

FACTORI CORUPTIBILI ASOCIAȚI CU PRACTICILE DE ANGAJARE ÎN ENTITĂȚILE DE INTERES PUBLIC DIN REPUBLICA MOLDOVA

MOSTOVEI Tatiana,

dr., Universitatea de Stat din Moldova,
ORCID ID: 0000-0001-6205-4184

Summary: The paper reveals the corruptible factors associated with the systems of occupying management positions within public interest entities and the nomination of members of councils and censors' commissions. The lack a set of unique requirements for the selection and appointment of directors, use of interim vacant management positions, the „legislative silences, about the nomination of board members and censors' commissions, expose the entities to increased risks of fraud and corruption, and their materialization would be a result of ignoring non-repressive preventive measures.

Keywords: entity of public interest, recruitment, corporativ governance, corruptible factors, prevention, conflict of interests, legislative gaps and ambiguities.

În ultimele câteva decenii, în Republica Moldova corupția reprezintă una dintre formele dominante de manifestare a criminalității, având un impact distrugător deosebit asupra societății. În aspect criminologic, funcția preventivă include elaborarea măsurilor de prevenire a crimelor de corupție, prin oferire de răspuns la întrebarea: Ce se poate face pentru a nu permite să se întâmple așa [1, p. 9]? În cazul în care un răspuns represiv la corupție duce doar la înlăturarea consecințelor dăunătoare în cazuri individuale, motivele și circumstanțele care condiționează apariția corupției rămân intacte.

Odată cu semnarea Convenției ONU împotriva corupției Republica Moldova și-a asumat angajamentul de a elabora, aplica și promova politici și practici eficiente de prevenire a corupției atât în sectorul public, cât și în sectorul privat. Pachetul de acte normative anticorupție adoptate de Parlament în anii 2016-2018, are desigur repercusiuni și asupra entităților de interes public.

Strategia națională de integritate și anticorupție (SNIA) [2], ca document ce determină direcțiile prioritate, pune accentele pe lipsa de transparență în administrarea și conducerea întreprinderilor cu cota de capital majoritară sau integrală de stat/ municipală, pe lipsa de răspundere pentru gestiunea defectuoasă, situații ce denotă existența unor probleme majore în guvernanța corporativă a întreprinderilor cu participarea statului.

Scopul prezentei lucrări rezidă în analiza sistemelor actuale de ocupare a funcțiilor de conducere din cadrul entităților de interes public, a nominalizării membrilor consiliilor și comisiilor de cenzori, precum și identificarea factorilor coruptibili asociați acestor sisteme.

Legea integrității nr. 82/2017 [3] definește corupția precum „utilizare a funcției, contrar legii, în interes privat” și atribuie statut de entitate publică întreprinderilor de stat sau municipale, societăților pe acțiuni în care statul deține pachetul majoritar de acțiuni. Întru distingerea categoriei date de entități publice de instituțiile și autoritățile publice, în prezenta lucrare va fi utilizat termenul de entitate de interes public, preluat din Legea contabilității și raportării financiare nr. 287/2017 [4], care în opinia autoarei este relevant prezentului studiu.

De menționat că cadrul normativ național nu definește și nu oferă întâietate prevenirii în diversitatea măsurilor anticorupție, cum ar fi în unele țări ale Uniunii Europene. Spre exemplu în legislația Lituaniei *prevenirea corupției* înseamnă depistarea și eliminarea cauzelor și condițiilor corupției prin elaborarea și implementarea unui sistem de măsuri adecvate, precum și descurajarea persoanelor de la comiterea de

fapte penale de natură coruptivă [5].

O politică eficientă de prevenire a corupției este determinată de modul în care sistemul de management reușește să asigure cadrul, instrumentele, resursele și condițiile pentru ca cauzele și efectele corupției să poată fi în mare măsură prevenite. Un rol important în prevenirea și combaterea corupției îi revine managementului de personal, prioritar fiind procesul recrutării, selectării și angajării personalului fără admiterea practicilor vicioase de discriminare sau favoritism.

Entitățile publice, în condițiile art. 11 din Legea integrității nr. 82/2017 [3], selectează personalul în baza criteriilor de integritate profesională și meritocrație, cu unele derogări în măsura în care sunt prevăzute de legislația specială.

În baza art. 8 alin. (7) și art. 9 alin. (3) din Legea cu privire la întreprinderile de stat și întreprinderile municipale nr. 246/2017 [6] administratorul întreprinderii de stat este numit și eliberat din funcție de fondator la propunerea Consiliului de administrație, care la rândul său selectează prin concurs candidatura administratorului și o propune fondatorului. Regulamentul model cu privire la organizarea și desfășurarea concursului pentru ocuparea funcției vacante de administrator al întreprinderii de stat, aprobat prin HG nr. 484/2019 [7] stabilește două categorii de criterii ce urmează a fi folosite în procedura de selecție, acestea fiind competențele (abilități analitice, strategice, orientarea spre rezultate etc.) și trăsăturile (buna reputație personală și profesională, integritate, independență decizională și fără expunere politică), care, cu certitudine pot fi raportate la rigorile de meritocrație și integritate, regăsite în Legea nr. 82/2017.

Cât privește administratorul societății pe acțiuni, Legea cu privire la societățile pe acțiuni nr. 1134/1997 [8] nu reglementează subiectul dat. Agenția Proprietății Publice, exercitând, în numele Guvernului, funcțiile de deținător de acțiuni, nu a instituit un set de cerințe unice pentru selectarea și numirea administratorului societății pe acțiuni. Analiza prevederilor statutare ale societăților pe acțiuni în domeniul drumuri relevă *prevederi discriminatorii cu privire la procedura de recrutare și selecție a administratorilor*: dacă prin documentele de constituire ale S.A. Drumuri Căușeni, S.A. Drumuri Strășeni și S.A. Drumuri Edineț [9] este stabilită modalitatea de alegere prin concurs, atunci administratorul S.A. Drumuri Cahul va fi ales de Consiliul societății la propunerea reprezentantului acționarului [9]. Suplimentar se constată *reglementări statutare ce dezechilibrează egalitatea contractuală a administratorilor prin stabilirea termenilor diferiți a duratei contractelor de muncă*: dacă doi din administratori se numesc pe un termen de 5 ani, atunci administratorul S.A. Drumuri Edineț poate fi numit pe o perioadă nedeterminată, iar administratorul S.A. Drumuri Cahul pe un termen de la 2 la 5 ani. Ultimele două situații implică interpretări și aprecieri subiective bazate pe dreptul discreționar al decidenților.

În pofida existenței unei practici frecvente de aplicare a interimatului, cadrul normativ nu instituie condițiile în care intervine instituția interimatului, iar actele de constituire nu dispun în sensul dat. Prezintă semnale de alertă situația în care asigurarea interimatului devine o practică uzuală și nu o soluție excepțională. În condițiile numirii arbitrare a membrilor consiliilor societăților, asigurarea interimatului funcției de administrator devine o practică vicioasă, utilizată pentru numirea ori menținerea în funcție a persoanelor comode. Așa, spre exemplu, în cadrul examinării sesizării privind încălcarea regimului juridic al conflictului de interese, inspectorul de integritate constată că Consiliul societății aprobă cererea de transfer din propria inițiativă în funcția de director general adjunct a directorului general, căruia îi expira în câteva zile termenul contractului de management. Deoarece funcția de director general devine vacantă, consiliul decide de a numi pe directorul general adjunct în funcția de director general interimar, până la numirea unui nou director general [9].

Utilizarea „interimatului” pe perioade îndelungate, *constituie o ignorare a criteriului de meritocrație și o încălcare a principiilor obiectivității și imparțialității*. Se atestă o probabilitate înaltă de materializare a riscurilor de abuz și favoritism, ce persistă și afectează inclusiv procesul de ocupare a funcțiilor vacante de directori generali adjuncți, șefi de filiale/ sucursale, șefi de subdiviziuni din cadrul aparatului administrativ al entităților. Important, că SNIA pentru anii 2017-2023, releva problema influențelor politice asupra

numirii persoanelor în organele de conducere și de control al entităților de interes public [2].

Lacunele și ambiguitățile identificate își găsesc reflectia în încălcarea regimului juridic al conflictului de interese cu exemple elocvente de nepotism, favoritism și abuz de putere. Analiza actelor de constatare emise de Autoritatea Națională de Integritate în perioada 2018-2022 denotă că fiecare al doilea act ce vizează administratorii/directorii entităților de interes public reflectă situații izvorâte din rapoartele de muncă, inclusiv angajarea persoanelor apropiate (tată, soț/ soție, fiu, noră, ginere, cumnat, nepot) în funcții „sensibile” cu atribuții de control, planificare, administrare, gestionare a resurselor etc., precum: controlor, inginer șef, șef de secție păstrarea și pregătirea hranei, șef de secție de producere, șef al unității de implementare, șef adjunct de secție tehnologii informaționale etc. Inspectorii de integritate constată situații de conflict de interese nedeclarate de administratorii/ directorii entităților de interes public ce derivă din tranzacții de prestări servicii contabile, contracte de vânzare-cumpărare, locațiune și contracte de subantrepriză.

Legea nr. 246/2017 [6] oferă dreptul fondatorului de a desemna orice persoană fizică drept membru al consiliului de administrație, cu unele interdicții stabilite în HG nr. 484/2019 [7]. Cât privește societățile pe acțiuni, Legea nr. 1134/1997 [8] nu stabilește o procedură pentru alegerea consiliului. APP nu a reglementat cerințe generale aplicabile pentru nominalizarea membrilor consiliilor, iar actele de constituire stabilesc termeni diferiți pentru durata mandatului lor: SA Energocom – 2 ani, SA Moldexpo – 1 an și SA Termoelectrica – 4 ani [9].

Actualul cadru normativ reprezintă lacune semnificative ce vizează desemnarea membrilor comisiilor de cenzori pentru companiile de stat, fiind constatată o situație similară cu numirea membrilor consiliilor. Deficiențele constatate înlesnesc nominalizarea în funcții a persoanelor cu performanțe îndoielnice în raport cu împuternicirile și atribuțiile încredințate.

De menționat că inspectorii de integritate au constat conflicte de interese consumate și admise în mod repetat pe parcursul câtorva ani de conducători ai entităților de interes public. Situațiile date urmau a fi identificate de comisiile de cenzori și consiliile de administrație, care, în baza Legii nr. 246/2017 [6] exercită controlul activității economico-financiare a întreprinderilor și examinează rapoartele trimestriale de activitate ale administratorului. În speță, ex-administratorul unei întreprinderi de stat, în perioada anilor 2018-2020 subcontractează două companii de proiectare a persoanelor apropiate (cumnații) pentru proiectarea reconstrucției punctului de trecere a frontierei de stat Sculeni, cu contracte în sumă totală de circa 4 milioane lei [11], iar un director de întreprindere municipală, în perioada anilor 2016-2021, a încheiat trei contracte de locațiune a unui mijloc de transport cu sine însuși [12].

Lacunele în procesul de nominalizare a administratorilor, a membrilor consiliilor și a comisiilor de cenzori și deficiențele de coordonare a proceselor date cu Agenția Proprietății Publice afectează întregul sistem al bunei guvernante a companiilor de stat. Agenția nu este preocupată de multiple probleme de integritate regăsite în obscuritatea selecției organelor de conduce și imperfecțiunile proceselor de recrutare a personalului cu funcții de conducere, ceea ce ar constitui o neglijare a principiilor guvernantei corporative promovate de OECD [13], potrivit cărora statul asigură un mod transparent și responsabil, cu un grad înalt de profesionalism, integritate și eficacitate a guvernantei companiilor de stat.

Lacunele și ambiguitățile constatate sunt „geamurile sparte” asociate cu practicile de angajare în entitățile de interes public, practici care în timp expun entitatea la riscuri sporite de fraudă și corupție, materializarea cărora ar fi un rezultat al ignorării măsurilor de prevenire nerepresive.

Referințe bibliografice:

1. Bujor V., Bejan O. *Curs elementar de criminologie*. Chișinău, 2016. 129 p.
2. *Strategia Națională de Integritate și Anticorupție pentru anii 2017-2023* aprobată prin Hotărârea Parlamentului RM nr. 56 din 30.03.2017. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 30.06.2017, nr. 216-228 (354).

3. *Legea integrității* nr. 82 din 25.05.2017. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 07.07.2017, nr. 229-234 (360).
4. *Legea contabilității și raportării financiare* nr. 287 din 15.12.2017. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 05.01.2018, nr. 1-6 (22).
5. *Law on prevention of corruption Republic of Lithuania* no. IX-904 from 28.05.2002 <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/cf4e54225ce611e7a53b83ca0142260e?jfwid=bkaxlvme>.
6. *Legea cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală* nr. 246 din 22.11.2017. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 22.12.2017, nr. 441-450 (750).
7. *Hotărârea Guvernului pentru aprobarea unor acte normative privind punerea în aplicare a Legii nr. 246/2017 cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală* nr. 484 din 18.10.2019. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 02.11.2019, nr. 326-327 (729).
8. *Legea privind societățile pe acțiuni* nr. 1134 din 02.04.1997. Republicat în: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 31.12.2020, nr. 372-382 (341).
9. *Statutule societăților pe acțiuni în care statul deține cotă majoritară sau integrală*. <https://app.gov.md/societati-pe-actiuni-3-379>.
10. *Actul de constatare nr. 325/25 din 28.10.2021*. <https://ani.md/sites/default/files/2021-12/AC%20Mi-hail%20Didilica.PDF>.
11. *Act de constatare nr. 173/20 din 01.06.2021*. <https://ani.md/sites/default/files/2021-06/lurie%20Po-var.PDF>.
12. *Act de constatare nr. 39/29 din 04.02.2022*. <https://ani.md/sites/default/files/2022-02/Gheorghii%20Calincov.PDF>.
13. *Ghidul OECD privind guvernanța corporativă a întreprinderilor de stat*. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/7bd54fe4-ro.pdf?expires=1675957708&id=id&accname=guest&checksum=034B-54-854F3E5AEFD1179521DC5578C6>.