

Riscurile de corupție în cadrul companiilor de stat din Republica Moldova

Carențe legislative și instituționale care determină o performanță redusă a companiilor de stat și expunere sporită pentru bugetul de stat

DOCUMENT DE POLITICI

AUTOR : VITALIE RAPCEA,
DIRECTOR PROGRAM „INFRASTRUCTURA ECONOMICA ȘI DE MEDIU”

CHIȘINĂU 2022

Cuprins

Lista Abrevierilor.....	2
Introducere.....	3
Sumar Executiv	4
Locul companiilor de stat în economia națională.....	5
Riscuri de corupție specifice sectorului companiilor de stat	7
Premisele necesare pentru asigurarea unei bune guvernante în sectorul companiilor de stat	8
Carențe la nivel legislativ care amplifică riscul de corupție periclitând eforturile de bună guvernanță a companiilor de stat.	14
Carențe instituționale care amplifică riscurile de materializarea a cazurilor de corupție în sectorul companiilor de stat	19
Control intern fragil.....	20
Carențe în administrarea achizițiilor la companiile de stat	22
Administrarea ineficientă a patrimoniului public gestionat.	24
Managementul contabil defectuos.	25
Plata primelor și premiilor administratorului și/sau membrilor consiliului pentru o performanță derizorie	26
Angajarea personalului companiilor de stat fără organizarea concursurilor publice.....	27
Nivelul redus de transparență.....	27
Concluzii.....	28
Recomandări.....	29
Anexe	30
Anexa nr.1	30
Anexa nr.2.....	31
Anexa nr.3.....	32
Anexa nr 4.....	33

Lista Abrevierilor

AAPC	Autorități ale Administrației Publice Centrale
AAPL	Autorități ale Administrației Publice Locale
AGA	Adunarea Generală a Acționarilor
APC	Administrația Publică Centrală
APP	Agencia Proprietății Publice
ASD	Administrația de Stat a Drumurilor
C.A.	Consiliu de Administrație
C.C.	Comisia de Cenzori
C.S.	Consiliul Societății
CFM	Calea Ferată din Moldova
CNA	Centrul Național Anticorupție
FMI	Fondul Monetar Internațional
IFRS	Standardele Internaționale de Raportare Financiară
ISO	Organizația Internațională de Standardizare
Î.M.	Întreprindere Municipală
Î.S.	Întreprindere de Stat
MIDR	Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale
OCDE	Organizația pentru Cooperarea și Dezvoltare Economică
PIB	Produs Intern Brut
S.A.	Societate pe Acțiuni
SIAS RPP	Sistemul Informațional Automatizat de Stat „Registrul Patrimoniului Public”
SNC	Standardele Naționale de Contabilitate
SRL	Societate cu Răspundere Limitată

Introducere

Cu o pondere de aproximativ 14.6% din PIB, materializarea riscurilor de corupție în cadrul companiilor de stat afectează nu doar costul produselor, calitatea serviciilor prestate și integritatea patrimoniului public, dar crește și expunerea statului, mai cu seamă, în condițiile unei incertitudini macroeconomice tot mai accentuate.

Fiind generate de cadrul legislativ și cel instituțional, riscurile de corupție se concretizează, într-un final, la nivelul întreprinderii. Cu toate acestea, responsabilitatea pentru materializarea riscurilor de corupție este partajată între stat, și compania de stat. În context, prin descrierea curenților legislative și instituționale, documentul de politici publice își propune să identifice factorii de risc de corupție, atât la nivel de stat cât și la nivel de întreprindere. Factorii de risc identificați sunt exemplificați cu spețe, cu scopul facilitării înțelegerii modului în care aceștia duc la materializarea prejudicierii interesului public. Iar pentru asigurarea unei abordări proactive în analiza riscurilor de corupție, studiul propune o schimbare de paradigmă și tratarea factorilor de risc drept obstacole de integritate. Astfel, printre obstacolele de integritate la nivel de stat în document sunt reflectate:

- Lipsa unei delimitări clare a rolurilor entităților implicate în administrarea companiilor de stat.
- Lipsa unei politici de proprietate și a mandatelor companiilor de stat.
- Aranjamentul instituțional care nu asigură un control adecvat din partea fondatorului.
- Calitatea austeră a guvernantei realizate de Consiliul de Administrație.
- Nivelul redus de transparență.

Printre obstacolele de integritate la nivelul companiilor de stat documentul face analiza următoarele zone de risc:

- Controlul intern fragil.
- Achiziții problematice.
- Administrarea ineficientă a patrimoniului public gestionat de companiile de stat.
- Plata nejustificată a primelor și premiilor pentru administrație și membrii consiliilor.
- Angajarea netransparentă a personalului
- Neasigurarea unui nivel adecvat de transparență și diseminare a informației.

Amânarea eradicării obstacolelor de integritate în domeniul companiilor de stat, în contextul incertitudinii macroeconomice, precum și a unei deetatări tergiversate, determină nu doar erodarea proprietății publice, ci ridică și riscul creșterii expunerii bugetare.

Analizând decalajul dintre bunele practici și statu quo-ul aferent administrării sectorului companiilor de stat, documentul culminează cu concluzii și recomandări. Aprobarea politicii de proprietate, delimitarea rolului statului de administrare de cel de elaborare a politicilor publice, profesionalizarea, depolitizarea și responsabilizarea consiliilor, ranforsarea funcției de control intern și responsabilizarea conducerii companiilor de stat pentru neasigurarea unui nivel adecvat de transparență, reprezintă acțiunile care trebuie întreprinse cu predilecție pentru asigurarea unui nivel înalt de integritate a statului și a companiilor de stat.

Sumar Executiv

Sectorul companiilor de stat, deși în scădere, rămâne unul important pentru economia Republicii Moldova. Astfel, în contextul unei eficiențe foarte modeste a companiilor de stat și a riscurilor macroeconomice pe care acestea le pot amplifica, mai cu seamă în contextul noilor realități, focusarea atenției pe companiile de stat devine una imperioasă.

Eficiența redusă a companiilor de stat este asociată fenomenului de corupție din cadrul acestora. Documentul trece în revistă premisele sine qua non pentru asigurarea unei bune guvernante a companiilor de stat, face analiza decalajelor depistate la nivel legislativ și instituțional, și prezintă cazuri concrete a modului în care factorii de risc de corupție la nivel de stat și la nivel de companie prejudiciază interesul public. În context, documentul propune ca factorii cu potențial de generare a riscului de corupție să fie interpretați drept obstacole de integritate care necesită a fi eliminate.

Principalele **obstacole de integritate la nivel de stat** sunt:

- **Lipsa unei delimitări clare a rolurilor** entităților implicate în administrarea companiilor de stat. Guvernul nu se limitează la definirea și actualizarea politicii de proprietate, dar se și implică activ și direct în administrarea companiilor de stat fapt ce creează premise de conflict de interese între rolul statului de administrare și cel de elaborare a politicilor publice.
- **Lipsa unei politici de proprietate** bine definite, care ar explica raționamentele de proprietate ale statului precum și lipsa mandatelor companiilor de stat și a consiliilor, creează numeroase premise de deturnare a patrimoniului public.
- **Aranjamentul instituțional deficitar** și capacitățile instituționale limitate ale Agenției Proprietății Publice (în contextul unui mandat foarte extins), ridică considerabil riscul unei administrări ineficiente a patrimoniului public.
- **Calitatea austeră a guvernantei corporative** caracterizat prin lipsa de transparență în procesul de nominalizare a membrilor consiliilor și comisiilor de cenzori, lipsa membrilor independenți, lipsa unor criterii de evaluare a performanței consiliilor etc, determină un grad foarte redus de responsabilizare a consiliilor în fața cetățenilor.
- **Nivelul redus de transparență** împiedică realizarea bunei guvernante în cadrul companiilor de stat. Lipsa pe pagina electronică a companiilor de stat a informațiilor cu privire la remunerarea executivului, remunerarea membrilor consiliului, componența consiliului și a comisiei de cenzori, rapoartele de activitate ale consiliului, executivului, comisiei de cenzori, rapoartele de audit etc, reprezintă impedimente majore în transparentizarea și responsabilizarea actorilor implicați în administrarea companiilor de stat.

Principalele **obstacole de integritate la nivelul companiilor de stat** includ:

- **Controlul intern fragil** pe fundalul unui control extern quasi inexistent extinde grav oportunitățile de materializare a riscurilor de corupție și delapidării de fonduri. Lipsa comisiilor de cenzori în cadrul întreprinderilor de stat, precum și subordonarea și raportarea serviciilor de audit și control intern în exclusivitate directorului, face ca deciziile consiliului să comporte un grad sporit de risc pentru întreprindere și patrimoniul public gestionat de aceasta.
- **Achizițiile problematice** caracterizate printr-un grad redus de eficiență și transparență drenează resursele companiilor de stat fără să crească valoarea pentru întreprindere și societate. Evitarea

achizițiilor prin semnarea acordurilor adiționale, precum și organizarea achizițiilor fără includerea acestora în plan sau fără justificarea necesității sau oportunității acestora, precum și desfășurarea achizițiilor prin proceduri ce nu asigură o participare largă a ofertanților, prejudiciază grav interesele companiilor de stat.

- **Administrarea ineficientă** a patrimoniului public se materializează prin: nedarea în locațiune a activelor neutilizate în procesul de producție sau a terenurilor și imobilelor neutilizate, darea în locațiune la prețuri sub nivelul pieței, nerespectarea procedurilor de casare a bunurilor uzate etc. Administrarea ineficientă este responsabilă și de neîncasarea de către companiile de stat a unor venituri considerabile cu impact asupra defalcărilor la bugetul de stat. Nivelul înalt de creanțe compromise stimulate și de pasivitatea organului executiv în recuperarea acestora, prezintă un risc major de delapidare a fondurilor publice dar și o modalitate indirectă de creditare a agenților economici privați.
- **Managementul contabil defectuos** caracterizat prin nereflectarea adecvată în documentele contabile a activelor imobiliare și a celor funciare, neasigurarea ținerii documentației primare aferente datoriilor companiilor de stat, neformarea provizioanelor pentru creanțele compromise sau a concediilor nevalorificate de angajați etc.
- **Angajarea netransparentă a personalului** cu depășirea limitei aprobate în statele de personal sau fără organizarea concursurilor publice, cresc considerabil riscurile și costurile operaționale cu impact inclusiv asupra calității bunurilor fabricate și a serviciilor prestate.
- **Plata nejustificată a primelor și premiilor**, în contextul unei performanțe derizorii a companiilor de stat, reprezintă costul direct al managementului defectuos suportat de societate.
- **Nivelul redus de responsabilizare publică a companiei de stat** condiționat de gradul redus de transparență și diseminare a informației la nivel de întreprindere.

Eliminarea obstacolelor de integritate la nivel de stat prin: aprobarea politicii de proprietate a statului, îmbunătățirea guvernantei corporative, aprobarea și practicarea unor standarde înalte de transparență, eliminarea curențelor legislative și capacitatea Agenției Proprietății Publice va determina un cadru legal și instituțional mult mai robust în fața riscurilor de corupție. De cealaltă parte, atenuarea obstacolelor de integritate la nivel de întreprindere este posibilă prin: raportarea controlului și auditului intern către consiliul de administrație, profesionalizarea consiliilor companiilor de stat, fortificarea controlului extern, precum și consolidare responsabilizării publice a conducerii companiilor de stat prin asigurarea unui nivel înalt de transparență.

În consecință, documentul arată că schimbarea abordării reactive - de identificare a riscurilor de corupție, pe una pro activă - de identificare și eradicare a obstacolelor de integritate reprezintă o schimbare de paradigmă ce ar permite societății civile și mass media să devină mult mai eficiente în creșterea presiunii exercitate asupra tuturor actorilor implicați în administrarea companiilor de stat.

Locul companiilor de stat în economia națională

Deși cu o pondere în scădere, sectorul întreprinderilor de stat este unul important pentru economia Republicii Moldova. Companiile de stat sunt întreprinderile ai căror fondatori sunt:

- Administrația Publică Centrală (APC), cu competențe de a fonda și administra întreprinderi de stat (Î.S.), societăți pe acțiuni cu cotă de participare a statului (S.A.) și societăți cu răspundere limitată (SRL);

- Administrația Publică Locală, și unitatea teritorial autonomă Găgăuzia, cu competențe de creare și administrare a întreprinderilor municipale (Î.M.), S.A. și a SRL-urilor.

La înființare, statul poate contribui la capitalul social al companiilor de stat cu bunuri din domeniul public al statului. În cazul Î.S. și Î.M. aceste bunuri sunt inalienabile și sunt transmise întreprinderilor doar în gestiune¹. În cazul societăților pe acțiuni, sunt transmise în calitate de aport la capital doar cu drept de folosință obiectele proprietății publice care nu sunt supuse privatizării². Înființate de către stat sau cu participarea statului, sectorul companiilor de stat în Republica Moldova cuprinde aproximativ 535 companii cu un aport total la Produsul Intern Brut în proporție de 14.6%³ (2020), în scădere cu 6% față de anul 2012⁴. În anul 2020 companiile de stat angajau 10,5% din totalul salariaților întreprinderilor⁵. În conformitate cu prevederile art. 19, al. (3) litera b) a legii nr 246 din 22.11.2017 „cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală”, la data de 1 decembrie 2019 toate întreprinderile de stat trebuiau reorganizate în alte forme juridice de organizare. Cu toate acestea, dacă la 1 ianuarie 2018, în administrarea autorităților Administrației Publice Centrale se aflau aproximativ 232 întreprinderi de stat, atunci la 1 ianuarie 2021, în Registrul Patrimoniului Public erau înregistrate 187 Î.S. și 80 S.A. cu capitalul statului mai mare de 30%. Capitalul propriu al celor 187 întreprinderi de stat și al celor 80 de societăți pe acțiuni administrate de APC reprezintă 15,7%⁶ din valoarea agregată a capitalului propriu al tuturor agenților economici din Republica Moldova.

Eficiența redusă este trăsătură definitorie a companiilor de stat. Dintre cele 187 de Î.S. și 80 S.A. din administrarea APC, doar 107 Î.S. și 46 S.A. au avut activitate economică în 2020⁷. Iar principalele caracteristici comune ale companiilor de stat cu activitate economică țin de calitatea austeră a serviciilor prestate și a bunurilor produse, costuri de operare înalte, management defectuos și adesea angajat politic⁸. Eficiența redusă a companiilor de stat generează pierderi. Astfel, valoarea cumulativă a pierderilor suportate doar de Întreprinderile de Stat, în perioada 2016-2020 a fost de 592 mil lei, ceea ce reprezintă echivalentul costurilor de reabilitare, la standarde europene, a aproximativ 18 km de drum public național de categoria expres⁹. Totodată, valoarea cumulativă a pierderilor tuturor companiilor de stat doar pe parcursul perioadei 2013-2016 a fost de peste 3.5 mld. lei¹⁰, ceea ce reprezintă echivalentul reabilitării la standarde europene a peste 107 km de drum național. Eficiența operațională deficitară a companiilor de stat este elementul cu cel mai mare impact asupra rentabilității capitalului propriu¹¹. Acest fapt este confirmat și de randamentul forței de muncă la companiile de

¹ Art. 3 al. (2), legea nr. 246 din 22.11.2017

² Art. 39, al. (4), legea nr. 1134 din 02.04.1997

³ „Conturi Naționale 2020” Biroul Național de Statistică 2021, Pag.38

⁴ „Conturi Naționale 2012” Biroul Național de Statistică 2013, Pag.48

⁵ „Rezultatele Anchetei Structurale în Întreprinderi” Biroul Național de Statistică 2021 pag. 18

⁶ Calculat de autor în baza datelor BNS privind activitatea și poziția financiară a agenților economici după mărime și activitate economică 2015-2020.

⁷ „Raport privind administrarea și deținutarea proprietății publice de stat în anul 2020”, Agenția Proprietății Publice 2021, pag. 39, 61

⁸ „The Republic of Moldova, Support to State Owned Enterprises Preliminary Diagnostics And Reform Assessment: Phase 1”, WB, UK's Good Governance Fund, 2017

⁹ Evaluat în baza costului de reabilitare a 11.7 Km de drum național (R14 Bălți – Sărăteni, km 26+600 – km 38+300 (Reabilitarea sectorului de drum R6 Chișinău-Orhei-Bălți, km 99+530 – km 111+230) implementat de compania Onur A.S. în valoare totală de 19.3 mil euro, contract semnat pe 03.12.2020.

¹⁰ Ghilețchi, Eugen. „Întreprinderile De Stat La Punct. Despre Găurile Negre Ale economiei Moldovenești” La Punct, Expert-Grup, <https://lapunct.md/wp-content/uploads/2017/12/%C3%8Entreprinderile-de-stat-La-Punct.-Despre-g%C4%83urile-negre-ale-economiei-moldovene%C8%99ti.pdf>.

¹¹ Amgad. Hegazy, Navarro. Arturo, „The Nexus Between Public Enterprise Governance, Financial performance, and Macroeconomic Vulnerabilities: An Application to Moldova”, International Monetary Fund, March 4.2022 pag. 18

stat, care este în jumătate față de întreprinderile private (418 mii lei/angajat la companiile de stat față de 822 mii lei/angajat la companiile private)¹². Raportul dintre veniturile din vânzări la total active pentru întreprinderile de stat este de 23% și de 62% pentru societățile de acțiuni cu capital de stat comparativ cu 78.92% media pe economie¹³, iar gradul înalt de îndatorare al întreprinderilor de stat cresc riscurile bugetare¹⁴. În anul pre-pandemic – 2019, rentabilitatea capitalului propriu la întreprinderile de stat era de 12,8%, adică sub nivelul mediu pe antreprenoriat de 14.45%¹⁵. Astfel, în condiția în care întreprinderile de stat nu au reușit să fie profitabile, într-un context de relativă certitudine macroeconomică din ultimii zece ani, atunci, într-o perioadă marcată de turbulențe, cu numeroase presiuni structurale, sectorul companiilor de stat crește și mai mult riscul unei performanțe financiare reduse sporind vulnerabilitatea macroeconomică a Republicii Moldova.

Riscuri de corupție specifice sectorului companiilor de stat

Riscurile de corupție sunt inerente întreprinderilor de stat din întreaga lume. Studiul OCDE privind riscurile de corupție în cadrul companiilor de stat¹⁶ determină clasamentul riscurilor de corupție materializate în perioada 2014-2017, în cadrul companiilor de stat care fac obiectul cercetării (Tabelul nr. 1).

Tabel nr.1 Clasamentul riscurilor de corupție materializate în sectorul companiilor de stat

Clasament	Risc de corupție materializat în cadrul companiilor de stat
1	Violarea prevederilor aferente protecției datelor și confidențialității
2.	Furt sau furt de bunuri de la întreprindere
3.	Fraudă
4.	Luare de mită
5.	Favoritism
6.	Nedeclararea conflictului de interese
7.	Achiziții ineficiente/frauduloase
8.	Intermediere ilegală de informații
9.	Paraîndărăt
10.	Interferență în luarea deciziilor

Sursa: Elaborat de autor în baza studiului OCDE al percepției celor 347 angajați din cele 213 companii de stat analizate¹⁷.

Percepția unui nivel înalt de corupție în cadrul companiilor de stat din Republica Moldova este sprijinită de factori obiectivi. Astfel, performanța extrem de redusă a companiilor de stat (indici negativi ai rentabilității, patrimoniul net negativ etc) cauzată de guvernanta corporativă precară, consilii în care lipsesc, cu desăvârșire, membrii independenți iar funcționarii sunt numiți netransparent, achiziții dubioase, dar și numeroase precedente de clientelism și îmbogățire ilicită a administratorilor deveniți protagoniștii multor investigații

¹² „Rezultatele Anchetei Structurale în Întreprinderi” Biroul Național de Statistică 2021 pag. 18

¹³ Calcule efectuate în baza datelor din Raportul APP „privind administrarea și deținutarea proprietății publice de stat în anul 2020” și sursele de date administrative ale statisticii economice ale antreprenoriatului BNS.

¹⁴ Idem

¹⁵ Calcule efectuate în baza datelor din Raportul APP „privind administrarea și deținutarea proprietății publice de stat în anul 2020” și sursele de date administrative ale statisticii economice ale antreprenoriatului BNS pentru anul 2019.

¹⁶ „State-Owned Enterprises and Corruption What Are the Risks and What can Be Done” OECD, Paris 2018

¹⁷ „State-Owned Enterprises and Corruption What Are the Risks and What can Be Done” OECD, Paris 2018 pag 29.

jurnalistic¹⁸. au cimentat percepția unui nivel înalt de corupție în cadrul companiilor de stat. Această percepție este susținută și de rezultatele evaluării de către CNA a riscurilor de corupție în activitatea întreprinderilor de stat și a societăților comerciale cu cota statului¹⁹. Astfel, în perioada 2014-2017, au fost constatate 148 de cazuri de materializare a riscurilor de corupție în cadrul companiilor de stat. Din totalul cazurilor de corupție documentate, traficul de influență reprezenta (32%), depășirea atribuțiilor de serviciu (27%), abuz de serviciu (14%), delapidarea averii străine (8%), corupere pasivă (8%) și falsul în acte (5%)²⁰. Ținând cont de faptul că 58% dintre angajații companiilor de stat nu sunt încrezuți că vor fi protejați în cazul denunțării cazurilor de corupție²¹, putem presupune că componenta invizibilă a corupției în cadrul companiilor de stat depășește, cu mult, cazurile constatate. În contextul volatilității macroeconomice sporite și a unei deetatăzări tergiversate, devine imperioasă alocare unei atenții și mai mari problemelor din cadrul companiilor de stat, atât din partea instituțiilor statului, cât și a societății civile și mass media, în caz contrar, performanța slabă a întreprinderilor de stat poate acționa aidoma unui impozit universal pe care cetățenii îl plătesc în quantum tot mai mare²².

Premisele necesare pentru asigurarea unei bune guvernante în sectorul companiilor de stat

Buna guvernanta a întreprinderilor de stat nu este posibilă fără asigurarea unui set bine definit de precondiții.

R. Klitgaard descria corupția utilizând formula $C=M+D-A$ ²³. Conform acesteia monopolul, atât sub aspect de piață cât și sub aspect decizional, potențat de discreție, minus responsabilizare creează premisele necesare pentru corupție. Consiliul de Cooperare Regională în Europa de Sud-Est suplinește formula corupției cu lipsa de transparență $C=M+D-A-T$ ²⁴. Astfel, cu cât este mai mult monopol și discreție și cu cât este mai puțină răspundere și transparență, cu atât mai mare va fi și riscul de corupție. Prin prisma aceleiași logici, „Cartea Albă a Bunei Guvernări”²⁵ stabilește drept precondiții pentru buna guvernanta a companiilor de stat: sporirea controlului asupra utilizării patrimoniului public gestionat de companiile de stat, sporirea transparenței și dezvăluirii informațiilor precum și limitarea rolului statului în administrarea companiilor de stat la stabilirea indicatorilor de performanță. Ghidul OCDE condiționează buna guvernanta în cadrul companiilor de stat de realizarea a 7 precondiții²⁶:

1. Stabilirea raționamentelor de proprietate a statului;
2. Delimitarea rolului statului în calitate de proprietar al companiilor de stat;

¹⁸ <https://timpul.md/articol/intreprinderile-cu-capital-de-stat-piatra-de-moara-a-economiei-106786.html>

<https://www.zdg.md/investigatii/ancheta/dezmatul-rudelor-de-la-moldatsa/>

<https://tv8.md/2021/14/06/video-top-10-cei-mai-platiti-sefi-de-intreprinderi-de-stat-cum-sa-aduni-un-milion-din-premii-si-sporuri-la-salariu/157042>

¹⁹ Centrul Național Anticorupție, „Raport de evaluare a riscurilor de corupție în activitatea întreprinderilor de stat și a societăților comerciale cu cota statului”. Chisinau 2018.

²⁰ Idem, pag 3.

²¹ „Evaluarea implementării Planurilor de integritate și a Registrelor riscurilor de către întreprinderile de stat și municipale” Raport de monitorizare, IDIS, Viitorul”, Pag 18

²² <https://lapunct.md/2018/10/11/companiile-cu-capital-de-stat-la-punct-diminuarea-coruptiei-prin-privatizare-competitiva-si-transparenta/>

²³ Klitgaard, R. „International Cooperation against Corruption, Finance & Development” FMI, martie 1998, p. 4

²⁴ Selinsek, Liljana. „Corruption Risk Assessment in Public Institutions in South East Europe Comparative Study and Methodology”, Consiliul de Cooperare Regională, 2015 p. 18

²⁵ „Cartea Albă a Bunei Guvernări priorități de politică publică pentru următoarele 12 pentru Guvernul Republicii Moldova”, Expert-Grup, IPRE, CRJM, Iulie 2019 pag 5-6.

²⁶ „OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises”, OECD Publishing, Paris 2015

3. Asigurarea unui tratament echitabil al acționarilor și investitorilor;
4. Asigurarea unei conduite de afaceri responsabile față de competitori și toți participanții;
5. Definirea locului companiilor de stat pe piață;
6. Responsabilizarea consiliilor companiilor de stat;
7. Asigurarea unui nivel înalt de transparență și dezvăluire a informației.

În ceea ce privește **stabilirea raționamentelor de proprietate** „Cartea Albă a Bunei Guvernări în sectorul întreprinderilor de stat și al celor cu capital de stat”²⁷ menționează că principalele curențe țin de lipsa unei politici de proprietate a statului cu justificarea clară a scopului, rolului și mandatului companiilor de stat precum și îmbrățișarea practicii de revizuire periodică a acesteia. Suplimentar, raționamentele de proprietate trebuie să formuleze clar justificarea proprietății de stat precum și raționamentele care stau în spatele deciziei de includere în lista bunurilor nepasibile privatizării²⁸.

În ce privește **delimitarea rolului statului de proprietar**, această precondiție pentru asigurarea unei bune guvernante corporative a companiilor de stat, ține de delimitarea clară și evitarea conflictului dintre rolul statului de elaborare a politicilor publice și rolul de administrare a întreprinderilor reglementate (tabelul nr. 2). Delimitarea rolurilor impune și centralizarea funcției de administrare în cadrul unei singure instituții publice

Înstrăinarea cinematografului Gaudeamus.

În luna august 2004 Ministerul Culturii a fondat Î.S. Gaudeamus-Cinema, iar doar o lună mai târziu decide să coparticipe (în proporție de 52%) la fondarea S.A. "Cristivlad" cu un specific de activitate ce contrastează cu misiunea Ministerului culturii: *organizarea loteriilor, jocurilor de noroc, întreținerea cazinourilor și a pariurilor sportive*. În contul coparticipării sale, Ministerul Culturii a transmis, ilegal (contrar prevederilor Art 41, (4) din legea 1134 din 02.04.1997) imobilul care aparținea Î.S. Gaudeamus-Cinema. Din Raportul Curții de Conturi (Nr 27 din 26.05.2006) aflăm că din nou, cu încălcarea legislației (fără decizia AGA), S.A. Cristivlad a încheiat, cu SRL Basconslux, un contract de reparație de aproximativ 4 ori mai mare decât valoarea evaluată a clădirii (669.3 mii lei), iar nedisponând de mijloace pentru achitarea serviciilor de reparație a format o datorie de 2,5 mil. lei care a servit drept temei pentru ulterioara înstrăinare a clădirii cinematografului Gaudeamus. Astfel, lipsa unei reglementări care ar solicita, în mod expres, justificarea necesității înființării întreprinderii de stat/cu capital de stat și a mandatului acesteia, a facilitat deturnarea patrimoniului public¹. În baza aceleiași scheme se imputează că s-ar fi vrut înstrăinarea a 3250 m2 din posesia S.A. Snafarm-Prim prin intermediul noii create S.A. Moldfarm². Un alt caz similar de deturnare a patrimoniului public este și Î.S. Orașul Vinului activitatea căruia s-a rezumat la înstrăinarea mai multor fonduri fixe la prețuri derizorii etc³.

¹ Centrul Național Anticorupție, „Raport de evaluare a riscurilor de corupție în activitatea întreprinderilor de stat și a societăților comerciale cu cota statului”. Chișinău 2018, pag 19.

² Mol<https://ntv.md/ru/index.php?newsid=35268>

³ Centrul Național Anticorupție, Raport de evaluare a riscurilor de corupție în activitatea întreprinderilor de stat și a societăților comerciale cu cota statului. Chișinău 2018, pag 21.

²⁷ „Cartea Albă a Bunei Guvernări în sectorul întreprinderilor de stat și al celor cu capital de stat”, Expert-Grup, Chișinău 2021.

²⁸ „Cartea Albă a Bunei Guvernări în sectorul întreprinderilor de stat și al celor cu capital de stat”, Expert-Grup, Chișinău 2021

responsabile. Deși s-au depus eforturi pentru centralizarea administrării în cadrul APP, instituția continuă să partajeze această funcție cu alte autorități ale administrației publice centrale. La 1 ianuarie 2021 alte instituții ale APC administrau o treime din întreprinderile de stat (58) și 2 Societăți pe acțiuni²⁹. Prin asigurarea centralizării funcției de administrare în cadrul APP se va contribui la sporirea nivelului de control și a responsabilizării instituției, la diminuarea riscului de materializare a conflictului de interese între rolul statului de reglementare și administrare a companiilor reglementate, precum și la valorificarea avantajului specializării. Prin delimitarea clară a rolurilor în administrarea patrimoniului public, statul setează cadrul de integritate pentru toți actorii implicați.

Tabelul nr. 2. Rolul autorităților implicate în administrarea companiilor de stat, analiza inconsecvențelor raportată la bunele practici OCDE 2015.

Autoritatea/Rolul în cadrul politicii de proprietate	Bunele practici	Republica Moldova
Guvern	Se limitează la definirea și actualizarea politicii de proprietate. (explică nevoia deținerii în proprietate a întreprinderii de stat, modul în care statul își va exercita dreptul de proprietate și așteptările specifice, în cazul în care acestea există.)	• Legislația în vigoare explică în termeni prea generali raționamentele politicii de proprietate. • Lipsește formularea așteptărilor specifice față de companiile de stat (inclusiv așa-numitele mandate). • Instituțiile administrației publice centrale abilitate cu funcția de elaborare a politicilor sunt implicate și în administrarea Î.S. și S.A.
Entitatea care exercită funcția de proprietar	Este responsabilă de comunicarea obiectivelor operaționale și financiare, dar și de monitorizarea realizării acestora. (Bunele practici sugerează concentrarea acestei funcții în cadrul unei singure instituții). Funcția de administrare se realizează prin intermediul unui consiliu profesionist.	• Funcția de proprietar nu este concentrată în cadrul unei singure instituții specializate. • Pentru unele companii de stat este dificilă identificarea entității care exercită funcția de proprietar. • Constrângerile de capacitate instituțională necesită a fi eliminate pentru ca APP să poată face față mandatului extins. • Responsabilitatea de monitorizare a realizării obiectivelor și de raportare este partajată.

²⁹ „Raport privind administrarea și deținerea proprietății publice de stat în anul 2020”, Agenția Proprietății Publice 2021, pag.2

		• Consiliile sunt formate, în exclusivitate, din funcționari care percep nominalizarea drept un spor la salariul de funcționar.
Consiliul de Administrare al companiilor de stat	Autoritatea corporativă care aprobă strategiile corporative, monitorizează managementul companiei de stat și este responsabil de performanța acesteia.	Grad redus de profesionalism și responsabilitate la nivelul consiliilor companiilor de stat determinat în parte de: • Inexistența procedurilor aferente modului de selectare, nominalizare și evaluare a performanței și eficienței consiliului. • Prezența funcționarilor în consiliul companiilor de stat este privită de către aceștia ca un instrument de stimulare financiară . • În cadrul consiliilor nu există membri independenți, iar nominalizarea membrilor se face pe principii netransparente. • Legislația în vigoare nu asigură independența consiliilor.
Managementul companiilor de stat	Director nominalizat de consiliu, care are libertatea operațională, libertatea să-și formeze echipa și administrează întreprinderea în conformitate cu obiectivele setate de consiliu.	• Nu există legătură directă între remunerarea administratorului și interesele pe termen lung dar și performanța companiei de stat. • Libertate operațională limitată (cu predilecție în cazul Î.S.). • Administratorul este numit de fondator, fie la propunerea consiliului (în cazul în care a fost organizat concursul) fie prin ordin de interimat (până la organizarea concursului).

Sursa: Elaborat de autor în baza informațiilor din raportul OCDE Organising The State Ownership Function 2020 pag 7-9

Limitarea rolului statului la elaborarea politicilor va facilita **realizarea principiului de asigurare a unui mediu concurențial echitabil și a unui tratament echitabil al acționarilor și investitorilor**. În conformitate cu prevederile art.3, al 1) al legii Nr. 183 din 11-07-2012, cu privire la concurență, statul asigură libertatea activității de întreprinzător, protecția concurenței loiale și apărarea drepturilor și intereselor întreprinderilor și ale cetățenilor contra practicilor anticoncurențiale și concurenței neloiale. În cazul în care statul implementează politica publică prin intermediul companiilor de stat, fără să asigure finanțarea acesteia din buget, statul nu doar că nu apără interesele întreprinderii și a acționarilor acesteia, dar nici nu creează premise de concurență și asigurare a accesului altor agenți economici privați la prestarea serviciului necesar implementării politicii publice. În conformitate cu bunele practici OCDE, în cazul în care compania de stat îndeplinește și funcția de implementare a politicii publice, aceasta trebuie delimitată de restul activităților întreprinderii cu identificarea și alocarea ulterioară a surselor de finanțare din contul mijloacelor publice. În caz contrar, întreprinderea se vede impusă să se angajeze în finanțarea încrucișată, din contul activităților mai profitabile, a activităților asociate implementării politicilor publice. Astfel, aprobarea de către guvern, a tarifelor la Î.S.³⁰, uneori sub cost,

Franzeluța - politizarea prețurilor la produsele de panificație și finanțarea încrucișată a „pâinii sociale”
(februarie 2022).

După ce a coordonat cu fondatorul decizia de majorare a prețurilor produselor de panificație (majorarea nu a vizat "pâinea socială"), directorul societății comerciale Franzeluța S.A. a fost invitat cu explicații în Comisia Parlamentară Economie Buget și Finanțe. O astfel de acțiune poate fi considerată drept presiune sau ingerință în activitatea operațională a companiei. Pentru că scumpirea produselor de panificație este un subiect cu încărcătură politică, membrii C.S., dar și administrația întreprinderii sunt, inevitabil, influențați în decizia lor de impactul politic sau social pe care o poate avea decizia de majorare a prețului. Deși Franzeluța produce așa-numita "pâine socială", această activitate nu este organizată într-un centru de cost distinct astfel încât statul să poată vedea costul politicii, dar și pentru a evalua posibilitatea producerii acestei pâini la prețuri mai mici, la alte brutării. În conformitate cu calculele administrației întreprinderii, rentabilitatea pâinii sociale este de minus 64.8% * și este acoperită din contul veniturilor companiei realizate din vânzarea altor produse (ex: de patiserie). Astfel, în loc ca S.C. Franzeluța S.A. să investească în dezvoltarea segmentului de patiserie, aceasta este nevoită să finanțeze, încrucișat, pierderile generate de alte produse sensibile sub aspect politic. În lipsa separării activității economice de cea de implementare a politicii publice și a costului aferent, statul nu poate să vadă care este costul acestei politici și nici să aprecieze dacă alte brutării pot asigura obiectivul de politică la un cost mai mic.

*http://www.canal2.md/news/franzeluta-anunta-ca-pretul-painii-sociale-trebuie-majorat-de-la-3-la-7-lei_144942.html

fără identificarea sursei de finanțare face ca întreprinderea de stat să nu reușească să capitalizeze de pe urma activităților profitabile erodând competitivitatea acesteia.

Consiliile companiilor de stat trebuie să metamorfozeze dintr-o constrângere într-o verigă critică în realizarea bunei guvernante a companiilor de stat. Reformele inițiate de Guvern și APP vizează asigurarea unor precondiții esențiale pentru realizarea bunei guvernante în cadrul companiilor de stat. Astfel, elaborarea mandatelor prin care se **definește locul și rolul companiilor de stat pe piață**, aprobarea codurilor de guvernanță corporativă,

³⁰ Art.9, litera (s), Legea nr. 246 din 22.11.2017. Ex aprobarea de către organul central de specialitate a tarifelor pentru serviciile prestate de CFM, conform prevederilor Art. 3 al (3) litera (g) al legii nr 19 din 03.02.2022 „Codul transportului feroviar”

stabilirea unor proceduri transparente de nominalizare a membrilor consiliilor, de nominalizare a membrilor independenți, stabilirea unei politici clare de remunerare pentru membrii consiliilor, responsabilizarea consiliului pentru realizarea de către întreprindere a obiectivelor generale și a celor specifice sunt sine-qua-non pentru îmbunătățirea statu quo-ului. Grație realizării funcției de administrare prin intermediul consiliilor, acestea devin veriga critică în asigurarea bunei guvernante a companiilor de stat. Pentru ca această verigă să înceteze să mai fie o constrângere este imperioasă asigurarea: unei componente numerice adecvate pentru realizarea activității în cel mai eficient mod, asigurarea unei diversități, a profesionalismului și integrității membrilor consiliului, includerea membrilor independenți, asigurarea instituirii comitetelor specializate (pentru numirea organului executiv, elaborarea politicii de conduită etică, stabilirea criteriilor de performanță pentru membrii consiliilor), responsabilizarea consiliului inclusiv prin raportarea față de publicul larg și Parlament³¹ etc. Printre carențele sistemice ale mecanismului de administrare a companiilor de stat identificate în „Cartea Albă a Bunei Guvernări în sectorul întreprinderilor de stat și al celor cu capital de stat” se numără: lipsa competenței membrilor consiliilor, lipsa independenței acestora, transparența redusă a procesului de nominalizare a reprezentanților statului, implicarea formală a membrilor consiliului, evaluare sumară a performanței consiliului, lipsa de responsabilizare și politica de remunerare care nu este legată de performanța companiei de stat. Finanțarea funcționarilor publici din ministere și APP din contul întreprinderilor de stat prin includerea acestora în componența consiliilor sau a comisiilor de cenzori, cu plata retribuției din contul întreprinderilor, comportă riscul de plafonare a performanței consiliului și de subordonare politică a deciziilor acestuia. Salariile funcționarilor sunt foarte modeste, astfel, includerea acestora în consiliile de administrație sau consiliile societăților reprezintă pentru conducătorii entităților publice un instrument de stimulare financiară. Adesea, sumele încasate în calitate de membru al consiliilor dublează salariul de funcție³² și nu pentru că indemnizațiile sunt prea mari, ci pentru că salariile de funcție sunt mici. În condiția în care includerea în componența C.A., C.S, Comisia de Cenzori (C.C.) se face în baza propunerii conducătorului instituției din cadrul administrației publice centrale, în lipsa unei proceduri transparente, funcționarii au libertate decizională susceptibilă a fi limitată de subordonarea administrativă. În aceste circumstanțe, multe decizii, dar mai cu seamă cea de numire, menținere sau eliberare din funcție a directorului întreprinderii sau membrului consiliului riscă să fie politizate și nu bazate pe criterii de profesionalism și de integritate.

Asigurarea unui nivel înalt de transparență și divulgare a informației este liantul care consolidează buna guvernanta a companiilor de stat. Precondiția de asigurare a transparenței în vederea realizării bunei guvernante a companiilor de stat depășește simpla publicare a rezultatelor economico-financiare ale întreprinderii. În context, principiile OCDE specifică că asigurarea unui nivel înalt de transparență vizează raportarea și popularizarea informației cu privire la: gradul de realizare a obiectivelor (generale și specifice) companiei de stat; rezultatele financiare și aranjamentele de finanțare a obiectivelor de politică publică; structura de guvernanta și distribuirea drepturilor de vot, codurile de guvernanta și a modului de aplicare; remunerarea membrilor consiliilor și a conducătorilor entităților; calificarea membrilor consiliului (procesul de selecție, rolurile în alte consilii etc); managementul riscurilor; angajamentele financiare; tranzacții semnificative cu statul și alte entități conexe, orice probleme relevante legate de angajați și alte părți interesate³³.

³¹ „Cartea Albă a Bunei Guvernări în sectorul întreprinderilor de stat și al celor cu capital de stat”, Expert-Grup, Chișinău 2021

³² Conform art 24 al Legii nr 847 din 2002 membrilor organelor de conducere ale întreprinderilor de stat și ale societăților pe acțiuni li se stabilesc indemnizații în mărime de până la trei salarii minime pe țară, ceea ce în conformitate cu HG 550 din 2014 reprezintă maxim 3000 lei/consiliu. În condiția în care un funcționar poate să facă parte din maxim 3 consilii de administrație și maxim 5 consilii a societăților pe acțiuni și un număr nelimitat de comisii de cenzori, mărimea totală a indemnizației poate fi mai mare decât salariul de funcție.

³³ „Cartea Albă a Bunei Guvernări în sectorul întreprinderilor de stat și al celor cu capital de stat”, Expert-Grup, Chișinău 2021

Carențe la nivel legislativ care amplifică riscul de corupție periclitând eforturile de bună guvernanta a companiilor de stat.

Raportul Băncii Mondiale privind îmbunătățirea eficienței și transparenței guvernului în lupta cu corupția ³⁴ listează vidurile legislative și carențele de reglementare drept fiind unul dintre riscurile majore de corupție în sectorul companiilor de stat alături de aranjamente instituționale slabe, consiliile politizate, controlul fragil, și lipsa de transparență. Ținând cont de premisele necesare a fi satisfăcute pentru asigurarea unei bune guvernante corporative în sectorul companiilor de stat, există bariere legislative aferente lipsei unor reglementări, sau reglementarea defectuoasă care determină apariția riscurilor de corupție. O analiză sumară a cadrului legislativ al Republicii Moldova relevă prevederi, sau viduri de reglementare, care prezintă riscuri de corupție (tablele nr 3 și nr. 4).

Tabelul nr 3. Viduri legislative care generează riscuri de corupție

Prevederea legală lipsă	Factor de risc	Risc de corupție
Politica de proprietate ce ar explica raționamentele de proprietate și ar cere justificarea de către stat a implicațiilor financiare și economice aferente creării/mentinerii unei companii de stat.	Promovarea intereselor contrar interesului public.	Legalizarea actelor de: - corupere activă/pasivă - luare/dare de mită - trafic de influență - conflict de interese și/sau favoritism - abuz de serviciu - utilizare neconformă a fondurilor și/sau a patrimoniului public - deturnarea patrimoniului public.
Reglementări ce ar stabili mandatele companiilor de stat.	Promovarea intereselor contrar interesului public	Generale - corupere activă/pasivă - luare/dare de mită - trafic de influență - conflict de interese și/sau favoritism - abuz de serviciu - influențare necorespunzătoare - utilizare neconformă a fondurilor și/sau a patrimoniului public.
Reglementări care stabilesc clar și transparent mecanismele și criteriile de numire evaluare și eliberare din funcție a membrilor consiliului și comisiei de cenzori.	Promovarea persoanelor care nu ar trece filtrul profesionalismului sau cel al integrității. Subordonare politică a membrilor consiliilor.	Încurajarea sau facilitarea actelor de: - corupere activă/pasivă - dare/luare de mită - trafic de influență - abuz de serviciu - depășire a atribuțiilor de serviciu - conflict de interese și/sau favoritism - influențare necorespunzătoare

³⁴ „Enhancing Government Effectiveness and Transparency the fight against corruption”, BERD și Banca Mondială, 2020, Pag. 96

		- delapidarea fondurilor și/sau a patrimoniului - utilizare neconformă a fondurilor și/sau a patrimoniului.
Reglementări care ar prevedea penalizări pentru membrii C.A. și administrator pentru neasigurarea transparenței.	Privarea societății civile și a publicului larg de informații aferente administrării companiilor de stat. Înclinație mai mare spre comiterea încălcărilor și a actelor de corupție. Grad redus de responsabilizare a consiliului.	Generale - trafic de influență - conflict de interese și/sau favoritism - abuz de serviciu - influențare necorespunzătoare - utilizare neconformă a fondurilor și/sau a patrimoniului

Sursa: Elaborat de autor

Tabelul nr.4 Prevederi legale ce prezintă riscuri de corupție

Legea	Prevederea legală	Obiecția	Factori de risc	Riscul de corupție
Legea Nr. 845 din 03-01-1992 Cu privire la antreprenoriat și întreprinderi	Art.6. Întreprinderea, în conformitate cu legislația în vigoare, are dreptul: [...] să participe cu patrimoniul său la activitatea altor agenți economici; [...] să stabilească prețurile și tarifele la producția fabricată (lucrările și serviciile prestate); [...] să stabilească, în mod independent, formele, cuantumul retribuirii muncii și alte tipuri de	Pe de-o parte, legea cu privire la antreprenoriat asigură tuturor întreprinderilor dreptul de a dispune de patrimoniu în modul în care doresc, de cealaltă parte, Art.39 al 4) din legea nr 1134 din 02.04.1997 menționează că obiectele proprietății publice ce nu sunt supuse privatizării pot fi transmise societății în calitate de aport la capitalul social numai cu drept de folosință. Iar art. 9, al 1) litera s) din legea nr 246 din 22.11.2017 menționează că nomenclatorul și	- Concurența normelor de drept - Promovarea intereselor contrar interesului public - Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive - Atribuții extensive de reglementare	Legalizarea actelor de: - corupere activă/pasivă - luare/dare de mită - trafic de influență - abuz de serviciu - influențare necorespunzătoare - utilizare neconformă a fondurilor și/sau a patrimoniului - delapidarea patrimoniului public.

	venituri ale persoanelor angajate	tarifele se aprobă după coordonarea cu fondatorul.		
Legea Nr 121 din 04.05.2007	Art. 7 (2), (3) Art. 8 (1), (2).	Partajarea funcției de administrare între APP și alte autorități ale APC	-ambiguitatea procedurilor administrative -lipsa responsabilității clare pentru încălcări. -suprapunerea rolurilor de administrare/ raportare/elaborare de politici	Generale -încurajarea sau facilitarea actelor de: - conflict de interese și/sau favoritism - depășirea atribuțiilor de serviciu - utilizare neconformă a fondurilor și/sau a patrimoniului
Legea Nr. 271 din 15-12-2017 privind auditul situațiilor financiare	Art 44, 45 Constituirea Comitetului de audit pentru „entitățile de interes public”	Conform legii cu privire la Î.S. și a legii societăților pe acțiuni Comisia de Cenzori are competențe cu referire la auditul situațiilor financiare. Astfel, nu este clar care este utilitatea Cmisiei de Cenzori în cazul instituirii Comitetului de Audit. În legea nr 271 nu este definită entitatea de interes public. Iar conform legii contabilității nr 287 din 15.12.2017 entitatea de interes public include pe lângă altele și o „entitate mare, care este întreprindere de stat sau S.A. în care cota statului depășește 50% din	Concurența normelor de drept	lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative. Generale - delapidarea fondurilor și/sau a patrimoniului - utilizare neconformă a fondurilor și/sau a patrimoniului -încurajarea sau facilitarea actelor de: - conflict de interese și/sau favoritism - depășirea atribuțiilor de serviciu

		capitalul social ". Cadrul legal existent nu reglementează modul de salarizarea a membrilor Comitetului de audit		
LEGE Nr. 847 din 14-02-2002 Salarizării	Art 23 alineatele 1), 2), 3) Coroborată Art 5 ³ HG 743 punct din 11.06.2002	Deși salariul administratorului se vrea plafonat, norma implică un grad mare de discreție cu referire la premieri și alte adaosuri salariale de care poate beneficia acesta. Iar primele decise discreționar de consiliu, cumulate cu adaosurile salariale (coeficienți de complexitate, ajutor material la concediu, vechime etc) pot mări considerabil remunerarea administratorului aceasta nefiind legată neapărat de indicatorii de performanță ai întreprinderii.	Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive - lacună de drept - promovarea intereselor contrar interesului public - atribuții care admit derogări și interpretări abuzive - lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative.	Legalizarea actelor de: - utilizare neconformă a fondurilor și/sau a patrimoniului - delapidarea fondurilor și/sau a patrimoniului - încurajarea sau facilitarea actelor de: - depășirea atribuțiilor de serviciu - conflict de interese și/sau favoritism.
	Art 24 al. (2) Indemnizațiile lunare se stabilesc din contul mijloacelor unităților economice respective și se anulează în cazul	Nedefinirea criteriilor de constatare a eschivării face norma interpretabilă și dificil de aplicat.	Prejudicierea intereselor contrar interesului public -norme irealizabile -lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative -lipsa responsabilității clare pentru	Generale -încurajarea sau facilitarea actelor de: - depășirea atribuțiilor de serviciu - conflict de interese și/sau favoritism

	când membrii consiliilor se eschivează de la îndeplinirea funcțiilor.		încălări	- utilizare neconformă a fondurilor și/sau a patrimoniului
HG 743 din 11.06.2002.	Art. 5 ¹ pentru conducătorii întreprinderilor de stat, întreprinderilor cu capital majoritar de stat și ai celor monopoliste, indicate de Guvern, care în perioada lor de activitate au admis (admit) restanțe la plata salariilor angajaților, salariile de funcție nu pot fi majorate pînă la lichidarea totală a restanțelor. Acești conducători de unități, pînă la lichidarea integrală a restanțelor, nu beneficiază, de asemenea, de dreptul de a primi premii, sporuri la salariu sau alte plăți de stimulare.	Norma prezumă un tratament diferit al administratorului și restul angajaților. Norma admite că administratorul ar putea primi salariul de funcție în timp ce angajații au restanțe salariale fiindu-i limitat doar dreptul la prime, astfel încălcându-se principiul solidarității.	Prejudicierea intereselor contrar interesului public - limitarea neîntemeiată a drepturilor omului - prevederi discriminatorii	Generale - Încurajarea sau facilitarea actelor de: - abuz de serviciu - depășirea atribuțiilor de serviciu - utilizare neconformă a fondurilor și/sau a patrimoniului
Legea 246 din 2017 cu privire la	Art 8 (3) Coroborat cu Art 65, al (4) din legea 1134 din	Cumulând reglementările din cele două norme, constatăm că o	- atribuții extensive de reglementare	Legalizarea actelor de: - conflict de interese și/sau favoritism

întreprinderile de stat	1997 cu privire la societățile pe acțiuni.	persoană poate fi membru în 5 întreprinderi cu capital de stat și 3 întreprinderi de stat, inclusiv în comisii de cenzori. Neplafonarea numărului total de consilii de administrație, ale societății, și comisiei de cenzor din care poate face parte aceeași persoană poate duce la abuz și degradarea calității administrării patrimoniului public etc.	- atribuții care admit derogări și interpretări abuzive	- influențare necorespunzătoare - scurgere a informațiilor cu accesibilitate limitată. - utilizare neconformă a fondurilor și/sau a patrimoniului - delapidarea fondurilor și/sau a patrimoniului - încurajarea sau facilitarea actelor de: - depășire a atribuțiilor de serviciu.
-------------------------	--	---	---	---

Sursa: Elaborat de autor cu preluarea parțială a informațiilor din raportul CNA „de evaluare a cadrului legal cu privire la întreprinderile de stat/municipale și societățile comerciale cu capital de stat”³⁵.

Carențe instituționale care amplifică riscurile de materializarea a cazurilor de corupție în sectorul companiilor de stat.

Principalele domenii cu impact de materializarea a riscului instituțional ce ar facilita actele de corupție la companiile de stat sunt: controlul intern și extern insuficient, politica de achiziții, administrarea ineficientă a patrimoniului public, managementul contabil defectuos, plata ilegală a primelor și premiilor, politica de cadre defectuoasă etc³⁶.

Tabel Nr. 5 Zonele cu risc sporit de corupție în cadrul companiilor de stat.

Zona de risc	Risc de corupție
Controlul intern și extern insuficient	Riscuri tipice de corupție; - Riscul deturnării de active/patrimoniu; - Riscul manipulării intenționate a rapoartelor financiare/falsului în acte contabile

³⁵ [Raport-de-expertiza-a-cadrului-legal31164.pdf \(cna.md\)](#)

³⁶ Centrul Național Anticorupție, „Raport de evaluare a riscurilor de corupție în activitatea întreprinderilor de stat și a societăților comerciale cu cota statului”. Chisinau 2018.

Achiziții	- Riscul manipulării procedurilor de achiziții, conex riscului delapidării de active; - Riscul spălării de bani; - Riscul achizițiilor inutile/nejustificate; - Riscul neraportării conflictului de interese; - Riscuri tipice de corupție; - Incidente de integritate materializate (dosare intentate).
Administrarea ineficientă a patrimoniului public	- Riscul deturnării activelor
Managementul contabil defectuos	- Riscuri tipice de corupție; - Riscul delapidării patrimoniului; - Riscul manipulării intenționate a rapoartelor financiare/falsului în acte contabile
Remunerarea consiliului și a organului executiv	- Riscuri tipice de corupție; - Riscul delapidării patrimoniului; - Riscul neraportării conflictului de interese /favoritism -clientelism
Politica de cadre defectuoasă	- Riscul neraportării conflictului de interese /favoritism.

Sursa: elaborat de autor în baza Planului -model de integritate pentru întreprinderile fondate de AAPC și AAPL (recomandări/cerințe minime de înlăturare a riscurilor e corupție).

Analiza factorilor de risc și a modului de materializare a obstacolelor de integritate la nivelul companiilor de stat facilitează înțelegerea importanței eliminării curențelor instituționale.

Control intern fragil

Controlul intern este unul dintre cele mai importante instrumente de capacitate a consiliului și administrației companiei de stat în vederea asigurării unei bune guvernante corporative. Spre deosebire de Comisia de Cenzori care face doar auditul situațiilor financiare (și doar anual, în cazul S.A. sau semestrial, în cazul Î.S.), controlului intern vizează triada: audit, conformitate și managementul riscurilor. Iar caracterul permanent al acestei funcții și integrarea ei în cadrul companiei transformă controlul intern într-un mecanism indispensabil pentru identificarea, în timp util, a vulnerabilităților instituționale și atenuarea impactului acestora. Astfel, subordonarea și raportarea controlului intern către Consiliu reprezintă cel mai eficient mecanism de capacitate al acestuia. În lipsa unui control intern robust, crește riscul premiselor de corupție la toate nivelurile, dar în mod special, a riscului de corupție de oportunitate. Astfel, prin extrapolarea legii lui Murphy putem afirma că dacă există o oportunitate de delapidare a mijloacelor întreprinderii, atunci această oportunitate va fi valorificată. În context, instituirea controlului intern are drept scop identificarea și managementul riscurilor de corupție și minimizarea, sau chiar eradicarea acestora (conform ISO 9001 managementul riscurilor a devenit elementul obligatoriu al standardului de calitate, iar riscul este definit drept un potențial obstacol în atingerea

obiectivelor³⁷). În conformitate cu bunele practici OCDE³⁸ pentru a crește eficiența și independența controlului intern, acesta trebuie subordonat consiliului întreprinderii și/sau Comisiei de Cenzori cu posibilitate de acces liber la președintele și membri consiliului în locul unei subordonări în exclusivitate Directorului așa cum este la zi (anexele nr 1 - 4).

Tabel Nr. 6 Analiza comparativă a instrumentelor de control inter și relevanța acestora pentru consiliile companiilor de stat.

Tipul mecanismului de control intern	Aria de acoperire	Caracter sporadic/permanent	Comentarii
Comisia de Cenzori	Auditul situațiilor financiare.	O dată pe an în cazul S.A. o dată pe semestru în cazul Î.S.	2/3 dintre întreprinderile de stat nu au create comisii de cenzori. În cazul S.A. Comisia de Cenzori raportează A.G.A.
Comitet de Audit	Un organism de interfață cu rol de monitorizare a activității controlului intern.	Mai frecvent decât C.C.	Subordonat A.G.A. în cazul S.A. Conform Legea Nr. 271 din 15-12-2017 privind auditul situațiilor financiare coroborată cu legea contabilității, acest mecanism de control se aplică Î.S. și S.A. mari și doar pentru S.A. în care cota statului depășește 50%.
Audit intern	Asigură triada: audit financiar, conformitate și managementul riscurilor	Permanent	Conform bunelor practici OCDE ³⁹ necesită a fi subordonat, sub aspect de raportare, membrilor consiliului.

Sursa: Elaborat de autor

Neasigurarea auditării situațiilor financiare vulnerabilizează și mai mult controlul exercitat de fondator. În lipsa auditului situațiilor financiare fondatorul devine un proprietar prost informat, incapabil să ia decizii argumentate. În conformitate cu prevederile legale⁴⁰, companiile de stat sunt obligate să efectueze, anual, auditul extern al situațiilor financiare (diferit pentru Î.M). Acest mecanism este prevăzut complementar auditului realizat de comisia de cenzori. Rapoartele de audit permit consiliului și fondatorului să acționeze ca un proprietar informat și activ asigurând o guvernare transparentă și responsabilă a companiilor de stat. În cazul în care auditul intern și mai cu seamă cel extern nu este efectuat sau este precar, crește riscul ca membrii consiliului și fondatorul să nu fie la curent cu gradul și natura obligațiilor financiare și veniturile întreprinderii

³⁷ Idem

³⁸ „OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises” 2015 Edition, OECD publishing, Paris <http://dx.doi.org/10.1787/9789264244160-en>, pag 75

³⁹ „OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises” 2015 Edition, OECD publishing, Paris <http://dx.doi.org/10.1787/9789264244160-en>, pag 75

⁴⁰ Articolul 11 al. (1) al legii nr 246 din 22.11.2017 și Articolul 88, al. (1) al legii Nr. 1134 din 02.04.1997.

precum și impactul pe care acestea îl pot avea asupra resurselor și performanței companiilor de stat, generând riscul de aprobare a unor decizii păguboase pentru întreprinderi și pentru stat ca proprietar. Problemele aferente unui gard redus de control au fost identificate și de către Banca Mondială⁴¹ și FMI⁴². În context, deși Î.S. CFM, are obligația de efectuare a auditului în conformitate cu standardele IFRS⁴³, în anul 2018 întreprinderea nu a făcut auditul situației financiare nici măcar în conformitate cu standardele SNC⁴⁴.

Carențe în administrarea achizițiilor la companiile de stat.

Achizițiile la companiile de stat comportă un risc sporit de delapidare a fondurilor publice. Dintre toate obstacolele de integritate la nivel de întreprindere, achizițiile sunt componenta care merită o atenție deosebită, or, majorarea nejustificată a costului contractelor de achiziții, procurarea de bunuri și servicii neesențiale activității întreprinderii, sau nerespectarea transparenței în procesul de achiziții ridică, considerabil, riscul de delapidare de fonduri publice. În context, merită menționată concluzia raportului de audit al Curții de Conturi realizat la Întreprinderea de Stat "Poșta Moldovei", pe parcursul anului 2020, prin care s-a constatat că cel puțin **39% din totalul achizițiilor** supuse auditului (cu o valoare totală de 59.5 mil lei) **au fost efectuate "cu nereguli"**⁴⁵. Și dacă în cazul achiziției de bunuri, materii, materiale, semifabricate etc, compania primește în schimb ceva tangibil care poate fi luat la evidență contabilă și care poate fi ulterior verificat, atunci în cazul contractelor de prestări servicii acest lucru este mult mai dificil de realizat crescând riscul de corupție. Deși în data de 10.06.2020 Guvernul a aprobat Regulamentul privind achiziționarea bunurilor, lucrărilor și serviciilor la întreprinderea de stat⁴⁶, managementul companiilor nu întotdeauna asigură respectarea prevederilor regulamentului.

Companiile de stat încearcă să evite organizarea achizițiilor publice prin semnarea acordurilor adiționale la contractele existente. Pentru evitarea organizării achizițiilor, organul executiv al companiilor de stat poate decide semnarea contractelor adiționale la contractele existente, ceea ce reprezintă un obstacol major de integritate. Astfel, pe parcursul anului 2020, pentru evitarea organizării unor achiziții noi și justificându-și decizia cu calitatea deficitară a documentației de proiect utilizate la organizarea licitațiilor pentru lucrările de reparație, Î.S. Administrația de Stat a Drumurilor a admis semnarea acordurilor adiționale de majorare a costurilor lucrărilor licitate. În consecință, pentru 15 drumuri, prin acorduri adiționale, valoarea contractelor a fost augmentată cu 29.9 mil. lei⁴⁷, iar semnarea altor 3 acorduri adiționale și contractelor noi, în valoare de 12.5 mil lei, suplimentar la 55.8 mil ale contractului de bază, nici măcar nu a contribuit la finalizarea cu succes și darea în exploatare a obiectelor. În privința a 13 drumuri publice naționale Î.S. Administrația de Stat a

⁴¹ The Republic of Moldova, Support to State Owned Enterprises Preliminary Diagnostics and Reform Assessment: Phase 1, WB, UK's Good Governance Fund, 2017, pag. XIII

⁴² Amgad. Hegazy, Navarro. Arturo. „The Nexus Between Public Enterprise Governance, Financial performance, and Macroeconomic Vulnerabilities: An Application to Moldova”, International Monetary Fund, March 4.2022

⁴³ Art.5 alin.(4) din Legea contabilității și raportării financiare nr.287 din 15.12.2017

⁴⁴ „Raportul auditului privind conformitatea gestionării resurselor financiare publice și a patrimoniului public de către Întreprinderea de Stat „Calea Ferată din Moldova” în anii 2018 – 2019” Anexă la Hotărârea Curții de Conturi nr 68 din 17 decembrie 2020, pag. 25

⁴⁵ „Raportul auditului conformității gestionării patrimoniului public de către Întreprinderea de Stat „Poșta Moldovei” în anul 2020” Anexă la Hotărârea Curții de Conturi nr 69 din 14 decembrie 2021, pag. 22

⁴⁶ HG Nr. 351 din 10.06.2020, Regulamentul privind achiziționarea bunurilor, lucrărilor și serviciilor la întreprinderea de stat.

⁴⁷ „Raportul auditului conformității privind gestionarea patrimoniului public de către întreprinderea de stat „Administrația de Stat a Drumurilor” în anul 2020” anexă la Hotărârea Curții de Conturi nr.58 din 26 noiembrie 2021, pag 27

Drumurilor a admis încheierea acordurilor adiționale în valoare de 601.9 mil lei din motiv că lucrările nu au fost realizate în termenele contractate, respectiv, a fost necesară stoparea și renegocierea perioadelor de executare a lucrărilor ⁴⁸.

Desfășurarea achizițiilor fără planificarea corespunzătoare a acestora sporește semnificativ riscul de corupție.

Întru realizarea obiectivului de creștere a transparenței și eficienței utilizării patrimoniului public Î.S. au obligația să aprobe, actualizeze și publice planurile anuale de achiziții⁴⁹. Mai mult, în conformitate cu planurile de achiziții, grupurile de lucru pentru achiziții sunt obligate să publice anunțuri de intenție menite să comunice eventualilor ofertanți potențiala cerere de bunuri și servicii astfel, contribuind la atomicitatea ofertei la momentul achiziției, garantând, într-un final, un cost mai mic de aprovizionare pentru întreprindere. Prin urmare, neinclusiunea în planul anual de achiziții a intenției companiei de stat, nepublicarea planului sau a anunțului de intenție, ridică riscul unei achiziții ineficiente pentru întreprindere precum și riscul de utilizare neregulamentară a resurselor financiare aprobate fapt ce poate afecta echilibrul bugetar al companiei de stat. Un exemplu de materializare a acestor riscuri a survenit în perioada 2018-2019 la CFM, când întreprinderea a achiziționat bunuri și servicii în valoare de 31.9 mil. lei fără includerea acestora în planul de achiziții și în devizul de venituri și cheltuieli⁵⁰. Prin neplanificarea achiziției, consiliul de administrație nu a avut posibilitatea să evalueze și să se expună cu referire la necesitatea și oportunitatea acesteia. De cealaltă parte, planul de achiziții se face public și servește, printre altele, și la informarea ofertei cu privire la necesarul de achiziții a companiei. Neinclusiunea în plan nu a permis pregătirea ofertanților pentru ca la momentul achiziției compania să beneficieze de mai multe oferte la prețuri competitive. Totodată, neinclusiunea achiziției nici în devizul de venituri și cheltuieli nu a permis consiliului să se asigure că achiziția nu pune în pericol echilibrul bugetar al întreprinderii. Deși regulamentul privind achiziționarea bunurilor lucrărilor și serviciilor la întreprinderea de stat nu se răsfrânge asupra S.A. totuși, obligația consiliului societății cu capital majoritar de stat de a asigura „programul de producție prin aplicarea principiului transparenței în procesul de efectuare a procedurilor de achiziții de bunuri lucrări și servicii”⁵¹ implică aplicare unor proceduri similare celor prevăzute pentru întreprinderile de stat.

Grupul de lucru pentru achiziții joacă un rol central în atenuarea riscului de corupție în domeniul achizițiilor companiilor de stat. În conformitate cu prevederile legale⁵², întreprinderile de stat sunt obligate să instituie grupuri de lucru pentru achiziții care sunt abilitate cu funcția de elaborare a programului anual de achiziții, de elaborare a anunțurilor de participare la procedurile de achiziții, de inițiere și desfășurare a procedurii de achiziții, de asigurare a transparenței și participării largi la procedura de achiziții, de evaluare a ofertelor depuse, de luare a deciziei de atribuire a contractului de achiziții, monitorizarea executării conforme a contractelor de achiziții, ținerea evidenței tuturor documentelor aferente procesului de achiziții etc. În context, un obstacol major de integritate la nivel de întreprindere îl reprezintă și semnarea contractelor de achiziții sau a acordurilor adiționale în lipsa deciziei grupului de lucru pentru achiziții. Astfel, pe parcursul anului 2020, Î.S. "Administrația

⁴⁸ Idem.

⁴⁹ Hotărârea Guvernului nr 351 din 10.06.2020

⁵⁰ „Raportul auditului privind conformitatea gestionării resurselor financiare publice și a patrimoniului public de către Întreprinderea de Stat „Calea Ferată din Moldova” în anii 2018 – 2019” Anexă la Hotărârea Curții de Conturi nr 68 din 17 decembrie 2020, pag. 23

⁵¹ Art. 64 al (3) din legea nr. 1134 din 02.04.1997 privind societățile pe acțiuni.

⁵² HG nr 351 din 10.06.2020 și Legea privind achizițiile publice nr.131 din 03.07.2015 în cazul Î.S. ASD

de Stat a Drumurilor” a admis efectuarea lucrărilor suplimentare de reparație a drumurilor publice în lipsa deciziei grupului de lucru pentru achiziții în valoare de 8.3 mil lei.

Administrarea ineficientă a patrimoniului public gestionat.

Comaniile de stat admit un management iresponsabil al clădirilor terenurilor și altor mijloace fixe gestionate.

Una dintre extremele administrării ineficiente ține de necunoașterea stării reale și a existenței fizice a patrimoniului gestionat. O bună parte din bunurile proprietate publică, precum și dreptul de proprietate asupra lor, nu sunt încă inventariate și respectiv înregistrate în Registrul bunurilor imobile⁵³. Anual de către entitățile responsabile sunt identificate mii de bunuri imobile noi, din care majoritatea nu se reușește a fi înregistrată în mod adecvat⁵⁴. Conform rezultatelor inventarierii efectuate doar în Regiunea de dezvoltare Nord implementate de ASP în cadrul proiectului „Înregistrarea și evaluarea funciară”, în gestiunea companiilor de stat au fost identificate cu 5686 bunuri imobile mai mult decât erau înregistrate în Registrul Patrimoniului Public⁵⁵. Auditul Curții de Conturi a efectuat la Întreprinderea de Stat Poșta Moldovei a depistat neînregistrarea în evidența contabilă a 43 de loturi de teren cu o valoare cadastrală totală de 2.3 mil lei și a 16 clădiri cu o valoare cadastrală de 1,5 mil. lei precum și a 7 clădiri cu costul de intrare de 1.3 mil lei⁵⁶. Imobilele neînregistrate în evidența contabilă nici nu pot fi date în locațiune, pentru acestea nefiind calculate sau achitate impozitele imobiliare și funciare aferente astfel fiind prejudiciat interesul public. Gradul redus de dare în locațiune a activelor neutilizate, a imobilelor sau terenurilor gestionate determină ratarea de către stat a unor încasări semnificative. Doar la CFM, în perioada 2018-2019, au fost raportate cca 47307,58 m2 de spații libere, neutilizate de întreprindere, iar aprobarea cu întârziere a 45 acorduri adiționale la contractele de locațiune pe parcursul aceleiași perioade a dus la ratarea a 3,9 mil lei⁵⁷.

Nerespectarea regulamentului privind casarea bunurilor uzate raportate la mijloace fixe augmentează riscul de corupție în cadrul companiilor de stat. Casarea mijloacelor fixe în lipsa deciziei consiliului și fără reflectarea în evidență a bunurilor utile obținute în rezultatul casării reprezintă principalele neconformități admise de companiile de stat. Astfel, doar în perioada 2018-2019, Î.S. CFM a înstrăinat roți și alte active circulante ce conțin metale feroase, fără decizia de casare a consiliului și a fondatorului, și fără evaluarea impactului casării asupra capacității de afaceri a companiei, în sumă totală de 168 mil. lei. În consecință, a fost generat un risc sporit de „neasigurare a integrității și folosirii conforme a bunurilor materiale ale întreprinderii”⁵⁸.

⁵³ „Raportul alternativ de monitorizare a implementării planului sectorial anticorupție în domeniul administrării și deetatăzării proprietății publice”, PNUD, Chisinau 2020, pag. 6.

⁵⁴ „Raportul alternativ de monitorizare a implementării planului sectorial anticorupție în domeniul administrării și deetatăzării proprietății publice”, PNUD, Chisinau 2020, pag. 6.

⁵⁵ „Raportul alternativ de monitorizare a implementării planului sectorial anticorupție în domeniul administrării și deetatăzării proprietății publice”, PNUD, Chisinau 2020, pag. 14.

⁵⁶ „Raportul auditului conformității gestionării patrimoniului public de către Întreprinderea de Stat „Poșta Moldovei” în anul 2020” Anexă la Hotărârea Curții de Conturi nr 69 din 14 decembrie 2021, pag. 25

⁵⁷ „Raportul auditului privind conformitatea gestionării resurselor financiare publice și a patrimoniului public de către Întreprinderea de Stat „Calea Ferată din Moldova” în anii 2018 – 2019” Anexă la Hotărârea Curții de Conturi nr 68 din 17 decembrie 2020, pag. 16

⁵⁸ „Raportul auditului privind conformitatea gestionării resurselor financiare publice și a patrimoniului public de către Întreprinderea de Stat „Calea Ferată din Moldova” în anii 2018 – 2019” Anexă la Hotărârea Curții de Conturi nr 68 din 17 decembrie 2020, pag. 17

Nivelul înalt de tolerare a creanțelor compromise ridică riscul erodării capitalului propriu al companiilor de stat. În conformitate cu raportul auditului CFM pentru anul 2019⁵⁹ creanțele comerciale cu o vechime mai mare de 1 an reprezentau 70.3 mil lei, iar datoriile comerciale reprezentau 239 mil lei. Neconstituirea provizioanelor pentru acoperirea riscurilor generate de datoriile cu termen expirat și neimplementarea recomandărilor de remediere⁶⁰ pentru evitarea suplinirii creanțelor compromise prejudiciază interesele întreprinderii și ale statului în calitate de proprietar. În consecință, în timp ce compania de stat se împrumută pentru a face față obligațiilor sale curente, aceasta, indirect, creditează agenții economici privați. Astfel, deși cu creanțe cu termen expirat de peste 70 mil lei, în 2018 CFM a suportat cheltuieli privind achitarea dobânzilor aferente creditelor în sumă de 10,6 mil lei, iar în 2019 în sumă de 12,1 mil. lei⁶¹.

Penalitățile de întârziere cresc cheltuielile întreprinderii sporind riscul de delapidare de fonduri, iar majorarea datoriilor scade valoarea și atractivitatea companiei de stat în eventualitatea unei privatizări. Un alt obstacol de integritate la nivel de întreprindere este și neonorarea conformă a angajamentelor asumate. Contractele de achiziții conțin penalități pentru neonorarea în termen a angajamentelor asumate. Deși cuantumul acestor penalități reprezintă un potențial obstacol de integritate distinct, neonorarea în termen a obligațiilor contractuale reprezintă declanșatorul propriu-zis al cheltuielilor aferente plății penalităților. În consecință, neonorarea angajamentelor asumate și achitarea ulterioară a penalităților de întârziere cresc cheltuielile operaționale ale întreprinderii cu potențial de dezechilibrare a raportului dintre venituri și cheltuieli, ceea ce sporește riscul de delapidare conștientă de fonduri publice prin intermediul companiilor de stat. Astfel, în perioada 2018-2019, doar la CFM penalitățile și majorările de întârziere aplicate întreprinderii, s-au ridicat la suma de 10.5 mil lei⁶², iar în contextul unei performanțe foarte reduse, penalitățile majorează considerabil datoriile întreprinderii. De cealaltă parte, majorarea datoriilor reprezintă o modalitate clasică de diminuare a valorii de piață a companiilor de stat în contextul unei eventuale privatizări. Un exemplu notoriu în acest sens este cazul Air Moldova, care fiind listată cu preținse datorii în valoare de aproximativ 1.2 miliarde lei a fost privatizată contra modestei sume de 50 milioane lei⁶³.

Managementul contabil defectuos.

Managementul contabil eronat denaturează imaginea reală a întreprinderii și pune în pericol performanța gestionării acesteia nepermițând statului să acționeze ca un proprietar informat. Informația contabilă incompletă sau eronată nu permite formarea unei imagini obiective asupra întreprinderii și eficienței gestionării patrimoniului acesteia. Manipulările contabile prin subestimarea activelor și supraestimarea pasivelor pot fi utilizate pentru a reduce valoarea de piață a companiilor de stat fapt ce permite privatizarea acestora la prețuri derizorii. Reprezentarea exagerată a veniturilor poate genera riscul de calculare neîntemeiată a primelor și premiilor pentru conducerea întreprinderii. Printre carențele la nivelul managementului contabil ce pot denatura

⁵⁹ „Raportul suplimentar cu privire la auditul situațiilor financiare ale Î.S. Calea Ferată din Moldova întocmite conform Standardelor Internaționale de Raportare la 31.12.2019”, Moore Stephens KSC, Chisinau 2021, pag.8

⁶⁰ „Raportul auditului privind conformitatea gestionării resurselor financiare publice și a patrimoniului public de către Întreprinderea de Stat „Calea Ferată din Moldova” în anii 2018 – 2019” Anexă la Hotărârea Curții de Conturi nr 68 din 17 decembrie 2020, pag. 35

⁶¹ „Raportul auditului privind conformitatea gestionării resurselor financiare publice și a patrimoniului public de către Întreprinderea de Stat „Calea Ferată din Moldova” în anii 2018 – 2019” Anexă la Hotărârea Curții de Conturi nr 68 din 17 decembrie 2020, pag. 53

⁶² Idem, pag 21.

⁶³ <http://www.app.gov.md/comunicat-de-presa-3-1530>

imaginea companiei de stat se numără: depășirea normelor de constituire a capitalului de rezervă, neincluderea în evidența contabilă a imobilelor și terenurilor primite în gestiune, ignorarea valorii mărcii comerciale, supraestimarea datoriilor prin includerea datoriilor neidentificate etc. Astfel, marca comercială "Poșta Moldovei" și "Curier Rapid" precum și logoul aferent acestora nu au fost înregistrate în evidența contabilă decât după desfășurarea misiunii de audit a Curții de Conturi⁶⁴. În cazul CFM managementul contabil defectuos viza și evidența eronată a datoriilor întreprinderii de stat. Astfel, din cei 239.7 mil lei care reprezentau totalul datoriilor CFM la data de 31 decembrie 2019, pentru 84.1 mil lei nu s-a reușit obținerea informației care să confirme aceste datorii. Iar întocmirea de o manieră superficială a actelor de predare-primire în locațiune, fără indicarea datelor aferente stării bunurilor, costului de intrare, valorii contabile și uzurii/amortizării etc au generat dispute nesoluționate și creanțe compromise în valoare totală de 19.9 mil. lei⁶⁵.

Plata primelor și premiilor administratorului și/sau membrilor consiliului pentru o performanță derizorie.

Plata nejustificată a primelor reprezintă unul dintre costurile directe ale managementului defectuos⁶⁶. În urma controalelor efectuate de Inspekția Financiară pe parcursul anului 2021 la întreprinderile de stat și societățile comerciale cu capital de stat, aceasta a identificat mai multe încălcări ce țin de efectuarea decontărilor cu personalul. Printre cele mai frecvente se numărau: calcularea și achitarea salariilor majorate conducătorilor entităților în lipsa deciziei organului ierarhic superior; calcularea și achitarea membrilor consiliilor de administrație a indemnizațiilor lunare în lipsa exercitării funcțiilor atribuite, precum și a unor plăți salariale suplimentar la indemnizațiile lunare achitate; cumularea, de către personalul cu funcții de conducere, a unor funcții de execuție în cadrul orelor de program; calcularea și achitarea plăților salariale în mărime dublă pentru zilele de sărbători nelucrătoare⁶⁷. În aceste circumstanțe statul, în calitate de proprietar, a suportat costuri de administrare nejustificate fapt ce a prejudiciat interesul public. În context, se poate face referință la speța fostului director al Î.S. „Moldelectrica”, Ghenadie Dimov, care în 2020, în mare parte grație premiilor și sporurilor, ridica un salariu lunar în medie de 76 mii lei, în contextul în care compania a înregistrat pierderi de peste 7 milioane lei⁶⁸. Este de menționat aici că în conformitate cu prevederile legii cu privire la întreprinderile de stat, Consiliul de administrație are competențe de aprobare a deciziei „privind plafonul concret al salariului administratorului întreprinderii de stat, pasibil limitării pentru anul în curs”⁶⁹. Conform aceleiași prevederi legale, Comisia de Cenzori în raportul său reflectă și „evaluarea rezultatelor economico-financiare ale întreprinderii de stat/municipale prin prisma evoluției indicatorilor principali (profitul net, venitul din vânzări și alți indicatori ce țin de condițiile de activitate concrete ale întreprinderii respective) în raport cu perioada

⁶⁴ „Raportul auditului conformității gestionării patrimoniului public de către Întreprinderea de Stat „Poșta Moldovei” în anul 2020” Anexă la Hotărârea Curții de Conturi nr 69 din 14 decembrie 2021, pag. 27

⁶⁵ „Raportul auditului privind conformitatea gestionării resurselor financiare publice și a patrimoniului public de către Întreprinderea de Stat „Calea Ferată din Moldova” în anii 2018 – 2019” Anexă la Hotărârea Curții de Conturi nr 68 din 17 decembrie 2020, pag. 16

⁶⁶ <https://tv8.md/2021/14/06/video-top-10-cei-mai-platiti-sefi-de-intreprinderi-de-stat-cum-sa-aduni-un-milion-din-premii-si-sporuri-la-salariu/157042>

⁶⁷ Raportul inspekției financiare "Privind rezultatele activității de inspekcare realizate de către Inspekția Financiară pe parcursul anului 2021" https://if.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport_privind_rezultatele_activitatii_de_inspectare_realizate_de_catre_inspectia_financiar_pe_parcursul_anului_2021.pdf, pag 9

⁶⁸ <https://tv8.md/2021/14/06/video-top-10-cei-mai-platiti-sefi-de-intreprinderi-de-stat-cum-sa-aduni-un-milion-din-premii-si-sporuri-la-salariu/157042>

⁶⁹ Art. 8) al. (7), litera p) din legea nr. 246 din 22.11.2017

corespunzătoare a anului precedent, în vederea stabilirii de către consiliul de administrație a plafonului concret al salariului conducătorului, pasibil limitării, pentru anul în curs”⁷⁰.

Angajarea personalului companiilor de stat fără organizarea concursurilor publice

Angajarea personalului peste limita nevoilor operaționale, sau prin proceduri netransparente ridică riscul prejudicierii intereselor întreprinderii. Angajarea personalului pe alte criterii decât cele de profesionalism afectează performanța întreprinderii amplificând riscul de corupție. În lipsa unei politici clare de angajare și promovare a personalului, și a unui mecanism de control al afilierii angajaților la conducerea întreprinderii sau afilierii la persoanele expuse politic, companiile de stat devin vulnerabile la angajări pe alte criterii decât cele de profesionalism. Raportul de monitorizare a transparenței activității întreprinderilor administrate de stat relevă că 85% dintre companiile de stat care au făcut obiectul studiului nu au angajat personalul prin concurs⁷¹.

Nivelul redus de transparență

În scopul monitorizării transparenței companiilor de stat, în cadrul proiectului „Democrația, independența și transparența instituțiilor publice-cheie din Moldova” este evaluată și monitorizată transparența a 60 de companii de stat⁷². Din maxim 95 de puncte alocate criteriului de transparență conform metodologiei, companiile de stat înregistrează o transparență medie de 26.3% (pe o scală de la A+ la F acest nivel de transparență reprezintă „D-”). Cele mai transparente companii de stat sunt Moldelectrica cu 58%, Î.S. MoldATSA cu 58% și S.A. Energocom cu 56%. Studiile aferente transparenței sectorului companiilor de stat⁷³ scot în evidență lipsa de transparență în procesul de promovare și desemnare a membrilor C.A., carențe în îndeplinirea obligațiilor de dezvăluire a informației atât la nivelul de întreprindere cât și la nivel de fondator, sincronizarea remaniierilor în consilii și organul executiv al companiilor de stat cu schimbarea guvernării, lipsa de transparență și finalitate în dosarele penale intentate în privința faptelor de corupție identificate în sectorul companiilor de stat etc.

⁷⁰ Art. 10 al. (12), litera b) legea nr. 246 din 22.11.2017

⁷¹ „Transparența Activității Întreprinderilor Administrate de Stat: Raport de Monitorizare” Transparency International Moldova, 2021, pag. 23

⁷² <http://www.companies.viitorul.org/rankings/rT.R,iT.T,iT.F.01,iT.F.02,iT.F.03,iT.F.04,iT.F.05,iT.F.06/MD-0/2021/rT.R,desc,1-100>

⁷³ „Transparența activității întreprinderilor administrate de sta : raport de monitorizare”, Transparency International-Moldova, 2021. Pag 31-39

Concluzii

Practicile internaționale analizate confruntate cu realitățile autohtone în administrarea și deetatzarea patrimoniului public impun formularea următoarelor concluzii:

1. **Deși cu o pondere în scădere, companiile de stat continuă să ocupe un loc important în economia Republicii Moldova**, iar calitatea administrării acestora determină nu doar costul bunurilor produse sau calitatea serviciilor prestate, ci poate genera și un semnificativ risc macroeconomic, în special în contextul noilor realități.
2. **Eficiența redusă a companiilor de stat și calitatea austeră a bunurilor și serviciilor prestate reprezintă indicatorii finali, agregați ai calității administrării patrimoniului public.** În contextul în care companiile de stat generează pierderi, iar statul nu întreprinde măsuri de asanare, devin legitime supozițiile societății cu privire la utilizarea companiilor de stat pentru sifonarea mijloacelor publice.
3. **Riscurile de corupție sunt inerente companiilor de stat** - constatare confirmată și de practica internațională. Cu toate acestea, riscul de corupție e mai mare pentru companiile de stat care au și rolul de implementare a politicilor publice.
4. **Riscurile de corupție se materializează atunci când există obstacole de integritate** atât la nivel de stat cât și la nivel de întreprindere. Obstacolele de integritate la nivel de stat creează cadrul favorabil riscurilor de corupție, în timp ce obstacolele de integritate la nivel de întreprindere contribuie direct la materializarea faptelor de corupție.
5. **Principalii factori de risc și obstacole de integritate la nivel de stat includ: lipsa unei politici care ar explica raționamentele de proprietate ale statului și mandatul companiilor de stat, constrângerile la nivel de consilii, suprapunerea rolurilor și conflictul de interese** dintre rolul statului de elaborare a politicilor și cel de administrare a proprietății publice, standarde joase de guvernare corporativă precum și capacități instituționale foarte limitate ale APP.
6. **Obstacolele de integritate la nivel de întreprindere țin de nerespectarea cadrului legal și a deciziilor organelor de conducere** care comunică obiectivele generale și cele specifice ale politicii de proprietate.
7. **Controlul intern fragil și nivelul redus de transparență sunt obstacolele de integritate care necesită a fi eradicate cu prioritate.** În timp ce controlul intern capacitează consiliul de administrație, transparența facilitează controlul din partea publicului larg asupra guvernării corporative a companiei de stat. În lipsa unui control robust, cresc dramatic riscurile de corupție inclusiv riscul de corupție de oportunitate. Controlul intern realizat prin intermediul serviciului de audit și control intern, reprezintă singurele instrumente de control permanent și în timp util de care dispune consiliul pentru formarea bazei necesare pentru fundamentarea deciziilor.

Recomandări

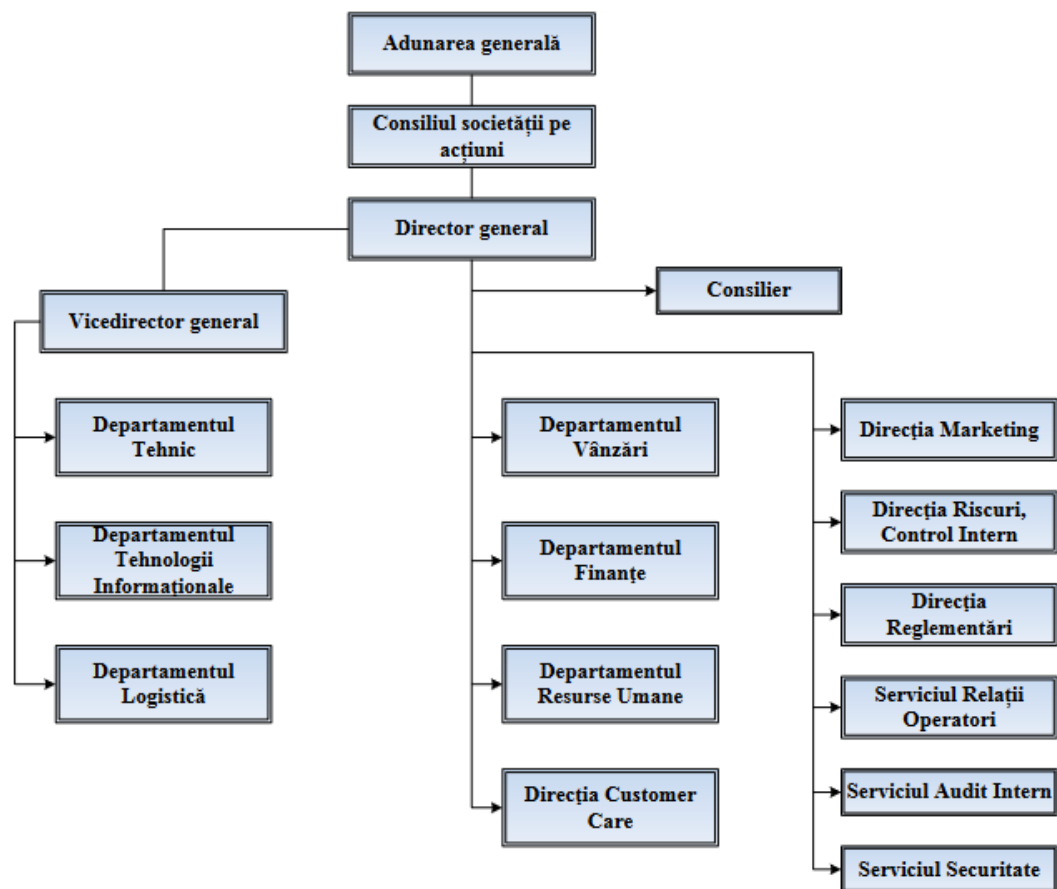
În baza concluziilor formulate venim cu următoarele recomandări:

1. **Instituirea unei abordări ex ante în analiza riscurilor de corupție în cadrul companiilor de stat prin prisma identificării și eradicării obstacolelor de integritate.** Factorii de risc identificați în acest document reprezintă adevărate obstacole în asigurarea integrității atât la nivel de stat cât și la nivel de întreprindere. Analiza riscurilor de corupție prin prisma modelului clasic este o abordare ex post, reactivă, care are drept scop **introducerea mecanismelor** cu potențial de reduce a probabilității de materializarea a faptelor de corupție. Eliminarea obstacolelor de integritate se focusează pe **eliminarea constrângerilor** de integritate atât la nivel de stat cât și la nivel de întreprindere. Relația de antiteză dintre corupție și integritate permite atacarea fenomenului de corupție de o manieră pozitivă și proactivă prin prisma țintirii integrității la nivel de stat și la nivel de companie de stat. Această schimbare de paradigmă poate contribui la o mai mare presiune din partea publicului larg și a societății civile pentru schimbarea statu quo-ului.
2. **Eliminarea obstacolelor de integritate la nivel de stat prin aprobarea politicii de proprietate a statului** cu reflectarea raționamentelor de proprietate și delimitarea clară, fără suprapuneri, a rolului tuturor părților implicate.
3. **Îmbunătățirea guvernancei corporative** prin instituirea unor criterii transparente pentru selecția membrilor consiliilor, bazate pe competențe și integritate, nominalizarea membrilor independenți, subordonarea de raportare a controlului intern către consiliul de administrație, depolitizarea și responsabilizarea consiliilor.
4. **Consolidarea capacităților instituționale ale APP** pentru o mai bună evidență, administrare și control al gestiunii patrimoniului public în vederea unei administrări și deetimizări cu valoare adăugată pentru societate.
5. **Instituirea unor sancțiuni pentru factorii de decizie responsabili de neasigurarea transparenței și dezvăluirea informației.** Statul, Consiliul și administrația companiilor de stat trebuie să adopte standarde înalte de transparență și divulgare a informației în vederea asigurării controlului public asupra activității companiilor de stat. Subsidiar, toți actorii implicați în procesul de administrare și deetimizare a companiilor de stat trebuie să manifeste maximă deschidere față de reprezentanții societății civile și mass media și să suporte consecințe pentru nerealizarea acestui deziderat.
6. **Investigațiile jurnalistice pot viza, cu predilecție, companiile cu un grad redus de transparență,** care nu au publicate planurile de achiziții, rapoartele de audit a situației financiare, statele de personal, organigrama, regulamentul consiliului și cel al comisiei de cenzori, rapoartele comisiei de cenzori, raportul consiliului, raportul organului executiv, regulamentul privind identificarea și atenuarea riscurilor de corupție etc.
7. **Focusare atenției pe acordurile adiționale la contractele de achiziții ale companiilor de stat, a listei agenților economici în raport cu care companiile de stat înregistrează creanțe compromise sau față de care au datorii în proporții deosebit de mari, precum și entitățile cu care sunt semnate contractele de prestări servicii reprezintă doar câteva dintre potențialele piste de identificare a riscurilor de corupție** în cadrul companiilor de stat. Investigarea acestor piste pot scoate la iveală fapte de corupție și delapidări de fonduri publice descurajând perpetuarea cazurilor similare pe viitor.

Anexe

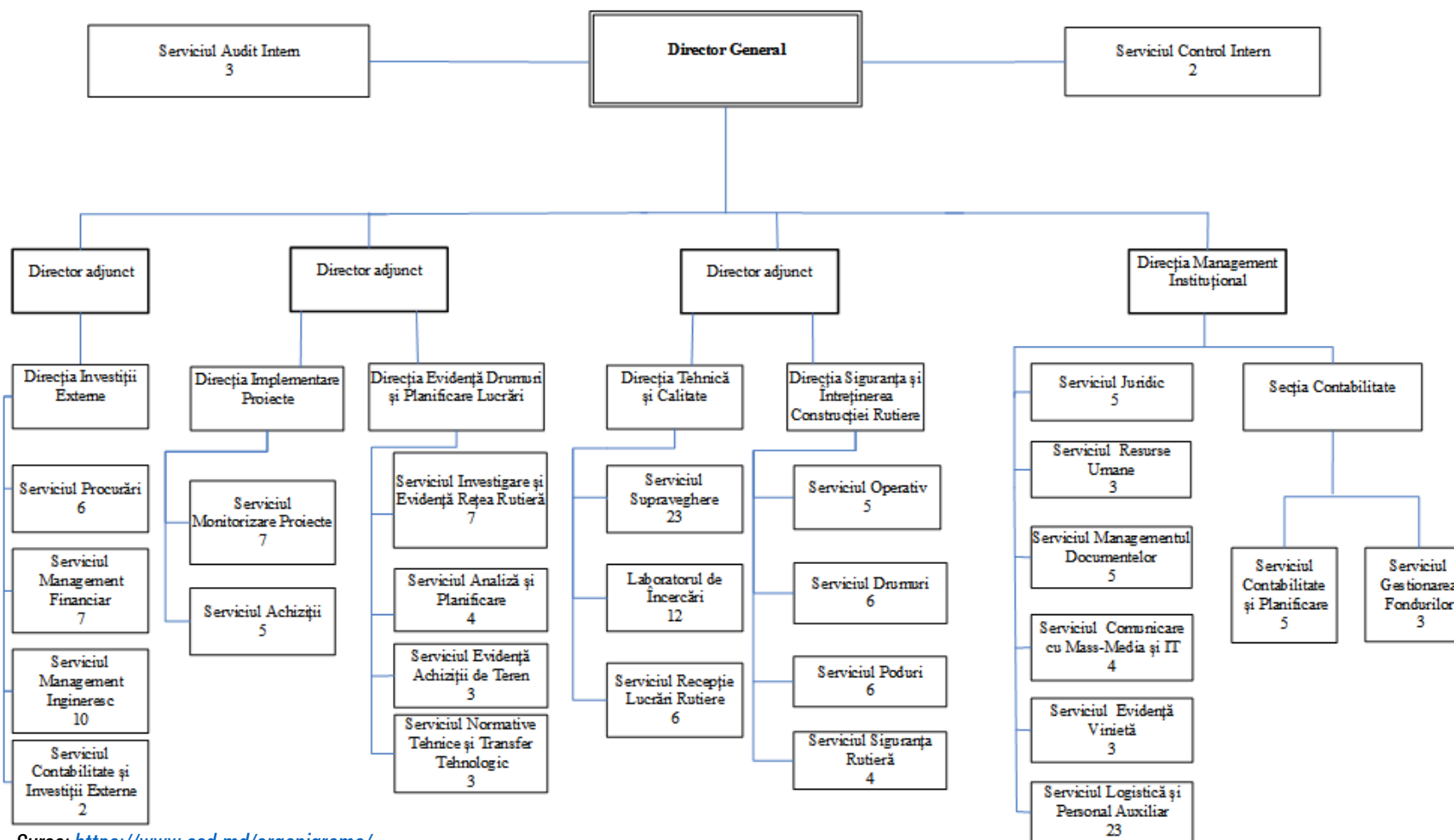
Anexa nr.1.

Organigrama S.A. Moldtelecom



Sursa: https://moldtelecom.md/files/Organigrama%20MTC_01%2001%202019.pdf

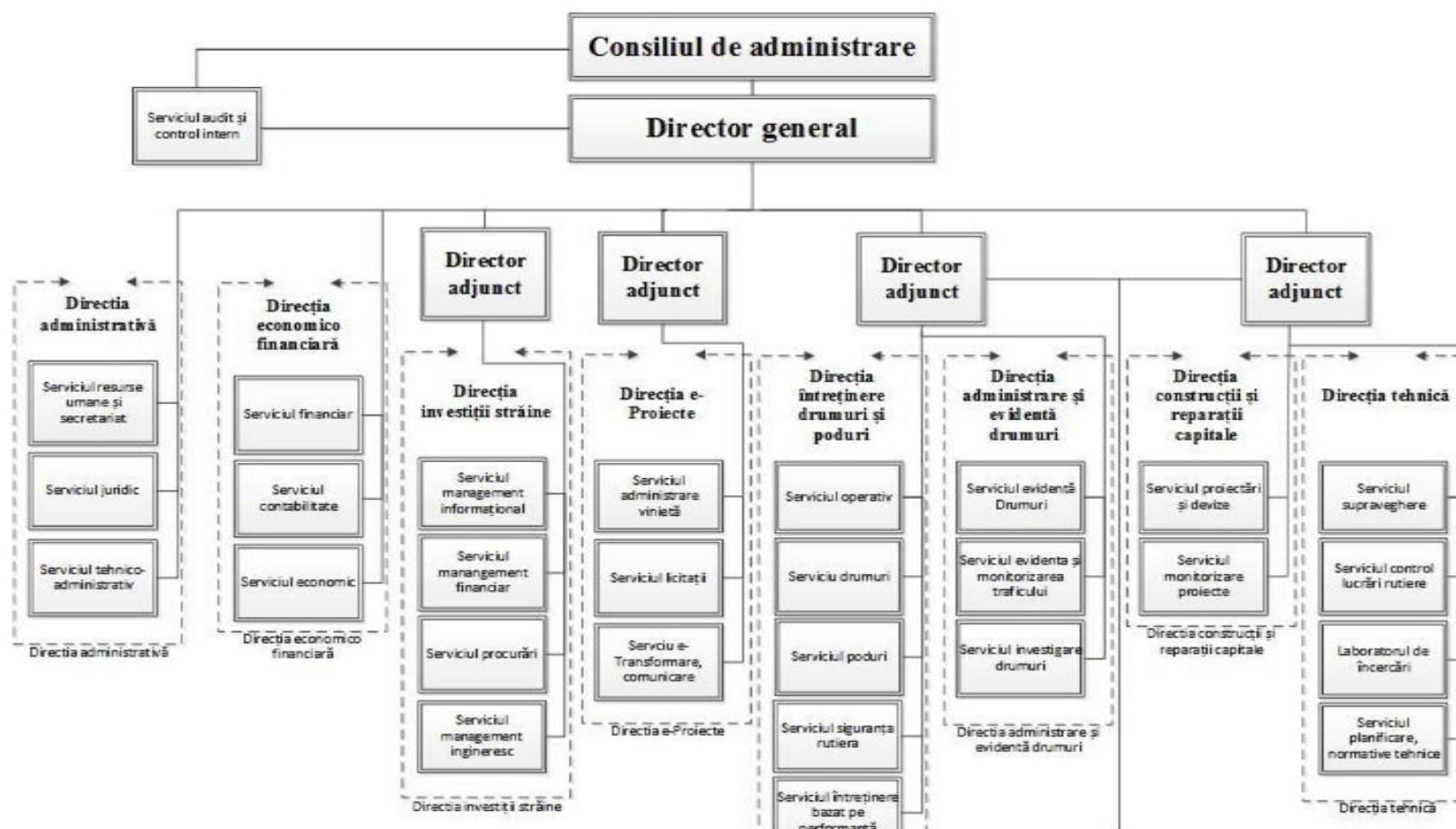
Anexa nr.2.
Organigrama Î.S. ASD



Sursa: <https://www.asd.md/organigrama/>

Anexa nr.3.

Organigrama Î.S. ASD valabilă până în data de 25.10.2021.



Sursa: <https://anticoruptie.md/ro/investigatii/integritate/sefii-de-la-administratia-drumurilor-continua-sa-si-puna-fatis-neamurile-in-functiile-cheie>

Anexa nr 4.

Organigrama Companiei Naționale de Administrare a Infrastructurii Rutiere România.

COMPANIA NAȚIONALĂ DE ADMINISTRARE A INFRASTRUCTURII RUTIERE S.A.
NR. TOTAL DE POSTURI 887

HOTĂRÂREA A G.E.A. NR. 24 DIN 10.12.2020

APROBAT,
PREȘEDINTE

[Signature]

