actelor ilicite. Acest exemplu demonstrează importanța implicării managerului în prevenirea corupției în educație. Pentru promovarea culturii integrității în toate școlile, propunem următoarele acțiuni:

Sporirea transparenței proceselor școlare. Promovarea culturii integrității în instituțiile de învățământ ar trebui să devină o normă, inclusiv prin publicarea rapoartelor de activitate și financiare ale instituțiilor de învățământ. Proiectul „Școala mea” este un bun exemplu în acest sens.

„Prezentările publice ale rapoartelor de activitate și financiare ale instituțiilor de învățământ trebuie să devină obligatorii nu numai prin reglementări, ci și în practică - trebuie să devină un element al culturii organizaționale a instituției. Astfel, întreaga comunitate poate vedea cât de eficient este gestionat bugetul și poate decide, în mod transparent, în ce măsură să contribuie cu donații, respectând legea” [33].

Etica și integritatea în evaluarea școlii. Etica și integritatea ar trebui incluse ca și criterii de evaluare, în procedurile de evaluare internă și externă a școlilor. În metodologia actuală de evaluare a școlii acestea lipsesc.

„Practicile anticorupție trebuie însoțite de instrumente de evaluare a calității și de asigurare a acesteia în instituții. Este valabil pentru evaluarea oricărei instituții de învățământ, de la grădiniță până la universitate. Asigurarea principiilor eticii și integrității, a toleranței zero față de corupție trebuie să facă parte din criteriile de evaluare, internă și externă, a instituțiilor de învățământ.” Citat din interviu.

Evaluarea integrității la concursul de director. A devenit oportună dezvoltarea, în colaborare cu CNA, a unui mecanism viabil pentru identificarea și combaterea corupției în educație. Testele de integritate pentru managerii de școli ar putea fi unul dintre instrumentele de identificare a managerilor predispuși la corupție sau ar trebui să fie, de asemenea, incluse și teste de integritate la numire în funcție. În Metodologia de organizare și desfășurare a concursului pentru posturile vacante de manageri ai instituțiilor de învățământ general din România, există o dispoziție specifică la art. 3, punctul (d), cu privire la atributele morale pe care candidații la funcții de manager le vor deține, paralel cu cele profesionale și manageriale [34].

Introducerea unor module tematice specifice la Cultura integrității în formarea inițială și continuă a managerilor. Candidații pentru ocuparea funcției de directori ar trebui să fie pregătiți să acționeze cu maximă responsabilitate și integritate și să posede trăsături etice și morale superioare. Astfel, ar fi benefic să se inițieze discipline/module academice specifice/activități transdisciplinare, privind integritatea și legislația în învățământ în cadrul facultăților cu profil pedagogic, pentru viitorii manageri educaționali, dar și în programele aferente de formare continuă.

Consolidarea sistemelor de management intern și de asigurare a calității. Școlile au nevoie de sprijin suplimentar și de consolidare a capacității de fortificare a sistemului de control financiar în instituțiile de învățământ.

Prioritatea 2. Sporirea transparenței procedurilor de angajare, distribuire a orelor, salarizării bazate pe performanță și a altor practici de management al resurselor umane

Elaborarea și aprobarea unei metodologii de angajare a profesorilor. Lipsa cadrelor didactice nu va constitui un argument pentru a simplifica/profana exigențele de angajare. Unul dintre intervievați a opinat în acest sens:

„Chiar și în cazul în care, din cauza deficitului de cadre didactice, este un singur candidat, rigorile pentru angajare prin concurs trebuie respectate”.

A se include integritatea, moralitatea și semnarea declarației aferente în calitate de criterii de eligibilitate la angajarea managerilor, a profesorilor și în alte funcții-cheie în educație, cum ar fi șefii direcțiilor raionale/municipale de educație.

Elaborarea unei liste de acte ilegale în managementul resurselor umane din instituțiile educaționale. A se iniția o listă "neagră" de acte ilegale în managementul resurselor umane pentru instituțiile de învățământ, stabilindu-se sancțiuni administrative/disciplinare pentru săvârșirea încălcărilor. Acestea pot fi incluse într-un ghid care va sprijini activitatea Consiliilor de etică.

Verificarea/"curățirea" borderourilor de salarizare a profesorilor. A stabili un sistem de monitorizare a numirilor în funcție și de actualizare a modificărilor în listele de personal, inclusiv pe caz de pensionare, deces sau alte cauze de concediere. A se organiza controale de audit al certificatelor și diplomelor acordate cadrelor didactice de unele instituții de formare inițială, inclusiv a certificatelor de formare la distanță.

Inițierea unei petiții on-line/o linie directă privind încălcarea integrității în școli, asigurându-se condițiile necesare pentru protecția denunțătorilor.

A institui sistemul de mentorat pentru profesorii tineri din sistem, bazat pe o metodologie oficială, stipulată de Codul Educației, care, deocamdată, nu a fost elaborată de MECC, or, mentoratul, ca sprijin dezinteresat și oferit în mod echitabil tuturor cadrelor tinere ar oferi șanse egale de dezvoltare și promovare tuturor profesorilor.

„Pentru tinerii specialiști angajați, ar fi bine să funcționeze sistemul de mentorat, precum este prevăzut în Codul Educației, să fie reglementări clare de stimulare a mentorilor, care oferă consultanță și instruire metodică în baza bunelor practici, iar lipsa de experiență a tinerilor profesori să nu devină instrument de manipulare din partea liderilor.” Citat din interviu.

Continuarea inițiativelor de genul „Școala Mea – Responsabilitatea socială pentru reforma educației în Republica Moldova”, inclusiv formarea managerilor în domeniul managementului resurselor umane și al managementului financiar.

„Trebuie să vedem modul în care sunt cheltuiți banii acum în instituțiile de învățământ. Este nevoie ca managerii acestor instituții să fie deschiși față de principalii beneficiari ai lor, adică față de părinți și față de elevi, despre modul în care sunt gestionate resursele financiare, despre principalele probleme ale instituțiilor de învățământ și cum ei vor aborda aceste probleme cu banii pe care îi au la dispoziție, dacă acest lucru este posibil sau nu. Ministerul Educației trebuie să asigure această umbrelă de transparență.” Expert Europa liberă [33]

Sporirea nivelului de însușire a celor mai bune practici de management al resurselor umane, inclusiv în distribuirea orelor și în promovarea cadrelor, pe baza transparenței, a meritocrației și a onestității de către manageri.

Prioritatea 3. Sensibilizare privind integritatea la nivel național în instituțiile de învățământ

„Pentru a contracara acest fenomen, avem nevoie de o campanie de anvergură, la nivel țară, în colaborare cu CNA, cu centrele de formare continuă, pentru a informa atât profesorii, părinții, cât și elevii, studenții despre riscurile fenomenului corupției și consecințele acestuia.” Citat din interviu.

Etica, integritatea și transparența ar trebui să fie subiecte transversale pe agenda politicii educaționale. Documentele strategice și normative de gestionare a resurselor umane urmează să includă obiective clare în acest domeniu.

Inițierea unei Campanii naționale de informare privind toleranța zero față de corupție în educație, în colaborare cu CNA, ONG-uri, mass-media, instituții de învățământ, autorități naționale și locale.

Organizarea unor ședințe sistematice de informare pentru cadrele didactice și manageriale cu privire la Codul de etică al cadrului didactic. A elabora un ghid metodologic cu studii specifice de caz, cu metode didactice interactive la temă. A informa profesorii și managerii cu privire la procedurile de denunțare a practicilor de corupție.

„Pentru a preveni astfel de practici, ar fi necesare mai multe vizite în teritoriu, vizite de informare, programe de instruire pentru profesori, dar și cooperarea cu organele de control privind aplicarea legii.” Citat din interviu.

A continua promovarea și implementarea modulului Educație anticorupție, elaborat de CE PRO DIDACTICA în școli, în cadrul unor discipline de bază sau opționale și/sau ca activități extracurriculare [32]. A implementa/extinde programe de formare inițială și continuă a cadrelor didactice privind etica în educație și a continua elaborarea de materiale didactice aferente.

Considerații finale. Limite ale studiului

Asemenea cazurilor oricăror cercetări calitative de acest tip, au existat anumite limitări care trebuie menționate:

- Proiectul nu a presupus examinarea actelor de corupție, care afectează domeniul educațional, în ansamblu, ci doar pe acele ce țin, în mod expres de angajarea și promovarea cadrelor didactice. În discuțiile cu participanții la cercetare, a apărut, în mod repetat, la enunțarea temei, opinia precum că nu se cunosc cazuri de corupție la acest subiect, dar, pe parcurs, ajutați de detalii explicative, au început să descopere situații și nuanțe relevante studiului, care, deseori, erau expuse tangențial, în relație cu alte subiecte mai „fierbinți”, precum plățile informale din grădinițe și școli pentru accesul la educație sau pentru meditații.
- În cadrul interviurilor de grup, au fost scoase în vileag și unele aspecte la capitolul lipsei de integritate, care nu au fost vizate direct de cercetare. Procesul de facilitare a discuțiilor a fost dificil și a necesitat abilități deosebite din partea cercetătorilor, de a menține discuția pe făgașul prevăzut, conform întrebărilor pregătite în prealabil, aceștia străduindu-se să-i asculte, ca să nu le diminueze entuziasmul, iar unele date ar putea fi folosite și în alte cercetări.
- Subiectivitatea opiniilor exprimate de respondenții de la interviurile de grup și de la cele în profunzime, cu experții se impune în conținutul prezentat, care, probabil, în unele cazuri, ar putea să afecteze starea obiectivă a lucrurilor într-o instituție sau alta.
- Calificarea unor comportamente ale managerilor drept corupte nu se poate generaliza, or, în anumite situații ei nu aveau altă ieșire din situație, trebuiau să se ”descurce” cumva, adică să angajeze măcar pe cineva, chiar dacă nu avea studiile cerute de funcția vacantă.
- Lipsa de date oficiale la zi, centralizate, în fiecare unitate de învățământ/raion/municipiu privind numărul de cadre didactice angajate, promovate și concediate, inclusiv cauza acestor acțiuni, dar și urmărirea procesului de migrație dintr-o funcție în alta, s-a resimțit ca neajuns și ca lipsă de probe în unele situații.

- Recomandările elaborate de către cercetători se bazează pe datele obținute din studierea documentelor, a informațiilor din mass-media, a opiniilor respondenților, dar și a expertizei deținute de ei la capitolul dat, în speranța că acestea vor fi utile părților interesate pentru asigurarea supremației legii, a transparenței și a integrității în procesele decizionale la nivel de politici educaționale, de la concepere, până la aplicare, la nivel instituțional/particular.
- În mod deosebit, insistăm asupra propunerii de a include în *Planul sectorial anticorupție în domeniul educației pentru anii 2021-2023*, căci în Planul precedent, pentru anii 2018-2020, Ordinul nr. 816 din 20.08.2018, aceasta lipsește și credem că poate să favorizeze actele de corupție în domeniul dat, următoarele: *continuarea/intensificarea aplicării Codului de etică al cadrului didactic și pregătirea cadrelor didactice pentru promovarea educației de integritate, inclusiv contra corupției*. La *Rezultatele scontate*, propunem: *excluderea formalităților în aplicarea Codului de etică al cadrului didactic în instituțiile de învățământ; promovarea intoleranței față de acțiunile de corupție în procesul de angajare și promovare a cadrelor didactice; dezvoltarea competențelor managerilor școlari, în vederea sporirii transparenței și asumării responsabilității în procesul de angajare a personalului didactic și non-didactic pentru asigurarea calității, accesului și relevanței în educație*. La capitolul *Acțiuni*, ar fi relevante: *programe de instruire a managerilor în domeniul dat; promovarea bunelor practici de dezvoltare profesională în domeniul dat etc.* Ca *Prioritate specifică* de introdus: *elaborarea metodologiei de angajare a cadrelor didactice, sensibilă din perspectiva integrității, prevăzută de Codul Educației*. La *Rezultate scontate*: *asigurarea transparenței în procesul de angajare a personalului didactic; promovarea principiului meritocrației în ocuparea funcțiilor didactice; menținerea cadrelor didactice competente în școală*. La *Acțiuni*: *crearea unui grup mixt de lucru pentru elaborarea metodologiei; pilotarea metodologiei în diferite tipuri de instituții; promovarea bunelor practici în domeniu din alte țări, dar și pe cele de la nivel local*.

Referințe bibliografice

1. *Studiul privind măsurile de politici pentru îmbunătățirea atragerii, pregătirii și menținerii personalului didactic în sistemul de învățământ general din Republica Moldova*. Ministerul Educației al Republicii Moldova, 2014. http://particip.gov.md/public/documente/137/ro_2674_1-Program-National-DRUE-pentru-discutii-2112015site-3.11.pdf
2. Hallak, J. and Poisson, M. *Corrupt schools, corrupt universities: What can be done? Teacher management and behavior*. UNESCO, 2007. page 157.
3. *Integrity of Education Systems: A Methodology for Sector Assessment*. OECD. Paris: OECD Publishing, 2018
4. *Expectations, Distrust and Corruption in Education: Findings on Prevention through Education Improvement*. Milovanovitch, M. Current Issues in Comparative Education (CICE), Volume 21, Issue 1, 2020, 54-68
5. *Ibid. and Kovac Cerovic, T., Jovanovic, O., & Milovanovitch, M. Experiences in and around corrupt practices narrated by participants involved in inclusive education*. Hamburg: ECER 2019: Education in an era of risk - the role of education research for the future. Retrieved January 26, 2020. <https://eera-ecer.de/ecer-programmes/conference/24/contribution/48922/>
6. *Forme de corupție în sistemul educațional preuniversitar din Moldova. Vedere de după cortină*. Iulia Cebotari, 30 octombrie 2019. <http://www.platzforma.md/arhive/387774>
7. *Moldova: Prezentare generală a corupției și anticorupție, cu accent pe sectoarele de sănătate și achiziții*. Kaunain Rahman, U4 Anti-Corruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute. <https://www.u4.no/publications/moldova-overview-of-corruption-and-anti-corruption> (în limba engleză).
8. *Raportul Național de Dezvoltare Umană 2015-2016, Republica Moldova*, pag. 66. http://www.viitorul.org/files/library/Raport_RO%20NHDR.pdf
9. *Educația în Republica Moldova, 2018-2019*. Publicație statistică. https://statistica.gov.md/public/files/publicatii_electronice/Educatia/Educatie_RM_2019.pdf
10. Anatol Gremalschi: „Școala nu-i agent economic, ea nu creează locuri de muncă în sat” (video), Radio Europa liberă, 25 octombrie 2019. <https://moldova.europalibera.org/a/anatol-gremalschi-lipsa-cadre-didactice/29459116.html>
11. *EMIS și educația în Republica Moldova*. Publicație statistică 2018/2019. https://statistica.gov.md/public/files/publicatii_electronice/Educatia/Educatie_RM_2019.pdf
12. *Decizia de Guvern nr. 816 din 20.08.2018 “Planul sectorial anticorupție în educație, pentru anii 2018-2020”*.
13. <https://anticoruptie.md/en>
14. *Etica și integritatea academică în învățământul general, Plățile informale în școli*. Studiu sociologic, Institutul de Politici Publice, Chișinău, 2018. <http://ipp.md/wp-content/uploads/2018/10/7.-Etica-si-integritatea-academica.pdf>
15. *Ministerul Educației, Culturii și Cercetării și Centrul Național Anticorupție au semnat un Acord de colaborare privind combaterea plăților informale în sistemul educațional*, 23/01/2020. <https://mecc.gov.md/ro/content/ministerul-educatiei-culturii-si-cercetarii-si-centrul-national-anticoruptie-au-semnat-un>
16. Angela Cutasevici. *Managerii școlari nu se mai plâng de lipsa banilor*. <http://scoalamea.md/angela-cutasevici-managerii-scolari-nu-se-mai-plang-de-lipsa-banilor-ci-planifica-mai-eficient-cum-sa-i-cheltuiasca-scoala-mea-i-a-invatat-sa-gestioneze-corect-bugetele/>
17. *Codul Educației al Republicii Moldova*, nr. 152 din 17 iulie, 2014.
18. *Codul de etică al cadrelor didactice, aprobat de Ministerul Educației*. Ordinul nr. 861, din 7 septembrie, 2015.
19. *Legea nr. 16 din 15.02.2008 cu privire la conflictul de interese*. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=25110&lang=ro
20. *Standardele de competență profesională a managerilor din învățământul general*, aprobate de Ministerul Educației, Ordinul nr. 623 din 28.06.2016. https://mecc.gov.md/sites/default/files/standarde_cadre_manageriale.pdf
21. *Metodologia de evaluare a cadrelor didactice din învățământul general și profesional tehnic*, 31.12.2019. <https://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=7014>
22. *Metodologia de autoevaluare a instituțiilor de învățământ primar, gimnazial și liceal*. Proiect, Chișinău, 2017. https://chisinauedu.md/sites/default/files/files/Anexa_1_Metodologia_autoeval_inst_Displ_ME_nr.132_din_29.03.2017_0.pdf

23. *Ministerul Educației, Culturii și Cercetării va reconceptualiza procesul de atestare a cadrelor didactice*, 23/01/2020. <https://mecc.gov.md/ro/content/ministerul-educatiei-culturii-si-cercetarii-va-reconceptualiza-procesul-de-atestare-cadrelor>
24. *Tinerii pedagogi vor beneficia de indemnizațiile acordate de stat în decurs de 3 ani după absolvirea instituției, dacă se vor angaja conform specialității*, 03/04/2019. <https://mecc.gov.md/ro/content/tinerii-pedagogi-vor-beneficia-de-indemnizatiile-acordate-de-stat-decurs-de-3-ani-dupa>
25. *Raportul anual consolidat privind Controlul financiar public intern*. Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova, 2018, pag. 5. http://mf.gov.md/sites/default/files/documente%20relevante/raport_anexe.pdf
26. *Integritatea în educația preșcoală din Armenia: o evaluare INTES*. Milovanovitch, M., Bloem, S. OSF-Armenia and Center for Applied Policy and Integrity, 2020 (în limba engleză).
27. *Ministerul Educației a depistat mai multe nereguli în activitatea Școlii Profesionale din orașul Ocnița*, 24/10/2016. <https://mecc.gov.md/ro/content/ministerul-educatiei-depistat-mai-multe-nereguli-activitatea-scolii-profesionale-din-orasul>
28. *Raportul SABER pe țară privind cadrele didactice*. http://wbfiles.worldbank.org/documents/hdn/ed/saber/supporting_doc/CountryReports/TCH/SABER_Teachers_Moldova_CR_Final_2014.pdf (în limba engleză).
29. *Directorul unei școli profesionale a demisionat după ce Ministerul Educației a depistat mai multe încălcări în administrarea instituției*, 16/06/2016. <https://mecc.gov.md/ro/content/directorul-unei-scoli-profesionale-demisionat-dupa-ce-ministerul-educatiei-depistat-mai>
30. *Anatol Gremalschi: „Dacă nu vor fi întreprinse măsuri radicale, vom avea un învățământ caracteristic Evului Mediu”*, interviu, Radio Europa Liberă, 29 august 2018. <https://moldova.europalibera.org/a/anatol-gremalschi-lipsa-cadre-didactice/29459116.html>
31. *Strategia de dezvoltare a educației pentru anii 2014-2020 „Educația-2020”*. https://ust.md/wp-content/uploads/2019/03/2.Strategia-de-dezvoltare-a-educatiei-2014-2020_2014.pdf
32. *Educație contra corupției*. <http://red.prodidactica.md/resurse-red/red-nationale/>; <https://drive.google.com/drive/folders/1oj2PwRGliQ83osoMP8Hdy-yz63y0IE9f>
33. *Evoluția bugetului din educație: „Trebuie să stabilim corect ce înseamnă serviciul educațional și cum urmează să arate fiecare școală”*, Radio Europa Liberă, 2 septembrie 2019, <https://moldova.europalibera.org/a/evoluția-bugetului-din-educație-trebuie-să-stabilim-corect-ce-înseamnă-serviciul-educational-și-cum-urmează-să-arate-fiecare-școală-/30142510.html>
34. *Metodologia privind organizarea și desfășurarea concursului pentru ocuparea funcțiilor de director și director adjunct din unitățile de învățământ preuniversitar, din 30.05.2017*, text publicat în Monitorul Oficial, partea I, nr. 428 din 09 iunie 2017. <https://lege5.ro/Gratuit/ge3dgmrtg42a/metodologia-privind-organizarea-si-desfasurarea-concursului-pentru-ocuparea-functiilor-de-director-si-director-adjunct-din-unitatile-de-invatamant-preuniversitar-din-30052017>
35. <https://sime.md/ords/f?p=200:1:15804490131371>

ANEXE^{VI}

Anexa 1. Raport asupra interviului de focus grup cu cadrele didactice

Facilitatori: Viorica GORAȘ-POSTICĂ, Oxana DRAGUȚA

Data desfășurării: 13 noiembrie, USM

Scop: Evaluarea și analiza problemelor de angajare a profesorilor în școli din perspectiva integrității morale.

- Număr de persoane: 10
- Categoria de intervievați: cadre didactice
- Localitatea: urban - 9; rural - 1
- Vârsta medie: 35,5
- Sexul: F - 8; M - 2.
- Începutul interviului: 15.00
- Sfârșitul interviului: 18.00

Introducere: V. Goraș-Postică: **O istorioară:** *"La nivel internațional suntem țara cu un grad foarte mare de percepere a corupției, iar tânăra generație riscă să însușească o cultură a corupției, deoarece această "boală" se transmite foarte ușor de la generație la generație. La diverse niveluri se afirmă că educația ar fi un remediu important de combatere și prevenire a acesteia."* Sunteți de acord? Dacă da, cum? Dacă nu, de ce? Să discutăm detalii....

I. Aspecte pozitive generale ce țin de angajarea profesorilor în școli și de combatere a actelor de corupție în procesul de angajare:

A. La nivel politic și instituțional

- *"Este clară norma didactică."*
 - *"Dacă ai vârsta respectivă, beneficiezi de angajare fără termen."*
 - *"Semnezi acordul de confidențialitate."*
 - *"Trebuie să treci concursul doar pentru funcția de manager."*
- Care a fost procedura de angajare a dvs. în instituție?
 - *O discuție liberă, interviu cu directorul;*
 - *Am depus cerere pentru angajare, din timp, în școala din sat, când s-a eliberat locul m-am angajat;*
 - *La solicitarea directoarei;*
 - *După îndreptarea de la universitate. (5 respondenți)*
 - Cât de răspândită este angajarea pe bază de concurs a cadrelor didactice în școală?
Foarte răspândită - 0 La nivel mediu - 2 Puțin răspândită - 1 Aproape că nu se practică - 7
 - În ce constă sau prin ce se manifestă sprijinul oferit de instituție tinerilor pedagogi?
 - *Niciunul;*
 - *Ajutor metodic (mentor);*
 - *Sunt desfășurate diverse seminare, ședințe și întruniri cu tematici pe care noi le solicităm;*
 - *Doar cel material;*
 - În ce măsură ați beneficiat de mentoratul de inserție profesională?
 - *Mare - 5 Medie - 2 Mică - 2 Deloc - 1;*
 - *Doar o persoană a avut mentor;*
 - *Activitatea de tutore a existat în MAI, mentoratul acum durează până la 6 luni, după care se evaluează.*
 - Cum gestionați relația dvs. cu părinții la nivel de instituție, ca să evitați actele de corupție?
 - *Ședințe cu părinții;*
 - *Nu avem acte de corupție;*

^{VI} Din motive de asigurare a confidențialității prezentăm doar rapoartele de la interviurile de grup.

- *La noi în școală sunt interzise chiar și florile, fiind considerate o modalitate de a mitui cadrele didactice;*
- *Părinții sunt la curent că orice cadou obligă la ceva.*

B. La nivel de cadru didactic

1. În ce măsură condițiile actuale de angajare în școală au corespuns așteptărilor dvs.?
Mare - 2 Medie - 8 Mică - 0 Deloc - 0
2. În ce măsură condițiile actuale de angajare în instituția dvs. corespund așteptărilor tinerilor profesori, în general?
Mare - 1 Medie - 7 Mică - 1 Deloc - 1
3. Ce vă motivează să vă mențineți în funcția de cadru didactic?
 - *Locul de trai este aproape;*
 - *Entuziasmul și satisfacția de a munci în școală;*
 - *Comunicarea zilnică cu diferite persoane;*
 - *Dorința personală;*
 - *Oportunități de dezvoltare personală;*
 - *Motivația;*
 - *Rezultatele copiilor și condițiile de muncă;*
 - *Alegerea corectă a profesiei;*
 - *Aprecierile din partea elevilor, părinților.*
4. Cât de des recurgeți la stipulările Codului Etic în activitatea dvs.?
Foarte des - 0 Des - 4 Rareori - 0 Nu am avut asemenea ocazii - 6
5. În ce măsură sunt funcționale Consiliile de Etică din instituția dvs.?
 - *Mare - 3 Medie - 1 Mică - 1 Deloc - 5;*
 - *Nu există în școala privată;*
 - *Există în școlile de stat;*
 - *Nu s-a ajuns la sancționare;*
 - *Avertizor de integritate (MAI) în toate instituțiile de stat (prevăzut de cadrul superior național), nu Consiliile de etică trebuie să se ocupe de asta, de obicei, șeful instituției.*
6. Câte acte de corupție au fost discutate/soluționate în cadrul acestor Consilii?
 - *Nu au fost;*
 - *Se discută în linii generale doar la ședințe.*
7. Oferiți și alte exemple relevante/practici pozitive din experiența dvs. de promovare a integrității printre elevi și părinți.
 - *Cel mai eficient este comunicarea, ședințe informative cu începătorii, cu vechime de muncă până la 5-10 ani, în număr de până la 40 de participanți la ședințe de informare (dl de la MAI);*
 - *Ore de dezvoltare personală;*
 - *Ore de educație civică;*
 - *Conversații, instruirii cu reprezentanții CNA.*

II. Problemele de integritate a profesorilor în instituție

1. Care sunt cele mai frecvente acte de corupție în sistemul educațional?
 - *Mita și traficul de influență, falsul în actele publice – înscriere în instituție, diplome (MAI);*
 - *Sume de bani pentru angajare în instituție;*
 - *În sate se colectează bani pentru rechizite;*
 - *La grădiniță, unei participante i-au solicitat 2 scaune pentru orele de educație fizică;*
 - *În instituțiile private taxele se colectează oficial.*
2. Cine inițiază cele mai multe acte de corupție în școală?
 - *Părinții;*
 - *Profesorii;*
 - *Elevii;*
 - *Alții;*
 - *Părinții cel mai des, apoi profesorii, managerii.*

3. Cât de des se atentează la integritatea dvs. în școală?
 - Foarte des - 1 Des - 0 Rareori - 3 Nu am avut asemenea situații - 5;
 - La nivel legal se promovează act normativ privind recepționarea cadourilor de către persoanele oficiale, există un registru pentru cadouri în instituții de stat, echivalarea în bani și dacă se vrea, va procura cadoul;
 - Hotărârea Guvernului nr. 1151/2002 .
4. Cum le contracarați? Exemple de practici eficiente.
 - Pe ușile birourilor este scris că darea de mită se pedepsește;
 - Nu se afișează nicăieri data de naștere a profesorului;
 - Nu sunt alte practici pozitive;
 - De cele mai multe ori în instituție se adună bani din cauza stării tehnico-materiale precare.
5. Care sunt cele mai frecvente cauze ale violării integrității/actelor de corupție din partea părinților? Dar din partea elevilor?
 - Îngrijorarea exagerată pentru reușita copiilor în școală;
 - Când părinții au lacune în educație, vor ca pedagogii să ofere mai multă atenție copiilor lor (un caz – un copil de 8 ani mituia cu 3000 lei învățătoarea, ca să facă pentru el lucrarea);
 - Insistența de a accepta cadouri.
6. Care "mici atenții", în opinia dvs., sunt acceptabile, și care nu, fiindcă semnifică deja un act de corupție?
 - E o dilemă etică, în cazul în care nu știi – refuzi;
 - Conform legii, până la 100 de lei nu este mită;
 - Acceptate – dulciurile, florile; neacceptate – banii;
7. Enumerați dificultățile întâlnite de dvs. în promovarea integrității elevilor și părinților în școală.
 - A da și a lua mită este deja „genetic” în cultura noastră.
 - Toți compară, în politica mare sunt acte uriașe de corupție, iar în educație, absolut neînsemnate.
8. Care sunt consecințele actelor de corupție asupra elevilor – starea de bine, performanța academică etc.?
 - Coruperea „omoară”, în cazul unui medic;
 - Nu se înțeleg pe deplin consecințele corupției în educație (e nevoie de dovezi, cercetări);
 - Așteaptă note mari;
 - Nu au efect;
 - Părinții așteaptă acordarea unei atenții mai mari copilului lor.

III. Perspective/provocări ale promovării integrității profesorilor în școli

1. Evaluați gradul de utilitate al Codului de etică al cadrului didactic:
Mare - 2 Medie - 4 Mică - 0 Deloc - 4
2. Ce alte stipulări ar fi util de inclus în Codul de etică?
 - Pedepse executate;
 - Interzicerea pe o anumită perioadă de timp de a lucra în școală, în caz de corupție.
3. Ce schimbări majore ar trebui de operat în actele de politici educaționale cu privire la promovarea integrității în învățământ?
 - Majorarea salariilor;
 - Asigurarea condițiilor adecvate de muncă în toate școlile, elaborarea și respectarea standardelor comune în acest sens;
 - Promovarea integrității la toate nivelurile;
 - Sancționarea cadrelor didactice.
4. Dar la nivel de instituție educațională?
 - Asigurarea condițiilor adecvate de muncă;
 - Eliminarea oportunităților de corupție;
 - Mărirea salariilor.
5. Alte sugestii, recomandări de îmbunătățire a luptei cu corupția în școli.
 - Complex de măsuri;
 - Se începe cu ameliorarea condițiilor de muncă, apoi vine salarizarea, urmată de pedepse în caz de corupție;
 - Motivarea corectă a cadrelor didactice;
 - Dezvoltarea strategiilor de eliminare a corupției din instituție.

Anexa 2. Raport asupra interviului de focus grup cu managerii școlari

Info generală: Interviu de focus grup cu cadrele manageriale s-a desfășurat la 12 decembrie, 2019, în incinta CE PRO DIDACTICA, conform Ghidului de interviu, modificat în baza cerințelor expediate și explicate de experții din proiect. Au participat 13 manageri (12 femei și 1 bărbat), dintre care, un reprezentant al ANACEC, responsabil de evaluarea și acreditare instituțiilor și a managerilor; ex-directorul Inspectoratului Național, 3 directori de instituții din capitală, 4 din instituțiile rurale, 3 din centrele raionale, un reprezentant al Direcției raionale de Educație și reprezentantul CNA. Dintre aceștia au fost directori de grădiniță, de școli primare, de gimnazii și de licee și 2 directori de colegii. Vârsta medie – 46 ani. Durata interviului – 4 ore.

Prezentarea istorioarei intrigante *Forme de corupție în sistemul educațional preuniversitar din Moldova. Vedere de după cortină*, 30 octombrie 2019, Iulia Cebotari (<http://www.platzforma.md/archive/387774>), a provocat dezbateri și a generat opinii contradictorii printre participanți; aceștia și-au expus părerea în ce măsură sunt de acord cu cele împărtășite de autoare. Majoritatea au spus că sunt de acord parțial cu cele expuse și că situația nu este atât de gravă, după cum a fost reflectată de autoare. Sunt, mai curând, niște cazuri ieșite din comun.

O listă cu exemple ale actelor de violare a integrității în sistemul educațional, în care sunt implicate cadrele didactice, alcătuită de participanții la interviu, se prezintă astfel, în viziunea respondenților:

- **Acces ilicit la educație.** Cea mai mare incidență a cazurilor de corupție se înregistrează la înmatriculare în grădinițele și în clasa I din capitală și din unele centre raionale.
- **Favoritism în decizii de personal.** La angajarea cadrelor didactice în instituția de învățământ nu s-au semnalat acte de corupție la CNA, un singur participant la discuție a mărturisit un caz de corupție:
- *"Mărturisesc acest caz din experiența mea managerială la nivel național, când unui cadru didactic, care intenționa să se angajeze la un liceu "de elită" din capitală, directorul i-a solicitat 15 000 lei pentru a obține un loc de muncă. Ulterior, acest lucru a fost confirmat și de alți angajați ai instituției respective."*
- *"De regulă, în marea majoritate a cazurilor cadrele didactice sunt repartizate în baza ordinelor din universități, dar foarte puțini ajung acolo. Problema este că și acei care ajung nu se mențin."*
- *"Tinerii specialiști se confruntă cu cele mai mari dificultăți legate de managementul clasei de elevi. Nici calitatea mentoratului nu este cea mai bună."*
- *"Din cauza că nu este încă elaborată metodologia de angajare prin concurs a cadrelor didactice, recomandată de Codul Educației, directorul organizează un interviu, deseori formal, dar, în cazuri foarte puține în care există 2-3 candidați, evident că se angajează pe cel recomandat de cineva sau dacă este rudă, cunoscut etc."*
- *"Uneori, din milă, exagerăm notele la fișa de evaluare semestrială a cadrului didactic, pentru că salariul este mic, așa cum procedăm și la femeia de serviciu, spălător veselă, bucătar auxiliar care au salariul 2000 lei sau 1900 lei."*
- *"Eu consider că la majoritatea angajaților se apreciază în mod real performanța profesională și se oferă sporul la salariu în baza fișei de autoevaluare semnat de el și discutat/aprobat la Consiliul de Administrație."*

Caz de favoritism, de violare a integrității din partea managerului școlii

Exemplu expus de un manager dintr-o plângere ajunsă la DGETS, pe marginea unui caz din școala rurală: *"Anul curent, directoarea, fără a desfășura procesul de autoevaluare în cadrul școlii, a completat singură fișele anuale de evaluare/actele respective și a impus oamenilor să le semneze, declarând în mod abuziv niște cauze subiective, gândite de ea, cu referire la procentul scăzut de performanță adăugat la unele persoane. De exemplu, unei învățătoare, grad didactic unu, cu o vechime de muncă de peste 30 de ani, care lucrează în 2 schimburi, i-a spus că "nu lucrează în echipă", altei învățătoare, la fel, iar unei femei de serviciu i-a spus supărată "că nu propune nicio idee pentru dezvoltarea școlii". În acest fel, a oferit sporul la salariu de 10% prietenelor sale, care numai merite pedagogice nu au, dar ajută dna directoare la activități suplimentare, inclusiv la gătit sarmale pentru evenimentele de la primărie. Toate aceste persoane suferă din acest motiv și deja își fac planuri să părăsească locul de muncă până la finele anului curent. Abuzurile în serviciu ale doamnei directoare, inclusiv de ordin financiar, nu sunt pentru prima dată și de aceea am fost nevoită să anunț despre acest lucru și MECC, recomandându-se a aborda mai întâi la nivel raional problema, iar în cazul în care nu se va reuși soluționarea pe cale amiabilă, se va face o inspecție financiară din partea MECC".*

- Evaluarea performanței cadrului didactic – nu toate cadrele didactice se autoevaluează onest;
- Recunoașterea improprie a realizărilor elevilor și înșelăciuni.
- *"Dirigintele salvator, care "salvează" copilul și părintele în orice situație, asigurându-i și note bune", acesta negociază cu fiecare cadrul didactic și părinte. Sunt înregistrate cazuri în școlile din oraș și din unele centre raionale, de asemenea se cunosc cazuri de cumpărare a biletelor de odihnă la sanatorii, a unor obiecte de preț etc.*
- *În unele școli urbane se formează "clicii" ale unor profesori instigatori la acte de corupție, deseori nu pentru bani, ci*

contra unor servicii și bunuri; în mediul rural, acest fenomen există, dar mai mult pentru imagine și relație.

- Meditație privată suplimentară.
- "Este un fenomen răspândit, inclusiv în mediul urban. Sunt instituții publice în care profesorii oferă ore suplimentare aceluiași elevi cărora le predau la clasă, în același spațiu public, deși legea interzice acest lucru. Abordând în calitate de părinte, managerul instituției, acesta ne-a răspuns că nu are ce să facă, părinții solicită ore suplimentare, profesorii la fel, iar de mai mulți ani liceul se numără printre primele 5 din țară cu cele mai bune rezultate la BAC."
- "La sate colegii mei fac ore particulare, dar, fie acasă la copil, fie acasă la profesor. Când se cere recuperarea orelor pentru copiii care au fost bolnavi și au lipsit, profesorii fac ore, dar nu primesc remunerație suplimentară sau mită."

Cine inițiază cel mai des actele de corupție?

- "Atât în școală, cât și în grădiniță, inițierea corupției survine din partea părinților în peste 90 la sută dintre cazuri și tot ei recomandă altor persoane apropiate lor ca să le ajute."
- "Se cunosc și cazuri aparte (mai puține) de provocare a actelor de corupție din partea dirigintei: de exemplu, atunci când organizează diverse activități extracurriculare cu clasa (excursii), "cere" a fi remunerat pentru această activitate. Sau atunci când dirigintele propune elevilor să adune bani pentru diferite activități la nivel de clasă/instituție, inclusiv pentru întreținere, pentru cadouri la profesori etc."

Cine comite cele mai multe acte de corupție în instituțiile educaționale?

- "În grădinițe – educatorii, dar și mulți directori iau taxe pentru aranjarea copilului la grădiniță. La fiecare sărbătoare – Ziua Educatorului, 8 martie, Anul Nou se colectează bani, la inițiativa părinților și se cumpără cadouri, de la cele simbolice, la cele de lux: reparațiile în apartamente, foile la pensiuni de odihnă, bonuri pentru vizite la diferite saloane, lanțușoare de aur, cercei etc."
- "În școli – cele mai dese acte de corupție sunt din partea profesorilor. În clasele primare se exagerează cu cadourile pentru învățătoare, ca la grădinițe. Apoi sunt fraude în notarea elevilor."
- Inițiatorul este cel cu problema.

Practici pozitive de contracarare a actelor de corupție în școli, cu implicarea cadrelor didactice:

- "Evident, situația cu privire la corupție s-a îmbunătățit foarte mult în comparație cu anii 1990. Ultimele cazuri de corupție la BAC s-au înregistrat la CNA în 2016. După 2016 s-au elaborat multe metodici și regulamente pentru prevenirea actelor de corupție, inclusiv codul de etică al cadrului didactic."
- "Actualmente, se insistă asupra semnării Declarației de integritate din partea cadrului didactic, implicat în verificări de la examenele de capacitate sau la BAC".
- "Înregistrarea oficială a Asociației părinților, care adună, colectează în mod transparent cotizații, fonduri, pe cont bancar aparte, inclusiv de la părinți și care sprijină profesorii, procurându-le materiale didactice, oferindu-le și anumite premii"
- Modulul "Educație contra corupției", elaborat de formatorii CE PRO DIDACTICA, predat în școli.
- "Ca manager de colegiu, apreciez inițierea campaniei anticorupție în colegii, sub lozincă: "Nu șpagă!"."
- "Discuțiile personale cu cadrele didactice, despre care s-a auzit că ar fi implicați în cazuri de violare a integrității academice. Se discută colegial, dar nu se eliberează din funcție, din cauza crizei de cadre."
- Politica ușilor deschise – inițiativa managerilor.
- Sesiuni de informare și asistență pe dimensiunea Educație anticorupție în licee.

Rolul Consiliilor de etică din fiecare școală

- "Consiliile de etică sunt mai mult formale, aici nu se discută cazuri de corupție, sunt abordate mai mult subiecte referitoare la anumite conflicte de interese, conflicte elevi-elevi, elevi-profesori."
- "Funcțiile Consiliilor de etică se reduc la rezolvarea unor conflicte între profesori și elevi și nu se ajunge la cazurile de corupție. Aceiași oameni îi judecă pe colegii lor, de aceea se consideră o funcție ingrată."

Rolul Codului de etică al cadrelor didactice

- Codul de etică al cadrului didactic este funcțional.
- Codul de etică al cadrului didactic în instituțiile de învățământ este mai puțin funcțional.
- Reglementează normele de etică și deontologia profesională.
- Ca practică pozitivă, la LT "Aristotel" din Chișinău a fost elaborat și Codul de etică al elevilor.
- "Eu cred că, în general, persistă neîncrederea cadrului didactic în Codul de etică, cu toată promovarea lui insistentă din partea autorităților. Nu consider că el are un rol semnificativ în rezolvarea problemelor ce țin de fenomenul corupției".

Riscuri și vulnerabilități

- "La CNA sunt petiții foarte multe referitoare la estorcarea banilor de la părinți, inclusiv de la cei din familiile social vulnerabile, prin diferite colectări de taxe neautorizate, începând cu întreținerea localurilor și terminând cu adaus la salarii. Însă nu am avut nicio plângere cu privire la ilegalități, acte de corupție comise în procesul de angajare." (reprezentant CNA)
- Fortificarea capacităților instituționale și profesionale pentru lupta cu corupția.

Integrity violations in the employment and promotion of teachers in the Republic of Moldova

AN INTES ASSESSMENT

2020



Integrity violations in the employment and promotion of teachers in the Republic of Moldova

AN INTES ASSESSMENT 2020

Chişinău, 2020

The views expressed in this paper are those of the authors and do not in any way engage the institutions to which they belong, and do not reflect the position of the institution that funded the development or provided the project management.

Publisher: Educational Centre PRO DIDACTICA

Director: Rima BEZEDE

Research team: Oxana DRAGUȚA, Viorica GORAȘ-POSTICĂ

Colecția Biblioteca Pro Didactica

Seria Quo vadis?

Language editing: Tatiana KUZMINOV

Cover and computer processing: Nicolae SUSANU

Print: „Bons Offices” Editorial-Polygraph House

This research is part of the project *Integrity of education systems* coordinated by Center for Applied Policies and Integrity and Network of Education Policy Centers Supported by a grant from the Open Society Foundations.

Centrul Educațional PRO DIDACTICA

str. Armenească, nr. 13, mun. Chișinău, MD-2012

tel.: (022) 54 25 56, fax: 54 41 99

e-mail: prodidactica@prodidactica.md

© PRO DIDACTICA Educational Centre. All rights reserved.

Descrierea CIP a Camerei Naționale a Cărții

Probleme de integritate în procesul de angajare și promovare a cadrelor didactice din Republica Moldova: Studiu de evaluare INTES 2020 = Integrity violations in the employment and promotion of teachers in the Republic of Moldova: An INTES assessment 2020 / Centrul Educațional „Pro Didactica”, Centrul de Politici Aplicate și Integritate (CAPI), Rețeaua de Centre de Politici Educaționale (NEPC); președinte: Rima Bezede; echipa de cercetare: Viorica Goraș-Postică, Oxana Draguța. – Chișinău: Centrul Educațional „Pro Didactica”, 2020 (Tipogr. „Bons Offices”). – 29; 23 p.: fig., tab. – (Colecția „Biblioteca Pro Didactica”, ISBN 978-9975-3013-2-9) (Seria „Quo vadis?”, ISBN 978-9975-3013-3-6).

Tit., text paral.: lb. rom., engl. – Pag. var. – Carte-valet (inversă). – Referințe bibliogr.: p. 23-24, 22-23 (35 tit.) și în subsol. – 100 ex.

ISBN 978-9975-3355-8-4.

37.091=135.1=111

P 93

Contents

CHAPTER 1.

Introduction	5
---------------------------	---

About this report.....	5
------------------------	---

Research background.....	5
--------------------------	---

Methodology.....	5
------------------	---

CHAPTER 2.

Integrity and policy context	8
---	---

CHAPTER 3.

Favoritism in the hiring and promotion of teaching staff	11
---	----

Description of the policy area in which the violation takes place.....	11
--	----

Policies concerning professional conduct.....	11
---	----

Policies concerning teacher evaluation and promotion	11
--	----

Policies concerning appointment, promotion, and teaching staff positions	12
--	----

Funding policies related to teacher remuneration	12
--	----

Manifestations of the integrity violation	13
---	----

Recruitment in exchange for bribes.....	13
---	----

Nepotism and cronyism in decisions concerning employment conditions.....	13
--	----

Favoritism in decisions on promotion of teaching staff.....	14
---	----

CHAPTER 4.

Vulnerabilities in education policy and practice which facilitate the integrity violation	15
--	----

Low attractiveness of teaching profession	15
---	----

Absence of clear criteria and procedures for teacher recruitment	15
--	----

Weak enforcement of rules and commitments concerning integrity of professional conduct	16
--	----

The management practices of school leaders are not transparent and participative	16
--	----

Limited qualifications of school managers.....	16
--	----

Deficiencies in the system of quality assurance, evaluation and attestation	17
---	----

Slow progress related to the internal financial management system.....	17
--	----

Impunity and limited oversight	17
--------------------------------------	----

CHAPTER 5.

Conclusions and recommendations for action	18
---	----

Conclusions	18
-------------------	----

Priority 1. Promote an integrity management culture in schools	18
--	----

Priority 2. Improve the transparency of recruitment procedures, distribution of hours of work, performance-based remuneration and other HR practices.....	19
--	----

Priority 3. National awareness raising about integrity and its consequences in educational institutions	20
---	----

Final considerations. Limitations of the study	20
--	----

References	21
-------------------------	----

Acknowledgements

The project implementation team is grateful to all people that were involved in conducting the research:

- teachers, managers, and masters students who took part in the focus groups – for their time and willingness to share their opinions;
- decision-makers and experts who took part in the in-depth interviews – for openness, responsiveness, and interest towards analyzing problems and suggesting solutions;
- NEPC team – for the challenge and for the support provided all the way during the research;
- CAPI experts – for collaboration and professional guidance during the conduct of the INTES assessment.

Abbreviations

EC PRO DIDACTICA – Educational Centre PRO DIDACTICA

CAPI – Center for Applied Policy and Integrity

CPI – Corruption Perceptions Index

FG – Focus group discussion

HR – Human resources

IE – Interview with experts

INTES – Methodology for the assessment of integrity of education systems

MoECR – Ministry of Education, Culture and Research

NAQAER – National Agency for Quality Assurance in Education and Research

NAC – National Anticorruption Center

NEPC – Network of Education Policy Centers

OECD – The Organisation for Economic Co-operation and Development

UNDP – United Nations Development Program

CHAPTER 1.

Introduction

About this report

In this Report we analyze the phenomena of corruption that can take various forms in respect to teacher recruitment policy – hiring and promotion; analyze the gaps in legislation that open windows of opportunities for integrity violation to take place; understand the reason behind the illegal behavior; as well as draw conclusions and recommendations to minimize the legislative gaps and to combat illegal behavior in education following the INTES methodology.

The Report starts with an overview of the integrity and teaching policy context (Chapter 2), then moves on to providing an overview of policies and illicit practices (integrity violations) in the promotion and hiring of teaching staff (Chapter 3). Further, Chapter 4 discusses gaps in these policies which incentivize education participants and enable them to engage in these violations. The Report concludes with a set of recommendations for action (Chapter 5), and the annexes provide details about the focus groups and interviews as the main source of primary evidence collected for this research.

Research background

This research was carried out in the framework of the *Integrity of Education Systems: Training for Civil Society Organizations*, joint project by the Center for Applied Policy and Integrity (CAPI) and the Network of Education Policy Centers (NEPC), supported by the Education Support Program of the Open Society Foundations. The project provided civil society organizations – members of NEPC from Georgia, Kyrgyzstan, Moldova and Mongolia with initial training on integrity assessments in education, which was followed by locally-led explorations of integrity in selected areas and reform priorities in education in these four countries.

This Report is the result of such an exploration in the area of employment and promotion of teaching staff in Moldova. The teaching profession in the country suffers from a range of problems, many of which concern the employment and working conditions of teachers and have implications on the integrity of the education system. Low salaries¹, high expectations compared to low benefits make the teacher profession unattractive for many graduates in the field. According to prior reports, those who still decide to become teachers are forced to focus rather on the generation of additional income than on teaching [1]. As a former soviet country, public authorities prefer “to let teacher wage fall below the average public sector wage, rather than rationalize the teaching force, i.e. reduce the total number of teachers, increase class sizes, and raise contractual hours and pay” (Berryman, 2000).

Unfortunately, this often creates strong incentives for corrupt actions both in terms of teacher management and teacher behavior (the two being interrelated) [2]. This research focuses on the identification and description of these actions, analysis of the context in which they take place, and on recommending actions for improvement.

Methodology

The Report relies on a methodology for the assessment of integrity of education systems (INTES), which was developed by CAPI in the framework of the OECD and has guided education integrity assessments and research since 2010.

The declared aim of INTES is to help national authorities and stakeholders understand the policy-related conditions under which corruption in their education systems thrives and support the development of solutions that improve these conditions in ways that prevent malpractice at its roots. The approach follows the

¹ The average salary in education – 5147 MDL (264 Euro), which is 79,9% of the average salary per economy, according to statistics 2018. https://statistica.gov.md/public/files/publicatii_electronice/Educatia/Educatie_2019.pdf

assumption that integrity problems and corruption in education are not phenomena that affect the sector “from outside”, but a consequence of deeper-rooted problems in the education system itself, which can (and should) be addressed with the means at the disposal of decision-makers, practitioners, and stakeholders in that sector [3].

The INTES methodology seeks to deliver answers to two questions: whether participants in education engage in corrupt practices and if yes, how the conditions in which they participate in education may play a role in that [4]. The focus is on the ways in which policies and practices in education may create opportunities and incentives for education participants to engage in corrupt conduct.

The scope of “corrupt conduct” implied in this report may include practices for which there is criminal liability as well as softer, sector-specific actions, which are harmful, but may not qualify as corrupt by international standards. Both types of practices are subsumed in the notion of “integrity violation”: an action which is intentional, systemic, involving education participants in professional positions (e.g. administrators, principals, teachers), and contradicting the values and principles that apply to the education sector of the country under assessment [3]. The Report follows thereby the 2019 update of the INTES typology of integrity violations, which describes nine forms of such system-wide conduct (Table 1).

Table 1. *INTES typology of integrity violations in education* [3]

No.	Name	Definition of the practice
1.	Illicit provision or denial of access to education	Arbitrary withholding or provision of access to education by those in charge of access, in exchange for undue benefit or the prospect thereof.
2.	Improper private supplementary services	Services such as private tutoring, which are provided by teachers or other professionals privately and for personal gain in addition to their regular work in education, to students and in subjects or areas which they teach or otherwise cover in that regular work, with the purpose of student advancement and/or support.
3.	Politicisation of education	Building and promoting political and quasi-political connexions, loyalties, and networks in (public) education with a view to using them for personal or political advantage.
4.	Undue recognition of student achievement	Intentional over-marking or under-marking of students in regular education and the fraudulent granting of graduation credentials in exchange for personal benefit or the prospect thereof.
5.	Favouritism in staffing decisions	Redistribution of public resources in the form of employment contracts, employment-related promotions, and benefits in favour of relations, friends, colleagues, or people who are otherwise close to those in charge of the staffing decisions.
6.	Misappropriation of funds in education	Embezzlement of assets (funds) in education by someone who does not own them but is entrusted with their management or control.
7.	Procurement fraud	Use of fraudulent schemes to procure goods and services for education providers in view of personal enrichment.
8.	Cheating	Misrepresentation through fraudulent means (including plagiarism) by those seeking formal recognition of student achievement, of the work they have done and/or the knowledge and skills they have acquired.
9.	Accreditation and licensing fraud	The use of fraudulent means, including of personal favours or the prospect thereof, to obtain a license to operate, degree-awarding powers, and/or programme accreditation.

Following the INTES methodology, this Report also gathered evidence on vulnerable areas in education which create conditions for integrity violations to thrive, with the purpose of informing practitioners and decision-makers on how to change these conditions for the better. “Vulnerable areas” are defined as weaknesses (shortcomings or gaps) in education policy and practice which may provide education participants such as teachers, principals, parents, education administrators, with opportunities and reasons to engage in integrity violations [5].

The literature and policy reviews, supplemented by focus groups and interviews were the qualitative methods applied in this study. Documents were analyzed based on the objectives enshrined in the Education Code, which contains explicit provisions regarding academic integrity and ethical behavior, required both of teachers and managers, as well as of the parents. The enforcement of new provisions was examined by the extent the subordinated legislation includes specific words, *zero tolerance to corruption, transparency, integrity and honesty*, thus contributing to the promotion of integrity practices in schools. These selected words define the ideology/philosophy of the texts from the perspective of promoting integrity culture in education, which is essential for determining the orientation of the consequent reform.

The research started with desk analysis that included the national legislation, researches and articles in mass-media. A list of regulatory acts was scanned against sensitivity to integrity and corruption in education, such as *professional competence standards of general education management, professional competence standards of teachers, methodologies for school evaluation and for evaluation of managers and the regulation on attestation of teachers*.

The collection of qualitative data took place through two focus group discussions with storytelling activities, one with teacher students and one with school managers.

The first focus group was organized on November 13, 2019 with a group of 10 Master’s degree students in Educational Management of the State University of Moldova, included teachers and managers with different pedagogical backgrounds. It consisted of women and men, from urban and rural educational institutions. The average age was 35 years. The focus group lasted 2 hours.

On December 12, 2019, a group of 13 principals participated in the second focus group at the EC PRO DIDACTICA premises. Participants included various educational stakeholders – principals of urban and rural schools, representatives of local and national education authorities. They represented all levels of educational institutions: kindergartens, primary schools, secondary schools, high schools and colleges (VET). The average age was 46 years. The focus group lasted 4 hours.

The focus groups comprised questions regarding the context of educational process from the integrity perspective – from general questions regarding corruption to specific ones on improper practices in the process of hiring and promoting teachers.

The discussion started with presentation of an article, “Forms of corruption in the educational system of Moldova. A view from backstage” [6], published on October 30, 2019 on Platzforma website. The article presents mostly integrity violations committed by teachers, as the violations committed by principals are not discussed publicly as much. It anyway provoked hot debates and contradictory opinions – many people agreed, while others were doubtful about author’s objectivity. Other questions during the focus group related to malpractices in teacher recruitment and promotion, prospects and challenges in the way of promoting integrity in schools, the necessary policy reforms and other necessary changes at school level.

The next step consisted of 3 in-depth interviews, one with a representative of the MoECR responsible for evaluation and professional development of teachers; one with a former Minister of Education, whose agenda was fighting corruption in education; and one with a teacher, a national expert and trainer in language didactics who also has experience of chairing the National Commission for Organization of Baccalaureate National Examination. They were selected based on vast knowledge and experience in the field and commitment to promoting integrity culture in education.

The respondents were asked to describe thoroughly the practices of teacher employment and examples of illicit acts that they have encountered and how they happen (who is the victim, what are the factors that facilitate these acts and what are the measures to prevent them). They have also been asked about good practices regarding human resource management in education and asked to name other common cases of corruption in schools. In conclusion they have been asked to share their opinion regarding prospects/challenges in the way of promoting integrity in education and what should be done.

The respondents were not available for a face-to-face interview. They have postponed it several times, as it was during the period of winter holidays. In the end they have answered the questions in writing and have sent them by e-mail. To validate answers and to add details, the final questions were discussed over the phone.

CHAPTER 2.

Integrity and policy context

Transparency International ranked Moldova on the 123rd place alongside with Azerbaijan, Djibouti, Honduras, Laos, Mexico, Paraguay and Sierra Leone in the 2016 Corruption Perceptions Index (CPI). With only 30 points out of 100, this was its lowest score yet, indicating that the situation is perceived as deteriorating (Transparency International 2017; Vlas 2017a). Countries with a low CPI score are said to be plagued by “untrustworthy and badly functioning public institutions” where anticorruption laws exist only in name and people are frequently confronted with bribery and extortion (Transparency International 2017; Vlas 2017a) [7].

The latest Human Development Report 2015/2016 highlights that despite some improvements registered in education in recent years, it is still rooted in stringent economic realities that make it challenging to provide equal and quality access to education [8]. At the same time, the education service system having an obsolete infrastructure, partly modern, continues to incur significant expenses.

Table 2. *Teaching staff in primary and general secondary institutions by grade* [9, page 45]

	2010/11	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19
Teaching staff – total	37 330	32 149	30 834	29 535	28 845	28 552	27 657
Teaching staff with teaching loads	35 110	31 222	29 771	28 713	28 125	27 822	26 960
grades 1-4	9 037	8 235	7 937	7 913	7 880	7 819	7 771
grades 5-12	26 073	22 987	21 834	20 800	20 245	20 003	19 189
Pupils / pedagogical staff ratio – total	11	11	11	12	12	12	12
grades 1-4	16	17	18	17	18	18	18
grades 5-12	10	9	9	9	10	10	10

While the teaching corps is overstaffed, there is a shortage of teachers for certain subjects – 10% of teachers teach 2-3 subjects or more [10]. As of the beginning of 2019-2020 academic year there have been registered 2174 vacancies, that is 10% of total teaching corps.

Furthermore, while the total number of schools and teachers in the general education system continues to decrease, it is interesting to notice for the first time that the student population in urban areas exceeded the one in rural areas, in the academic year 2018-2019 [11]. At the same time, rural schools outnumber threefold the number of urban schools.

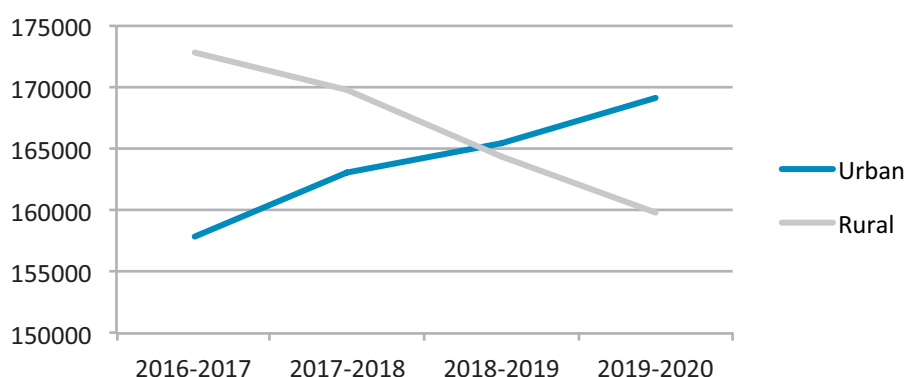


Figure 1. Dynamics of the number of students in general education, 2016-2020 [35]

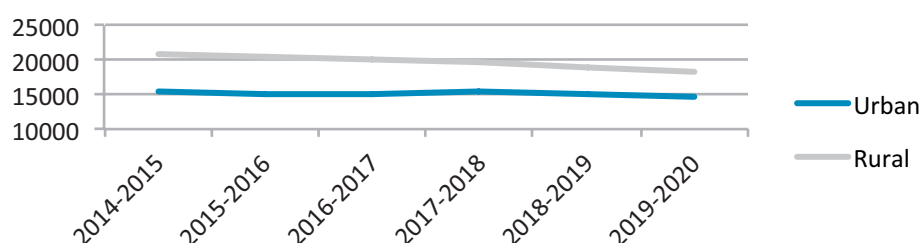


Figure 2. Dynamics of the number of teachers in urban and rural schools, 2014-2020 [35]

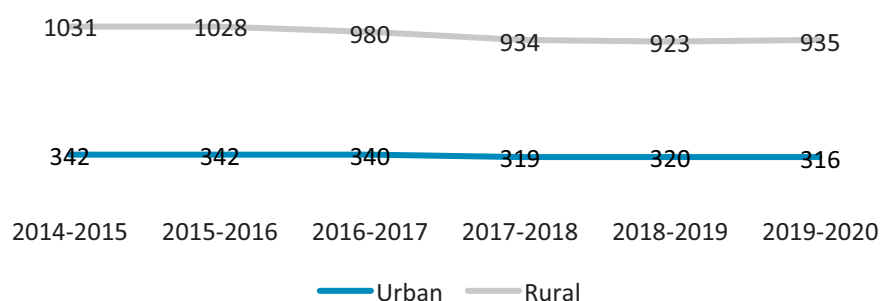


Figure 3. Dynamics of the number of urban and rural schools, 2014-2020 [35]

The surveys and research papers that have been published in the recent years documenting perceptions and actual state of affairs of corruption in Republic of Moldova do not always mention education in the list of top sectors perceived as corrupted. However, one of the hot publicly debated topics relates to informal payments in education. According to the Head of the National Anticorruption Center (NAC), this is one of the priority areas of its activity, as more voices express their discontent with respect to this. According to the 2017-2020 National Integrity and Anticorruption Strategy, the main role of the education is to prevent corruption, thus the managers' and teachers' educative mission is to show zero tolerance towards corruption. Thematic reports and surveys conducted by national authorities and NGOs (or at least publicly discussed in the last years in Moldova) suggest that education is vulnerable to corruption in the following contexts: collecting informal payments in educational institutions, including the enrollment/admission of children in the respective institutions; irrational and non-transparent use of public money; and academic fraud in educational institutions [12].

According to NAC data, in 2019, most complaints on the anticorruption hotline related to informal payments in education (33%). At the same time the reports of corruption acts on www.anticoruptie.md, admin-

istered by an independent association of journalists, reported that cases of corruption in education have almost been missing in the last years [13].

During the implementation of the National Anticorruption Strategy 2011-2016, some progress has been achieved in reducing academic fraud and strengthening ethics in the education sector by stricter monitoring of the baccalaureate examination^{II}, approval and implementation of the Education Code, followed by Teacher's Code of Ethics and setting up of Councils of Ethics in schools^{III}.

However, according to "Ethics and Academic Integrity in General Education. Informal Payments" [14] study, conducted by the Public Policy Institute, funded by Soros Foundation in 2018, the adoption of the legal framework did not decrease the informal payments. Once the Code of Ethics came into force things have entered the gray zone and every third respondent does not want to answer to questions related to the way it is respected.

In November 2019, an alternative monitoring report on implementation of the 2018-2020 Sectoral Anticorruption Action Plan, was published by parents' association "Parinti solidari", funded by Norwegian Ministry of Foreign Affairs and UNDP. The main conclusion is that the action plan achieved limited progress in implementation. Most of activities are under the responsibility of the MoECR. So, 13 activities out of 18 in total are considered not implemented^{IV}. In the ministry there is only one person responsible for the implementation of the action plan. The anticorruption hotline within MoECR is not functional yet.

One month ago, on January 23, 2020, MoECR and NAC signed an agreement on strengthening the integrity of the education system and promoting standards of integrity in society by preventing and combating informal payments in the education system and corruption of the teachers [15]. The document envisages the establishment of a working group to monitor the process and the examination of petitions, which report corruption acts; informing the employees of the education system about integrity standards, mechanisms and prevention tools (including the National Anticorruption hotline and the specialized lines of the institutions); the consequences of corruption and the development of an active civic spirit regarding the denunciation of corruption; the organization and delivery of training activities for parents, etc.

One positive example of raising transparency in the financial management of schools, thus preventing frauds in schools' budget management, is the World Bank project "My school – Social responsibility for the education reform in the Republic of Moldova", implemented during 2015-2019. The project built the financial management skills of principals of 100 primary and secondary schools. They have also learned to organize public consultations with the community.

A. Cutasevici, former Deputy Minister of Education, said in one interview: *"In other schools, where the "My School" project was not implemented, there is a budget deficit and balances remaining from year to year, which alarms us because though they have resources, they are not used. Certainly, with the help of the project, the managers, with the Boards of Directors, are better at handling school budgets"* [16].

^{II} According to Anticorruption Center, since anticorruption measures have been taken at Baccalaureate exam (through establishing video monitoring), they did not receive specific complaints anymore.

^{III} The MoECR have a dedicated compartment on its website – Prevention and combating corruption. The items placed are the National Integrity and Anticorruption Strategy 2017-2020, the sector Anticorruption Action Plan 2018-2020, Minister's order Nr. 1074 of 29 August 2019 "On some actions to prevent and combat the phenomenon of informal payments collection in the educational system" and two progress reports regarding the implementation of Anticorruption Action Plan 2018-2020.

^{IV} Conclusions include the following: the website does not contain topics regarding integrity, ethics, anticorruption; the Ministry does not have an anticorruption hotline (trust phone is often not functional).

CHAPTER 3.

Favoritism in the hiring and promotion of teaching staff

Description of the policy area in which the violation takes place

Policies concerning professional conduct

The Education Code, approved in 2014, contains explicit provisions regarding academic integrity and ethical behavior, required both of teachers and managers, as well as of the parents (Articles 135, 138) [17]. The Teacher's Code of Ethics in force since 2015 [18], sets forth concrete requirements regarding the interaction of managers and teachers with children and their parents, namely through respecting the children rights, inclusion, equity, meritocracy, and access to education. It also regulates the functioning and competences of Councils of Ethics at school, local and national levels. However, as discovered during focus groups, these documents are barely implemented.

The Law on Conflicts of Interest No 16/2008 regulates the conflicts of interest in the public sector, including within educational institutions. According to Article 10, principals are not allowed to be in a conflict of interest with their employees [19].

Recently, there have been approved some specific regulations that enforce the provisions of the Education Code. For example, the professional competence standards of general education management staff [20], approved by the Order of the Minister of Education No 623 of June 28, 2016, envisages that the manager shall be responsible to ensure the transparency of decision making (including human resource management). However, requirements regarding integrity culture, or anticorruption measures are missing. In relation to financial management, managers have to respect principles of participation and transparency in planning and managing financial and material resources of the institution. They have to develop a financial management and control system in line with the National Internal Control Standards in the Public Sector.

Policies concerning teacher evaluation and promotion

The professional competence standards of teachers, approved in 2016, are not sensitive to promoting integrity culture in schools either. The new methodology regarding the standard-based evaluation of teachers in general and vocational education, which is now undergoing the piloting phase [21], is not sensitive to integrity dimensions of teachers' conduct either.

Following the adoption of the Education Code, the NAQAER was established in 2014 and the National School Inspectorate of the Republic of Moldova was established in 2015. Two years ago, these institutions merged into one – NAQAER. Since then, external evaluation methodologies and indicators were developed for all levels of education. The documents that NAQAER developed recently include methodologies for school external evaluation and for evaluation of managers. Unfortunately, both these documents are not sensitive and do not include the integrity dimension. Neither does the new methodology for school self-evaluation include the integrity dimension [22].

The promotion of teachers is based on three teaching ranks. The holders of higher ranks earn a supplement to the salary. The teaching ranks are to be awarded on the basis of performance, results of continuous training of the candidate and outcomes of their methodological and teaching activities. The Regulation on attestation of teachers was approved two years ago, in 2018. In January 2020, the MoECR announced the revision that aims to shift the focus from formalism and bureaucracy in the attestation to real results of the teachers and their students, so that this process is motivational and meritocratic [23]. Once the Law on Re-

muneration in Budgetary Sector was approved, schools started to assess the performance of their employees every three months, who can earn a bonus to the salary of up to 10%. However, they continue to pay equally the majority of teachers, as stated by the focus group participants and other experts in education [24].

Policies concerning appointment, promotion, and teaching staff positions

With respect to teacher appointment, Article 54 of the Education Code (2014) states that vacant teaching positions shall be filled by competition^v. It also mentions that the Ministry of Education shall approve the methodology of the competition to set clear procedures on how the competition should be organized. So far, no such a methodology was approved. The methodology regarding the organization of competition for selection of managers of local specialized authorities (local supervision bodies of primary and secondary educational institutions) is also put on hold.

In order to provide the education sector with teaching staff, the government approves every year the enrollment plan to the pedagogical specializations. According to the policy, graduates whose studies are financed by the state budget may be requested to work for three years in the educational institutions designated by the MoECR, but in practice the graduates can choose their workplaces (Table 2) [23], urban jobs being preferred. They are also provided with a one-time state subsidy of around EUR 6 000 [24].

Statistical data show that the number of graduates from teacher training specializations exceeds the number of vacancies in educational institutions, while the share of graduates assigned by the MoECR to work in educational institutions does not exceed 30 percent of the total number of graduates. As a rule, not more than 50 percent of the assigned graduates come to the jobs designated by the MoECR. Data also show that the subsidy does not have any impact and the number of teachers that reach the job is not increasing, but just the opposite – the share of young teachers in the total number of teaching corps is decreasing year by year. To be precise, the share of young teachers up to 30 years age decreased from 12% in 2016/17 to 10% in 2018/19 [9, page 46].

Table 3. *Teacher training and recruitment*

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Graduates of teacher training specializations	3887	4527	4326	3642	3505	3978	3667	3277	3281	
The demand for teaching staff	1156	1005	733	1052	1113	1186	1252	1865	2032	2174
Assigned a workplace	794	841	733	781	723	718	654	709	623	703
Came to the workplace	355	381	671	453	414	364	300	269	203	288

Funding policies related to teacher remuneration

Since January 2013, the general educational institutions are autonomous and manage their own budgets based on the per capita financing formula (before 2013, local authorities were managing the school budgets). On average, 73% of the total budget of a school is spent on salaries. That means, that opacity, subjectivity, and corruption

^v Article 54. Employment of teaching staff

- (1) In general education, the vacant teaching positions are filled by competition, organized at the level of the educational institution, according to a methodology approved by the Ministry of Education, Culture and Research. Any candidate who fulfills the eligibility conditions stipulated by the legislation in force may participate in the contest for occupying a teaching position. The young specialists fill the vacancies by distribution.
- (2) The hiring of the teaching staff in the educational institutions is made by concluding an individual employment contract with the director of the institution, according to the legislation in force.
- (3) The graduates of the higher education programs from a different profile than the pedagogical one have the right to profess in the education only after they have followed the program of a psycho-pedagogical module.

in administrative decision-making related to teachers can have huge financial consequences [2, page 56].

In the Republic of Moldova internal audit units in public institutions have been established a decade ago. According to the Law 229/2010 on Public Internal Financial Control, every public authority shall have a unit responsible for auditing the management of public funds spending. There is an internal audit unit within the MoECR, which conducts audits of subordinated institutions (vocational education schools). As far as general educational institutions are concerned, the local educational authorities are responsible for conducting internal audits, while principals have to establish internal audit systems [25].

Manifestation of the integrity violation

Favoritism in staff-related decisions in education can be defined as the redistribution of public resources in the form of employment contracts, employment-related promotions, and benefits in favor of relations, friends, colleagues, or people who are otherwise close to those in charge of the staffing decisions (See Table 1). The definition suggests that the integrity violation can take place in various dimensions of the staff policy. It can taint decisions about appointments of teachers, their promotion, employment conditions, and also decisions about their dismissal. Common forms of favoritism are nepotism in the form of family ties between selected members of staff (active and former), patronage (political affiliations), and cronyism (connections and friendship) [26].

Recruitment in exchange for bribes

In urban areas, especially in capital city, **the teacher position can be a subject of illicit exchange**. *“I share this case from my managerial experience at national level, when one teacher, who intended to get employed at an “elite” high school in the capital, was asked by the manager to give a bribe of 15 000 lei to get the job^{vi}. Subsequently, this has been confirmed by other employees of the institution”*. (FG)

In 2016, several cases of misbehavior of managers of vocational schools were made public on the Ministry of Education website. The Ministry organized several audits in vocational education institutions. **Teacher recruitment that was not according to qualification** was among the illegal acts they have discovered. Here is an excerpt from the report: *“The results of the control showed that several teachers were hired in positions for which they did not have the necessary qualification. For example, the instructor does not hold a teaching degree and a pedagogical experience that would fit the profile of the educational institution.”* The audit report of Ocnita vocational schools stated that *“of the 16 persons employed as teachers, only 6 hold teaching degrees”* [27].

Nepotism and cronyism in decisions concerning employment conditions

Another integrity violation relates to *distribution of working hours among teachers by favoring some teachers/relatives over others or offering unjustified bonuses*. An audit conducted in Ocnita vocational schools discovered that a principal employed his family members. *“Thus, his wife, a mathematics teacher (with the teaching program of 0.7), was employed as a full-time librarian and was appointed as instructor in the cooking group (with a 0.5 program), without holding the necessary qualification. The same misconduct was identified in the case of hiring the physical education teacher, who is the son of the school principal. He had been hired during the period 2014-2016 (8 months) without having the appropriate qualification. He is a lawyer, but in the payroll list he was registered as a graduate of Pedagogical University, while at the same he was employed at the Social Assistance and Family Protection Section of the Ocnita Rayon Council.”*

A similar misconduct can be noticed in other educational institutions, including teachers that teach 3 to 5 subjects (14.6% in rural and 6.1% in urban areas) [28, page 13].

At the same time, the administration of the institution allowed unjustified expenses from special funds in the form of bonuses. Thus, a vocational school recorded expenses on the budget line “Remuneration of work from special means” in the amount of over MDL 81 thousand, of which more than half was paid as unjustified incentives. As a result, the principal was dismissed [29].

^{vi} 15000 MDL is equivalent to 770 EUR, as of May 2020.

Favoritism in decisions on promotion of teaching staff

Promotion of teachers is also an instrument of manipulation in the hands of managers, favoring the ones that are loyal over those who are qualified. The assessment of performance is a formality, and is perceived rather bureaucratic by teachers and has very few features that focus on observation of daily teaching practices [28, pag. 10]. The self-evaluation is an instrument to favor relatives and friends, according to a manager that took part in the focus group.

“With respect to advancing in the teaching career, some principals and deputy principals, use the evaluation of teachers as a punishment tool, which in many situations generates acts of corruption, when the teacher wants to be guided or helped in the professional growth.” (IE)

In some cases, teachers themselves are the initiators. Some of them want to preserve the full tenure, but not always are qualified; others are not motivated to grow professionally.

“During the evaluation process, corruption acts are generated by some teachers, because they are not sure about their own knowledge, they avoid developing their professional competences, and the simplest way to solve problems is the act of corruption.” (IE)

Young teachers, without experience, are especially vulnerable to manipulation. There are cases when young talented teachers are harassed by older teachers and the lack of support from managers and peers makes their integration even more difficult.

“A better prepared or young teacher may be discriminated against, in favor of another one who is a relative of or friends with the school administration.” (IE)

“There have been reported cases when a teacher with less experience, but with better skills was disadvantaged, for the benefit of a retired teacher.” (IE)

CHAPTER 4.

Vulnerabilities in education policy and practice which facilitate the integrity violation

The structural changes in the educational system of the Republic of Moldova due to a significant decrease in student population over the last decades, an overstaffed and oversized system, combined with low salaries for teaching profession, create incentives for corruption in human resource management. Though the optimization of the school network started in 2009, the lack of political will obstructs its implementation.

Low attractiveness of teaching profession

Low salaries of teacher profession and poor working conditions, especially in rural areas, lead to a decreased attractiveness of teacher profession and to the ageing of teaching staff (44.5% of teachers of primary and secondary education institutions are over 50 years old, including 18.5% over 60 years old in 2018/19 – an increase compared to 2016/17, from 42% and 15.7% respectively).

“Most cases of corruption occur because of the low salaries in the education system, but also because of the desire of the leaders to demonstrate authority over subordinates or to promote loyal ones.” (IE)

At the same time, the population of young teachers up to 30 years of age has decreased from 12% in 2016/17 to 10% in 2018/19 [9, page 46]. This situation forces managers to accept any young teacher with minimum qualifications for the teacher position.

“We are looking for young specialists, but we cannot find them. That is why we offer alternative proposals to maintain good staff. Whether they stay in school or not also depends on the quality of mentorship.” (FG)

This is also confirmed by the participants to the focus groups. According to them, young teachers avoid rural areas and vacancies are difficult to fill with qualified teachers. Thus, they are ready to accept anybody meeting the minimum criteria for the position. To solve the problem, some managers go directly to pedagogical institutions to look for young graduates.

This is also confirmed by an interview: *“The principals interested in hiring the best specialists publicly announce the vacancy / But municipal schools have a bigger chance of getting more candidates. There is still a lack of staff in rural schools and the management is happy to hire at least someone who would like to come, so it is no longer a competition.” (IE)*

At the same time, there is a lack of mentoring system for beginner teachers in schools. Article 55 (d) and Article 58, of the Education Code provide for developing a mentorship methodology for pre-university education. As of today, it is yet to be developed. Moreover, the participants to FGD shared various experiences of their first years in school. Some said that they had support but could not give examples. There were also 3 participants that experienced hostile attitude from managers, but also from senior teachers, who were afraid to be replaced by younger peers.

Absence of clear criteria and procedures for teacher recruitment

Absence of clear and well-established criteria for teacher recruitment creates vulnerabilities for integrity violation. The appointment and promotion of teachers is not perceived to be as problematic as the informal payments involving teachers in public space. However, it is an area that is very vulnerable and sensitive, because it involves the hierarchical relation between principals and teachers. Nevertheless, it is worth being studied, since a substantial share of education sector budget is spent on salaries. Moreover, as general schools became autonomous recently, managers have taken a key role in the financial and material management of the school.

This is what a young teacher with 5 years of experience said during the focus group: *“There is no competitive procedure for teachers’ appointment, at least I have not heard of it. Everything is at the discretion of the principal.”*

He does not have clear legal recommendations on how to organize an interview, which is usually limited to a friendly discussion. If you have someone's recommendation from higher ranks, you have priority. I remained working in the institution after the internship, about 5 years ago and I did not pass any interview".

The Education Code approved in 2014 envisages a methodology to be developed for this purpose, but it was still in the planning stage at the beginning of 2020.

"At the level of educational policies, they must be more oriented towards external evaluations and employment based on competition with involvement of representatives from outside, from the civil society, in order to ensure transparency, and the selection criteria should aim at promoting the qualified specialists, with results in the classroom." (IE)

In one interview for Free Europe an education expert says: *"It is a neglected issue, which was not a priority in the agenda of several governments and reached the critical situation today. I want to tell you that, in general, the requirements for people who want to teach in education, practically, do not exist, our schools accept any young man who holds a diploma of higher education, regardless of whether or not his preparation coincides with the school subject they are supposed to teach or whether they are going to teach several subjects at the same time, it doesn't matter" [30].*

Weak enforcement of rules and commitments concerning integrity of professional conduct

The Teacher's Code of Ethics, approved in 2015, is not yet totally understood both by principals and teachers. During the focus groups one participant could not distinguish clearly what is corruption and what is not. She did not know to apply the Teacher's Code of Ethics to a specific case (recruitment of relatives in the position of auxiliary staff). Ethics Councils that were established in schools following the approval of Code of Ethics are hardly functional.

"The functionality of the Ethics Councils depends on its members. Some teachers perceive it as a platform to criticize each other. That is why teachers do not submit complaints to it, but rather choose to talk to the principal." (FG)

"The Code of Ethics is a well thought act and offers the possibility of sanctioning the misbehavior of the managerial and teaching staff. At the same time, there is a tendency to avoid applying the Code of Ethics and to hide corruption cases. The reasons vary – not knowing how to apply the Code of Ethics, avoiding problems, etc." (IE)

The management practices of school leaders are not transparent and participative

The management practices of school leaders and education managers are still rooted in old traditions, when most decisions are taken by the manager in non-transparent and non-participative ways. That provides managers with opportunities to decide on their own on human resource management, promotion and remuneration. It is very difficult to implement the performance-based pay in such an environment.

An example in this regard is a complaint from a rural general school teacher to the local educational authorities: *"This year, the principal, without carrying out proper self-evaluations, filled in the annual evaluation forms, thus reducing bonuses, and forced teachers to sign them. For example, a teacher with teaching rank 1, with 30 years of experience, was told that she does not work well in a team", while another teacher was evaluated as if "she contributes with no ideas for the development of the school". However, she offered 10% bonuses to other, loyal teachers."*

Limited qualifications of school managers

Limited qualifications of school managers can hamper the implementation of changes in the legislation. The present system of recruitment and promotion of managerial staff does not incentivize upgrades of the level of qualification [28, page 14]. Principals' salary supplements depend rather on the number of students in the educational institutions that they lead than on the managerial grades they have. Thus, the share of principals with the first and the highest ranks does not exceed 4%, with significant difference between rural and urban areas in terms of level of qualification of the managerial staff [Ibidem].

During the focus groups, an interesting case was raised about a former principal who, when appointed, set a

zero tolerance towards corruption attitude in school. Her attitude and private communication with perpetrators and victims of violations ended illicit behavior in that school. However, this kind of attitude is a single case reported to us during our research.

Deficiencies in the system of quality assurance, evaluation and attestation

The current system of evaluation and attestation is not meritocratic and transparent enough. The assessment of performance is often a formality and an instrument to favor relatives or friends, according to the interviewed people.

The professional institution empowered with monitoring and evaluation of educational institutions and teachers in pre-university education is in transition to quality assurance. The former system of inspection was tributary to models inherited from the Soviet system. Inspection activities operated by rayon/municipal education departments and the Ministry of Education were often formal, having a stressful, control and punishment effect rather than assessment and support. Specialists performing inspection processes did not have special training as inspectors, and in many cases their teacher training was weaker than that of those evaluated [31]. A new School Inspectorate as separate body was established in 2015 and it is responsible for external evaluation of schools, principals and teachers, accreditation and quality assurance. In 2018 it was absorbed by NAQAER. According to the 2018 annual report, the activity of NAQAER related to general education was focused on developing the necessary legal framework, methodologies for external evaluation and 2 field visits, following petitions submitted to MoECR. In 2019 they have continued the piloting of the methodologies. The piloting phase included 10 general educational institutions and 20 principals.

Slow progress related to the internal financial management system

Also, internal and external auditing is not well established. External audits are conducted by financial inspections. However, this inspection is able to reach only several schools per year. Furthermore, the internal financial control system in educational institutions is just at an incipient stage. According to a report from the Ministry of Finance, the system development rate is slow and not sufficient for the consolidation of the internal financial control system [25]. This is caused by the lack of human resources appointed as internal auditors at local levels, as well as lack of sufficient support from central level and limited capacity building activities.

Impunity and limited oversight

Impunity and limited oversight of improper acts in human resource management in education are a weakness too. There is no proper guidance on who should monitor and sanction integrity violations regarding employment, distribution of working hours among teachers, promotion, etc.

According to one renown educational expert *“There is a loophole in the legislation, since it is declarative in nature – a teaching position must be handed over to a person with proper training, but no sanctions or other consequences are stipulated if it is taken by a person without such training.”* [10]

In the same vein, there is a high level of tolerance to corruption in schools and in society.

“Pretty high tolerance / lack of reaction of colleagues / group to corruption. Lack of personal moral and ethical principles. Tolerance in the community towards such acts.” (IE)

Two years ago, with the support of the Ministry of Foreign Affairs of Lithuania, EC PRO DIDACTICA developed the module on anticorruption for *Civic Education*, *Class Hour* and *European Integration* optional subjects [32]. In 2018-2019 the *Education for integrity* module was successfully piloted in 20 educational institutions. Even though managers and teachers recognized the phenomena of corruption in education and its consequences, only 5 out of 20 beneficiary schools committed to engage in fighting corruption and earn the “Honest School” title, following the good practice implemented by the Center for Modern Didactics from Vilnius, Lithuania, at the initiative of Transparency International.

CHAPTER 5.

Conclusions and recommendations for action

Conclusions

Over the last decade some progress had been achieved regarding anticorruption measures in education, at policy level, however a lot still has to be done to implement them and to raise the commitment of educational stakeholders to stand proactively against corruption in the system.

The structural changes in the educational system of the Republic of Moldova due to the significant decrease in student population over the last decades, an overstaffed and oversized system, combined with low salaries for teaching jobs, creates incentives for corruption in human resource management. The MoECR must continue the rationalization of the school network, on the basis of sector-wide strategic planning and long-term forecast, based on current demographic changes, including the increasing number of students in urban schools.

It is important to assist managers and teachers to apply the Code of Ethics, thus increasing the integrity culture in schools, promoting meritocracy and transparency in recruitment and promotion of teachers, consolidation of check and balances systems. A national awareness raising campaign about corruption in education and its consequences that will also target parents and society at large can also help change the perceptions about corruption and how important it is to start teaching the society about integrity culture starting from the schools.

Priority 1. Promote an integrity management culture in schools

"School managers and the educational community should focus on transforming anticorruption practices into a constituent element of organizational culture." (IE)

One former principal, participant to the focus group, described her actions aimed at promoting integrity culture in school. At the beginning of her mandate she made a public statement of her zero tolerance to corruption and invited teachers and parents to a private discussion if any problems occurred. She said that this way she made many interesting discoveries in her school about illegal behavior of teachers and parents. As a result, her attitude and willingness to address the sensitive topic with anybody in private made it possible to stop the illegal actions. This example proves how important is the commitment of a manager to prevent corruption in education. To promote the integrity culture in all schools we propose the following actions:

Raising the transparency in school processes. Promotion of integrity culture in educational institutions shall become a norm, including through making public the financial and activity reports of educational institutions. The "Scoala mea" (My School) project is a good example in this regard.

"The public presentations of activity and financial reports of educational institutions must become mandatory not only through regulations, but also in practice— it must become an element of the organizational culture of the institution. Thus, the entire community can see how efficiently the budget is spent and can decide to what extent it can contribute with donations, in a transparent manner, observing the law." [33]

Ethics and integrity in school evaluation. Ethics and integrity should be included as evaluation criteria in the procedures of internal and external evaluation of schools. The current methodology of school evaluation lacks these criteria.

"Anticorruption practices must be/are covered by quality assessment and quality assurance tools in institutions. It is valid for the evaluation of any educational institution, from kindergarten to university. Ensuring the principles of ethics and integrity, of zero tolerance to corruption must be part of the criteria for internal and external evaluation of educational institutions." (IE)

Integrity criteria as a part of school managers' appointment. Develop in collaboration with the Anticorruption Agency a viable mechanism to identify and combat corruption in education. Integrity tests for school manag-

ers could be one of the tools that would help detect managers prone to corruption; integrity tests at the moment of appointment should be also included. The Romanian Methodology on the organization and conduct of the competition for filling vacancies of managers of general educational institutions includes a specific provision in Article 3 regarding the moral qualities that the candidates to manager positions shall possess alongside professional and managerial ones [34].

Including subjects/modules specific for school principals on integrity culture in initial training and in-service training. Candidates for the role of principals should be prepared to act with high level of responsibility, integrity, and should possess high ethical and moral qualities. Thus, there should also be considered the inclusion of subjects/modules on integrity and law in education within the pedagogical institutions, for future educational managers and for in-service training programs.

Strengthening the internal audit management and quality assurance systems. Schools need additional support and capacity building for the financial control system to be strengthened in the educational institutions.

Priority 2. Improve the transparency of recruitment procedures, distribution of hours of work, performance-based remuneration and other HR practices

Develop and approve a methodology for hiring teachers. The lack of teachers shall not be an argument to lessen the requirements when appointing teachers.

Include the integrity, morality as eligibility criteria for hiring managers, teachers and other key positions in education, such as heads of local departments of education.

“Even if, because of the shortage of teachers, there is only one candidate, the rules for employment through competition must be respected.” (IE)

Devise a list of illegal acts in HR management for educational institutions. Establish administrative/disciplinary sanctions for committing the respective illegal acts. These can be included in a guide that will help the activity of Councils of Ethics.

Clean the teacher payroll lists. Establish a system of monitoring appointments and continuous updating of staff changes, including retirement, death or other causes of departure from teaching profession. Organize an audit of certificates and diplomas issued to teachers by some teacher training institutions, including distance learning certificates.

Develop a functional online petition/ a hotline regarding integrity violations in schools. Ensure necessary conditions for the protection of whistleblowers.

Promote mentorship for young teachers in the system, based on the official Methodology, required by the Education Code, but not yet developed by MoECR. A proper organised mentorship can provide equal chances of development and promotion to all teachers.

“It would be good for the young specialists, who are assigned by the MoECR, if mentorship was established, as provided by the Education Code, and if regulatory acts were developed in order to stimulate the mentors to offer methodological consultancy and training, being good practitioners in the teaching approach, so that the lack of experience of young teachers would not become a tool of manipulation used by managers.” (IE)

Promote such initiatives as “My School – Social responsibility for education reform in the Republic of Moldova” project and continue to train managers on HR management and financial management.

“We need to see how the money is now spent in educational institutions. The managers of these institutions need to be open towards main beneficiaries – parents and students, about how the budgets are spent, the main problems of the educational institutions and how they can address these issues with the available funds, whether this it is possible or not. The Ministry of Education must ensure this umbrella of transparency” [33].

Raise awareness of managers about best practices in HR management (distribution of hours of work among teachers and promotion of teachers) based on **transparency, meritocracy and honesty.**

Priority 3. National awareness raising about integrity and its consequences in educational institutions

"To counteract this phenomenon, we need a large campaign, country-wide, in collaboration with the NAC, the centers of continuous training, to inform the teachers, parents and students about the risks of corruption and its consequences." (IE)

Ethics, integrity and transparency should be cross-cutting on education policy agenda. Strategic regulatory acts on HR management should include clear objectives in this respect.

Organize informational campaign on zero tolerance to corruption in education, in collaboration with NAC, NGOs, mass-media, educational institutions, national and local authorities.

Conduct information sessions for principals and teachers regarding the Code of Ethics. Develop an implementation guide with specific case studies. Inform teachers and managers on procedures of reporting corruption practices.

"More on-site visits are necessary in order to prevent such practices; visits that would include information sessions, training sessions for teachers, but also cooperation with law enforcement bodies." (IE)

Continue the promotion of the "Education for Integrity" module – developed by EC PRO DIDACTICA, – in schools, as a part of the optional subjects or as an extracurricular activity [32]. Implement teacher training programs on ethics in education and develop respective teaching materials.

Final considerations. Limitations of the study

Similarly to every qualitative research of this kind, this study had limitations that need to be mentioned:

- The project did not aim at analyzing corruption acts that affect education as a whole, but only the ones that relate directly to the appointment and promotion of teaching staff. During the discussions with participants to the research, when the topic was first announced they said that they were not aware of corruption cases in this respect, but, after receiving explanatory details, they started to discover situations and aspects relevant for the study, which were sometimes presented in connection with "hotter" topics, such as informal payments in kindergartens and schools for access to education or for tutoring.
- The focus group discussions revealed some issues related to the lack of integrity, which were not directly envisaged by the research. It was difficult to facilitate the discussions and the researchers needed to be particularly skillful in order to keep the discussion on the right track, in line with the questions that were prepared beforehand. We tried to listen to them, in order not to ruin their enthusiasm, and some data might be used for other researches as well.
- The subjectivity of opinions expressed by the respondents to focus group discussions, in-depth interviews and interviews with experts is probably present in the discussed content and, in some cases, it might affect the objective state of affairs in one institution or another.
- We cannot say that all instances of a certain behavior among managers represent corruption, as in some situation this was the only way forward, because they needed to "cope" somehow, to hire at least someone, even though that someone did not have the education required for the vacancy.
- The lack of up-to-date official centralized data in each department of education/rayon/municipality regarding the number of teaching staff that had been employed, promoted and fired, including the reason of such actions, but also tracking the movement from a position to another proved to be a deficiency and caused lack of evidence in some situations.
- The recommendations developed by the researchers rely on data obtained by studying documents, information from mass media, respondents' opinions, but they also rely on the expertise the researchers have

in this area. We hope that the recommendations will be useful to the stakeholders in order to ensure the rule of law, transparency and integrity in decision-making at the level of education policies, from concept to implementation, as well as at institutional/individual level.

- We particularly insist on the suggestion to include the following points in the Anticorruption Action Plan for the Education Sector for 2021-2023, because they are missing from the previous Plan, 2018-2020, approved by the Order No 816 of August 20, 2018, and they might favor acts of corruption in this field: *Continue/strengthen the enforcement of the Teacher's Code of Ethics and prepare the teaching staff to promote integrity education, including against corruption.* We suggest the following in relation to the *Expected Results*: *exclude the formalities in the implementation of the Teacher's Code of Ethics in educational institutions; promote no tolerance to corruption in the employment and promotion of teaching staff; strengthen the skills of school managers in order to ensure transparency and accountability in the employment of teaching and non-teaching staff so that the quality, access and relevance of education would be ensured.* We think it is relevant to include the following under *Actions*: *training programs for managers in this field; promotion of best practice related to professional development in this field, etc.* This might be a *Specific Priority*: *develop an integrity-responsive methodology on employment of teaching staff, as required by the Education Code.* This could be added to the *Expected Results*: *ensure transparency of teaching staff employment; promote meritocracy in filling teaching positions; retain competent teachers in schools.* Under *Actions*: *create a mixed working group to develop the methodology; pilot the methodology in various types of institutions; promote applicable best practices from abroad, as well as domestic best practices.*

References

1. *Study on policy measures to improve the attractiveness, training and retention of the teaching staff in the general education system in the Republic of Moldova*. Ministry of Education, 2014.
2. Hallak, J. and Poisson, M. *Corrupt schools, corrupt universities: What can be done? Teacher management and behavior*. UNESCO, 2007. page 157.
3. *Integrity of Education Systems: A Methodology for Sector Assessment*. OECD. Paris: OECD Publishing, 2018.
4. *Expectations, Distrust and Corruption in Education: Findings on Prevention through Education Improvement*. Milovanovitch, M. Current Issues in Comparative Education (CICE), Volume 21, Issue 1, 2020, 54-68.
5. Ibid. and Kovac Cerovic, T., Jovanovic, O., & Milovanovitch, M. *Experiences in and around corrupt practices narrated by participants involved in inclusive education*. Hamburg: ECER 2019: Education in an era of risk - the role of education research for the future. Retrieved January 26, 2020. <https://eera-ecer.de/ecer-programmes/conference/24/contribution/48922/>
6. *Forms of corruption in educational system from Moldova: a backstage view*, published on October 30, 2019 <http://www.platzforma.md/arhive/387774> (in Romanian).
7. *Moldova: Overview of corruption and anti-corruption with a focus on the healthcare and procurement sectors*. By Kaunain Rahman. Transparency International. <https://www.u4.no/publications/moldova-overview-of-corruption-and-anti-corruption>
8. *National Human Development Report 2015/2016 Republic of Moldova*, page 66. https://www.md.undp.org/content/moldova/ro/home/library/human_development/nhdr-2016.html
9. *Education in the Republic of Moldova 2018/19*. Statistical publication. https://statistica.gov.md/public/files/publicatii_electronice/Educatia/Educatie_RM_2019.pdf
10. Anatol Gremalschi: "School is not an economic agent, it does not create jobs in the village", Radio Free Europe Moldova, published on 25 October 2019. [https://moldova.europalibera.org/a/anatol-gremalschi-%C8%99coala-nu-i-agent-economic-ea-nu-creeaz%C4%83-locuri-de-munc%C4%83-%C3%AEn-sat-\(video\)/30235922.html](https://moldova.europalibera.org/a/anatol-gremalschi-%C8%99coala-nu-i-agent-economic-ea-nu-creeaz%C4%83-locuri-de-munc%C4%83-%C3%AEn-sat-(video)/30235922.html) (in Romanian)
11. *EMIS and Education in Moldova*. Statistical publication 2018/2019. https://statistica.gov.md/public/files/publicatii_electronice/Educatia/Educatie_RM_2019.pdf
12. *Government Decision Nr. 816 of 20.08.2018 "2018-2020 Sectoral Anticorruption Plan in Education"*. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=108985&lang=ro
13. <https://anticoruptie.md/en>
14. *Ethics and Academic Integrity in General Education. Informal Payments*, Public Policy Institute, 2018, Soros Foundation. <http://ipp.md/wp-content/uploads/2018/10/7.-Etica-si-integritatea-academica.pdf> (in Romanian).
15. *The Ministry of Education, Culture and Research and the National Anticorruption Center signed a Collaboration Agreement on combating informal payments in the education system*, 23 January 2020, news published on MoECR webpage: <https://mecc.gov.md/ro/content/ministerul-educatiei-culturii-si-cercetarii-si-centrul-national-anticoruptie-au-semnat-un>
16. Angela Cutasevici: "School managers no longer complain about the lack of money, but plan more efficiently how to spend it", article published on November 20, 2018 <http://scoalamea.md/angela-cutasevici-managerii-scolari-nu-se-mai-plang-de-lipsa-banilor-ci-planifica-mai-eficient-cum-sa-i-cheltuiasca-scoalamea-i-a-invatat-sa-gestioneze-corect-bugetele/> (in Romanian).
17. *Education Code nr. 152 of July 17, 2014*.
18. *Code of Ethics*, approved by Minister of Education, Order nr. 861, September 7, 2015.
19. *Law no. 16 of 15.02.2008 regarding the conflict of interests*. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=25110&lang=ro
20. *The standards of professional competences of management of general education*, approved by the Minister of Education, Order Nr. 623 of 28.06.2016. https://mecc.gov.md/sites/default/files/standarde_cadre_manageriale.pdf (in Romanian)
21. *The methodology regarding the evaluation of teachers in general and vocational*, draft. <https://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=7014> (in Romanian).
22. *The methodology for primary, gymnasium and lyceums educational institutions self evaluation*, 2017,

- MoECR, National School Inspectorate. https://chisinauedu.md/sites/default/files/files/Anexa_1_Metodologia_autoeval_inst_Disp_ME_nr.132_din_29.03.2017_0.pdf (in Romanian).
23. *The Ministry of Education, Culture and Research will reconceptualize the process of attestation of teachers*, news published on 23 January 2020 on MECR webpage: <https://mecc.gov.md/ro/content/ministerul-educatiei-culturii-si-cercetarii-va-reconceptualiza-procesul-de-atestare-cadrelor> (in Romanian).
 24. *The young educators will benefit from the allowances granted by the state within 3 years after graduating the institution, if they will be hired according to the specialty*, MoECR news, March 2019. <https://mecc.gov.md/ro/content/tinerii-pedagogi-vor-beneficia-de-indemnizatiile-acordate-de-stat-decurs-de-3-ani-dupa>
 25. *Internal Financial Public Control Annual Report 2018*, Ministry of Finance, page 5. https://mf.gov.md/sites/default/files/documente%20relevante/raport_anexe.pdf (in Romanian).
 26. *Integrity of pre-school education in Armenia: an INTES assessment*, Milovanovitch, M., Bloem, S., OSF-Armenia and Center for Applied Policy and Integrity, 2020.
 27. *MoECR found several irregularities in the activity of the Vocational School in Ocnita*, 24/10/2016. <https://mecc.gov.md/ro/content/ministerul-educatiei-depistat-mai-multe-nereguli-activitatea-scolii-profesionale-din-orasul>
 28. *Saber Country Report 2014*. Teacher policy. http://wbfiles.worldbank.org/documents/hdn/ed/saber/supporting_doc/CountryReports/TCH/SABER_Teachers_Moldova_CR_Final_2014.pdf
 29. *The director of a vocational school resigned after the Ministry of Education found several violations in the administration of the institution*, news published on MECR webpage, 16 June 2016 <https://mecc.gov.md/ro/content/directorul-unei-scoli-profesionale-demisionat-dupa-ce-ministerul-educatiei-depistat-mai>
 30. Anatol Gremalschi: *"If no radical measures are taken, we will have an education of the Middle Ages"*, Radio Free Europe Moldova, published on 29 august 2018, <https://moldova.europalibera.org/a/anatol-gremalschi-lipsa-cadre-didactice/29459116.html> (in Romanian).
 31. *2020 Education Strategy*, approved by the Government Decision Nr. 944/2014. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=55069&lang=ro
 32. *Anticorruption Education*. <http://red.prodidactica.md/resurse-red/red-nationale/>; <https://drive.google.com/drive/folders/1oj2PwRGliQ83osoMP8Hdy-yz63y0IE9f>
 33. *The evolution of the education budget: "We need to determine exactly what the educational service means and what each school will look like"*, Radio Free Europe Moldova, published on 2 september 2019, <https://moldova.europalibera.org/a/evolutia-bugetului-din-educatie-trebuie-sa-stabilim-corect-ce-inseamna-serviciul-educational-si-cum-urmeaza-sa-arate-fiecare-scoala-/30142510.html> (in Romanian)
 34. *Methodology regarding the organization and development of the competition for the positions of director and deputy director of the pre-university education units from 30.05.2017*, Ministry of Education of Romania, 9 June 2017 <https://lege5.ro/Gratuit/ge3dgmrtg42a/metodologia-privind-organizarea-si-desfasurarea-concursului-pentru-ocuparea-functiilor-de-director-si-director-adjunct-din-unitatile-de-invatamant-preuniversitar-din-30052017> (in Romanian).
 35. <https://sime.md/ords/f?p=200:1:15804490131371>