



# **RAPORT**

**cu privire la implementarea Legii  
nr.325/23.12.2013 privind evaluarea integrității  
instituționale (anul 2023)**

**Centrul Național Anticorupție**

**Chișinău, 2024**

## Cuprins:

|                                                                                                                                                                   |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| I. Cadrul legal. Aspecte organizatorice și metodologice .....                                                                                                     | 3  |
| II. Evaluarea integrității instituționale .....                                                                                                                   | 4  |
| <b>REZUMAT:</b> .....                                                                                                                                             | 4  |
| <b>2.1 AGENȚIA DE INSPECTARE A MONUMENTELOR</b> .....                                                                                                             | 5  |
| <b>2.2 IMSP SCR „TIMOFEI MOȘNEAGA”</b> .....                                                                                                                      | 8  |
| <b>2.3 Î.S. ADMINISTRAȚIA DE STAT A DRUMURILOR</b> .....                                                                                                          | 12 |
| <b>2.4 SOCIETĂȚILE CU CAPITAL MAJORITAR DE STAT, SPECIALIZATE ÎN<br/>CONSTRUCȚIA, REPARAȚIA ȘI ÎNTREȚINEREA DRUMURILOR (10 SA din<br/>domeniul Drumuri)</b> ..... | 16 |
| <b>2.5 Î.M. REGIA EXPLOATARE A DRUMURILOR ȘI PODURILOR „EXDRUPO”</b>                                                                                              | 20 |
| III. Monitorizarea implementării planurilor de integritate .....                                                                                                  | 24 |
| IV. Testarea integrități profesionale.....                                                                                                                        | 26 |
| V. Evaluarea ex-post de impact a Legii nr. 325/2013.....                                                                                                          | 27 |
| VI. Concluzii .....                                                                                                                                               | 28 |

*Lista abrevierilor utilizate în raport*

|                   |                                                                            |
|-------------------|----------------------------------------------------------------------------|
| CNA               | Centrul Național Anticorupție                                              |
| SIS               | Serviciul de informații și securitate                                      |
| ÎS                | Întreprindere de stat                                                      |
| ÎM                | Întreprindere municipală                                                   |
| SA                | Societate pe acțiuni                                                       |
| EXDRUPO           | Regia “Exploatarea drumurilor și podurilor”                                |
| PPP               | Parteneriat public privat                                                  |
| DM                | Dispozitive medicale                                                       |
| ASD               | Administrația de Stat a Drumurilor                                         |
| UNESCO            | Organizația Națiunilor Unite pentru Educație, Știință și Cultură           |
| AIM               | Agenția de Inspectare a Monumentelor                                       |
| IMSP SCR          | Instituție medico sanitară publică/Spitalul Clinic Republican              |
| CMC               | Consiliul municipal Chișinău                                               |
| IGPF              | Inspectoratul General al Poliției de Frontieră                             |
| ANSP              | Agenția Națională Sănătate Publică                                         |
| IGSU              | Inspectoratul General pentru Situații de Urgență                           |
| INSP              | Inspectoratul Național de Securitate Publică                               |
| IGP               | Inspectoratul general de poliție                                           |
| Legea<br>325/2013 | Legea privind evaluarea integrității instituționale, nr.325 din 23.12.2013 |

## I. Cadrul legal. Aspecte organizatorice și metodologice

În conformitate cu prevederile *Legii nr.1104 din 06.06.2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție*, una din atribuțiile CNA constituie efectuarea evaluării integrității instituționale în condițiile *Legii nr.325 din 23.12.2013 privind evaluarea integrității instituționale*, monitorizarea implementării planurilor de integritate și aprecierea progreselor realizate.

Potrivit art. 6 din Legea nr.325/2013, subiecți ai evaluării integrității instituționale sînt entitățile publice, organele de autoadministrare, agenții publici, Centrul Național Anticorupție și Serviciul de Informații și Securitate. Evaluarea integrității instituționale realizată de către Centrul Național Anticorupție se efectuează în privința tuturor entităților publice, cu excepția SIS și prevede posibilitatea aplicării testelor de integritate profesională agenților publici.

În conformitate cu art. 12 alin.(2) din Legea nr.325/2013, numărul entităților publice selectate pentru a fi supuse evaluării integrității instituționale de către Centrul Național Anticorupție se stabilește în funcție de complexitatea structurii organizaționale a entității publice, numărul activităților vulnerabile selectate pentru a fi evaluate, precum și în funcție de resursele umane disponibile ale Centrului.

Legea 325/2013 prevede la art.13 alin.(1) următoarele etape ale evaluării integrității instituționale:

- a) etapa 1- identificarea riscurilor de corupție în cadrul entității publice;
- b) etapa 2 - testarea integrității profesionale a agenților publici (etapă facultativă);
- c) etapa 3 - descrierea riscurilor de corupție și analiza factorilor care le generează;
- d) etapa 4 – elaborarea raportului privind rezultatele evaluării integrității instituționale și emiterea recomandărilor privind înlăturarea riscurilor de corupție identificate și îmbunătățirea climatului de integritate instituțională.

Procedura detaliată privind realizarea etapelor de evaluare a integrității instituționale este reglementată de *Metodologia de identificare a riscurilor de corupție în cadrul entităților publice, de identificare a agenților publici expuși acestor riscuri și de analiză a factorilor care le generează*, elaborată în conformitate cu prevederile art.9 al. (2) lit. h) din Legea 325/2013 și aprobată prin Ordinul CNA nr.50 din 20.03.2018, care este publicată pe pagina web oficială a CNA.

Conform cadrului metodologic, entitatea publică este selectată pentru a fi supusă evaluării dacă întrunește cel puțin două dintre următoarele criterii:

- a) realizează activități vulnerabile la riscuri de corupție;
- b) criteriul statistic (acte de corupție constatate, informații înregistrate la linia națională anticorupție, denunțuri, petiții, etc.);
- c) criteriul contactului cu populația (mandatul entității implică un contact frecvent și direct cu beneficiarii serviciilor publice);
- d) criteriul neasigurării climatului de integritate instituțională (neimplementarea măsurilor stabilite în Legea integrității, nr.82/2017).

Activitatea de evaluare a integrității instituționale se află sub controlul parlamentar, exercitat prin intermediul Comisiei securitate națională, apărare și ordine publică și Comisiei juridice, numiri și imunități. Astfel, potrivit art.24 din Legea 325/2013, controlul parlamentar asupra activității de evaluare a integrității instituționale este exercitat în conformitate cu prevederile art. 44<sup>1</sup> din Legea nr. 1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție.

## II. Evaluarea integrității instituționale

### REZUMAT:

În conformitate cu Legea privind evaluarea integrității instituționale nr.325/2013, Direcția Evaluare Instituțională a CNA, a **finalizat procesul de evaluare în privința Agenției de Inspectare a Monumentelor, Spitalului Clinic Republican "Timofei Moșneaga", precum și evaluarea sectorială în privința a 12 entități din domeniul „drumuri”** (10 SA cu capital majoritar de stat, specializate în construcția, reparația și întreținerea drumurilor, Î.S. Administrația de Stat a Drumurilor și Î.M. Regia „EXDRUPO”).

În acest context, fiind examinate un șir de acte normative, inclusiv departamentale, evaluate unele procese de lucru vulnerabile la corupție, precum procedura de achiziții și contractare, managementul dispozitivelor medicale, parteneriatul public privat în domeniul serviciilor de dializă, radiologie și diagnostic imagistic, inspectarea, controlul și supravegherea în domeniul ocrotirii monumentelor etc. La fel, întru analiza factorilor de risc interni, operaționali și individuali, au fost efectuate peste **40 vizite de documentare** la entitățile evaluate.

Activitatea de evaluare s-a finalizat cu elaborarea a 5 rapoarte privind rezultatele evaluării integrității instituționale care au fost expediate entităților evaluate, Ministerelor de resort, Guvernului, inclusiv Consiliului Municipal Chișinău și APP, și plasate pe pagina web a CNA <https://cna.md>.

De menționat că evaluarea integrității instituționale realizată în privința **a 12 entități din domeniul „drumuri”** a inclus și etapa de testare a integrității profesionale.

Urmare a activităților desfășurate în perioada anului 2023, experții CNA au identificat o serie de probleme aferente entităților evaluate și anume: *implementarea deficitară a măsurilor anticorupție; coruptibilitatea actelor normative, inclusiv departamentale, aplicarea defectuoasă și ambiguă a unor proceduri, cum ar fi cea de eliberare a prescripțiilor privind sistarea lucrărilor de construcție, reconstrucție, conservare, restaurare și amenajare a monumentelor; inspectarea, controlul, supravegherea și protecția monumentelor; costuri exagerate pentru întreținerea DM primite în comodat; clauze abuzive, ambigue și contradictorii ale contractelor de PPP; lipsa de reglementări interne cu privire la planificarea și ajustarea lucrărilor de întreținere a drumurilor; lipsa unor proceduri clare și aplicabile cu privire la repartizarea mijloacelor financiare pentru întreținerea curentă a drumurilor; aplicarea standardelor duble la atribuirea contractelor de achiziții publice realizate de ASD din mijloacele fondului rutier; fragmentarea achizițiilor; atribuirea prin rotație a contractelor de licitații publice privind reparația/remedierea degradărilor podurilor unor ofertanți; premise de înțelegeri secrete/de cartel în licitațiile publice desfășurate de ASD; posibile promovări a intereselor private contrar interesului entității prin favorizarea companiilor al căror fondator deține o funcție publică electivă sau este o rudă directă ori prin afinitate; evidența neconformă a activelor, gestionarea frauduloasă a asfaltului frezat; absența clauzei privind perioada de garanție și de remediere a neconformităților pentru lucrările de aplicare a marcajului rutier în contractele de antrepriză; nerespectarea procedurii legale de atribuire a contractului de delegare a gestiunii de către autoritățile administrației publice locale din mun. Chișinău etc.*

O altă carență sesizată vizează lipsa integrității profesionale a unor agenți publici, factor individual care a determinat înregistrarea unor rezultate negative ale testelor de integritate profesională. Astfel, nu toți agenții publici testați au înregistrat rezultate pozitive ale testelor de

integritate. Prin urmare, se constată că fiecare al doilea agent public a obținut rezultat negativ la testul de integritate profesională.

De menționat că incidentele de integritate analizate evidențiază rezistența redusă la corupție a entităților de interes public din domeniul „drumuri”, ceea ce se manifestă prin: lipsa politicilor instituționale în domeniul integrității și anticorupției, existența unui sistem neadecvat de autorizare și aprobare a costului lucrărilor și serviciilor prestate; gestionarea inefficientă a patrimoniului public; cadrele de conducere prin propriul exemplu facilitează implicarea subalternilor în manifestări de corupție.

Rezultatele testelor de integritate au confirmat probabilitatea înaltă a comiterii manifestărilor de corupție determinate de lipsa de preocupări din partea ASD-ului cu privire la evidența și comercializarea asfaltului frezat. Totodată, s-a evidențiat practica de achitare în contul întreprinderilor doar a unei părți din costul serviciilor prestate, restul sumei, agenții publice fiind predispuși s-o însușească, precum și practica de realizare a unor lucrări fără a fi încheiat un contract în acest sens și emisă factura fiscală corespunzătoare. Mai mult, după cum arată testele de integritate profesională „subantrepriza” ori “subcontractarea” este aplicată de unii conducători ai entităților evaluate pentru a obține comisioane ilicite ori avantaje necuvenite.

În vederea asigurării și menținerii unui climat de integritate instituțională, inclusiv întru eliminarea sau minimalizarea impactului riscurilor de corupție asupra activităților entităților publice, experții CNA au prezentat entităților evaluate o serie de recomandări, în baza cărora au fost elaborate planuri de integritate. Astfel, entităților evaluate le-au fost oferite peste **300 recomandări**, îndeplinirea cărora va permite reducerea manifestărilor de corupție în rândul agenților publici, inclusiv îmbunătățirea proceselor de lucru care pot avea impact direct asupra anumitor categorii de cetățeni și agenți economici, precum și asupra gestionării transparente și responsabile a patrimoniului public, a finanțelor rambursabile și nerambursabile și nu în ultimul rând asupra dezvoltării, consolidării și menținerii infrastructurii drumurilor publice.

Recomandările formulate în procesul de evaluare au fost integral preluate și incluse în planurile de integritate ale entităților evaluate, implementarea cărora periodic este verificată de către CNA.

Prin urmare, în perioada de raport au fost elaborate **13 rapoarte de monitorizare** privind realizarea planurilor de integritate, care au fost publicate pe pagina web a Centrului. La moment, sub monitorizare rămân a fi 15 planuri de integritate ale entităților supuse evaluării integrității instituționale.

La moment, **în derulare sunt 2 activități** și anume: evaluarea integrității instituționale la Primăria mun. Chișinău și Agenția Națională Transport Auto.

## **2.1 AGENȚIA DE INSPECTARE A MONUMENTELOR**

*Agenția de inspectare a monumentelor* este o instituție specializată, subordonată Ministerului Culturii, creată în anul 2006, în vederea instituirii unui control eficient în domeniul restaurării și inspectării monumentelor de istorie și cultură, aducerii documentelor acestora în conformitate cu uzanțele UNESCO și creării unei baze de date digitale publice a monumentelor.

În rezultatul aplicării instrumentului de evaluare a integrității instituționale au fost identificate o serie de riscuri de corupție, și anume: **riscul nedeclarării influențelor necorespunzătoare; riscul nedeclarării situațiilor de conflict de interese, riscul favorizării**

**anumitor persoane fizice și juridice; riscul abuzului de serviciu; riscul depășirii atribuțiilor de serviciu; riscul falsului în acte publice.** Astfel, riscurile de corupție enunțați supra, sunt generați de factori de risc care pot permite, încuraja, provoca apariția manifestărilor de corupție la organizarea și desfășurarea activității Agenției de Inspectare a Monumentelor.

Prin urmare, probabilitatea înaltă de materializare a riscurilor de corupție în activitatea Agenției este susținută de următorii factori:

**Factorii de risc externi** (*factori în afara controlului entității*), care în mare parte se referă la deficiențele cadrului normativ din domeniu și anume:

- *Reglementări deficitare, lacunare și discreționare* cu privire la organizarea și funcționarea instituției publice în domeniul protecției monumentelor istorice; lipsa aprobării și punerii în aplicare a normelor primare (adoptate în anul 2013) privind activitatea Agenției în baza unui regulament aprobat de Guvern; formulare ambiguă a atribuțiilor Agenției (art.16<sup>1</sup> alin. (1) al Legii nr.1530/1993), în ceea ce privește rolul Agenției de a „asigura” realizarea anumitor funcții.
- *Conflictele de norme privind denumirea* Agenției, generează unele incertitudini, inclusiv juridice. Astfel, denumirea Agenției de la instituire și până în prezent a fost schimbată în mod repetat, iar potrivit ultimelor modificări, aceasta fiind denumită „Agenția de Inspectare a Monumentelor”. Cu toate acestea, s-a stabilit că în actele normative secundare și departamentale, inclusiv în documentele de constituire și înregistrare a persoanei juridice, denumirea entității rămâne a fi „Agenția de Inspectare și Restaurare a Monumentelor”, conform primului act de constituire.
- *Incoerențele și vidul normativ* cu privire la „inspectarea zonelor de protecție a monumentelor” (potrivit Legii nr.1530/1993), determină nerealizarea acestei atribuții, inclusiv a obiectivelor specifice domeniului. Astfel, s-a stabilit că specialiștii în domeniu, în cadrul inspectărilor, nu se expun asupra zonelor de protecție a monumentelor, deși pentru încălcarea legislației cu privire la patrimoniul cultural și monumentele de for public, manifestată prin intervenții de construcții neautorizate în zonele de protecție a monumentelor, Codul Contravențional prevede sancțiuni.
- *Reglementările privind „evaluarea prejudiciului adus monumentelor istorice”* sunt echivoce și neaplicabile. Astfel, ambiguitatea procedurii administrative de evaluare a prejudiciului, periclitează tragerea la răspundere a persoanelor care au demolat, degradat sau mutilat monumentele istorice.

**Factori de risc interni** (*sau organizaționali/instituționali*).

- *Prevederi desuete* ale Regulamentului cu privire la activitatea Agenției, aprobate prin Ordinul MCT nr.232/2010; *norme incerte* privind statutul angajaților Agenției.
- *Climatul de integritate instituțional* este afectat de inexistența reglementărilor cu privire la angajare, inclusiv nesolicitarea certificatului de cazier privind integritatea profesională; nerespectarea regimului juridic a declarării conflictelor de interese și cadourilor, lipsa mecanismului pentru declararea și tratarea influențelor necorespunzătoare; lipsa stabilirii regulilor privind avertizările de integritate; neimplementarea managementului riscurilor, inclusiv a riscurilor de fraudă și corupție; lipsa instituirii normelor de conduită pentru toți angajații AIM.

**Factori de risc operaționali** (*factori care rezultă din procedurile și procesele de lucru din cadrul unei entități*).

- *Procese de lucru și proceduri administrative incerte și deficitare.* În acest context, se evidențiază lipsa descrierii proceselor de lucru (operaționale) în vederea aplicării clare și uniforme a atribuțiilor; aplicarea deficitară a procedurilor administrative, și anume, efectuarea

inspectărilor de teren, a controlului comun cu AST, a procedurii contravenționale, sistarea lucrărilor ilegale, evaluarea prejudiciului adus monumentelor istorice; neaplicarea procedurii de sancționare etc. Astfel, lipsa normelor clare și coerente privind activitatea instituției publice de protejare a monumentelor istorice, generează proceduri administrative ambigue, interpretări și derogări discreționare, atribuții excesive și abuzive ori iluzorii.

- *Confuzii la exercitarea tipurilor de verificări:* inspectare, control și supraveghere, fapt ce determină o atitudine formală și neglijentă față de exercitarea atribuțiilor funcționale, inclusiv realizarea defectuoasă a angajamentelor și responsabilităților care derivă din cadrul juridic primar.

- *Lipsa instrumentelor clare și directe* privind protecția monumentelor. Prin urmare, acțiunile incerte și fără rezultat întreprinse în privința persoanelor de rea credință care acționează ilegal asupra monumentelor istorice generează multiple încălcări ale legislației, iar procesele-verbale de constatare nu prevăd măsuri juridice de constrângere.

- *Controlul desfășurat* de către AIM de comun cu Agenția de Supraveghere Tehnică este unul ambiguu și nu produce rezultate juridice. Totodată, se atestă că această atribuție este una confuză și inaplicabilă.

- *Procedura de „eliberare a prescripțiilor* privind sistarea lucrărilor de excavare, construcție, reconstrucție, conservare, restaurare, amenajare” este reglementată ambiguu și poate genera atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice, inclusiv abuzuri.

- *Procedura de remediere a unor încălcări* care constituie contravenții este neglijată, astfel, constituind temei de anulare a procesului-verbal cu privire la contravenție.

- *În rezultatul inspectărilor pe teren* a monumentelor istorice și a depistării încălcărilor, Agenția nu aplică contravenții potrivit legislației în vigoare, deși este obligată să o facă, însă întocmește proces-verbal de constatare și sesizează organele de drept (poliția, Procuratura).

În concluzie, o bună parte din activitățile de baza ale Agenției pot fi calificată ca ineficiente, neperformante și fără impact semnificativ asupra procesului de ocrotire a monumentelor.

Cu referire la **factorii individuali**, se menționează că cauzele care au stat la baza îndeplinirii neconforme a atribuțiilor stabilite sunt: pregătirea profesională insuficientă la aplicarea procedurilor anticorupție și domeniului specific de activitate; insuficiența resurselor umane; salarii scăzute.

- *Majoritatea personalului scriptic al Agenției* desfășoară activități prin cumul, exercitând concomitent munca de bază în cadrul altor entități publice și/sau private.

În rezultatul analizei operaționale efectuate de către CNA s-a constatat că unul din angajați desfășura concomitent munca remunerată la 2-3 locuri de bază și alte 18 locuri prin cumul, concomitent fiindu-i achitate plăți salariale pentru exercitarea funcției de specialist prin cumul în cadrul Agenției (pentru 8 ore pe zi). Totodată, s-a identificat că SRL afiliat familiei unui angajat cu funcție de conducere din cadrul Agenției a fost desemnat câștigător la mai multe proceduri de achiziție în domeniul elaborării documentației de proiect, inclusiv la reabilitarea unui Muzeu de Istorie. Aceste constatări, ne relevă despre riscul unor angajări fictive, riscul delapidării de fonduri încredințate unei persoane, inclusiv despre riscul nedeclarării conflictelor de interese.

- *Necunoașterea și aplicarea deficitară* de către agenții constataatori a normelor juridice contravenționale. Acest fapt, a determinat anularea unicului proces-verbal contravențional remis instanței spre examinare, inclusiv nedocumentarea contravențiilor din domeniul monumentelor istorice.



- *Neprezentarea în instanța de judecată* a reprezentantului Agenției în vederea apărării și susținerii ilegalităților consemnate în procesul verbal contravențional, fapt care denotă lipsa de interes și loialitate față de instituție, precum și neexercitarea sarcinilor de serviciu.

*În concluzie*, circumstanțele care contribuie la ineficiența activității Agenției sunt: cadrul normativ echivoc, deficitar și lacunar; lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative; lipsa mecanismelor de control și neaplicarea procedurii contravenționale. Acești factori sunt susținuți de aplicarea deficitară a măsurilor de asigurare a integrității instituționale în activitatea Agenției de Inspectare a Monumentelor, inclusiv de lipsa interesului pentru domeniul ocrotirii monumentelor istorice. În aceste circumstanțe, evidențiem că Agenția nu a utilizat efectiv instrumentele legale și funcționale pentru documentarea, prevenirea și contracararea încălcărilor în domeniul patrimoniului cultural și ocrotirii monumentelor istorice.

Mai mult, se denotă că problemele identificate în anul 2013 de Comisia Parlamentară și în anul 2018 de experții internaționali sunt valabile și în prezent, deoarece în domeniul protecției monumentelor istorice din punct de vedere legislativ, normativ și instituțional nu au fost operate modificări de îmbunătățire a situației.

Mai grav e că aceste probleme s-au menținut în timp urmare a lipsei unui interes politic de redresare a situației în acest sens și tolerării acestora la nivelul entității ierarhic superioare. Această situație este una alarmantă din considerentul că Agenția după circa 18 de la creare și 12 ani de activitate nu poate fi calificată ca una funcțională.

În acest sens, se observă că degradarea și demolarea monumentelor, a perpetuat, nefiind remarcat rolul și intervenția Agenției și a ministerului de resort în protejarea și stoparea demolării monumentelor, deoarece majoritatea proceselor de lucru ale Agenției întâmpină probleme la realizare și nu au o finalitate plauzibilă. În consecință, deficiențele enunțate prejudiciază bunurile și valori culturale care pot fi ireparabile și ireversibile.

Din aceste considerente, Ministerul Culturii urma să întreprindă măsuri urgente care ar presupune consolidarea acestui domeniu prin oferirea unor soluții exacte de lichidare, comasare sau consolidare a Agenției.

## **2.2 IMSP SCR „TIMOFEI MOȘNEAGA”**

IMSP SCR „Timofei Moșneaga” este o instituție medico-sanitară publică ce beneficiază de toate drepturile ce decurg din calitatea de persoană juridică de drept public, gestionează mijloacele financiare primite de la bugetele componente ale bugetului public național prin contul unic trezorerial, pentru restul mijloacelor financiare, are conturi proprii în bancă, inclusiv valutare. Fondatorul IMSP Spitalul Clinic Republican „Timofei Moșneaga” este Ministerul Sănătății al Republicii Moldova.

Scopul principal al IMSP SCR „Timofei Moșneaga” constă în fortificarea sănătății populației Republicii Moldova prin organizarea și asigurarea asistenței medicale, bazate pe tehnologii medicale de performanță și prestarea serviciilor medicale cost-eficiente și calitative.

Potrivit art.4 din Legea nr.325/2013, evaluarea integrității instituționale este un proces de identificare a riscurilor de corupție în cadrul entității publice cu ajutorul metodelor analitice și

practice, de descriere a factorilor care determină riscurile identificate și consecințele acestora, precum și de oferire a recomandărilor pentru diminuarea lor.

În rezultatul aplicării instrumentului de evaluare a integrității instituționale în cadrul IMSP SCR „Timofei Moșneaga” au fost identificate o serie de riscuri tipice și specifice corupției, și anume: *riscul abuzului/neglijenței în serviciu; riscul gestionării ineficiente și/sau frauduloase a mijloacelor din fondurile externe/interne; riscul încălcării normelor de etică și deontologie medicală; riscul favorizării unor parteneri privați, gestionării frauduloase a patrimoniului public, prejudicierii interesului public în cadrul derulării unor contracte de PPP; riscul limitării drepturilor pacientului, inclusiv a dreptului la informare; riscul nevalorificării și conservării unor DM achiziționate în cadrul unor proiecte de dotare tehnică; riscul conflictelor de interese, favoritismului sau admiterii și tolerării unor incidente de integritate, riscul unor influențe necorespunzătoare etc.*

Multitudinea riscurilor enunțate supra, sunt generate de factori de risc care pot admite, încuraja și provoca apariția manifestărilor de corupție la organizarea și desfășurarea proceselor de lucru din cadrul IMSP SCR „Timofei Moșneaga”, gestionarea resurselor financiare publice și a patrimoniului public, inclusiv la implementarea unor contracte de PPP. Astfel, printre problemele identificate în procesul de evaluare care pot alimenta și genera unele riscuri tipice și specifice corupției, inclusiv pot destabiliza buna funcționare a serviciilor de sănătate, pot fi enumerate:

- *implementarea deficitară a măsurilor anticorupție*, care a admis nesolicitarea certificatului de cazier privind integritatea profesională în condițiile Legii integrității; nerespectarea regimului juridic al cadourilor de către agenții publici din cadrul IMSP SCR „Timofei Moșneaga”; realizarea parțială a exigențelor stipulate de art.20 din Legea nr.82/2017; realizarea neconformă a politicii de integritate privind accesul la informații de interes public etc.

- *examinarea unor abateri disciplinare contrar normelor prevăzute în HG nr. 192/2017* cu privire la aprobarea Codului deontologic al lucrătorului medical și al farmacistului, fapt care a admis aplicarea unor sancțiuni neproporționale și abuzive, bazate pe unele observații sau opinii ale anumitor persoane cu funcții manageriale (valabil pentru perioada anului 2020);

- *neexaminarea în Comitetul de etică a unor încălcări sau devieri de la normele prescrise în Codul deontologic*, inclusiv a unor atitudini neglijente față de obligațiile de serviciu, fapt care indică asupra riscului favoritismului sau admiterii și tolerării unor încălcări;

- *determinarea unor pacienți consultați în cadrul SCR de a fi tratați contra plată la privat*, fapt care contravine normelor Codului deontologic al lucrătorului medical și al farmacistului, inclusiv principiului loialității și prezumă riscul obținerii unor profituri personale de către unii medici specialiști.

Cu titlu de exemplu poate servi cazul pacientului care contra sumei de 1800-2500 Euro, urma a fi operat în termeni restrânși la privat. Totodată, potrivit informațiilor din PV al ședinței Comitetului de etică, medicul specialist din cadrul SCR presta servicii medicale la privat în lipsa unui contract individual de muncă sau de prestare a serviciilor, fiind remunerat per consultație sau operație;

- *ambiguitățile și conflictele de norme înregistrate între actele normative cu privire la salarizarea angajaților și a modului de evaluare și validare a indicatorilor de performanță profesională individuală în muncă creează premise pentru stabilirea discreționară și excesivă a unor indicatori de performanță, inclusiv practici abuzive la aplicare;*

- *instituirea obligației de angajare prin concurs doar pentru conducătorii de subdiviziuni* în cadrul prestatorilor publici de servicii medicale, admite angajarea unor medici specialiști fără solicitarea certificatului de cazierul privind integritatea profesională. Corespunzător, recrutarea și promovarea personalului medical poate avea loc în lipsa unor criterii de integritate profesională. În acest condiții, persistă riscul ca agenții publici care nu au dat dovadă de integritate profesională în cadrul testelor realizate și au admis manifestări de corupție să fie încadrați sau promovați în funcții;
- *prevederile ambigui ale contractului de PPP* pentru servicii de radiologie și diagnostic imagistic admit derogări și interpretări abuzive. Astfel, aceste clauze au permis partenerului privat să interpreteze discreționar și unilateral unele dispoziții, fapt care a admis eschivarea de la plata redevenței de 5% din toate veniturile pe care partenerul privat le-a încasat în anul de gestiune, inclusiv a atras partenerul public într-un litigiu civil;
- *neexecutarea de către partenerul public a obligației de efectuare a unor controale* privind modul de realizare a parteneriatului public-privat, inclusiv cu desemnarea unui auditor independent, a admis înregistrarea de către partenerul privat a unei datorii în valoare de circa 4 mln lei (la situația de 30.11.2022), în pofida faptului că acesta își desfășura activitatea în spațiile puse la dispoziție de partenerul public;
- *clauzele abuzive și contradictorii ale contractului de PPP* pentru servicii în dializă pot prejudicia interesul partenerului public, spațiile cărora au fost transmise partenerului privat pentru a realiza servicii de dializă. Totodată, clauzele care instituie dreptul partenerului privat să vândă, greveze, cesioneze sau transfere drepturile sau obligațiile sale în timpul sau după încetarea Contractului de PPP fără aprobarea prealabilă în scris a autorității publice sunt abuzive și generează multiple riscuri în executarea contractului de PPP;
- *SCR înregistrează un numărul mare de contracte de comodat* încheiate cu unii agenți economici care transmit în folosință cu titlu gratuit dispozitive medicale. Corespunzător, se atestă că procedura de selectare a comodantului și de încheiere a contractului a avut loc fără organizarea unui concurs public, inclusiv fără prezentarea cheltuielilor estimative pentru întreținerea DM pe perioada valabilității contractului, acest fapt a generat riscul utilizării iraționale și/sau iresponsabile a resurselor financiare publice, limitării libere/restrângerii concurenței, favorizării anumitor agenți economici, inclusiv riscul primirii unor avantaje necuvenite;
- *SCR suportă costurile exagerate pentru întreținerea DM* primite în comodat. Costurile consumabilelor/reagenților planificate a fi achiziționate de către SCR pentru aceste tipuri de DM sunt mari, iar în unele cazuri depășesc cu mult valoare dispozitivelor primite în comodat. Astfel, valoarea estimată a contractelor de achiziții publice privind procurarea reagenților și consumabilelor (sistem închis) pentru anul 2023, în medie reprezintă circa 40%-75% din valoarea dispozitivului medical transmis în comodat. Mai mult, în unele cazuri prețul reactivelor și consumabilelor planificate a fi achiziționate anual poate depăși de 5; 9 sau chiar 45 de ori costul dispozitivului contractat prin comodat;
- *majorarea neargumentată de către comodatar a valorii DM* transmise de comodat în coraport cu valoarea după achitarea taxelor vamale. Practică care se prezumă a fi una premeditată pentru a putea justifica cheltuielile mari de întreținere a acestora. Astfel, comparând valoarea unor DM după achitarea taxelor vamale cu valoarea DM din contractul de comodat, constatăm că aceasta în unele cazuri este majorată cu circa 400 sau chiar 600 mii lei, deși aceste DM se transmit în folosință cu titlu gratuit și nu sunt comercializate. Profitul

agentului economic în aceste cazuri fiind obținut doar din furnizarea consumabilelor care de regulă sunt foarte costisitoare;

- *SCR nu a actualizat și ținut evidența strictă și conformă a informațiilor* privind dispozitivele medicale învechite, cu termen de exploatare expirat sau a celor care prezintă multiple defecțiuni. Acest lucru face ca procedura de planificare, procurarea și înlocuirea a dispozitivelor medicale învechire să fie aplicată deficitar;

- *SCR nu elaborează rapoarte analitice* privind randamentul exploatării dispozitivelor medicale. Acest fapt nu permite cunoașterea reală a situației și valorificarea acestor informații întru întreprinderea măsurilor de remediere în cazul în care unele DM sunt supra solicitate;

- *SCR înregistrează un numărul mare de DM considerate a fi în rezervă*, deși potrivit Ghidului privind criteriile de instruire, rolurile și responsabilitățile departamentelor/secțiilor de inginerie biomedicală în cadrul IMSP, asemenea etapă a managementului dispozitivelor medicale nu este prevăzută. Astfel, 396 de DM în valoare de circa 29 mln lei, considerate a fi în rezervă sunt conservate.

Totodată, 80 DM în valoare totală de circa 18 mln lei sunt defecte, dintre acestea 66 sunt produse între anii 1977- 2017 și ar putea avea termenul de exploatare expirat. Cu toate acestea, dispozitivele vizate nu au fost casate și înlocuite cu altele noi.

În contextul problemelor identificate, se remarcă că în ultimii ani se atestă o creștere exponențială a așteptărilor oamenilor de rând față de sistemul de sănătate în ceea ce privește calitatea serviciilor medicale prestate, accesul la medicamente de ultimă generație și investigații performante. Satisfacerea acestor așteptări care implică modernizarea sectorului sănătății, dar și atingerea obiectivului global – acoperirea universală cu servicii medicale echitabile și de calitate, necesită resurse financiare colosale, care dacă nu sunt valorificate și gestionate eficient nu vor putea asigura un proces eficient de prestare a serviciilor medicale de calitate.

De menționat că în anul 2022, Centrul pentru Politici și Analize în Sănătate (Centrul PAS) a lansat Raportul de evaluare ex-post de impact a Legii nr. 1585/1998 cu privire la asigurarea obligatorie de asistență medicală și a Legii nr. 1593/2002 cu privire la mărimea, modul și termenele de achitare a primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală. Potrivit raportului, experții Centrului PAS consideră că chiar dacă în termeni nominali cheltuielile publice pentru sănătate au crescut, în termeni reali acestea înregistrează un trend negativ. Un alt aspect problematic reflectat în raport vizează plățile achitate de pacienți, plățile informale, solicitate/achitate în cadrul instituțiilor medicale publice, care reprezintă o problemă majoră nesoluționată și care constituie o barieră importantă în calea accesului la serviciile medicale și dăunează imaginii întregului sistem.

Din aceste considerente, inclusiv ținând cont de aspectele problematice identificate în procesul de evaluare, efortul comun în acest sens este primordial, și ar urma să implice: gestionarea eficientă, transparentă și corectă a finanțelor publice; responsabilizarea managementului instituțional; informarea și instruirea medicilor pe segmentul de anticorupție și integritate; informarea populației despre ilegalitatea plăților medicale neoficiale, aplicarea mecanismelor de sancționare pentru abaterile disciplinare depistate în activitatea prestatorilor de servicii medicale; implementarea recomandărilor formulate în procesul de evaluare atât de către entitatea evaluată cât și de către cea ierarhic superioară etc.

## 2.3 Î.S. ADMINISTRAȚIA DE STAT A DRUMURILOR

Î.S. „Administrația de Stat a Drumurilor” (ASD) este fondată de Agenția Proprietății Publice, iar politicile implementate în domeniul infrastructurii drumurilor sunt elaborate de Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale al Republicii Moldova.

ASD este responsabilă de administrarea eficientă a resurselor financiare alocate din Bugetul de Stat, Fondul Rutier și Surse Externe pentru reabilitarea, dezvoltarea, modernizarea și întreținerea rețelei de drumuri publice naționale a Republicii Moldova. Pentru întreținerea rețelei drumurilor publice naționale ASD, are încheiate contracte de antrepriză cu S.A. „Drumuri” din teritoriu.

Evaluarea integrității instituționale în cadrul Î.S. Administrația de Stat a Drumurilor a fost realizată în condițiile Legii privind evaluarea integrității instituționale nr.325/2013 și a Metodologiei de identificare a riscurilor de corupție, aprobată prin Ordinul CNA nr.50/20.03.2018.

*De menționat că CNA a efectuat o evaluare complexă (sectorială) privind integritatea instituțională a entităților de interes public din domeniul drumuri, parte componentă a căreia sunt 10 SA „Drumuri” cu capital majoritar de stat, inclusiv Î.M. Regia „EXDRUPO”, rezultatele căreia au fost reflectate în rapoarte separate.*

Scopul acestui proces constă în identificarea și evaluarea riscurilor de corupție, precum și recomandarea măsurilor de diminuare sau înlăturare a riscurilor de corupție în activitatea entităților din domeniul drumuri, dar și sporirea responsabilității conducătorilor pentru implementarea și consolidarea climatului de integritate instituțională.

Valoarea adăugată a rezultatelor evaluării a fost dovedită pe parcurs, astfel că unele deficiențe identificate în activitatea ASD au fost înlăturate în cadrul desfășurării acestui exercițiu. Totuși, cea mai mare parte a problemelor/factorilor ce afectează integritatea instituțională a entității rămân a fi nesoluționate.

Prin urmare, pe parcursul evaluării au fost identificați factori de risc externi și interni, generatori de riscuri tipice și specifice de corupție, precum: **riscul coruperii active/pasive, riscul abuzului/depășirii atribuțiilor de serviciu, riscul fraudării procesului de recrutare, încălcării regimului juridic al conflictelor de interese și al regimului juridic al restricțiilor de postangajare, riscul favorizării anumitor persoane juridice la repartizarea lucrărilor și atribuirea contractelor civile, riscul camuflării unor erori premeditate ori neglijente în procesul monitorizării executării lucrărilor; riscul favorizării prin diverse metode a anumitor operatori economici ori acordare de prioritate nejustificată anumitor sectoare/lucrări în detrimentul siguranței circulației rutiere; riscul utilizării iraționale a mijloacelor fondului rutier, riscul organizării de licitații aranjate în favoarea unui anumit agent economic (trucări de licitații) etc.**

Riscurile identificate supra sunt generate de multiple circumstanțe de ordin intern și extern ce pot duce la apariția manifestărilor de corupție la organizarea și desfășurarea proceselor de lucru în cadrul ASD, care în mod direct duc la utilizarea irațională sau frauduloasă a mijloacelor Fondului rutier, iar în mod indirect afectează siguranța în trafic și lezează dreptul inalienabil al oricărei ființe umane la viață și sănătate.

*Printre problemele de ordin extern și intern identificate pot fi menționate:*

- **implementarea deficitară a măsurilor anticorupție**, acțiuni izolate menite să răspundă parțial obligațiilor ce vizează implementarea măsurilor de asigurare a integrității instituționale, și anume: *proceduri de angajare, inclusiv a personalului cu funcții de conducere netransparente, nesolicitarea Certificatelor de cazier privind integritatea profesională; reglementări lacunare privind conflictul de interese, formele de manifestare și obligativitatea declarării oricărei situații de conflict de interese potențial și/sau real; desfășurarea activității de serviciu în condiții de subordonare directă a membrilor aceleiași familii; inexistența măsurilor de prevenire a situațiilor de pantuflaj (încheierea, în perioada de prohibiție/restricție, a tranzacțiilor cu operatorul economic condus și reprezentat de fostul director general interimar al ASD); reglementările privind regimul juridic al cadourilor, influențelor necorespunzătoare și avertizarea de integritate nu sunt ajustate la standardele naționale în domeniu; neimplementata măsurilor de consolidare și control intern al integrității;*
- **insuficiența mijloacelor financiare alocate din bugetul Fondului rutier** pentru administrarea și dezvoltarea infrastructurii rutiere, ceea ce duce la asumarea, la nivel de ASD a angajamentelor contractuale în lipsa unor resurse financiare aprobate corespunzător de Guvern;
- **lipsa unui raport echitabil dintre disponibilitatea resurselor bugetare și capacitatea de implementare a lucrărilor asumate de ASD;**
- **lipsa de reglementări interne cu privire la planificarea și ajustarea lucrărilor de întreținere a drumurilor.** Entitatea nu dispune de o procedură distinctă ce ar reglementa procedeele aplicate pentru etapa de planificare a achizițiilor. Astfel, achizițiile publice la nivelul ASD-ului sunt efectuate în lipsa unei etape conforme de planificare;
- **lipsa unor proceduri clare și aplicabile cu privire la repartizarea mijloacelor financiare pentru întreținerea curentă a drumurilor;**
- **nevalorificarea proiectelor de execuție elaborate, ca rezultat al procedurilor nereglementate și netransparente de stabilire a nevoilor și planificării achizițiilor de lucrări/servicii și a unor viziuni incerte cu privire la eficacitatea proiectelor de execuție, continuitatea și finalitatea implementării lor.** În consecință, o sumă impunătoare din bugetul public s-a utilizat inefficient, fără vreun aport la dezvoltarea și modernizarea rețelei rutiere naționale. *Astfel, potrivit informațiilor prezentate de ASD, entitatea dispune de 50 de proiecte de execuție cu privire la reconstrucția, reparația drumurilor și a construcțiilor inginerești neimplementate, valoarea cărora depășește cifra de 15 miliarde lei;*
- **imixtiunea ASD-ului în afacerile SA Drumuri** prin promovarea sistematică a materialelor de construcție fabricate de anumiți agenți economici/parteneri desemnați în cadrul exercițiului de „apărare a prețurilor”. Astfel, în vederea realizării contractului de antrepriză încheiat anual cu ASD privind executarea lucrărilor de întreținere curentă și administrare a drumurilor publice naționale, SA Drumuri urmează să procure bunuri de la agenții economi indicați/recomandați de ASD;
- **aplicarea netransparentă, lacunară și defectuoasă a exercițiului de „apărare a prețurilor”** pentru ofertele înaintate de anumiți operatori economici, fapt care poate duce la restrângerea concurenței și lezării intereselor legitime ale societăților comerciale cu genuri similare de activitate, inclusiv la favorizarea unor agenți economici;

- **nerespectarea de către ASD a propriilor reglementări**, ceea ce afectează plenitudinea și corectitudinea raportării executării lucrărilor de către SA Drumuri;
- **lipsa unei metodologii transparente de identificare și prioritizare** a documentației de proiectare pentru infrastructură rutieră;
- **inexistența reglementărilor/unei proceduri interne** cu privire la organizarea activităților de identificare și prioritizare a obiectivelor pe tipuri de lucrări, cu stabilirea responsabilităților conform domeniilor de competență a direcțiilor, precizarea calendarului activităților preconizate etc.;
- **inexistența procedurilor interne** cu privire la asigurarea executării lucrărilor de construcție, reparație și întreținerea periodică și curentă a drumurilor;
- **inexistența reglementărilor/procedurilor aprobate** cu privire la organizarea și desfășurarea de licitații publice (achiziții publice);
- **Regulamentul privind modalitatea de distribuire a mijloacelor financiare** alocate pentru întreținerea drumurilor publice naționale, aprobat prin Ordinul ASD nr.84/03 iunie 2022 nu asigură transparența și obiectivitatea procesului de distribuire;
- **lipsa unui calendar realist privind achizițiile**, atât pentru determinarea consecutivității expunerii obiectelor de achiziție, cât și a desfășurării întregului proces de achiziție, inclusiv etapa de atribuire și de execuție a contractului;
- **ordinele de creare a grupurilor de lucru nu nominalizează** responsabilul pentru elaborarea planurilor anuale și trimestriale de achiziții;
- **ignorarea prevederilor art.9 alin.(1) lit. o) din Legea cu privire la întreprinderea de stat** și întreprinderea municipală nr.246/2017. Entitatea achiziționează bunuri, lucrări și servicii fără a obține acordul prealabil al fondatorului și în lipsa deciziei consiliului de administrație;
- **aplicarea standardelor duble** la atribuirea contractelor de achiziții publice realizate de ASD din mijloacele fondului rutier, și anume când entitatea evaluată, efectuează achiziții peste limitele alocațiilor bugetare, depășind valoarea fondurilor alocate și atunci când unele oferte sunt respinse din motiv că propunerea financiară a operatorului economic depășește valoarea fondurilor alocate. Practici care pot fi asociate cu lipsa de imparțialitate, acordând un tratament preferențial unor agenți economici;
- **premise de specificații și/sau licitațiile aranjate** „sub cineva” în baza anumitor înțelegeri secrete între părți sau în favoarea unui anumit agent economic;
- **fragmentarea achiziției lucrărilor de instalare a pilonilor pentru stațiile meteo** cu transmiterea lucrărilor la 5 SA din domeniul drumuri cu cota majoritară a statului pentru subcontractare de lucrări de la un anumit agent economic. În sensul dat, au fost identificați factori coruptibili aferenți procedurii de achiziție a stațiilor meteo, în cadrul căreia pilonii sunt instalați în baza contractelor directe, iar utilajul meteo prin procedura de achiziții publice, în ambele cazuri parte contractantă fiind același agent economic;
- **atribuirea prin rotație a contractelor de licitații publice** privind reparația/remediarea degradărilor podurilor unor ofertanți, decizii care ar putea fi condiționate de posibile înțelegeri între părți în privința coordonării ofertelor și atribuirii contractelor;
- **acte și regulamente interne lacunare și ambigui** cu privire la procesul de monitorizare a executării contractelor de antrepriză, semnate ca urmare a licitațiilor pentru achiziții publice, precum și lipsa reglementărilor privitoare la interrelaționarea între subdiviziuni cu privire la segmentul dat al achiziției. Cadrul de reglementare intern nu garantează un nivel adecvat de responsabilizare a personalului implicat la monitorizarea executării contractelor. Fișele de post a

personalului implicat în monitorizarea executării contractelor de antrepriză nu reflectă cu suficientă claritate atribuția în cauză;

- **lipsa reglementărilor privind constituirea, împuternicirile și responsabilitățile** grupului tehnic instituit în format ad-hoc din reprezentanți părților contractante, procesele-verbale ale căruia stau la baza deciziilor grupului de lucru privind achizițiile de modificare și de rezoluțiune a contractului;
- **lipsa argumentelor justificative în unele decizii de modificare** a termenului de executare a contractului de antrepriză;
- **conformarea parțială la prevederile art.22 lit.d) și art.25 alin.(4) din Legea** privind calitatea în construcții nr.721/1996 și pct.47 din Regulamentul cu privire la verificarea proiectelor și a execuției construcțiilor și expertizare tehnică a proiectelor și construcțiilor aprobat prin HG nr.361/1996;
- **lipsa reglementărilor privind rolul responsabililor tehnici**, atribuțiile și responsabilitățile acestora în tot procesul de întreținere, reparație și construcție a drumurilor și executare a lucrărilor. Împuterniciri discreționare ale responsabilului tehnic ce țin de repartizarea volumului de lucru, monitorizarea și controlul executării lucrărilor. Fișele de post ale responsabililor tehnici sunt lacunare și ambigue, cu stabilirea de atribuții ce permit derogări și interpretări abuzive;
- **utilizarea eronată a codului funcțiilor în fișele de post** pentru funcția de „consultant” și „specialist principal”, deși în ambele cazuri ocupația dată vizează responsabilii tehnici;
- **distribuirea diferențiată a sarcinilor de muncă** cu acordarea unui statut mai puțin favorabil anumitor responsabili tehnici. Inexistența unui mecanism de control cu privire la volumul de lucru și complexitatea sarcinilor încredințate unui responsabil tehnic într-o perioadă determinată de timp. Lipsa reglementărilor privind procedura de completare și prezentare a dărilor de seamă a responsabilului tehnic.
- **lipsa reglementărilor** cu privire la procedura și modalitățile de raportare a responsabililor tehnici, nefiind instituționalizate programul 1C, aplicațiile Road Recorder și GPS, instalate la telefoanele mobile de serviciu utilizate de responsabilii tehnici;
- **ambiguitatea procedurii de evaluare a performanțelor profesionale** individuale ale salariaților ASD;
- **lipsa reglementărilor privind sfera de competență și domeniile de activitate** încredințate directorilor adjuncți etc.
- **contractarea unor servicii de asistență juridică prin intermediul unui cabinet** de avocați în lipsa unei necesități justificate și proceduri transparente. Astfel, pe parcursul anilor 2018-2020 au fost semnate circa 20 de contracte de prestare a serviciilor care au generat cheltuieli suplimentare, mai puțin justificate, în valoare de peste 1 milion de lei.

***Într-un final, integritatea instituțională ca parte a culturii organizaționale a Î.S Administrația de Stat a Drumurilor, poate fi atinsă prin realizare de acțiuni complexe ce vizează cu precădere abordarea managerială pro-integritate, dezvoltarea de politici instituționale anticorupție, revizuirea cadrului normativ, ajustarea reglementărilor interne și responsabilizarea personalului.***



## **2.4 SOCIETĂȚILE CU CAPITAL MAJORITAR DE STAT, SPECIALIZATE ÎN CONSTRUCȚIA, REPARAȚIA ȘI ÎNTREȚINEREA DRUMURILOR (10 SA din domeniul Drumuri)**

Entitățile de interes public din domeniul drumuri sunt responsabile de gestionarea, întreținerea, reparația, reabilitarea, dezvoltarea, modernizarea și administrarea drumurilor publice naționale, precum și a altor elemente de infrastructură rutieră.

La nivelul unităților administrativ-teritoriale au fost fondate în acest sens următoarele entități publice cu capital majoritar de stat: S.A. „Drumuri Cahul”, S.A. „Drumuri Căușeni”, S.A. „Drumuri Cimișlia”, S.A. „Drumuri Criuleni”, S.A. „Drumuri Edineț”, S.A. „Drumuri Ialoveni”, S.A. „Drumuri Orhei”, S.A. „Drumuri Rîșcani”, S.A. „Drumuri Soroca”, S.A. „Drumuri Strășeni”.

Conform documentelor de constituire ale societăților pe acțiuni nominalizate, printre genurile de activitate desfășurate pot fi evidențiate: *construcția de autostrăzi, drumuri, aerodromuri și construcții destinate sportului; intermediari pentru cumpărarea, vânzarea sau închirierea bunurilor imobiliare cu destinație tehnică și de producție; fabricarea elementelor din beton, ciment și ipsos; fabricarea articolelor din metal; transporturi rutiere de mărfuri; servicii de expediție și transport.*

**Pentru întreținerea rețelei drumurilor publice naționale, ASD are încheiate anual contracte de antrepriză cu societățile pe acțiuni drumuri din teritoriu cu capital majoritar de stat.**

În conformitate cu prevederile art.6 din *Legea cu privire la evaluarea integrității instituționale nr.325/2013*, întreprinderile de stat, întreprinderile municipale și societățile pe acțiuni în care statul deține pachetul majoritar de acțiuni sunt subiecte a evaluării integrității instituționale.

*De menționat că CNA a efectuat o evaluare complexă ce vizează integritatea instituțională a entităților de interes public din domeniul drumuri, parte componentă a căreia este ÎS Administrația de Stat a Drumurilor, reflectată într-un raport separat.*

În rezultatul aplicării instrumentului de evaluare a integrității instituționale în cadrul celor 10 SA Drumuri au fost identificate o serie de riscuri tipice și specifice corupției, și anume: **riscul coruperii active/pasive, abuzului/depășirii atribuțiilor de serviciu, încălcării regimului juridic al conflictelor de interese; încălcării regimului juridic al restricțiilor de postangajare; riscul favorizării anumitor persoane juridice la repartizarea lucrărilor și atribuirea contractelor civile; riscul fraudării procesului de recrutare și desemnare a administratorilor SA Drumuri, a membrilor Consiliului și Comisiei de cenzori; riscul fraudării/trucării de licitații și a unor înțelegeri de cartel, inclusiv desemnării prin rotație a câștigătorului licitației; riscul obținerii ilicite a unor comisioane ori avantaje necuvenite urmare a transmiterii în subantrepriză a unor lucrări etc.**

Riscurile constatate constituie un impediment în oferirea serviciilor de calitate ce vizează întreținerea și reparația drumurilor publice, ce ar garanta siguranța în trafic, circumstanțe ce lezează dreptul inalienabil al oricărei ființe umane la sănătate și viață.

Rezistența redusă la corupție a celor 10 SA Drumuri cu cota majoritară a statului este condiționată de:

### *Factori de risc individuali*

Rezultatele testelor de integritate profesională aplicate agenților publici din cadrul entităților din domeniul drumuri (SA Drumuri), evidențiază rolul factorului uman în materializarea riscurilor de corupție, și anume: corupere activă/pasivă, depășirea atribuțiilor de serviciu, abuz de funcție, nedenunțarea tentativelor de implicare în manifestări de corupție etc.

**Astfel, din 32 de agenți publici testați doar 10 (31%) au înregistrat rezultat pozitiv la testul de integritate profesională, iar fiecare al doilea agent public a obținut rezultat negativ.**

**Suplimentar, testele de integritate profesională au evidențiat practica de achitare în contul întreprinderilor doar a unei părți din costul serviciilor prestate, restul sumei, agenții publici fiind predispuși s-o însușească, precum și practica de realizare a unor lucrări fără a fi încheiat un contract sau emisă factura fiscală corespunzătoare. Totodată, s-a distins că activitățile de subcontractare pot fi utilizate ca pârghii pentru achitarea ilicită a celor 10% din valoarea contractului în calitate de comisioane ilicite/oculte. După cum arată testele de integritate profesională „subantrepriza” ori “subcontractarea” este aplicată de unii conducători ai entităților evaluate pentru a obține comisioane ilicite ori avantaje necuvenite.**

**De remarcat că din 7 conducători ai entităților evaluate testați, doar doi au fost evaluați cu rezultat pozitiv, situație în care conduita managerială nu poate fi considerată drept un exemplu de urmat pentru subalterni.**

### *Factorii de risc interni ce determină stagnarea dezvoltării unei culturi organizaționale orientate spre integritate*

Nici una din entitățile evaluate nu s-a conformat la măsurile de asigurare a integrității instituționale stabilite de Legea nr.82/2017, problemele identificate fiind practic identice pentru toate SA Drumuri. Inexistența unui management al integrității atât la nivel de entitate, cât și din partea APP a condiționat apariția manifestărilor de corupție în cadrul tuturor entităților evaluate. Astfel, s-a constatat că entitățile nu dispun de reglementări ce ar prevedea regimul juridic al cadourilor și influențelor necorespunzătoare, nu este elaborat și implementat un mecanism sigur și ușor accesibil pentru dezvăluirea practicilor ilegale, regulile de neadmitere a situațiilor de conflict de interese nu sunt susținute prin mecanisme de declarare și soluționare, entitățile nu solicită certificatul de cazier de integritate etc. În lipsa unui sistem de control intern managerial entitățile subestimează riscurile de corupție chiar și în cazurile cu incidente de integritate constatate și sancționate. Eforturile unor SA Drumuri în asigurarea climatului de integritate instituțională s-au limitat la elaborarea actelor administrative în domeniu, dar nu și la implementarea lor.

**Ca urmare, un ex director al întreprinderii a admis abuzul de serviciu și falsul în actele de recepție a lucrărilor (riscuri materializate), semnate simulat precum că ar fi acordat servicii de întreținere a drumurilor locale pe timp de iarnă (curățirea zăpezii, răspândirea materialului antiderapant), deși precipitații în perioada vizată nu au fost. Astfel, fiind casate materiale în valoare de 219 024,00 lei.**

**Un alt incident de integritate înregistrat se referă la cauza penală pornite pe faptul delapidării averii străine și anume înstrăinarea masei lemnoase. De menționat că în cadrul procesului de evaluare s-au constatat deficiențe privind controlul și evidența masei lemnoase, probleme care sunt valabile pentru toate SA Drumuri.**

*Buna desfășurare a activității de contractare este afectată de factori externi și interni generatori de riscuri de corupție precum:*

**Neaplicarea de către consiliile societăților** și comisiile de cenzori a mecanismelor de control și supraveghere a activității de contractare a SA Drumuri.

**Inexistența mecanismelor de evidență și control** a anumitor categorii de produse la nivel de ASD. Evitarea de către ASD a procedurii de achiziție publică prin diferențierea/divizarea volumului de lucrări în două sau mai multe tranzacții, ori prin stabilirea în mod eronat a obiectului contractului. Se constată cazuri în care astfel de contracte sunt transmise spre executare unei din societățile evaluate, care la rândul său subcontractează un alt agent economic pentru executarea lucrărilor, beneficiar final fiind ASD-ul. Practicile date reprezintă o pârghie de evitare a procedurii de licitații publice, iar subiecții evaluării pot fi utilizați ca punct de reper pentru a legaliza repartizarea frauduloasă a mijloacelor fondului rutier.

**Premise de înțelegeri secrete/de cartel** cu implicarea unor din entitățile evaluate în licitațiile publice desfășurate de ASD. Se constată oferte pentru licitații publice cu o valoare substanțial mai mică comparativ cu valoarea acelorași lucrări/bunuri transmise ulterior în subantrepriză către una din entitățile evaluate. Astfel, se distinge riscul unor înțelegeri secrete (practică concertată) de fixare a prețului sau de împărțire a pieței, în scopul influențării rezultatelor licitației. Neconformitățile constatate, denotă posibile înțelegeri de cartel ale ofertanților și desemnarea prin rotație a câștigătorului, în funcție de valoarea contractului sau volumul lucrărilor care ar putea fi transmise în subantrepriză.

**Încheierea contractelor de prestări servicii cu operatorii economici**, întru camuflarea unor potențiale relații de subcontractare, și anume de subantrepriză.

**Vulnerabilitatea sporită la corupție a activității de subcontractare** (subantrepriză) este neglijată practic în toate entitățile evaluate, deși este o practică răspândită în cadrul SA Drumuri. Se constată formulări inexacte ce vizează obiectul acestor contracte; necoresponderea obiectului contractului cu lucrările efectuate; acceptarea unor clauze contractuale diferențiate pentru prestații echivalente; redirectionarea mijloacelor fondului rutier spre altă categorie de lucrări; prezentarea informației denaturate în documentele de participare la licitație; transmiterea în subantrepriză a lucrărilor de reparație a drumurilor/podurilor agenților economici care nu practică genul dat de activitate, inclusiv a lucrărilor care nu au fost planificate și nu constituie obiectul contractului de antrepriză încheiat între ASD și SA Drumuri.

**Unele SA din domeniul drumuri în calitatea sa de ofertanți** în cadrul procedurilor de achiziții publice nu notifică autoritatea contractantă (ASD) despre partea din contract pe care intenționează să o subcontracteze, inclusiv despre potențialii subcontractanți. Astfel, fiind încălcate normale art.75 alin.(3) din Legea nr.131/2015 privind achizițiile publice.

**Posibile promovări a intereselor private contrar interesului entității** prin favorizarea companiilor al căror fondator deține o funcție publică electivă sau este o rudă directă ori prin afinitate cu unele persoane cu funcții de conducere din cadrul SA Drumuri, risc care ar putea fi unul materializat în trecut.

**Premise de operare a unor înscrieri false și abuz de putere.** Astfel, se atestă traversarea frontierei de stat a Republicii Moldova pe sensul de intrare și ieșire din țară cu automobilul de serviciu, fără înscrierile corespunzătoare în documentele evidenței contabile

primare a întreprinderii. Spre exemplu în foile de parcurs pentru autoturisme nu sunt reflectate deplasările efectuate în țările precum România sau Ucraina. Mai mult, automobilul înregistrează ieșirea din țară prin unul din punctele de trecere a frontierei, pe când în foaia de parcurs pentru perioada respectivă sunt indicați km parcurși pe teritoriul Republicii Moldova.

**Efectuarea de lucrări și prestare a serviciilor cu tehnica entității fără** a fi reflectate în documentația întreprinderii, ori cu manifestarea intenției de a introduce date denaturate ce ar demonstra realizarea unor lucrări la un cost mai redus. În cadrul vizitelor de documentare s-a constatat că o bună parte din cele 10 SA Drumuri nu dispun de o listă de prețuri aprobate pentru lucrările prestate la solicitare, pentru arenda tehnicii și a mijloacelor de transport. Inexistența unei documentații și prețuri aprobate, expuse public, pot duce la decizii ce pot fi negociate, inclusiv efectuarea unor lucrări nereflectate ori reflectate în mod parțial în evidența contabilă a întreprinderilor.

**Evidența neconformă a activelor. Gestionarea frauduloasă a asfaltului frezat** în lipsa vreo unei evidențe contabile. Inexistența măsurilor de control și supraveghere a materialelor/deșeurilor provenite din lucrările de întreținere și reparație a drumurilor la nivel de ASD. Atât ASD cât și SA Drumuri nu asigură utilizarea în condiții de economicitate și eficacitate a patrimoniului încredințat, neglijând posibilitatea reutilizării și reciclării asfaltului frezat pe șantierele sale.

**Evidența neconformă a activelor. Lipsa unei proceduri** uniformizate privind stabilirea prețului de vânzare a produselor lemnoase și exercitarea controlul distribuirii acestora, coordonată cu ASD și aplicabilă tuturor SA Drumuri. Ca urmare, o bună parte din entități, la comercializarea producției lemnoase atât angajaților, cât și persoanelor fizice și juridice, nu oferă prețuri fixe, aprobate pe categorii și specii de lemne.

**Vicierea etapei de control al executării lucrărilor conform calității** și volumului lucrărilor contractate. Spre exemplu contractele privind lucrările de aplicare a marcajului rutier nu prevăd perioada de garanție pentru lucrările executate și de remediere a neconformităților. Prin semnarea contractelor se acceptă aplicarea marcajului pe drumurile naționale cu vopsea de tip email care nu corespunde tipului de vopsea recomandată a fi utilizată pentru aplicarea marcajului rutier.

**Lipsa reglementărilor interne și coordonate cu ASD**, ce ar dispune cu privire la instituționalizarea măsurilor de control prin instalarea sistemelor GPS și a camerelor de supraveghere video, necesare pentru monitorizarea procesului de executare a lucrărilor și a fluxului de producere. În actualele circumstanțe, tehnica și aplicațiile instalate nu pot genera efecte juridice în raport cu salariații, partenerii contractați și ASD.

**Lipsa unei proceduri uniformizate privind achiziționarea de bunuri**, lucrări și servicii de către SA Drumuri. Entitățile care dispun de regulamente în sensul dat, în marea lor parte ignoră achiziționarea de bunuri prin licitații publice ori cererea ofertelor de prețuri. Lipsă de monitorizare din partea Consiliilor societăților a subiectului dat.

**Lipsa unui mecanism uniformizat ce ar reglementa modalitatea de procurare** a mijloacelor de transport, a tehnicii speciale și utilajelor noi și a celor de mână a doua: discreție excesivă din cauza inexistenței vreo unei proceduri de selecție a vânzătorilor; se atestă cazuri de cumpărare a mijloacelor de transport/tehnicii speciale de la persoane fizice ori de la agenți economici care nu practică genul dat de activitate; formularea incompletă a obiectului contractului, în lipsa specificațiilor și datelor tehnice, a stării bunului; achitarea în avans a 50% din valoarea contractului etc.

**Deficiențe în raport cu clauzele esențiale ale contractelor de antrepriză:** absența clauzei privind perioada de garanție și de remediere a neconformităților pentru lucrările de aplicare a marcajului rutier; lacune ori clauze formulate ambiguu privitor la predarea lucrărilor executate; stabilirea discreționară și defectuoasă a prețurilor pentru unele lucrări etc.

**Deficiențele în raport cu clauzele esențiale ale contractelor** de vânzare-cumpărare și contractelor de prestări servicii: obiectul este formulat generic, în lipsa anumitor clarificări ori specificații anexate, problema se atestă și pentru procurarea tehnicii speciale; majorarea artificială a prețurilor pentru lucrările efectuate (problemă derivă din faptul că entitățile nu au prețuri aprobate pentru anumite tipuri de servicii/lucrări, acestea fiind stabilite la zi, în dependență de mai multe circumstanțe care pot favoriza sau defavoriza beneficiarii); în majoritatea contractelor de prestări servicii lipsesc clauzele ce ar viza cheltuielile pentru deplasarea mecanismului la locul destinației, ceea ce ar putea mări substanțial valoarea contractului;

**Clauze deficitare constatate în contractele de procurare a sării tehnice** ce duc la gestionarea inefficientă a resurselor financiare a unor entități evaluate: condiții contractuale inegale pentru prestații echivalente; semnarea contractului la sfârșitul lunii martie, odată cu încheierea sezonului de iarnă, cu condiția achitării în avans a 10% din valoarea contractului la data semnării lui.

**Lipsa unui cântar industrial în majoritatea entităților evaluate**, inclusiv a celor ce produc și vând beton asfaltic.

**Lipsa unei proceduri bine structurate ce ar asigura transparența** și plenitudinea calculelor și stabilirea prețurilor pentru lucrările și serviciile prestate pe tipuri de lucrări și perioade determinate de timp.

**În concluzie, entitățile din domeniul drumurilor sunt parte a unei zone vulnerabile a economiei naționale, care poate intra sub incidența unor grupuri de interese atât publice cât și private. Guvernarea inefficientă și iresponsabilă a acestora ar putea admite materializarea unor riscuri de fraudă și corupție, inclusiv delapidări și pierderi. Testele de integritate profesională au confirmat probabilitatea înaltă de comitere a manifestărilor de corupție în activitatea entităților din domeniul Drumuri, inclusiv potențiale fraude și trucări de licitații.**

## **2.5 Î.M. REGIA EXPLOATARE A DRUMURILOR ȘI PODURILOR „EXDRUPO”**

**Întreprinderea Municipală Regia Exploatarea Drumurilor și Podurilor mun. Chișinău**, în conformitate cu statutul său este responsabilă de executarea lucrărilor în domeniul construcției și exploatării infrastructurii drumurilor și podurilor, care se desfășoară în baza unor contracte cu beneficiarii sau dispoziției administratorului drumului.

Evaluarea integrității instituționale în cadrul Î.M. Regia „EXDRUPO” a fost realizată în condițiile Legii privind evaluarea integrității instituționale nr.325 din 23.12.2013 și a Metodologiei de identificare a riscurilor de corupție în cadrul entităților publice, de identificare a agenților publici expuși acestor riscuri și de analiză a factorilor de risc care le generează, aprobată prin Ordinul directorului CNA nr.50 din 20.03.2018.

Scopul acestui proces constă în identificarea și evaluarea riscurilor de corupție, precum și oferirea recomandărilor de diminuare sau înlăturare a riscurilor de corupție în activitatea Î.M. Regia „EXDRUPO”, dar și sporirea responsabilității conducătorului pentru implementarea și consolidarea climatului de integritate instituțională.

*De menționat că CNA a efectuat o evaluare complexă (sectorială) privind integritatea instituțională a entităților de interes public din domeniul drumuri, parte componentă a căreia este ÎS Administrația de Stat a Drumurilor și 10 SA Drumuri cu capital majoritar de stat, rezultatele căreia au fost reflectate în rapoarte separate.*

În rezultatul aplicării instrumentului de evaluare a integrității instituționale în cadrul Î.M. Regia „EXDRUPO” au fost identificate o serie de riscuri tipice și specifice corupției, și anume: **riscul coruperii active/pasive, abuzului/depășirii atribuțiilor de serviciu; încălcării regimului juridic al declarării averilor și intereselor personale de către directorii adjuncți ai întreprinderii (risc materializat); riscul încălcării regimului juridic al restricțiilor de post angajare; favorizării anumitor persoane juridice la repartizarea lucrărilor și atribuirea contractelor; riscul trucării licitațiilor publice; gestionării netransparente și iresponsabile a patrimoniului public; riscul delapidării fondurilor și/sau a patrimoniului; favoritismului și admiterii influențelor necorespunzătoare etc.**

Multitudinea riscurilor enunțate supra, sunt generate de factori de risc interni, externi, operaționali și individuali care pot admite, încuraja și provoca apariția manifestărilor de corupție la organizarea și desfășurarea proceselor de lucru din cadrul ÎM Regia „EXDRUPO”, care în mod direct pot duce la utilizarea irațională a mijloacelor financiare alocate de către municipalitate și în mod indirect pot afecta siguranța în trafic, precum și lezarea dreptului inalienabil al oricărei ființe umane la viață și sănătate.

**Rezultatul negativ al testului de integritate profesională aplicat în cadrul Î.M. Regia „EXDRUPO”, ne confirmă despre probabilitatea înaltă de implicare a unor agenți publici în manifestări de corupție. Aceste rezultate au fost determinate în mod prioritar de unii factorii de risc individuali precum lipsa de integritate profesională, necunoașterea cadrului normativ în domeniul integrității și anticorupție, lipsa controlului intern managerial și a proceselor de supraveghere, tolerarea unor abateri admise în acest sens. Potrivit testului de integritate profesională, doar jumătate din suma solicitată pentru serviciile prestate urma a fi achitată în contabilitatea întreprinderii, cealaltă jumătate, angajatul, având intenția de a o însuși ilegal. Prin urmare, riscul însușirii ilicite a 50% din costul lucrărilor ne indică asupra probabilității înalte de materializare a riscului delapidării sau însușiri ilegale a mijloacelor financiare care ar urma să ajungă în bugetul întreprinderii.**

Incidentele de integritate analizate marchează rezistența redusă la corupție a entităților de interes public din domeniul drumuri, care este determinată de *lipsa politicilor instituționale în domeniul integrității și anticorupție, existența unui sistem neadecvat și lacunar privind autorizarea, calcularea și aprobarea costului lucrărilor și serviciilor prestate; gestionarea inefficientă a patrimoniului public etc.*

Printre **problemele de ordin extern și intern** care pot alimenta și genera unele riscuri tipice și specifice corupției evidențiem:

**Implementarea deficitară a măsurilor anticorupție**, care a admis angajarea administratorului și a adjuncților acestuia în lipsa unui concurs public, fiind încălcat principiul transparenței la angajare; nesolicitarea certificatului de cazier privind integritatea profesională în condițiile Legii integrității, reglementări lacunare privind conflictul de interese, formele de manifestare și obligativitatea declarării oricărei situații de conflict de interese potențial și/sau

real; inexistența măsurilor de prevenire a situațiilor de pantuflaj; reglementările privind regimul juridic al cadourilor, influențelor necorespunzătoare și avertizarea de integritate nu sunt ajustate la standardele naționale în domeniu; neimplementarea măsurilor de consolidare și control intern al integrității;

**Cadrul normativ privind procedura de atribuire a contractelor de delegare** a gestiunii serviciilor de utilități publice este unul lacunar, care generează ambiguități la atribuirea contractelor de delegare a gestiunii și confuzii la exercitarea atribuțiilor, inclusiv la desfășurarea procedurilor administrative etc. În contextul dat, se atestă că entitățile responsabile de implementarea *Legii serviciilor publice de gospodărie comunală nr.1402/2002* se pot prevala de aceste deficiențe pentru a comite abuzuri sau fraude. Astfel, lacunele de drept și conflictele de norme identificate în *Legea nr.1402/2002*, inclusiv aplicarea subiectivă și abuzivă a normelor „convenabile” în procesul de atribuire a contractelor, au generat o serie de discrepanțe manifestate prin nerespectarea principiului transparenței în procedura de atribuire a contractelor, fapt care poate fi asociat cu unele riscuri de fraudă și corupție.

**Nerespectarea procedurii legale de atribuire a contractului de delegare** a gestiunii de către autoritățile administrației publice locale. Astfel, contrar *art.21 alin.(2), din Legea serviciilor publice de gospodărie comunală* și *art.13 alin.(6) din Legea drumurilor nr.509/95*, CMC a delegat cu drept de gestiune serviciul public de întreținere și reabilitare a infrastructurii căilor de comunicație în municipiul Chișinău prin contract direct, încheiat între DGMU și ÎM Regia „EXDRUPO”, astfel, evitând procedura de achiziție publică.

**Lipsa unei proceduri-cadru privind delegarea gestiunii** serviciului public de întreținere și reabilitare a infrastructurii căilor de comunicare/serviciului de utilități publice, atribuirea și derularea contractelor de delegare a gestiunii.

**Clauzele cu privire la finanțarea Contractului de gestiune directă sunt abuzive, ambigui și defectuoase**, acestea făcând trimitere la mijloacele financiare acordate beneficiarilor în interiorul țării, și care potrivit Ordinul MF nr.208/2015, fac parte din grupa de conturi 263000 „Granturi acordate beneficiarilor în interiorul țării”. Astfel, finanțarea Contractului de gestiune directă conform alocațiilor bugetare sub formă de „Granturi acordate beneficiarilor în interiorul țării”, a permis selectarea directă a operatorului economic care va gestiona serviciul public de întreținere și reabilitare a infrastructurii căilor de comunicație din mun. Chișinău, fără efectuarea unei proceduri de achiziții publice/concurs public în conformitate cu *Legea privind achizițiile publice*. De menționat că în anii precedenți mijloacele financiare pentru executarea contractului de gestiune erau alocate din bugetul municipiului Chișinău, iar începând cu anul 2023 acestea sunt alocate din granturile acordate în interiorul țării. *De menționat că Întreprinderile municipale nu pot fi calificate ca instituții publice la autogestiune care ar putea beneficia de granturi curente sau capitale acordate instituțiilor publice la autogestiune.*

**Extinderea nejustificată a termenului contractului de gestiune**, de la un an la 5 ani.

**Neaprobarea de către CMC a Regulamentului intern privind achiziționarea** bunurilor, a lucrărilor și a serviciilor. În pofida faptului că ÎM Regia „EXDRUPO” este persoană juridică de drept privat care, în baza proprietății unității administrativ teritoriale transmise în gestiune, desfășoară activitate de întreprinzător, CMC a obligat entitatea evaluată să efectueze achiziționarea bunurilor și serviciilor în conformitate cu *Legea privind achizițiile publice*

131/2015, deși potrivit legislației cu privire la întreprinderi de stat și municipale acestea urmau a fi realizate în baza regulamentului privind achiziționarea bunurilor, lucrărilor și a serviciilor.

**Procedura de planificare și transmitere spre executare a lucrărilor** curente și periodice, inclusiv calcularea valorii estimative a contractului este una discreționară și ambiguă, care poate admite abuzuri, derogări neîntemeiate de la executarea obligațiilor, precum și costuri suplimentare la executarea contractului. Acești factori pot genera riscuri de fraudă și corupție aferente activității de întreținere și reabilitare a infrastructurii căilor de comunicație din mun. Chișinău.

**Contrar art.7 alin.(2) lit. j) din Legea nr. 246/2017, ÎM Regia „EXDRUPO”** nu are aprobat nomenclatorul tarifelor și a serviciilor prestate. Potrivit normelor citate, fondatorul are atribuția de a aproba în cazul întreprinderii municipale, nomenclatorul și tarifele la serviciile prestate, cu excepția celor stabilite de actele normative în vigoare. În aceste circumstanțe, persistă riscul ca procedura de planificare și transmitere spre executare a lucrărilor ÎM Regia „EXDRUPO”, inclusiv calcularea valorii estimative a contractului, să fie realizate cu devieri majore, care să implice costuri mari pentru bugetul municipal. Acest fapt, contravine cu principiile bunei guvernări și poate prejudicia atât bugetul municipal, cât și admite utilizarea frauduloasă a mijloacelor financiare.

**Serviciile de reparație, întreținere și reabilitare a curților blocurilor de locuit** și teritoriilor adiacente acestora nu se regăsesc în lista serviciilor delegate prin contract de DGMU către ÎM Regia „EXDRUPO”, deși o mare parte din curțile blocurilor se află pe teren public, iar responsabilitatea de amenajare acestora îi revine Administrației Publice Locale. În perioada anilor 2018-2019 lucrările ce țin de curțile de bloc și amenajarea trotuarelor, făceau parte din lucrările de reparație și întreținere a infrastructurii căilor de comunicație, și anume a lucrărilor curente. Or, se prezuma că reparația curților de bloc și a teritoriilor adiacente acestora este parte indispensabilă și obligatorie a lucrărilor curente.

#### **Organizarea și desfășurarea defectuoasă a procedurii de achiziții publice prin:**

- aplicarea discreționară și echivocă a legislației speciale cu privire la achizițiile publice;
- sfidarea Regulamentului cu privire la modul de planificare a contractelor de achiziții publice aprobat de HG nr. 1419 din 28.12.2016, prin neindicarea codului CPV și a procedurii de achiziție aplicabile în Planul de achiziții;
- premise privind manifestarea unei atitudini preferențiale și diferențiate în cadrul procedurii de achiziție publică pentru situații identice;
- decizii de anulare neîntemeiate în unele proceduri de achiziții;
- acceptarea ofertelor la limita plafonului reglementat de Legea nr.131/2015, fapt care confirmă realizarea defectuoasă a estimărilor, precum și utilizarea tendențioasă a cadrului normativ în vigoare;
- planificarea defectuoasă a achizițiilor de valoare mică și încălcarea pragurilor valorice admise de legislația în vigoare în procedura de achiziție de valoare mică;
- încălcarea/nerespectarea termenilor de transmitere a răspunsurilor operatorilor economici în cadrul etapei/perioadei de clarificări, astfel, contrar prevederilor art.35 al Legii nr. 131/2015, entitatea vine cu răspunsuri tardive la clarificările solicitate;



- acceptarea ofertelor agenților economici înregistrate pe platforma achizițiilor publice din numele altor operatori;
- procedura de atribuire a contractelor, precum și examinarea ofertelor sunt realizate cu încălcarea principiului concurenței și denaturării acesteia;
- unele decizii ale grupului de lucru pe achiziții contravin cu prevederile art. 69 alin. (6) lit. b) din Legea nr. 131/2015, precum și cu principiile stabilite în Regulamentul cu privire la activitatea grupului de lucru pentru achiziții, aprobat prin HG nr. 667/2016. Or, în pofida unor oferte care nu corespund cerințelor expuse în documentația de atribuire, autoritatea contractantă acceptă oferta.

**Divizarea/fragmentarea achizițiilor** de valoare mică, astfel, încheind contracte separate în scopul aplicării altei proceduri de achiziție decât cea care ar fi fost utilizată conform Legii nr. 131/2015. *Or, în vederea evitării procedurii de licitație, entitatea a divizat în contracte separate achizițiile, utilizând procedura de atribuire prin contracte directe sau contracte de valoare mică prin intermediul SIA „RSAP”.*

**Într-un final, integritatea instituțională, ca parte a culturii organizaționale a Î.M. Regia „EXDRUPO”, poate fi asigurată doar prin realizarea unor acțiuni complexe ce vizează cu precădere abordarea managerială pro-integritate, dezvoltarea de politici instituționale anticorupție, revizuirea cadrului normativ, ajustarea reglementărilor interne și responsabilizarea personalului, netolerarea unor incidente de integritate, precum și sancționarea abaterilor disciplinare admise.**

### III. Monitorizarea implementării planurilor de integritate

Monitorizarea implementării Planurilor de integritate aprobate urmare a evaluării integrității instituționale, este o atribuție a CNA reglementată la art.4 al. (1) lit. e) din Legea cu privire la Centrul Național Anticorupție, nr.1104 din 06.06.2002.

Astfel, întru exercitarea atribuției de monitorizare a implementării planurilor de integritate și apreciere a progreselor realizate, în perioada anului 2023 au fost elaborate **13 Rapoarte de monitorizare privind implementarea planurilor de integritate**, care au fost publicate pe pagina web a Centrului, și anume:

- *2 Rapoarte de monitorizare a implementării Planului de integritate al Inspectoratului General al Poliției de Frontieră al MAI.*
- *Raportul final de monitorizare a Planului de integritate al Centrului pentru Achiziții Publice Centralizate în Sănătate (CAPCS).*
- *Raportul de monitorizare a executării Planului de integritate al ÎS Calea Ferată din Moldova.*
- *2 Rapoarte de monitorizare a implementării Planului de integritate al ANSP.*
- *2 Rapoarte de monitorizare a realizării Planului de integritate al IGSU al MAI.*
- *Raportul final de monitorizare a implementării Planului de integritate al Agenției Rezerve Materiale a MAI.*
- *2 Rapoarte de monitorizare a executării Planului de integritate al Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor.*
- *Raportul final privind monitorizarea implementării Planului de integritate al INSP al IGP al MAI.*
- *Raportul de monitorizare a implementării Planului de integritate al Agenției Navale a Republicii Moldova.*

Rapoartele de monitorizare au fost expediate în adresa entităților menționate și plasate pe pagina web a CNA. Despre nivelul de implementare a Planurilor de integritate, inclusiv necesitatea de realizare a acțiunilor restante din plan și asigurare a climatului de integritate instituțională și profesională, au fost informate atât entitățile indicate supra, cât și cele ierarhic superioare.

La moment, sub monitorizare rămân a fi planurile de integritate ale **15 entități** și anume: *IMSP SCR „Timofei Moșneaga”, ÎS Calea Ferată din Moldova, Agenția de Inspectare a Monumentelor, ÎM Regia „EXDRUPO, ÎS Administrația de Stat a Drumurilor, S.A. „Drumuri Cahul”, S.A. „Drumuri Căușeni”, S.A. „Drumuri Cimișlia”, S.A. „Drumuri Criuleni”, S.A. „Drumuri Edineț”, S.A. „Drumuri Ialoveni”, S.A. „Drumuri Orhei”, S.A. „Drumuri Rîșcani”, S.A. „Drumuri Soroca”, S.A. „Drumuri Strășeni”.*

De asemenea, au fost excluse de sub monitorizare planurile de integritate ale *Centrului pentru Achiziții Publice Centralizate în Sănătate; Agenției Naționale pentru Sănătate Publică; Inspectoratului General pentru Situații de Urgență al MAI; Agenției Rezerve Materiale a MAI; Inspectoratului național de securitate publică al IGP al MAI*, vezi tabelul:

| Entitățile evaluate a căror Planuri de integritate au fost scoase de sub monitorizare | Nivelul de realizare a Planurilor de integritate                        |
|---------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|
| 1) Centrul pentru Achiziții Publice Centralizate în Sănătate                          | Acțiuni realizate - 87%<br>Realizate parțial - 10%<br>Nerealizate - 3%  |
| 2) Agenția Națională pentru Sănătate Publică                                          | Acțiuni realizate - 60%<br>Realizate parțial - 31%<br>Nerealizate - 9%  |
| 3) Inspectoratul General pentru Situații de Urgență al MAI                            | Acțiuni realizate - 82%<br>Realizate parțial - 11%<br>Nerealizate - 7%  |
| 4) Agenția Rezerve Materiale a MAI                                                    | Acțiuni realizate - 88%<br>Realizate parțial - 12%                      |
| 5) Inspectoratul național de securitate publică al IGP al MAI                         | Acțiuni realizate - 50%<br>Realizate parțial - 11%<br>Nerealizate - 39% |
| <b>Notă: Planul de integritate a fost declarat eșuat.</b>                             |                                                                         |

Cu referire la Inspectoratul național de securitate publică al IGP al MAI se menționează că în rezultatul aprecierii nivelului de implementare al Planului de integritate, s-a constatat că entitatea nu a realizat un șir de acțiuni care vizează revizuirea, elaborarea și aprobarea unor acte normative și proceduri administrative, fiind realizate în mare parte doar subacțiunile ce vizează instruirile angajaților INSP. Deși în procesul evaluării integrității instituționale s-au identificat o serie de riscuri tipice și specifice de corupției care pot atenta asupra drepturilor și libertăților omului, INSP nu a întreprins măsurile corespunzătoare în vederea excluderii, diminuării sau ținerii la control a eventualelor riscuri generate de neimplementarea conformă a măsurilor

anticorupție și a standardelor de control intern, inclusiv aferente activităților vulnerabile la corupție.

Prin urmare, nivel scăzut de implementare a Planului de integritate poate compromite climatul de integritate instituțională al INSP, care este cultivat, controlat și consolidat de către conducătorul entității publice, inclusiv poate admite sau tolera manifestări de corupție.

În acest sens, se menționează că integritatea instituțională se cultivă prin implementarea eficientă a măsurilor de asigurare a integrității instituționale, a cerințelor specifice de integritate profesională pentru activitatea agenților publici, inclusiv prin implementarea eficientă a recomandărilor formulate de către CNA în procesul de evaluare.

Astfel, s-a stabilit că implementarea discreționară și selectivă a acțiunilor din planul de integritate al INSP nu poate constitui drept un progres în consolidarea/dezvoltarea climatului de integritate instituțională a entității evaluate.

Din aceste considerente, inclusiv în temeiul art.20 alin.(3) lit.b) din Legea privind evaluarea integrității instituționale nr.325/2013, Planul de integritate al INSP al IGP a fost **declarat eşuat din motive imputabile entității**.

În corespundere cu prevederile art.20 alin.(4) din Legea nr. 325/2013, CNA a propus entității ierarhic superioare sancționarea disciplinară a conducătorului care s-a făcut responsabil de nerealizarea în termen a măsurilor incluse în Planul de integritate.

#### **IV. Testarea integrități profesionale**

Pe parcursul anului 2023, testării integrității profesionale au fost supuși agenții publici din cadrul a două entități publice. Dat fiind faptul că procesul de evaluare a integrității instituționale actualmente este în derulare, iar entităților nu le-au fost prezentate rapoartele privind rezultatele testării integrității profesionale, informații detaliate cu privire la entitățile în privința cărora a fost aplicat instrumentul de testare a integrității profesionale nu pot fi prezentate. În acest sens, se menționează prevederile art. 18 alin. (5) din Legea nr.325/2017 *„Versiunea completă a raportului privind rezultatele evaluării integrității instituționale se transmite conducătorului entității publice sau, după caz, organului de autoadministrare în termen de 5 zile lucrătoare din momentul definitivării lui. Concomitent cu aceasta sînt transmise înregistrarea audio/video primară sau, după caz, cea prelucrată în condițiile art. 19 alin. (8) și alte materiale care confirmă rezultatul negativ al testului de integritate profesională, cu informarea despre caracterul lor confidențial și răspunderea pentru divulgare altor persoane decît cele prevăzute la art. 19 alin. (9).”* Astfel că, după finalizarea procesului de evaluare a integrității instituționale și prezentarea raportului privind rezultatele evaluării integrității instituționale, aceste informații vor fi accesibile publicului larg.

Cu referire la agenții publici testați se menționează următoarele:

În cadrul *primei entități* au fost supuși testului de integritate profesională 36 agenți publici, înregistrând următoarele rezultate:

- au înregistrat rezultat negativ al testului de integritate profesională, încălcând prevederile art.7, alin.(2), lit.a) de neadmitere a manifestărilor de corupție - 2 persoane;
- a înregistrat rezultat negativ al testului de integritate profesională, încălcând prevederile art.7, alin.(2), lit.b) de denunțare imediată organelor competente a oricărei tentative de a fi implicat în manifestări de corupție – 6 persoane;
- au înregistrat rezultat pozitiv – 6 persoane;
- au înregistrat rezultat neconcludent – 22 persoane.

În cea de-a *doua entitate* au fost supuși testului de integritate profesională 22 agenți publici, înregistrând următoarele rezultate:

- au înregistrat rezultat negativ al testului de integritate profesională, încălcând prevederile art.7, alin.(2), lit.a) de neadmitere a manifestărilor de corupție - 7 persoane;
- au înregistrat rezultat negativ al testului de integritate profesională, încălcând prevederile art.7, alin.(2), lit.b) de denunțare imediată organelor competente a oricărei tentative de a fi implicat în manifestări de corupție – 7 persoane;
- au înregistrat rezultat pozitiv – o persoană;
- au înregistrat rezultat neconcludent – 5 persoane.

Suplimentar, se remarcă că pe parcursul anului 2023, Direcția testarea integrității profesionale a reprezentat interesele CNA în 81 de cauze de contencios administrativ ce țin de contestarea rezultatelor testului de integritate profesională, participând în acest sens la 180 de ședințe de judecată în instanțe de deferit nivel.

În acest sens, se menționează că în primă instanță au fost respinse 30 cereri ale agenților publici din următoarele entități publice:

Inspectoratul național pentru securitatea publică – 27;

Agencia Națională pentru Siguranța Alimentelor – 1;

Agencia Națională pentru Sănătate Publică – 2.

Totodată, în prima instanță o cerere a fost admisă și la o cerere agentul public a renunțat (INSP).

În instanța de apel s-a respins apelul declarat de către agentul public din cadrul Inspectoratului pentru Protecția Mediului.

În procesul de angajare a agenților publici, conducătorii entităților publice sau persoanele împuternicite au solicitat certificatele de cazier în privința 6061 persoane. În privința a 6 persoane a fost eliberat certificat de cazier privind integritatea profesională a agenților publici care atestă că agentul public a fost supus testului de integritate profesională și a înregistrat rezultat negativ.

## **V. Evaluarea ex-post de impact a Legii nr. 325/2013**

În perioada anului 2023, Comisia securitate națională, apărare și ordine publică a efectuat evaluarea ex-post de impact a Legii nr.325/2013 privind evaluarea integrității instituționale. În urma evaluării ex-post de impact, Comisia securitate națională, apărare și ordine publică a adoptat Decizia cu privire la aprobarea Raportului de evaluare ex-post de impact a Legii nr.325/2017.

Pe marginea constatărilor Comisiei securitate națională, apărare și ordine publică, în raportul de evaluare au fost formulate un șir de recomandări care să fortifice instrumentul de evaluare a integrității instituționale.<sup>1</sup>

Cu referire la recomandările înaintate CNA în contextul modificării și completării Legii 325/2017, inclusiv consolidării instrumentului de evaluare a integrității instituționale, se remarcă că acestea au fost executate.

Astfel, prin Legea nr.11 din 01-02-2024 pentru modificarea unor acte normative au fost operate modificări și completări la Legea nr.325/2013 privind evaluarea integrității instituționale, în contextul executării recomandărilor din Raportul de evaluare ex-post de impact a Legii nr.325/2017.

<sup>1</sup> <https://www.parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=YiTH2Qbhc0k%3d&tabid=104&language=ro-RO>

Totodată, în Planul de acțiuni pentru implementarea Programului național de integritate și anticorupție pentru anii 2024–2028, aprobat prin HP nr. 442 din 28.12.2023, la acțiunea nr. 2.1.4. „*Îmbunătățirea capacităților instituționale ale Centrului Național Anticorupție și ale Autorității Naționale de Integritate în domeniul prevenirii corupției*”, a fost inclus indicatorul care prevede creșterea numărului de resurse umane ale Centrului Național Anticorupție cu atribuții de evaluare a integrității instituționale.

În acest sens, menționăm că în Raportul de evaluare ex-post de impact a Legii nr.325/2017, a fost inclusă recomandarea privind majorarea statutului de personal al Direcției evaluare instituțională și Direcției testarea integrității profesionale, întru consolidarea instrumentului de evaluare a integrității instituționale și creșterii numărului de entități evaluate anual.

## **VI. Concluzii**

Evaluarea integrității instituționale reprezintă un instrument pro-activ de prevenire a manifestărilor de corupție în activitatea entităților publice, prin identificarea riscurilor de corupție și de analiză a factorilor care le generează, probarea acestor riscuri prin aplicarea testului de integritate profesională, precum și oferirea recomandărilor de înlăturare a deficiențelor constatate.

Instrumentul de evaluare este unul dintre cele mai recente și moderne metode menite să îmbunătățească buna guvernare în sectorul public prin asigurarea integrității instituționale și profesionale ale agenților publici. Totodată, poate responsabiliza entitățile publice, consolida climatul de integritate instituțională și diminua riscurile de corupție în anumite domenii.

La fel, în cadrul procesului de evaluare a integrității instituționale, CNA efectuează expertiza cadrului normativ în vigoare (unica entitate care implementează asemenea exercițiu), oferind în acest sens recomandări pentru ajustarea și modificarea cadrului normativ care ar putea determina materializarea unor riscuri de fraudă și corupție.

Reieșind din cele menționate supra, este oportun ca anual să fie supuse evaluării integrității instituționale/evaluării repetate un număr mai mare de entități publice. Acest fapt însă este posibil prin instituirea unui număr mai mare de resurse umane, care ar oferi posibilitatea de extindere și consolidare a activității de evaluare.

***Centrul Național Anticorupție***  
***- martie 2024 -***