

**Concluzii generale privind rezultatele
evaluării riscurilor de corupție în unele domenii desfășurate în cadrul
Primăriei mun. Chișinău a. 2016**

În vederea executării prevederilor Hotărârii Guvernului nr. 906 din 28 iulie 2008 cu privire la aprobarea Metodologiei de evaluare a riscurilor de corupție în instituțiile publice, prin Dispoziția Primarului General al Municipiului Chișinău nr. 217-d din 17 martie 2016 „Cu privire la crearea unui grup de lucru pentru evaluarea riscurilor de corupție” a fost creat Grupul de evaluare a riscurilor de corupție.

La baza inițierii procesului de evaluare au fost mai multe rapoarte, studii, investigații, care indicau un nivel sporit de manifestări de corupție în cadrul PMC, precum și percepția populației în general asupra fenomenului corupției din administrația publică locală, din start s-a impus problema studierii multilaterale a aspectelor de rezistență la vulnerabilități și riscuri de corupție în cadrul PMC. Astfel activitatea de evaluare a riscurilor de corupție pentru primăria mun. Chișinău a fost concepută din start ca fiind una complexă și care trebuie să instituie o claritate în ceea ce ține de originea problemelor de corupție în cadrul primăriei, eficiențitatea măsurilor anticorupție întreprinse de autorități și eventuale măsuri de diminuare a riscurilor de corupție în cadrul aparatului de funcționari ai PMC.

Întru executarea sarcinilor, grupul de lucru a supus analizei cadrul normativ relevant activităților desfășurate de unitățile evaluate; examinată nivelul de conformitate și eficiență a structurii organizaționale; identificate și analizate procesele și procedurile de lucru vulnerabile; studiate rapoartele auditorilor interni și externi, analizate incidentele de integritate, precum și cazurile mediatizate etc. Pe lângă cele menționate, a fost operat chestionarul de integritate (517 pers.); au fost supuse inventarierii măsurile de prevenire a corupției implementate în cadrul autorității și analizată punerea în practică a SNCI 1 „etică și Integritate” etc.

Ca rezultat al activităților efectuate au fost stabiliți factori de risc și riscuri de corupție, după cum urmează:

I. Factori de risc interni ce pot afecta Buna Guvernare a autorității.

Este cunoscut că Buna Guvernare reprezintă managementul efectiv al afacerilor publice prin generarea și respectarea unui set de reguli în scopul promovării și consolidării interesului public. În acest sens, respectarea principiilor eticii și integrității constituie una din componentele de bază a procesului de evaluare a riscurilor de corupție.

Pentru aprecierea nivelului de implementare și respectare a standardelor de comportament etic și reglementărilor cu privire la prevenirea corupției a fost efectuată inventarierea măsurilor de prevenire. Această activitate a permis identificarea reglementării neuniforme a normelor de conduită în cadrul PMC și instituțiile subordonate. Astfel, Direcția generală finanțe aprobă două acte normative departamente ce ghidează etica și conduita funcționarilor publici¹, Direcția sănătății are aprobat propriul Cod de conduită a funcționarului public,² Direcția funciară din cadrul DGAURF de asemenea dispune de un act departamental în domeniu conduitei atât a funcționarilor

¹ Codul de conduită al funcționarului public al Direcției generale finanțe și Codul etic al funcționarului public din cadrul Direcției generale finanțe prin ordinul șefului direcției generale nr. 81-C din 15.04.2015;

² Codul de conduită al funcționarului public al Direcției sănătății aprobat prin ordinul DS nr. 13 a din 03.03.2015;

publici cât și a personalului contractual³. În rest, unitățile structurale nu dispun de norme de etică și conduită ce rezultă din specificul activităților, conducându-se la mod general de Codul de conduită a funcționarului public, aprobat prin Legea nr. 25 din 22.02.2008.

Cu referire la normele conduitei profesionale menționăm, că o bună parte din funcționarii publici nu cunosc normele conduitei profesionale, interdicțiile și restricțiile reglementate de lege⁴. Personalul contractual (arhitecți, asistenți sociali, ingineri IT etc.) ce constituie 32% din numărul angajaților Primăriei nu dispun de un act normativ ce le-ar ghida conduita în cadrul exercitării profesiei. În acest sens menționăm deficiențe în implementarea SNCI 1 „etică și integritate”.

Astfel, concluzionăm că echipa managerială a entității nu a întreprins acțiuni suficiente pentru ca personalul subordonat să posede și să cunoască standardele corespunzătoare de comportament. Faptul dat poate constitui una din condițiile ce a generat multiple incidente de integritate, afectând grav imaginea autorității. Este de reținut, că atât funcționarii publici cât și personalul contractual din cadrul Primăriei nu pot manifesta un comportament integru, dacă nu dispun de standarde de conduită și respectiv nu cunosc despre obligativitatea respectării acestora.

Luând în considerație competențele vaste și activitatea specifică a funcționarilor publici și a personalului contractual din cadrul Primăriei mun. Chișinău, este recomandabilă emiterea Codului privind etica și conduita profesională atât a funcționarilor publici cât și a personalului contractual. Comasarea sau divizarea principiilor și normelor de conduită, într-un document unic ori separat, dar și a reglementărilor privind răspunderea după subiecți, rămâne la discreția entității publice.

În cadrul Primăriei nu există o procedură clară și uniformizată privind protecția avertizorului de integritate, stabilită printr-un Regulament unic. Tergiversarea procesului de implementare a instituției avertizării determină lipsa mecanismului de protecție a potențialilor doritori de a reclama o iregularitate și cu certitudine motivează absența avertizărilor de integritate.

Vulnerabilități similare au fost constatate în realizarea mecanismului declarării influențelor necorespunzătoare și conflictului de interese, confirmat prin rezultatele inventarierii măsurilor de prevenire.

Cu referire la respectarea regimului juridic al cadourilor în situații de serviciu menționăm lipsa mecanismului de declarare și evidență a cadourilor⁵. Pe această linie consemnăm că nici aparatul Primăriei nu a raportat despre ținerea Registrului cadourilor, instituirea comisiei de evaluare etc. Conform datelor obținute numai trei unități (DGF; DGAURF; DS) dispun de reglementări departamentale cu privire la regimul cadourilor. Vulnerabilitatea în cauză poate genera riscuri de corupție precum: conflicte de interese nedeclarate; abuz de funcție; corupere pasivă; trafic de influență etc.

Constituie factori a riscurilor de corupție și nivelul insuficient de cunoaștere a cadrului normativ în domeniu. Potrivit chestionarului⁶ unu din cinci funcționari declară că cadourile în situațiile de serviciu este un lucru permisibil, iar în DGCAPPS fiecare al treilea funcționar afirmă acest lucru. Jumătate din funcționarii Preturii Centru au indicat că este permis de a accepta cadouri în situații de serviciu cu condiția ca acestea să nu depășească valoarea de 1200 de lei.

Totodată, în cadrul evaluării au fost constatate impedimente în procesul de asigurare și realizare a dreptului constituțional de acces la informație. Contrar prevederilor art. 11 lin. (2) lit.

³ Codul de conduită al funcționarilor publici și personalului contractual din cadrul Direcției funciare, aprobat prin ordinul nr.4 din 20.03.2013.

⁴ A se vedea interpretarea chestionarului de integritate: capitolul: *Norme de conduită*.

⁵ Potrivit Inventarului măsurilor de prevenire completat de Primărie

⁶ A se vedea interpretarea chestionarului de integritate: capitolul: *Cadouri și avantaje*

b) din Legea privind accesul la informație nr. 982/2000, autoritatea nu are responsabili desemnați pentru efectuarea procedurilor de furnizare a informațiilor oficiale. Mai mult decât atât, datorită inventarierii măsurilor de prevenire, putem concluziona că unii funcționari nu diferențiază petiția de cererea privind accesul la informație. Necunoașterea și evident nerespectarea cadrului normativ privind accesul la informații generează abuzuri de funcție; vindere de informații; conflict de interese; favorizări a anumitor solicitanți din interes material; trafic de influență etc.

Principiul transparenței presupune setul de instrumente prin care administrația publică informează cetățenii, în calitate de beneficiari ai serviciilor publice. Respectarea întocmai a principiului dat constituie o obligație pozitivă a APL și aduce o valoare adăugată imaginii acesteia în teritoriul administrat. Monitorizând pagina web. a Primăriei mun. Chișinău constatăm că *link-ul Transparență decizională*⁷ nu este ușor accesibil pentru publicul larg și sistematizat corespunzător. Totodată, aceasta nu conține întreaga gamă de informații necesară de a fi plasată pe pagina web. potrivit pct. 15 alin. (6) din Regulamentul cu privire la paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua Internet, aprobat prin HG nr. 188/2012. Cu titlu de exemplu menționăm lipsa a: programelor anuale (trimestriale) de elaborare a proiectelor de acte normative, cu indicarea proiectelor de decizii care urmează a fi supuse consultării publice; a datelor de contact ale persoanelor responsabile de proiectele de decizie, inclusiv de recepționarea și examinarea recomandărilor parvenite asupra acestor proiecte (numele și prenumele, numărul de telefon, adresa electronică); a rezultatelor consultărilor publice (procese-verbale ale întrunirilor publice consultative, sinteza recomandărilor); a raportului anual al autorității publice cu privire la transparența în procesul decizional.

Un alt exemplu elocvent constituie compartimentul *Licitații și achiziții curente*⁸ care nu conține informația completă privind achizițiile publice⁹: lipsește Planul anual de achiziții rezultate și alte informații de interes public relevante domeniului. În atare circumstanțe este tăinuită informația privind câștigarea licitațiilor și există posibilitatea avantajării anumitor agenți economici și promovării de interese personale ori de grup contrar intereselor publice. Exemple elocvente în acest sens au fost reflectate în studiul Centrului Analitic Independent Expert Grup¹⁰

Este de menționat, că în pofida faptului că Primăria dispune de un telefon de încredere și anticorupție 0 (22) 22 32 53, acesta este nefuncțional, multiplele apeluri efectuate pe parcursul evaluării au rămas nepreluate. Pagina oficială a Primăriei nu conține informații privind Linia instituțională pentru informare și nici nu promovează sistemul liniilor telefonice naționale anticorupție, potrivit Cerințelor Regulamentului de funcționare a sistemului liniilor telefonice anticorupție, aprobat prin Legea nr. 252/2013. De asemenea s-a constatat că entitatea evaluată nu a întreprins careva acțiuni pentru a se conforma rigorilor Regulamentului citat (desemnarea persoanei ori subdiviziunii responsabile; instituirea registrului etc.) Neaplicarea reglementărilor legale; ca factor de risc de corupție blochează intenția publicului de a raporta o iregularitate, afectând prin aceasta sistemul intern de avertizare.

Deși pe pagina *web* a Primăriei găsim *link-ul Politica Antifraudă și Anticorupție a Primăriei mun. Chișinău*¹¹, acesta nu conține informația relevantă privitor la măsurile de prevenire a

⁷ <http://www.chisinau.md/pageview.php?l=ro&idc=569&>

⁸ <http://www.chisinau.md/lib.php?l=ro&idc=493&>

⁹ Pct. 20¹⁾ Regulamentul cu privire la paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua Internet, aprobat prin HG nr. 188/2012

¹⁰ <http://www.expert-grup.org/ro/activitate/comunicate-de-presa/item/1338-drumuri-cu-probleme-achizitii-netransparente-si-abateri-procedurale>

¹¹ <http://www.chisinau.md/lib.php?l=ro&idc=678&>

corupției desfășurate în cadrul autorității, ori altă informație referitoare la modulul anticorupție. De menționat că Primăria și-a aprobat propriul document de Politică Antifraudă și Anticorupție¹², însă nu a prevăzut mecanisme de realizare ale acestuia. **Astfel, lipsa mecanismelor constituie una din premisele afectării climatului de integritate în instituție.**

În acest context remarcăm intenția declarată de a detecta, investiga și raporta fraudele,¹³ realitatea însă prezintă contrariul, angajații primăriei fiind tot mai des implicați în acțiuni ilicite mediatizate pe larg de sursele media¹⁴.

O altă problemă constatată în cadrul procesului de evaluare a riscurilor de corupție este neaplicarea penalizărilor pentru comportamentul ilicit. Mecanismul tragerii la răspundere pentru comiterea iregularităților, după cum a fost deja menționat, nu este unul viabil. În sensul celor relatate stipulăm, că în regulamentele de activitate ale subdiviziunilor a fost identificată **confundarea drepturilor cu obligațiile** funcționarilor publici cu funcții de conducere în ceea ce ține de: (1) transmiterea organelor de resort a materialelor în vederea luării de măsuri și tragerii la răspundere a vinovaților și (2) aplicarea sancțiunilor disciplinare. Fișele de post manageriale nu includ cerințe privind responsabilitatea managerială pentru promovarea climatului de integritate profesională, sesizarea conducerii în caz de identificare a unui comportament deviant al subalternilor, ba chiar și pentru implicarea acestora în acte de corupție.

Este de reținut că în cadrul Primăriei mun. Chișinău și a subdiviziunilor acesteia nu au fost întreprinse careva acțiuni în vederea examinării situațiilor de încălcare intenționată a cadrului normativ constatăte ca rezultat al misiunilor de audit. Spre exemplu: admiterea și aprobarea prelungirii termenului autorizațiilor de funcționare în lipsa setului de acte ce se impun; acordarea dreptului de comercializare cu amănuntul a producției alcoolice în unitatea comercială amplasată în preajma instituțiilor de învățământ, autorizarea amplasarea gheretelor în afara locului autorizat pentru amplasare, examinarea gradului de corespundere al unității comerciale fără ieșire la fața locului etc.

De asemenea, în cadrul Primăriei, nu există o procedură clară și uniformizată ce ar reglementa instituirea **comisiei/comisiilor de disciplină** și activitatea acesteia/acestora. Dispoziția Primarului general al mun. Chișinău nr. 781-dc din 29 decembrie 2014 „Cu privire la constituirea Comisiei de disciplină” își extinde forța juridică numai asupra funcționarilor publici din cadrul aparatului Primăriei mun. Chișinău și a funcționarilor publici cu funcții de conducere din cadrul Direcțiilor subordonate, unele din care, la rândul său, și-au instituit propriile comisii de disciplină.

Menționăm că potrivit pct. 4 din Regulamentului cu privire la comisia de disciplină, anexă la HG nr. 201/2009, comisia de disciplină se constituie prin actul administrativ al conducătorului autorității publice. Concretizăm că Direcțiile subordonate nu sunt autorități publice. În sensul prevederilor supra, Primăria urmează să-și instituie una comisie de disciplină cu întocmirea obligatorie (pct. 29-30 din regulamentul citat) a raportului de activitate anual cu remiterea acestuia Cancelariei de Stat. Instituirea și activitatea comisiei de disciplină în strictă conformitate cu cadrul normativ va genera sporirea eficacității și nu în ultimul rând va consolida principiile de bază ale conduitei agenților publici.

Inventarierea măsurilor de prevenire efectuată în toate subdiviziunile primăriei ne-a permis să identificăm o pasivitate în acțiunile de constatare a neglijențelor ori iregularităților și o ignorare

¹² Aprobat prin Dispoziția primarului general nr. 475-d din 14.05.2012

¹³ (cap. VII; VIII; din Politică Antifraudă)

¹⁴ <http://anticoruptie.md/ro/dosare-de-coruptie/cna-35-de-dosare-penale-pentru-coruptie-pasiva-la-primaria-chisinau>

a competenței de aplicare a sancțiunilor disciplinare. Pe fundalul rezultatelor misiunilor de audit extern și intern, investigațiilor jurnalistice, cauzelor penale intentate etc. lipsa cazurilor de sesizare a comisiilor disciplinare poate fi argumentată prin nedorința echipei manageriale de a ordona activitatea subalternilor.

Nihilismul managerial în aplicarea instituției răspunderii juridice este un factor ce contribuie indispensabil la profilarea conduitei profesionale a agentului public din cadrul Primăriei mun. Chișinău și evident influențează cultura organizațională a acesteia.

II. Factori de risc externi.

Menționăm că factorii de risc externi identificați pe parcursul evaluării riscurilor de corupție sunt generați de cadrul legislativ lacunar. În acest sens specificăm Legea privind Statutul municipiului Chișinău nr. 136 din 17 iunie 2016.

Potrivit art. 15 alin. (3) lit. b) din Legea supra, una din atribuțiile Primarului general este de a *constata încălcările legislației în vigoare comise de persoane fizice și juridice în teritoriul administrat, ia măsuri pentru înlăturarea sau curmarea acestora și, după caz, sesizează organele de drept, acestea fiind obligate să reacționeze cu promptitudine, în condițiile legii*. Un factor de risc constituie atribuțiile lărgite ce sunt instituite în norma citată, doar având ca bază principiul teritorialității, neținându-se cont în aspect de competență și anume – constatarea tuturor încălcărilor legislației în perimetrul teritoriului administrat. Acest fapt poate duce la anumite abuzuri de funcție, exces de putere și atribuții a Primarului General. Însă aceasta rămâne a fi doar o normă declarativă, chiar și pentru încălcările a căror constatare reprezintă o prerogativă a autorităților administrației publice locale, în acest aspect nefiind prevăzut un mecanism de aplicare.

Un alt factor de risc precum drept discreționar al Primarului general a fost identificat în conținutul art. 17 alin. (2), potrivit căruia *viceprimarul este ales la propunerea primarului general prin decizia consiliului municipal, adoptată cu votul majorității consilierilor aleși. În cazul în care proiectul de decizie privind alegerea în funcția de viceprimar a candidaturii propuse este exclus de pe ordinea de zi la 2 ședințe consecutive de către consiliul municipal sau nu întrunește numărul necesar de voturi la 2 ședințe consecutive, primarul general numește viceprimarul prin dispoziție, care se aduce la cunoștința consiliului municipal*. Mai mult de cât atât, norma citată contravine cu art. 31 al Legii cu privire la administrația publică locală nr. 436/2006 și instituie standarde duble de numire a viceprimarilor. Punctăm, că faptul dat a fost consemnat în Raportul de expertiză anticorupție a proiectului de Lege cu privire la statutul municipiului Chișinău.

Un alt aspect la care atenționăm este reglementarea ambiguă a momentului intrării în vigoare a deciziilor Consiliului mun. Chișinău. Atât Legea nr. 436/2006 și nr. 136/2016 cât și regulamentul de activitate a Consiliului mun. Chișinău nu stabilește claritate în acest sens. Problema constă în faptul că decizia CMC poate intra în vigoare și produce efecte juridice odată cu efectuarea controlului de legalitate asupra acesteia. Acest ”vid legislativ” creează o incertitudine în mecanismul de realizare a dreptului acordat prin decizia consiliului. Astfel de situații sînt îndeosebi de periculoase în iminența riscului de abuzuri atît din partea solicitanților de drepturi cît și din partea funcționarilor APL. Un exemplu elocvent în acest sens este Decizia CMC nr. 2/29-19 din 04.03.2014 „Cu privire la darea în arendă a unui lot de pămînt din str. Uzinelor 167 ÎM Efes Vitanta Moldova Brewery SA”, care a fost notificată și contestată de OT Chișinău a Cancelariei de Stat. În pofida faptului că prin Încheierea CSJ din 13.04.2016 decizia a fost declarată ilegală, aceasta a produs efecte juridice, fiind însemnat contractul de arendă a terenului menționat și care până la moment este în vigoare.

Trecând de la prevederile cadrului legal la cel normativ constatăm conflict ale normelor de drept. În contradicție cu art. 77 alin. (5) din Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28.12.2006, potrivit căruia *înstrăinarea, concesiunea, darea în arendă ori în locațiune a bunurilor proprietate a unității administrativ-teritoriale se fac prin licitație publică, organizată în condițiile legii, cu excepția cazurilor stabilite expres prin lege*, Regulamentul cu privire la modul de dare în locațiune a activelor neutilizate, aprobat prin HG RM nr. 483/2008 permite (pct. 13) *selectarea locatarilor și prin negocieri directe*. Este de menționat efectul dominoului al conflictului de norme materializat prin faptul că toate deciziile CMC în ceea ce ține de locațiunea încăperilor nelocuibile, desemnarea locatarului a avut loc în lipsa licitațiilor prin intermediul negocierilor directe. Deciziile CMC de acest gen au fost și sunt contestate în procedură de contencios administrativ de OT Chișinău al Cancelariei de Stat (ex: 78 de cereri înaintate în contencios în I sem. 2016).

Deși mai mult de 80% din deciziile CMC sunt declarate ilegale de către instanțele de judecată de jurisdicții diferite, iar procedura de contestare și reprezentare în instanță generează utilizarea semnificativă a resurselor administrative, CMC continuă această practică prejudiciabilă.

Analiza **Legii cu privire la comerțul interior** nr. 231/2010, ce ghidează activitatea administrației publice locale în domeniul comerțului interior ne-a permis identificarea factorilor de riscuri la corupție în conținutul acesteia. Astfel, potrivit art. 6 alin. (1) din Legea nr. 231/2010, activitățile de comerț desfășurate în teritoriu sunt administrate și coordonate de autoritățile administrației publice locale. Actul legislativ atribuie autorităților APL atribuții de *supraveghere* în domeniul activității de comerț, însă în lipsa definirii acesteia. Punctăm, că autoritățile APL nu sunt subiecți ai Legii privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător, nr. 131/2012, astfel, nu dispun de competențe determinate de „totalitatea acțiunilor de verificare a respectării de către persoanele supuse controlului a prevederilor legislației” (art. 2 Legea nr. 131/2012). Vulnerabilitatea generată de acest **vid legislativ**, plasează AAPL într-o zonă de incertitudine privind reglementarea procedurii administrative de supraveghere: premise și planificarea acțiunilor, documentarea, raportarea, monitorizarea etc. și poate genera riscuri de corupție precum abuzuri de funcție, depășiri a atribuțiilor de serviciu etc.

De asemenea, în cadrul Legii cu privire la comerțul interior nr. 131/2012 constatăm un **conflict intern de norme** privind atribuția autorității APL de *suspendare* a activității unităților comerciale. Atunci când art. 6 alin. (1) lit. m) din legea citată oferă autorităților administrației publice locale atribuția de suspendare a activității comerciale, art. 17⁴ alin. (1) abilitază cu acest drept numai organele cu funcții de control. Incompatibilitatea prevederilor, ca factor de risc de corupție, poate crea premise pentru alegerea subiectivă a variantei „convenabile” și constituie o ocazie reglementată de a abuza de atribuțiile funcției și/sau de a favoriza anumiți agenți economici.

Cu referire la împuternicirile APL de acordare a „înlesnirilor speciale” și a „facilităților” stabilite de art. 6 alin. (4) din Legea cu privire la comerțul interior, nr. 231/2010, menționăm că în actuala formulă, acestea sunt oferite simultan atât primarului cât și consiliilor locale (a se vedea art. 5 alin. (1) din Legea privind administrația publică locală nr. 436/2006), condiționând factori de riscuri de corupție precum atribuții paralele, promovarea intereselor contrar interesului public, ambiguitatea termenului de „înlesniri speciale” etc.

Consemnăm despre materializarea anumitor riscuri de corupție, generați de factorii sus numiți. În acest sens menționăm investigațiile jurnalistice „Frații Chirtoacă: Afacerile „de excepție” continuă” (<http://www.zdg.md/editia-print/investigatii/fratii-chirtoaca-afacerile-de-exceptie-continua>). Profitând de atribuțiile de serviciu și incitat de interesul personal, Primarul General al mun. Chișinău emite câteva dispoziții (dispoziția nr. 13-d din 09.01.2014; dispoziția nr.

1045-d din 30.09.2014 etc.), înlesnind prin acordarea titlului „ca excepție” autorizarea amplasării tonetelor SRL „Unicafe” pe arterele principale ale municipiului, inclusiv în parcul Valea Morilor și parcul Ștefan cel Mare. De menționat că prin decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 51/4 din 11 iulie 2006 „Cu privire la interzicerea amplasării de noi gherete, tarabe și puncte mobile în centrul nucleu istoric și pe străzile principale ale mun. Chișinău”, se interzice autorizarea amplasării de noi gherete, tarabe și puncte mobile pe unele străzi ale municipiului Chișinău. Totodată, prin dispoziția Primarului general nr. 702-d din 06 iulie 2012 a fost stopată eliberarea autorizațiilor de funcționare pentru gheretele amplasate sau reamplasate pe străzile orașului, iar prin dispoziția nr. 13-d din 09 ianuarie 2013, s-a dispus interzicerea eliberării autorizațiilor de funcționare și pentru punctele mobile, rulote și tonete. Mai mult ca atât, dispoziția nr. 13-d din 09 ianuarie 2013 prevede în mod de excepție acordarea autorizațiilor doar pe perioada iarmarocelor și altor festivități de scurtă durată, însă autorizarea amplasării și funcționării tonetelor SRL „Edera-Trio” în Parcul „Valea Morilor” nu cade sub incidența acestei excepții.

Totodată remarcăm, că în pofida faptului că în cadrul primăriei există o procedură de contrasemnare/coordonare prealabilă a proiectelor de dispoziții ale primarului cu subdiviziunile specializate, implementată ca mecanism de control, aceasta nu și-a demonstrat utilitatea și oportunitatea, ba mai mult decât atât, a contribuit la afectarea principiului liberei concurențe în defavoarea drepturilor economice ale persoanelor fizice și juridice. Astfel, dispoziția nr. 13-d din 09.01.2014 a fost notificată și contestată în instanța de judecată de către OT Chișinău al Cancelariei de Stat. Prin hotărîrea Judecătoriei Centru mun. Chișinău din 24 noiembrie 2014, acțiunea a fost admisă și anulată dispoziția menționată ca fiind emisă cu încălcarea legislației în vigoare, ulterior fiind menținută prin încheierea Curții Supreme de justiție nr. 3-ra-21a/16 din 13.01.2016.

Punctăm că deși dispoziția Primarului a fost anulată, în mod intenționat hotărîrea de judecată nu este executată, iar autorizația de amplasare a tonetelor, emisă în baza acestei dispoziții, continuă să producă efecte juridice – agentul economic continuându-și pînă în prezent activitatea.

În conformitate cu prevederile art. 8 alin. (2) lit. a) din Legea cu privire la fabricarea și circulația alcoolului etilic și a producției alcoolice, nr. 1100-XIV din 30.06.2000, autoritățile administrației publice locale, *exercită controlul asupra respectării de către agenții economici a prezentei legi*. Considerăm că legislativul a oferit APL-urilor **atribuții excesive**, înzestrându-le cu dreptul de a control inclusiv fabricare, etichetare etc. Mai mult decât atât potrivit art. 6 din Legea cu privire la comerțul interior nr. 231/2010, atribuțiile autorităților administrației publice sunt limitate prin efectuarea supravegherii în domeniul activității de comerț în conformitate cu legislația. Potrivit Legii privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător nr. 131/2012, autoritățile administrației publice locale nu sunt abilitate cu atribuții de control.

III. Factori de risc ce rezultă din reglementarea, organizarea și desfășurarea proceselor de lucru.

Factorii de risc constatați ca rezultat al analizei cadrului normativ intern și evaluării structurii organizaționale cu certitudine se răsfrâng asupra organizării, economicității, eficienței și eficacității proceselor de lucru.

Evaluarea cadrului normativ intern a permis constatarea unui șir de deficiențe în conținutul acestora, exteriorizate prin *lipsă de reglementări sau reglementări incomplete*: lipsa Regulamentului de organizare și funcționare a Primăriei mun. Chișinău, prevăzut de art. 18 alin. (2) a Legii cu privire la statutul mun. Chișinău nr. 136/2016; lipsa Regulamentului privind licitațiile pentru obținerea dreptului de locațiune a încăperilor cu altă destinație decât cea locativă, proprietate a mun. Chișinău; lipsă de reglementări privind procedura de supraveghere video în Centrul de informare și documentare și alte încăperi din sediul Primăriei mun. Chișinău; reglementare și transparență insuficientă privitor la atribuția DGCAP în domeniul protecției consumatorului, neaprobarea de către CMC a listei terenurilor care pot fi transmise în arendă, reglementări incomplete privind obiectivele și indicatorii de performanță stabilite funcționarului public – lipsa obiectivului privind nivelul înalt de integritate morală și profesională (standard înalt de performanță ce ține de lucru și integritate) etc.

Aplicarea neconformă a reglementărilor constituie un alt factor de risc ce afectează procesele operaționale și deseori este determinat de lipsa comunicării și colaborării între subdiviziunile primăriei dar și de un management defectuos. Exemplificăm prin următoarele probleme identificate:

Aplicarea neconformă a Dispoziției primarului general cu privire la modul de conlucrare între Direcția generală economie, reforme și relații patrimoniale și Direcția asistența juridică nr.457-d din 28.05.2014. În acest sens Curtea de Conturi a constatat deficiențe de conlucrare între DAJ și subdiviziunile primăriei. Astfel, DAJ nu a asigurat asistență juridică în perfectarea reclamațiilor corespunzătoare celor 93 de note informative prezentate de DGERRP, în perioada anilor 2014-2016. O situație absolut analogică s-a constatat și în cadrul interacțiunii între DAJ și DGAURF. Astfel, în perioada 2014-2015, DGAURF a expediat DAJ 276 de materiale privind încasarea, prin intermediul instanțelor de judecată, a datoriilor la plățile funciare în sumă totală de circa 24,0 mil. lei.¹⁵

Un al aspect problematic constă în aplicarea defectuoasă a reglementărilor în ceea ce ține de executarea hotărârilor definitive ale instanței de judecată. Aceasta se datorează lipsei de evidență și monitorizare a executării hotărârilor definitive parvenite spre executare. DAJ practică readresarea titlurilor executorii către subdiviziuni în vederea executării acestora. Conform informației OT Chișinău al Cancelariei de stat la moment neexecutate sunt peste 227 hotărâri definitive și irevocabile ale instanțelor de judecată prin care au fost anulate 103 decizii ale CMC și 124 dispoziții ale Primarului general. Lipsa unui mecanism intern de executare a hotărârilor instanței de judecată, precum și desemnarea subdiviziunilor responsabile generează neexecutarea acestora și un grad mare de discreție a factorilor de decizie. Subdiviziunile responsabile nu dispun de posibilități pentru organizarea procesului de executare a hotărârilor, iar în situația în care decizia deja a produs efect nu mai poate interveni întru anularea efectelor.

Exemplu: subdiviziunea responsabilă nu poate anula unilateral contractul încheiat în baza deciziei CMC anulate. Întru anularea acestor contracte (care au fost deja încheiate) este necesar de

¹⁵ Curtea de Conturi a Republicii Moldova - RAPORTUL auditului conformității gestionării patrimoniului public în cadrul entităților publice din mun. Chișinău pe anii 2014-2015

intervenit cu o cerere de chemare în judecată, fapt care nu este posibil fără asistența DAJ, deoarece nu există unități de *jurist* în unitățile structurale ale primăriei.

De asemenea a fost identificată aplicarea neconformă a prevederilor legale privind inventarierea și evidența încăperilor cu altă destinație decât cea locativă, proprietate a mun. Chișinău. (DGERRP); Conform art. 10¹ din Legea nr. 121/2007¹⁶. și art. 77 (1) din Legea nr. 436/2006¹⁷ autoritățile APL anual urmează să efectueze inventarierea bunurilor proprietate publică și, în baza listelor de inventariere să asigure delimitarea acestora după apartenență (de stat/locală), și domenii (public/privat). Entitatea până în prezent nu a efectuat inventarierea complexă a bunurilor municipiului. Nu se cunoaște cu certitudine de câte bunuri dispune mun. Chișinău, și, care este regimul juridic al acestora. Primăria mun. Chișinău și DGERRP nu au întreprins măsurile de rigoare pentru implementarea recomandărilor auditului CCRM¹⁸ cu privire la întocmirea unui registru exhaustiv al bunurilor imobile locative și nelocative, inclusiv al terenurilor aferente aflate în proprietatea municipiului, din punct de vedere juridic, cadastral, tehnic și cantitativ-valoric, cu indicarea tuturor caracteristicilor necesare ale acestora, inclusiv a adresei, codului cadastral, suprafeței totale, entității la care se află la balanță etc. Potrivit datelor Registrului patrimoniului municipal, la situația din 01.01.2014, 525 din 1581 de bunuri imobile nelocative proprietatea mun. Chișinău, în valoare totală de 341,9 mil. lei nu sunt înregistrate în RBI, ca urmare nefiind asigurată recunoașterea publică a dreptului de proprietate și a altor drepturi patrimoniale asupra bunurilor imobile, precum și ocrotirea de către stat a acestor drepturi.¹⁹

Neasigurarea inventarierii și înregistrării integrale la organul cadastral a dreptului de proprietate asupra patrimoniului public municipal constituie factor de risc ce ar putea genera riscuri operaționale și de corupție precum: obținerea, fraudarea și delapidarea proprietății publice prin abuz de funcția publică; favorizarea intereselor de grup; traficul de influențe etc.

Una din vulnerabilitățile de ordin intern pentru Primăria mun. Chișinău constituie noutatea procesului de constatare a contravenției și statutul de agent constator, care în lipsa procedurilor administrative reglementate pe interior cu desemnarea posturilor responsabile de executarea acestora și delimitarea competențelor, pot genera riscuri operaționale și de corupție precum: înțelegerea prealabilă cu partea terță privind neconstatarea iregularităților; verificare superficială; abuz de funcție; solicitare/acceptare de beneficii etc.

Este de reținut, că analiza cadrului normativ intern a subdiviziunilor evaluate a permis constatarea în conținutul acestora factori de risc generați de limbaj defectuos precum formulări ambigue, lacune în drept, norme de blanchetă defectuoase etc.

Formulări ambigui: Expresia poate stabili, după caz, o altă plată de arendă, utilizată în pct. 20 din Regulamentului privind gestionarea resurselor funciare municipale, aprobat prin Decizia CMC nr. 3/23 din 02.04.2013, determină agentul public de a o interpreta abuziv/diferit în modul cel mai convenabil.

Lacune în drept: Prevederile pct. 6 din Regulamentul privind organizarea și desfășurarea licitațiilor funciare cu strigare în municipiul Chișinău, aprobat prin Decizia CMC nr. 2/9 din 26.07.2016, nu prevede *transmiterea în arendă a terenurilor din domeniul privat - proprietate municipală*. Evitarea includerii în conținutul Regulamentului citat a categoriei de terenuri din domeniul privat al municipalității scutește funcționarii de obligația respectării acestuia și

¹⁶ Legea privind administrarea și deținatizarea proprietății publice nr. 121 din 04.05.2007

¹⁷ Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28 decembrie 2006

¹⁸ Recomandarea nr.37 din Raportul de audit aprobat prin hotărârea CCRM nr. 37 din 31.07.2012.

¹⁹ Curtea de Conturi a Republicii Moldova - RAPORTUL auditului conformității gestionării patrimoniului public în cadrul entităților publice din mun. Chișinău pe anii 2014-2015

contribuie la continuarea practicii defectuoase de transmitere în arendă a terenurilor în afara licitație.

Conflict de norme: Regulamentul privind autorizarea și amplasarea dispozitivelor de publicitate, a publicității, firmelor în municipiul Chișinău, aprobat prin Decizia CMC nr. 71/15 din 03.05.2007 contravine prevederilor Legii cu privire la publicitate nr. 1227 din 27.06.1997. Actul departamental nu reglementează procedura de eliberare a actelor permissive pentru amplasarea publicității conform procedurii ghișeului unic, după cum este stipulat în **art. 16** alin. (2) al Legii.

Pct. 1.4 din Regulamentul Gestionării clădirilor, construcțiilor și încăperilor cu altă destinație decât cea locativă – proprietate municipală aprobat prin decizia CMC nr. 11/55 din 23.12.2014 contravine cu prevederile art. 77 (5) al Legii nr. 436 din 28.12.2006. Atunci când legea prevede procedura obligatorie de înstrăinare prin licitație publică, Regulamentul menționat investeste entitatea cu dreptul transmiterea „în locațiune /folosință în baza deciziei respective ale CMC... pe baza principiilor generale”.

Regulamentul privind eliberarea autorizațiilor de funcționare a unităților comerciale și de prestare a serviciilor sociale pe teritoriul mun. Chișinău, anexă la Decizia Consiliului mun. Chișinău nr. 13/4 din 27.12.2007 contravine prevederilor Legii privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător nr. 131/2012. În situația când Regulamentul conține un capitol ce prevede procedura de *Control al* funcționării unităților comerciale și/sau de prestări servicii, Legea citată nu abilitează APL cu atribuții de control.

Utilizarea în conținutul actelor interne a sintagmelor „după caz”, „în modul stabilit”, „documente doveditoare”, „acțiuni ce se impun conform legislației” etc. constituie **norme de trimitere defectuoase** ce ar genera riscuri de corupție precum abuzuri de funcție, interpretări subiective, prevalarea intereselor personale etc.

Etapă analizei proceselor de lucru a cuprins câteva domenii prioritare de activitate: gestionarea patrimoniului municipal; autorizarea lucrărilor de construcții; gestionarea fondului funciar, notificarea inițierii activităților de comerț etc. În acest sens au fost identificați următorii factori de risc și riscuri de corupție, ca:

Gestionarea patrimoniului municipal: evidență defectuoasă a patrimoniului public; cadru normativ ambiguu; neorganizarea licitațiilor în vederea desemnării locatarilor; tergiversarea sau urgentarea nemotivată a procesului; includerea în actul de inspecție a patrimoniului a informațiilor ce nu corespund realității; întocmirea neconformă/defectuoasă a actului de primire-predare, includerea/omiterea datelor ce nu corespund realității; deficiențe la nivel de control intern; sustragere/pierdere/deteriorare de acte; lipsa unui mecanism de control al executării contractelor; comunicare și conlucrare defectuoasă cu Direcția Asistență Juridică;

Gestionarea fondului funciar: Neconformități ale activităților aferente recepționării și înregistrării cererilor; aplicarea neadecvată a reglementărilor; diminuarea/calcularea incorectă a plăților de arendă a terenului; majorarea suprafeței terenului adiacent din contul domeniului public; tergiversarea/urgentarea nemotivată a procesului de coordonare avizare tergiversarea examinării; exercitarea influenței manageriale; lipsa monitorizării încasării plăților de arendă; neîntreprinderea măsurilor pentru recuperarea restanțelor, perfectarea și eliberarea actelor administrative ce permit utilizarea terenului contrar destinației acestuia; eliberarea Certificatului de Urbanism de Proiectare contrar prevederilor normative; autorizarea proiectării unor obiective pe terenuri municipale fără ca beneficiarul (investitorul) să obțină dreptul de proprietate sau folosință a acestora; gestionarea termenilor de elaborare / avizare / eliberarea CUP în mod arbitrar (stabilit termen ce depășește cel stabilit de legislație sau urgențe neprevăzute), organizarea

deficitară a procesului de reprezentare a intereselor CMC în instanța de judecată; nerespectarea, neîndeplinirea cronică a cerințelor și recomandărilor Curții de Conturi și Auditului intern etc.

Comerț, alimentație publică și prestări servicii: refuzul neîntemeiat de a recepționa setul de acte; neclarități în vederea statutului funcționarului care emite refuzul de recepționare a notificării; drepturi discreționare; atribuții excesive și abuzuri de funcție; includerea în actul de verificare a datelor denaturate; verificare superficială; comunicare și înțelegere prealabilă cu partea terță; lipsă de experiență etc.

Factorii menționați mai sus generează riscuri de corupție cum ar fi: corupere pasivă, trafic de influență, abuz și depășirea atribuțiilor de serviciu, conflicte de interese, delapidarea fondurilor/patrimoniului public, influențe necorespunzătoare, etc.

Evaluarea nivelului de eficiență a structurii organizaționale în raport cu misiunea, atribuțiile și obligațiunile instituției a stabilit că structura actuală a entității nu este cea mai eficientă. Unele subdiviziuni (Direcția Socio-ecologică și Direcția Agricultură) au 6,5 și respectiv 5 unități de personal, cu contabilitate proprie, șofer și mașină de serviciu etc. Astfel bugetul subdiviziunilor asigură salarizarea atât a funcționarilor publici cât și a personalului contractat, generând cheltuieli nejustificate și excesive pentru bugetul municipal. Mai mult ca atât, atribuțiile acestora prevăzute în regulamentele de activitate dublează competențele altor structuri și instituie anumite atribuții excesive. În acest sens menționăm exemplul: pct. 1.3. din Regulamentul de activitate a Direcției Agricultură care stipulează că direcția *coordonează activitatea și exercită, în limitele competenței, controlul agenților economici;*

Un alt exemplu elocvent de dublare de atribuții și responsabilități s-a stabilit în regulamentele de activitate ale DADC și DGAURF la eliberarea actelor permissive, Secția control și DAJ la executarea hotărârilor și titlurilor executorii. La rîndul său, structura internă a DAJ, nu este eficientă și nu asigură pe deplin realizarea sarcinilor stabilite.

Deficiențe s-au constatat și în activitatea *Serviciul de achiziții publice* al DGERRP, care în regulamentul intern și-a stabilit sarcini și atribuții care conform legislației sînt de competența grupurilor de achiziții, subdiviziunii de audit intern sau Agenției Achiziții Publice.

IV. Factori de risc individuali (factorul uman):

În procesul de evaluare de asemenea au fost identificate și riscuri generate de factorul uman, precum și vulnerabilități instituționale care determină factorul uman la generarea unor asemenea riscuri. Acestea în mare marte au fost identificate urmare analizei incidentelor de integritate, a chestionarelor de integritate și a interviului managerilor, precum și surse media.

Chestionarea anonimă a 517 persoane din cadrul Primăriei a relevat următoarele: 50% din respondenți nu cunosc regimului juridic al conflictului de interese; Familiarizare insuficientă cu conceptul integrității și vulnerabilităților de funcție deficiente referitoare la consultările privind integritatea în procesul de lucru; 57% din funcționari menționează despre prioritatea intereselor private vizavi de cele de serviciu; 62% nu cunosc reglementările privind restricțiile legate de încetarea activității în serviciul public; 40% din respondenți nu sunt familiarizați cu conceptul avertizării de integritate; numai 54% declară că dispun de suficiente cunoștințe privind declararea influențelor necorespunzătoare; 45% nu cunosc rezultatul investigării încălcării normelor de conduită profesională; lipsa unui sistem echitabil de promovare în funcție (61%); evaluare neobiectivă (69% afirmă că sunt evaluați conform rezultatelor și nu conform modului în care au fost obținute); lipsa unui sistem de motivare pentru rezultate deosebite etc.

Ca rezultat al analizei incidentelor de integritate am concluzionat, că comportamentul corupțional al funcționarilor denotă că în cadrul instituției de ani de zile sa înrădăcinat practica de nerespectare a prevederilor legale și a decide în mod discreționar privitor la eliberarea actelor

permissive, după criteriile politice²⁰, grade de rudenie sau prietenie, interese financiare, etc. Cu atât mai mult luarea de mită devenise o „practică normală” care avea loc în biroul de serviciu și chiar între colegii de lucru care au transmis/primit bani pentru eliberarea unor acte. În mod analogic, funcționarii aveau aceeași conduită în relația directă cu părțile externe (solicitanții), extorcând și primind mijloace bănești în mod deschis de la persoane cu care nu se cunoșteau. Respectiv, și majoritatea solicitanților cunoșteau care procedura de obținere a actelor „fără probleme” și propuneau mijloace financiare pentru eliberare sau urgentare a procedurii. Astfel, putem constata și apariția unor taxe fixe ilegale care se achită pentru obținerea actelor permissive.

Alte aspecte care în cumul generează comportamentul corupțional sînt următoarele: managementul defectuos și neaplicarea mecanismelor de control al autorității și subdiviziunilor; lipsa transparenței în relația cu publicul, în special a informațiilor cu privire la procedura, termenele, tarifele și documentele necesare pentru obținerea actelor permissive; absența/nerespectarea reglementărilor departamentale cu privire la prevenirea corupției; lipsa de loialitate și integritate; nedeclararea conflictelor de interese; neraportarea influențelor necorespunzătoare; lipsa a motivației adecvate a personalului existent; proces netransparent și defectuos de selectare angajare și promovare a angajaților instituției, etc.

O parte din factorii de risc identificați puteau fi diminuați/excluși odată cu promovarea politicilor de instituire a ghișeului unic pentru eliberarea actelor permissive. Este de semnalat că instituirea ghișeului unic a fost recomandată în *Planul de dezvoltare instituțională a Primăriei mun. Chișinău 2011-2015* elaborat în cadrul proiectului PNUD Moldova și Fundația Soros.

Vulnerabilitățile și riscurile menționate au fost incluse în Planul de Integritate, fiind stabilite pentru fiecare măsuri spre realizare pentru excluderea vulnerabilităților instituționale și diminuarea probabilității apariției riscurilor de corupție sau menținerea acestora la control.

²⁰ <http://anticoruptie.md/ro/stiri/interesele-deputatului-liberal-iurie-dirida-si-controversatul-proiect-imobiliar-care-a-cauzat-surparea-unei-cladiri>