

## Economia informală La Punct.

# Care sunt riscurile de corupție în întreprinderile ale căror fondator este Autoritatea publică locală?

*Comentariu analitic*

*Autor: Tatiana Savva*

Octombrie 2018

*Managerii întreprinderilor municipale din toată țara considerau la începutul anului 2018 că corupția este cea mai puțin importantă problemă a entității pe care o conduc. În același timp, doar în ultimii doi ani,<sup>1</sup> Centrul Național Anticorupție a documentat 25 incidente de integritate cu implicarea factorilor de decizie ai întreprinderilor municipale (ÎM), dintre care 14 ÎM - fondate de Consiliul Municipal Chișinău, inclusiv pe trafic de influență, abuz de putere sau abuz de serviciu, depășirea atribuțiilor de serviciu și spălare de bani. Alte 7 cazuri grave de conflicte de interese nu au fost rezolvate nici până în prezent. Lipsa de transparență în activitatea întreprinderii, cadrul legal ambiguu, o francă lipsă de interes din partea fondatorilor duc la potențialele pierderi anuale, ca urmare a corupției ce depășesc suma de 500 milioane MDL anual. Principalele domenii cu cel mai înalt risc de corupție și care generează pierderile cele mai mari sunt gestiunea patrimoniului acestor întreprinderi și procesul de achiziții. În cele ce urmează vom oferi o scurtă descriere a principalelor riscuri de corupție în întreprinderile municipale, cu scurte recomandări.*

## Câte întreprinderi au fost fondate de către autoritățile publice locale din Republica Moldova?

Conform informației prezentate de către Agenția Proprietăți Publice, la 1 ianuarie 2017, în Republica Moldova activau 411 întreprinderi și societăți comerciale în care Autoritățile Publice Locale (APL) dețin cotă majoritară și au contribuit de 2075,9 mii MDL în capitalul social al acestora. Dintre acestea, 379 de întreprinderi înființate sunt Întreprinderi Municipale și au împreună un capital social de peste 1291,2 mii MDL. Alte 32 sunt societăți comerciale, iar valoarea capitalului social deținut de APL este de 784,7mii MLD. Dintre acestea Consiliul Municipal Chișinău este fondator al 63 de întreprinderi municipale, cu valoarea totală a capitalului social de 662,4 Mil.MDL, și al 10 societăți pe acțiuni, cu capitalul social în valoare de 832.5 Mil.MDL, din care 662,6 Mil MDL reprezintă cota parte a Consiliului municipal Chișinău, aceasta variind de la 3.9% până la 100%. Valoarea imobilelor transmise în gestiune ÎM, constituia peste 60 milioane MDL, conform ultimelor rapoarte de inventariere<sup>2</sup> (Tabelul 1).

<sup>1</sup> <https://www.cna.md/public/files/Cercetare-de-integritate-angajati-IS-IM-SC-capital-de-stat93cab.pdf>

<sup>2</sup> <http://www.app.gov.md/ro/content/evidenta-patrimoniului>

**Tabelul 1. Informații privind valoarea bunurilor transmise în gestiune ÎM de către CMC**

Denumirea întreprinderii	Valoarea totală a activelor la situația din 01.01.2016, mii MDL*	Valoarea activelor transmise în gestiune de CMC, mii MDL**	Valoarea de bilanț a bunurilor imobile a PMC, gestionate de ÎM, mii MDL***
1	2	3	5
Î.M. Regia Transport Electric	514132,2	467374,2	38368,5
Î.M. Parcul urban de autobuze	23708	84621,5	9529,9
Î.M. Regia Autosalubritate	39731	75652,1	3612,1
Î.M. Liftservice	18368,6	7082,8	5004,7
Î.M. Servicii Locative Ciocana	481,1	1214,4	
Î.M. Parcul Dendrariu	5286,7	362,6	729,2
Î.M. Teatrul de Păpuși "Guguță"	3904,9	762	2509,3

\*Datele din rapoartele financiare ale ÎM

\*\*Datele din chestionare

\*\*\*Rezultatelor inventarierii bunurilor imobile la 01.01.2015

## Care sunt condițiile de apariție a corupției?

Până a discuta despre principale riscuri de corupție, este important să considerăm valorile culturale și practicile actuale, care în pofida/sau fără un cadru legal care să reglementeze activitatea ÎM, S.C, S.A, fac ca majoritatea relațiilor dintre actori să aibă loc în așa numita zonă „gri”, sau în zona informală, unde majoritatea tranzacțiilor nu sunt formalizate, ori în spatele unei tranzacții formalizate pot sta înțelegeri personale. La fel, atunci când, modelul actual presupune remunerarea neproportională gradului de responsabilitate sau decizional acordat, nu putem discuta despre un interes al funcționarilor publici de a apăra interesele statului.

**Nivelul și înțelegerea conceptului de corupție este limitată.** La începutul anului 2018, Centrul Național Anticorupție a publicat rezultatele unui chestionar care a măsurat percepția corupției în ÎM, S.A, S.C în care Autoritățile Publice Locale dețin cotă majoritară. Una din principalele concluzii ale acestui chestionar a fost că, în viziunea managerilor, fenomenul corupției reprezintă cea mai mică problemă cu care se confruntă entitatea. Majoritatea întreprinderilor (62%) nu au aprobat și implementat politici de prevenire a fraudei și corupției, 74% din întreprinderi nu au un cod de etică și conduită, 73% nu există mecanisme de denunțare a corupției.

**Nu există un sistem de control intern.** În același timp, doar 4 din cele 411 entități au putut demonstra existența unui Sistem de Control Intern valid și doar 18% din acestea au stabilit unități de audit intern a entității. Mai mult ca atât, doar 18% din managerii întreprinderilor au dispus efectuarea auditurilor interne anuale și doar 12% din acestea au fost aprobate, majoritatea întreprinderilor fiind din mun.Chişinău și mun. Bălți. Doar 11% din întreprinderi au un site pe care să prezinte informația despre activitatea acestora. În lipsa acestora, este imposibil pentru manager să evalueze succesul activității sale, să identifice problemele sistemice caracteristice entității conduse de acesta și

aceasta în condițiile în care doar 6 din cele 411 întreprinderi nu înregistrează pierderi, iar mai mult de 50% sunt în prag de insolabilitate.

**Nu există un control extern al activității.** Doar 2 ÎM au solicitat efectuarea unui audit extern în ultimii doi ani. Unul din motive este faptul că această activitate necesită resurse financiare suplimentare. Un alt motiv este că acest audit extern, poate fi solicitat de către fondator, sau la solicitarea Consiliilor de administrație. Având în vedere că mai puțin de 10% dintre întreprinderi au un Consiliu de Administrație funcțional, nu putem decât concluda că fondatorul nu este interesat în gestiunea eficientă a entității economice. Cât despre disponibilitatea fondurilor, toate întreprinderile au beneficiat de finanțare din bugetele locale, fie prin procurarea unor servicii specifice, de cele mai multe ori în absența procedurii de achiziții publice, fie prin creditarea activității acestora.

**Transparența activității întreprinderilor Municipale este limitată.** În general (84,5%) întreprinderile nu dețin pagină oficială în rețeaua internet. Chiar și în cazul în care aceștia o dețin, în 92% din cazuri acestea nu conține informații despre activitatea, serviciile prestate, rapoarte de activitate, rapoarte de audit, performanță, achiziții etc. În foarte multe cazuri pagina web a întreprinderii este confundată cu contul de poștă electronică. Chiar dacă întreprinderea totuși deține cont de poștă electronică, aceasta este deschisă pe servere aflate în afara Republicii Moldova sau cele cu profil comercial (exemplu: ....@mail.ru; ...@rambler.ru; ...@gmail.com etc.).

**Managerii aleși nu au experiență de gestiune.** Dacă ar fi să facem portretul robot al managerului întreprinderilor, atunci 75% din aceștia au o vârstă de peste 50 ani, iar restul 25% de până la 40 de ani. Mai mult de 1/3 afirmă că au un stagiu de muncă în domeniu de până la 5 ani. Acest fapt poate fi determinat și de procesul politic de alegere a APL, dat fiind faptul că una din atribuțiile primarului este de a numi și înceta raporturile de serviciu cu managerii de întreprinderi. Mai mult de 1/3 din managerii de întreprinderi nu posedă studii superioare, iar 70% din manageri au fost angajați fără organizarea a unui concurs public. Faptul că 18,5% din manageri au ocupat anterior o funcție publică poate indica prezența unui regim de incompatibilitate, or funcționarii publici care și-au încetat mandatul sau raporturile de muncă ori de serviciu, pe parcursul ultimului an de muncă sau de serviciu, având atribuții directe de supraveghere sau control al unor organizații comerciale și necomerciale, nu au dreptul să se angajeze, timp de un an, în cadrul acestor organizații. Aceștia nu pot fi sancționați pentru neîndeplinirea sarcinilor de bază, și activează fără a li se impune careva indicatori de performanță. Salariul acestora și reputația lor nu depinde deloc de performanțele înregistrate în perioada conducerii acestor entități. Cu mici excepții, toți managerii declară apartenența la un partid sau formațiune politică<sup>3</sup>. Deși aceasta nu constituie un impediment în exercitarea funcțiilor manageriale în cadrul întreprinderii, este absolut necesară delimitarea intereselor personale (politice) și celor profesionale în calitate de manager al întreprinderii. Centrul Național Anticorupție, într-un studiu publicat recent, nominalizează clientelismul politic ca unul din principalele riscuri de corupție ca având un potențial înalt de realizare.<sup>4</sup>

## Care sunt riscurile de corupție identificate?

Cele mai frecvente riscuri de corupție țin de gestiunea inefficientă a patrimoniului, fraudarea procesului de achiziții, depășirea atribuțiilor de serviciu, riscul traficului de influență, riscul luării/dării de mită, riscul nedeclarării conflictului de interese, clientelism politic.

**Riscul deturnării de active (patrimoniul)** este generat de coruptibilitatea cadrului normativ ce se referă la fondarea și activitatea ÎM, decizii defectuoase ale fondatorilor cu referire la ÎM/SA în care APL dețin cotă-parte, control ineficient din partea fondatorilor, lipsa mecanismelor de implementare a Sistemului de Control Intern în cadrul entităților de

<sup>3</sup> <https://www.cna.md/public/files/Concluzii-generale-si-recomandaridac75.pdf>

<sup>4</sup> <https://www.cna.md/libview.php?l=ro&idc=83&id=1848&t=/Evaluarea-integritatii-institutionale/Activitati/Evaluarea-riscurilor-de-coruptie-in-legislatia-si-activitatea-intreprinderilor-cu-cota-integrala-sau-majoritara-de-statmunicipala/>

drept privat. În 84,5% din întreprinderilor fondate de APL nu există reglementări cu privire la interdicția utilizării în scopuri private a bunurilor întreprinderii, iar pentru 59,4% de întreprinderi fondate de APL consiliul de administrare nu a întreprins măsuri legale pentru asigurarea integrității și folosirii eficiente a bunurilor întreprinderii. Astfel, imobile în valoare de 300 milioane MDL și terenuri în valoare de 19 milioane de MDL nu erau înregistrate de către entitățile din mun. Chișinău la 1 ianuarie 2017. Potrivit Curții de Conturi, aceste imobile și terenuri riscă să fie înstrăinate, în condițiile în care acestea sunt date în locațiune/arendate în lipsa unui contract valabil. Rapoartele Curții de Conturi spun că mai mult de 10% din patrimoniul dat în gestiune ÎM nu este înregistrat, altfel spus peste 3 miliarde de MDL de bunuri transmise în gestiune pot fi înstrăinate, sau utilizate în interes personal.<sup>5</sup>

**Riscul manipulării procedurilor de achiziții**, este generat de neaplicarea/aplicarea deficitară a cadrului normativ cu referire la achiziții de bunuri, lucrări și servicii, lipsa controlului/control ineficient din partea fondatorilor, lipsa de sancțiuni pentru încălcarea cadrului normativ departamental cu referire la achiziții. Dacă luăm în calcul că doar valoarea totală a achizițiilor făcute de ÎM din mun. Chișinău în 2017 depășea 240 milioane MDL și aceste achiziții nu intră în sfera de influență a Legii privind achizițiile publice, este cel puțin alarmant că în 87% de cazuri potrivit respondenților nu se creează nici măcar grupuri de lucru pe achiziții și doar 85% au un act administrativ care descrie cadrul în care au loc acestea.

**Riscul depășirii atribuțiilor/abuzului în serviciu a factorilor de decizie din cadrul întreprinderilor** este generat de lipsa de control sau control ineficient extern din partea fondatorilor și lipsa sancționării managerilor de întreprinderi pentru încălcări constatate. **Doar 3% din întreprinderile create de Consiliul Municipal Chișinău au consiliu de administrare.**

**Riscul manipulării intenționate a rapoartelor financiare / riscul falsului în acte contabile**, generat de aplicarea defectuoasă a cadrului normativ cu referire la administrarea bunurilor proprietate a unității administrativ-teritoriale, la aspectul de evidență și inventariere periodică a activelor, deficiențe ale controlului asigurat de fondator și pe intern de manager;

**Riscuri tipice de corupție** (riscul traficului de influență, riscul luării/dării de mită, riscul nedeclarării conflictului de interese, clientelism politic), generate de relații inadecvate cu clienții, lipsa de integritate profesională, aplicarea defectuoasă a procedurilor anticorupție. Una din soluțiile care ar putea duce la evitarea riscurilor de corupție enumerate mai sus ține de respectarea regimului juridic al conflictului de interese. Managerii de conducere ai întreprinderilor sunt subiecți ai declarării conflictelor de interese prin Legea 133/2016 privind declararea averilor și intereselor personale.<sup>6</sup> Cu toate acestea, 78% din manageri nu au aprobat o politică de identificare și tratare a conflictului de interese în cadrul întreprinderii, ceea ce permite înregistrarea cazurilor frecvente de încălcare a regimului conflictelor de interese. Și dacă managerii declară acest risc ca fiind cel mai ușor de înlăturat,<sup>7</sup> în realitate se menționează existența a multiplelor asemenea cazuri care fie nu au fost soluționate până la sesizarea către Autoritatea Națională de Integritate, fie au rămas neconstatate de respectiva autoritate.

**Exemplu 1: ÎM „Ilcomserv”** La funcția de contabil a fost angajat fiul directorului, mai apoi fiind informat de această încălcare a fost eliberat și angajată altă persoană, astfel a fost tratat conflictul de interese. Canal” Chișinău, situație, în care termenul de 1 an de zile prevăzut de legislație nu a fost respectat.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> <http://www.cna.md/public/files/Expert-Grup-Evaluarea-impactului-coruptiei-asupra-bunei-guvernari-in-Administratia-Publica-a-mun-Chib0237.pdf>

<sup>6</sup> <http://lex.justice.md/md/366046/>

<sup>7</sup> <https://www.cna.md/public/files/Cercetare-de-integritate-angajati-IS-IM-SC-capital-de-stat93cab.pdf>

<sup>8</sup> <https://www.cna.md/public/files/Raport-de-evaluare-general-IM7280d.pdf>

Exemplu 2: Conform Hotărîrii Curții de Conturi din UTA Gagauzia, Nr.1213 referitor la auditarea rezultatelor activității SA Drumuri-Comrat pe anii 2013-2014, a fost constatat că salariatul contabilității societății activa și în calitate de membru al comisiei de cenzori.<sup>9</sup>

Exemplu 3: În anul 2015 fostul conducător al întreprinderii ÎM „GLC Ceadâr-Lunga” a încheiat un contract cu SRL „Mir&Com” conducătorul căreia la acel moment era tatăl acestuia. În noiembrie 2016 actualul director al întreprinderii s-a adresat către organele de control, dar pînă în ziua de astăzi nu s-a luat nici o măsură. Contractele au fost semnate la indicația primarului.<sup>10</sup>

Exemplul 4. SA „Termocom” și ÎM „Apă Canal” Vulcănești (2 cazuri) Arendarea de către directorii întreprinderilor vizate a unor automobile ce aparțineau persoanelor apropiate acestora, în scopul deservirii instituțiilor pe care le conduceau.<sup>11</sup>

## Concluzii și recomandări

Principalele riscuri de corupție în gestiunea întreprinderilor unde APL este fondator și deține o cotă sunt riscul de deturnare a activelor întreprinderii, riscul depășirii atribuțiilor de serviciu ale factorilor de decizie, riscul abuzului în serviciu etc., întreprinderi care mai mult de jumătate sunt în prag de faliment, au un grad de îndatorare deosebit de înalt, sunt conduse de manageri numiți cel mai des pe criterii politice. Aceste riscuri sunt generate preponderent de norme de trimitere defectuoase cu referire la administrarea bunurilor proprietate a unității administrativ-teritoriale, lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative și control ineficient asupra activității economico-financiare din partea fondatorului, competența discreționară excesivă a APL de a constitui, reorganiza sau lichida ÎM în lipsa fundamentării economico-tehnice, lipsa mecanismelor de implementare a Sistemului de Control Intern în cadrul entităților de drept privat, neimplementarea procedurilor anticorupție.

Astfel pentru a ameliora situația, recomandările sunt dedicate a trei grupe de actori: APL, Consiliului de Administrație, Managerului instituției. Acestea nu reprezintă decât o sinteză a recomandărilor făcute de către Curtea de Conturi<sup>12</sup> și Centrul Național Anticorupție<sup>13</sup> în rapoarte sale.

- 1. Recomandările pentru Autoritățile Publice Fondatoare se referă la** i) crearea și publicarea actelor de verificare cu ÎM și SC în care AAPL dețin cotă-parte cu privire la evidența patrimoniului total transmis în capitalul social și în gestiune economică (numeric și valoric), cu înregistrarea patrimoniului necontabilizat; ii) inventarierea bunurilor întreprinderii și stabilirea clară a cadrului în care acesta poate fi utilizat/dat în folosință; iii) intensificarea controlului extern a activității economicofinanciare ale ÎM și angajarea societăților de audit independent pentru auditarea periodică (cel puțin o dată în trei ani) a acesteia.
- 2. Recomandări Consiliilor de administrație ale întreprinderilor se referă la** i) aprobarea codului de conduită a întreprinderii cu includerea obligatorie a prevederilor despre regimul cadourilor; politica conflictului de interese; neimplicarea în acte de corupție; sancțiuni aplicabile pentru nerespectare; ii) aprobarea și promovarea unui autentic mecanism de denunțare a ilegalităților și a influențelor necorespunzătoare în cadrul întreprinderii; • iii) aprobarea procedurii/regulamentului privind achizițiile de mărfuri, lucrări și servicii destinate atât acoperirii necesităților, cât și asigurării bazei tehnico-

<sup>9</sup> Idem.

<sup>10</sup> Idem.

<sup>11</sup> Idem.

<sup>12</sup> <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=353028&lang=1>

<sup>13</sup> <https://www.cna.md/libview.php?l=ro&idc=83&id=1848&t=/Evaluarea-integritatii-institutiionale/Activitati/Evaluarea-riscurilor-de-coruptie-in-legislatia-si-activitatea-intreprinderilor-cu-cota-integrala-sau-majoritara-de-statmunicipala/>

materiale și formării programului de producție al întreprinderii; iii) adoptarea unei proceduri uniformizate privind gestionarea informației de serviciu și după caz, a regulamentului cu privire la utilizarea și prelucrarea informațiilor cu caracter personal; iv) revizuirea și actualizarea contractelor semnate cu managerii ÎM / semnarea contractelor lipsă, cu includerea obligatorie a condițiilor de plată pe baza principiului de performanță.vi) stabilirea și aplicarea sancțiunilor disciplinare managerilor ÎM pentru gestionarea ineficientă a patrimoniului municipal; vii) stabilirea indicatorilor de performanță pentru ÎM; viii) publicarea rezultatelor obținute și sancționarea conducătorilor pentru nerealizarea obiectivelor stabilite; ix) obligarea managerilor de a pune în aplicare procedurile anticorupție.

3. **Recomandări managerilor** se referă la i) punerea în aplicare a procedurilor anticorupție, stabilite în Legea nr.325/2013, și cele menționate în Legea integrității, nr.82/25.05.2017; ii) asigurarea inventarierii integrale a activelor și înregistrării conforme în evidența contabilă a patrimoniului real deținut, inclusiv evaluarea terenurilor primite în gestiune și asigurarea contabilizării conforme a acestora, deși costisitoare, poate asigura impunitatea acestuia în cazul anchetelor anticorupție; iii) asigurarea înregistrării în registrul cadastral a dreptului de proprietate asupra bunurilor imobile transmise în gestiune întreprinderilor.