

Riscurile de corupție în domeniul controalelor de stat și reglementării activității de întreprinzător

Grigore VIERU
grigore@expert-grup.org

1. Fenomenul corupției în Moldova și cum afectează acesta mediul de afaceri

Corupția stagnează dezvoltarea țării

Corupția în Republica Moldova rămâne în continuare una dintre principalele fenomene ce stagnează dezvoltarea țării. Totodată, prevenirea și combaterea acesteia s-a regăsit dintotdeauna în programele de guvernare ca fiind prioritară în vederea realizării reformelor economice, politice și sociale.



Sporirea gradului de conștientizare în societate

Nivelul corupției în țara noastră a înregistrat o scădere în ultimii doi ani. Deși, este vorba de o diminuare nesemnificativă, tendința este pozitivă, iar pentru a menține și spori ritmul, mecanismele de combatere a corupției trebuie aplicate pe deplin. Cel mai important însă, este creșterea gradului de conștientizare în societate a faptului că, corupția este distrugătoare și trage după sine consecințe grave.

Republica Moldova și-a îmbunătățit Indicile de Percepție a Corupției

În 2021 Republica Moldova și-a îmbunătățit [Indicele de Percepție a Corupției](#) (IPC) cu două puncte (36/100) față de anul precedent. Astfel, țara noastră s-a clasat pe locul 105 (de la 115 în 2020) din 180 de țări, revenind astfel la situația din 2012 privind scorul IPC.

EASTERN AND CENTRAL EUROPE

MOLDOVA

Score

36/100 [What does the CPI score mean?](#)

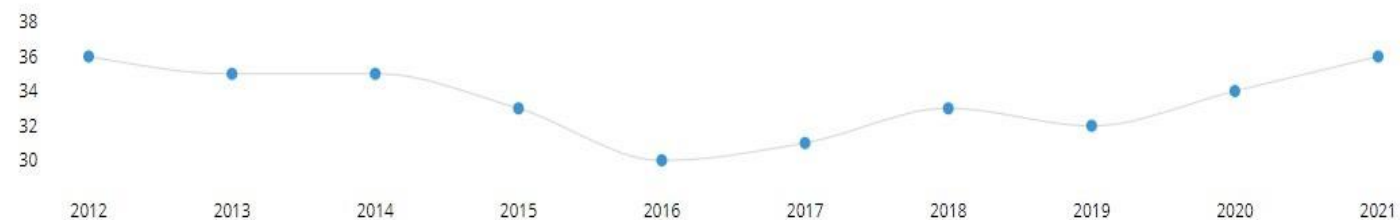
Rank

105/180

Score change

↑ +2 since 2020

Score changes 2012 - 2021



Evoluția IPC în R. Moldova în perioada 2012-2021. Sursa: International Transparency.

2. Riscuri de corupție în procesul de reglementare și control a activității de întreprinzător

Riscuri de corupție

Risc sporit de corupție se întâlnește la:

- **obținerea unor acte permissive** (sănătate publică, siguranța alimentelor, construcții, transporturi);
- **la efectuarea controalelor de stat asupra activității de întreprinzător;**

În toate aceste exemple, mita fie este cerută sau propusă în cazul depistării unor încălcări sau pentru a evita Legea. Aceste domenii pun presiune pe mediul de afaceri și sunt un „sol fertil” pentru perpetuarea corupției. Ele necesită o atenție mai mare din partea autorităților și societății civile.

Actelele permissive

Acte permissive: Risc de corupție

- **La solicitarea actelor permissive direct la instituția emitentă;**
- **Emiterea actului permisiv în urma controlul de stat.**

Un prim factor care predispune la acte de corupție, sunt cazurile în care antreprenorul interacționează direct cu instituțiile statului în vederea obținerii actelor permissive (licență, autorizație, permis, certificat, aviz ș.a.).

Elemente de corupție la eliberarea actelor permise în domeniul sănătății publice

Raportul CNA privind rezultatele evaluării integrității instituționale în cadrul ANSP, arată că, printre cele mai grave abateri depistate se numără:

- eliberarea autorizațiilor sanitare pentru încăperi care nu corespund normelor sanitare;
- crearea de impedimente la obținerea documentelor sanitare necesare funcționării unor obiective;
- eliberarea abuzivă a unor acte permise ce țin de competența ANSA;
- eliberarea abuzivă de avize sanitare în lipsa unui cadru de reglementare permisiv;
- eliberarea excesivă sau arbitrară a autorizațiilor sanitare pe domenii și activități care nu sunt reglementate.

Elemente de corupție la eliberarea actelor permissive în domeniul siguranței alimentelor

Cazuri de corupție la eliberarea actelor permissive au fost reflectate de CNA și în Raportul privind rezultatele evaluării integrității instituționale efectuate la ANSA:

- Situații de eliberare a Certificatului de înregistrare oficială pentru siguranța alimentelor urmare efectuării controlului la fața locului. Aici, funcționarul s-a obligat să urgenteze eliberarea Autorizației sanitare de funcționare în baza unei scheme tehnologice a spațiului comercial ce nu corespundea cerințelor;
- Cazuri de eliberare a autorizației sanitar-veterinare de funcționare a automobilului specializat pentru transportarea mezelurilor. Anterior, inspectorul a invocat anumite nereguli și necesitatea înlăturării lor;
- Obținerea dreptului la export și înregistrarea în registrul exportatorilor. Astfel, în procesul de definitivare a setului de acte agentul public a făcut aluzie că actele prezentate și loturile de teren indicate în contracte nu vor fi verificate pentru perceperea unei sume de bani.

Elemente de corupție la eliberarea actelor permise în construcții

Dintre toți parametrii clasamentului Doing Business elaborat de către Banca Mondială, Moldova are cea mai proastă poziționare la capitolul actelor permise în construcții (locul 156 din 190 de țări). Obținerea autorizației de construcții în Republica Moldova durează de două mai mult decât în Europa Centrală și de Est și presupune de două ori mai multe proceduri decât în țările membre OCDE. Prin urmare, aceste date impun analiza detaliată a sectorului respectiv din perspectiva riscurilor de corupție.

Vulnerabilitățile de corupție din domeniul actelor permissive din construcții confirmate de CNA

Evoluția ascendentă a domeniului construcțiilor, impune necesitatea reglementării stricte a acestuia, prin prisma strategiilor clare și transparente de dezvoltare, iar evitarea normelor sau chiar opunerea în sensul reglementării, ar putea dezvolta ipoteza prezenței factorului coruptibil.

- Funcționarii publici cu putere de decizie prezintă riscuri de comitere a actelor de corupție. Aceasta se explică prin prezența cazurilor în care aceștia nu întreprind acțiunile necesare și tolerează construcțiile ilegale sau realizate cu abateri de la prevederile legale;
- Nu se întreprind măsuri suficiente în cazurile de ocupare ilegală a terenurilor pe care de regulă sunt edificate construcții neautorizate;
- Sunt încetate procesele contravenționale întocmite pe cazurile de construcții ilegale de către instanțele de judecată și neaplicarea demolării lor.

În final se reușește legalizarea, darea în exploatare și utilizarea acestora, deși au fost construite ilegal sau cu abateri de la normele legale.

Încălări în procesul de eliberare a actelor permissive privind domeniul construcțiilor, depistate de CC

- Admitea proiectării construcțiilor pe terenurile municipale;
- Eliberarea documentelor permissive în baza unor contracte expirate de arendă a terenului;
- Eliberarea autorizațiilor de construire cu încălcarea regimului arhitectural-urbanistic, inclusiv în lipsa contractelor privind supravegherea de autor, cu încălcarea procentului de ocupare a terenului prevăzut în certificatul de urbanism, precum și în lipsa extraselor din documentația de proiect;
- Eliberarea autorizațiilor de construire în baza unor certificate de urbanism de proiectare expirate;
- Lipsa avizelor de verificare a documentației de proiect;
- Procesul de eliberare a actelor permissive este însoțit și de vulnerabilități de ordin legal, care oferă posibilitatea autorizării lucrărilor de construcție, chiar dacă acestea puteau fi demarate cu abateri.

Aspecte de corupție în transporturi și abateri normative

Problema se concentrează asupra autorizațiilor multilaterale CEMT. Acestea sunt eliberate în vederea facilitării transporturilor auto internaționale de mărfuri și utilizării mai eficiente a autovehiculelor. Autorizațiile sunt atribuite Republicii Moldova anual, potrivit deciziei secretariatului Conferinței Europene a Miniștrilor de Transport.

Autorizațiile multilaterale CEMT sunt eliberate operatorilor de transport rutieri care efectuează curse internaționale de mărfuri pe teritoriul țărilor membre ale CEMT, cu unități de transport cu masa totală maximă de peste 12 tone și care corespund normelor tehnice și de siguranță pentru categoriile de clasificare corespunzătoare categoriei de CEMT respective.

Aspecte de corupție în transporturi și abateri normative

În cadrul studiului, au fost examinate mai multe Procese Verbale ale Comisiei CEMT, unde au fost depistate situații care indică semne potențiale de abateri de la norma legală cu privire la modul de atribuire a autorizațiilor CEMT.

Decizii ale Comisiei CEMT cu abateri normative

Modificarea listei companiilor de transport aprobată în cadrul ședinței Comisiei din 01.04.2022. Odată ce aceasta a fost aprobată, de ce s-a recurs la modificarea ei? Or, modificarea listei de companii aprobate anterior fără invocarea motivului/argumentelor, induce la ideea unor potențiale riscuri de clientelism și depășire a atribuțiilor.

Controlul de Stat

Control de stat: Noțiuni, Cadru legal

Domeniu pasibil la acte de corupție este controlul de stat asupra activității de întreprinzător. Obiectivele acesteia sunt asigurarea unui nivel mai înalt de protecție a mediului, vieții, sănătății și proprietății persoanelor, supravegherea introducerii și circulației pe piață a produselor în vederea asigurării siguranței acestora, implementarea sistemului de analiză a riscurilor în baza criteriilor de risc.

CADRU LEGAL: LEGE Nr. 131 din 08.06.2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător

Organele de control

1. Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor
2. Agenția pentru Protecția Consumatorilor și Supravegherea Pieței
3. Agenția pentru Supraveghere Tehnică
4. Agenția Națională pentru Sănătate Publică
5. Inspectoratul pentru Protecția Mediului
6. Serviciul Vamal
7. Serviciul Fiscal de Stat
8. Agenția Națională Transport Auto
9. Autoritatea Aeronautică Civilă
10. Agenția Navală
11. Centrul Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal
12. Inspectoratul de Stat al Muncii
13. Agenția Națională de Asigurare a Calității în Educație și Cercetare

Control de stat: Reformă

Sistemul a trecut și el printr-o serie de modificări în cadrul reformei regulatorii „Ghilotina”. Aceasta venea să diminueze din povara administrativă, să elimine situațiile de abuz, să asigure eficientizarea și transparentizarea controlului de stat și, prin urmare, să reducă numărul entităților cu funcții de control. Toate acestea, în final trebuiau să elimine și fenomenul corupției din domeniu.

Control de stat: Statistica

Nr. crt.	Organul de control	Numărul controalelor executate în anul 2020		TOTAL
		planificate	inopinate	
1.	Agencia Națională pentru Siguranța Alimentelor	5969	3856	9825
2.	Agencia pentru Protecția Consumatorilor și Supravegherea Pieței	298	65	363
3.	Agencia pentru Supraveghere Tehnică	703	66	769
4.	Agencia Națională pentru Sănătate Publică	2126	6537	8663
5.	Inspectoratul pentru Protecția Mediului	664	1417	2081
6.	Serviciul Vamal	61	5	66
7.	Serviciul Fiscal de Stat	790	10181	10971
8.	Agencia Națională Transport Auto	359	85	444
9.	Autoritatea Aeronautică Civilă	21	4	25
10.	Agencia Navală	0	0	0
11.	Centrul Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal	0	0	0
12.	Inspectoratul de Stat al Muncii	894	303	1197
13.	Agencia Națională de Asigurare a Calității în Educație și Cercetare	0	0	0
14.	Agencia Națională de Reglementare a Activităților Nucleare și Radiologice	47	0	47
TOTAL		11932	22519	34451

Potrivit Raportului privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător pentru anul 2020, de către organele de control au fost efectuate **34451** de controale dintre care **22519** au fost controale inopinate, ceea ce constituie **65,4%**. Din această pondere, **21%**, fac parte din cadrul procedurii de eliberare a actului permisiv și/sau licenței, care au aspect consultativ și constatatator.

Organele de drept intervin în activitatea de business în mod exagerat

Focus grup:

Mediu de afaceri raportează periodic cazuri când organele de control și organele de drept intervin în activitatea de business în mod exagerat, neproportional, abuziv, cu încălcări ale legislației sau folosindu-se de prevederile procedurale și componentele de infracțiuni existente. Comunitatea de afaceri percepe aceste intervenții ca estorcare de bani sau în anumite cazuri încercări de preluare a business-ului.

Principiul consultativ al controlului

Focus grup:

Legea nr.131/2012 pune accent pe **principiul consultativ al controlului**, cu abordarea din partea inspectorului de a gestiona rațional cu riscurile existente și de a ajuta agentul economic să respecte și implementeze cerințele legii, totuși în practică continuă să fie promovată abordarea controlului de stat drept activitate de cercetare și depistare a încălcărilor, de motivare prin intimidare și de colectare a resurselor suplimentare la bugetul organului de control sau la bugetul de stat.

Organele de drept intervin în activitatea de business în mod exagerat

Focus grup:

Se atestă practica în care organele de control au stabilite plafoane minime ale sumelor ce trebuie colectate din amenzi, în conformitate cu prognozele pentru buget pe anul în curs și în special cu prevederile din Legea bugetului de stat pentru anul în curs, care deja include suma veniturilor din amenzi și sancțiuni. Acestea impulsionează inspectorii să fie continuu în căutarea oportunităților de aplicare a amenzilor, astfel efortul în cadrul controlului de multe ori este ținut asupra găsirii încălcărilor, indiferent de gravitatea și importanța acestora.

Măsurarea performanței organelor de control în baza numărului cât mai mare de încălcări depistate

Focus grup:

Totodată măsurarea performanței organelor de control în baza numărului cât mai mare de încălcări depistate și în baza banilor colectați din încălcări și nereguli, presupune, în mod absurd, că obiectivul final al aparatului de stat ar fi cultivarea încălcărilor și oportunităților de colectare de bani și nu cel de a obține un număr cât mai mare de persoane ce se conformează și respectă legea.

Concluzii/Recomandări

Concluzii/Recomandări

Aplicarea pe deplin a măsurilor operate în cadrul reformei regulatorii privind simplificarea procedurilor de eliberare a actelor permise prin înlăturarea aspectelor birocratice și maximizarea activității ghișeelor unice. Extinderea oportunităților digitale pentru IMM în acest sens.

Materializarea demersurilor anterioare de instituire a funcției Avocatului Poporului pentru drepturile antreprenorilor. Activitatea acestuia va fi axată pe problemele de protecție a drepturilor antreprenorilor, asigurând respectarea intereselor legitime ale reprezentanților mediului de afaceri de către autoritățile publice, de către persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelurile, alte organizații și întreprinderi, de organizațiile necomerciale.

Derularea unor campanii de promovare destinate microîntreprinderilor și întreprinderilor mici privind cunoașterea drepturilor și procedurilor aferente inspecțiilor și obținerii actelor permise.

Concluzii/Recomandări

Examinarea oportunității instituirii unei linii verde de informare și consultare în cadrul ODA, similar liniei de telefon a FISC-ului, privind inspecțiile, actele permise și alte probleme asociate activității de reglementare a afacerilor.

Accelerarea implementării măsurilor de asigurare a integrității instituționale în cadrul instituțiilor cu tangențe în reglementarea afacerilor: implementarea managementului riscurilor de fraudă și corupție, instituirea și asigurarea funcționalității mecanismului avertizorilor de integritate.

Asigurarea transparenței proceselor de eliberare a actelor permise în construcții. Elucidarea cazurilor de abatere de cadrul legal.

Activitatea Comisiei CEMT crează dubii cu privire la deciziile luate în vederea redistribuirii Autorizațiilor CEMT. Acestea contravin cadrului legal. Îmbunătățirea guvernantei aferente activității comisiei CEMT de validare a autorizațiilor eliberate transportatorilor. Digitizarea și automatizarea la maximum a procesului pentru a reduce la intervențiile potențiale ilegale ale agenților publici.



Expert-Grup

+373 22 929 994

str. A. Bernardazzi 45
MD-2012, Chișinău
Republica Moldova
info@expert-grup.org

www.expert-grup.org

Autor:

Grigore Vieru
grigore@expert-grup.org