

Notă de poziție

Cadrul legal privind activitatea întreprinderilor cu capital de stat trebuie revăzut substanțial, în baza standardelor guvernantei corporative

Reprezentanții a două organizații neguvernamentale, Transparency International – Moldova și IDIS Viitorul, care au realizat în ultimul timp cercetări ce vizează activitatea întreprinderilor cu capital de stat, au venit cu o notă de poziție în care au enunțat principalele probleme din acest domeniu și posibilele căi de redresare a situației.

Întreprinderile cu capital de stat ocupă o pondere importantă în structura economiei naționale și structura de ocupare a forței de muncă, buna administrare a întreprinderilor ar putea avea efecte benefice asupra dezvoltării economice și realizării performanțelor sociale. Pentru a atinge aceste scopuri, este important ca statul:

- să asigure administrarea eficientă a acestor întreprinderi, inclusiv prin impunerea unor standarde înalte de management și transparență, precum și prin responsabilizarea managementului pentru nerespectarea unor atare standarde;
- să aplice un program de ieșire din domenii în care competiția privată poate impune standarde și calitate înaltă a produselor, lucrărilor și serviciilor oferite;
- să realizeze un program de privatizare transparentă care ar putea reduce costurile suportate de sectorul public, generate de întreprinderile de stat ineficiente.

Situația la moment atestă că statul nu a întreprins suficiente măsuri pentru a îmbunătăți starea de lucruri vis-a-vis de activitatea întreprinderilor cu capital de stat și gestionarea lor de către autoritățile publice, în domeniu existând o serie de probleme serioase.

Una din problemele majore, *diminuarea unui șir de indicatori de bază ai activității întreprinderilor* (veniturile din vânzări, rezultatele din activitatea operațională, profitul net, etc.), persistă pe parcursul a mai multor ani. Spre ex., în 2015 întreprinderile de stat au înregistrat un rezultat cumulativ negativ/pierderi în valoare de 728,2 mil. lei, societățile pe acțiuni cu capital de stat – de 3584 mil. lei. Comparativ cu 2014, pierderile întreprinderilor au sporit considerabil: în cazul întreprinderilor de stat – de cca 1,5 ori, a societăților pe acțiuni – de cca 2 ori. *Trendul ascendent al pierderilor, rezultat inclusiv din managementul ineficient sau fraudulos al întreprinderilor statului, privează bugetul public de venituri considerabile.*

Întreprinderile statului *continuă să acumuleze datorii istorice*, inclusiv din cauza neachitării creditelor interne și externe contractate, *ceea ce afectează independența lor financiară și generează riscul de stingere a acestor datorii din bugetul de stat.* Rezultatele auditurilor Curții de Conturi relevă *multiple nereguli în activitatea întreprinderilor statului, inclusiv în evidența patrimoniului public, gestionarea bunurilor publice, darea în locațiune a spațiilor, stabilirea și aplicarea tarifelor etc. Diferențele enorme dintre patrimoniul deținut de întreprinderi și cel înregistrat în evidența contabilă și la Cadastru creează riscul pierderii de către stat a proprietăților neînregistrate corespunzător.*

Problemele în activitatea întreprinderilor cu capital de stat sunt generate atât de gestiunea ineficientă a întreprinderilor de către fondatori, managementul fraudulos al proprietății publice, cât și de *influența intereselor politice sau de grup asupra activității întreprinderilor*, inclusiv la numirea administratorilor, membrilor consiliilor de administrare, efectuarea achizițiilor (inclusiv tranzacții prin jurisdicții off-shore), angajarea și promovarea personalului etc.

Remunerația administratorilor întreprinderilor și a membrilor consiliilor de administrație nu este pusă, de regulă, în concordanță cu rezultatele activității întreprinderilor. Trezesc îngrijorare practicile, când, în pofida unor pierderi considerabile înregistrate de o serie de întreprinderi, administratorii și membrii consiliilor de administrație ale acestora continuă să ridice lunar remunerații semnificative.

Este de remarcat faptul că cele 251 întreprinderi de stat și 111 societăți pe acțiuni cu cotă de stat înscrise în Registrul Patrimoniului Public sunt administrate de zeci de ministere, agenții și instituții publice. *Dispersarea competențelor de administrare a întreprinderilor statului pe principii ramurale a condus la apariția conflictului de interese instituțional.*

Astfel, autoritățile/instituțiile responsabile de elaborarea și promovarea politicilor publice în anumite domenii, au devenit, în același timp, și gestionari ai întreprinderilor statului care concurează în aceste domenii cu întreprinderile private. Drept consecință, *prin diverse măsuri de ordin legislativ și administrativ sunt create premise pentru favorizarea întreprinderilor statului, ceea ce afectează mediul concurențial.*

Dispersarea competențelor de administrare a întreprinderilor statului, precum și iresponsabilitatea unor autorități gestionare a condus la falimentarea unui număr considerabil de întreprinderi. Potrivit Agenției proprietății Publice, există cca 400 de întreprinderi publice înscrise în Registrul de Stat al persoanelor juridice, dar neînregistrate în Registrul patrimoniului public. Majoritatea lor nu funcționează de mulți ani, inclusiv din lipsa mijloacelor circulante și bunurilor imobile proprii, din cauza competitivității joase a producției/serviciilor. Această situație implică *riscul pierderii de către stat a activelor acestor întreprinderi.*

Practica arată că *întreprinderile statului, în mare parte, evită să ofere suficiente informații despre activitatea lor. Informațiile de pe paginile web ale fondatorilor/gestionarilor și ale întreprinderilor gestionate sunt de regulă, sumare.* Transparența insuficientă a procedurilor de angajare, luarea deciziilor de numire/promovare în situații de conflicte de interese conduc la transformarea întreprinderilor în „sere” ale rudelor demnitarilor și funcționarilor de stat. Concursurile organizate de autorități pentru ocuparea funcției de administrator al întreprinderilor sunt deseori mimate, transparența lor fiind aparentă.

Întreprinderile de stat, pe de o parte, sunt o moștenire a vechiului sistem, când statul era prezent excesiv în diverse domenii ale economiei naționale. Pentru a schimba situația, multe întreprinderi de stat au fost reorganizate în societăți pe acțiuni și/sau privatizate. Pe de altă parte – au fost create întreprinderi de stat noi. *În rezultatul procesului de optimizare a cheltuielilor publice, unor întreprinderi de stat, de ex., Î.S. „Registru”, Î.S. „Cadastru”, Î.S. „Camera Înregistrării de Stat” le-au fost delegate anumite funcții specifice autorităților publice (ce țin de emiterea actelor oficiale de stat și ținerea registrelor publice: înregistrarea drepturilor de proprietate asupra imobilelor, documentarea populației, înregistrarea transportului și conducătorilor auto etc.), exercitarea acestor funcții fiind incompatibilă cu activitatea de întreprinzător.*

Premisele pentru situația deplorabilă din domeniu rezidă în cadrul legal lacunar care tolerează iresponsabilitatea membrilor organelor de conducere și control, a administratorilor de întreprinderi, conține prevederi restrictive ce țin de dezvăluirea informațiilor de către întreprinderi. Chiar dacă în ultimii ani au fost operate o serie de modificări în Legea cu privire la întreprinderea de stat și în cadrul normativ conexe, schimbări radicale în administrarea întreprinderilor nu s-au produs.

Pornind de la cele sus-menționate, **Statul trebuie să determine strategic soarta întreprinderilor de stat**, prin stabilirea exactă a funcțiilor și competențelor sale, inclusiv a celor care pot fi delegate unor entități extra-publice, nu neapărat prin crearea și întreținerea unor structuri, care în esență nu sunt întreprinderi de stat, chiar dacă sunt denumite astfel. Pentru aceasta statul, în cadrul reformei sale, ar trebui să întreprindă următoarele măsuri:

- să stabilească competențele și funcțiile sale la general și în fiecare dintre domenii de activitate în particular;
- să determine domeniile strategice în care prezența statului este necesară;
- să precizeze forma prezenței sale, fie prin parteneriate publice-private, fie prin întreprinderi de stat (cu o clară definire a activităților întreprinderilor pentru a nu afecta competiția în domeniul respectiv);
- să dispună efectuarea analizei activității tuturor întreprinderilor de stat existente, evaluarea și reevaluarea patrimoniului public în aceste întreprinderi și luarea deciziilor de privatizare sau lichidare a celor ineficiente și inutile domeniului public; reducerea drastică a numărului întreprinderi;
- să decidă privatizarea cotelor statului în societăți comerciale în cadrul unor licitații transparente și corecte.

O lege nouă privind întreprinderile de stat este necesară doar dacă aceasta este suplimentată cu aspecte ce țin de întreprinderile municipale. Principiile generale de fondare, activitate și lichidare a întreprinderilor municipale trebuie să fie identice ca și în cazul întreprinderilor de stat, având în vedere că autorități de diferite niveluri sunt cele care fondează aceste entități: autorități publice centrale în cazul întreprinderilor de stat și autorități publice locale – în cazul întreprinderilor municipale.

Întreprinderile de stat și întreprinderile municipale trebuie să satisfacă câtorva repere de bază:

- să fie necesare și argumentate crearea și existența acestora;
- să existe doar în domenii unde nu există concurență și doar statul poate fi prezent;
- să fie aplicate standarde internaționale de guvernare corporativă, cu management profesionist, cu criterii de performanță stabilite în lege, cu indicatori incluși în planul de afaceri pentru perioade medii și anual;
- consiliile de administrare să includă persoane competente profesional și independente de fondator;
- să fie asigurată transparența activității financiare (prin sistemul internațional de raportare financiară) și a procedurilor de achiziții (ca și în cazul instituțiilor publice), precum și eliminate tranzacțiile și achizițiile cu jurisdicții off-shore și cele considerate cu risc major de tranzacții dubioase.

O singură entitate coordonatoare în cadrul Agenției Proprietății Publice urmează a fi creată pentru a gestiona și supraveghea activitatea tuturor întreprinderilor de stat și municipale. Aceasta ar permite soluționarea problemelor generate de divizarea competențelor de administrare a întreprinderilor pe principii ramurale. Entitatea în cauză ar trebui să elaboreze politicile în domeniul gestionării proprietăților statului, inclusiv în întreprinderi de stat, societăți pe acțiuni cu capital de stat, întreprinderi municipale, cu opțiuni de decizii pe fiecare caz în parte. De asemenea, entitatea ar trebui să monitorizeze întreprinderile având la bază și rapoartele Inspecției financiare de pe lângă Ministerul Finanțelor, și ale Curții de Conturi.

Câteva aspecte principiale ar trebui să se regăsească în proiectul Legii cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală, în special:

• ***În contextul deciziilor de fondare a întreprinderilor, scopului de activitate și funcțiilor exercitate de acestea:***

- a indica în proiectul legii scopul activității întreprinderilor, precum și domeniile prioritare în care statul ar putea desfășura activități economice;
- a prevedea că orice decizie de înființare a unei întreprinderi să fie fundamentată temeinic, să includă impactul economic și social scontat;
- a interzice delegarea către întreprinderi a unor funcții specifice autorităților și instituțiilor publice, cum ar fi: ținerea registrului subiecților de drept, registrului populației, înregistrarea drepturilor asupra bunurilor imobile etc.

• ***În contextul cerințelor de administrare a întreprinderilor:***

- a prevedea ca membrii Consiliului de administrație și administratorii întreprinderilor să fie numiți în bază unor concursuri/evaluări transparente;
- a stabili cerințe mai riguroase pentru candidații la funcția de administrator al întreprinderii și membru al Consiliului de administrare (în special, din punct de vedere a calificării și a experienței de muncă);
- a stabili că administrarea întreprinderilor se va efectua în baza *contractului de mandat*, precum și a notifica că anexa la contract va include indicatori de performanță financiari și nefinanciari măsurabili stabiliți în baza unei metodologii;
- a concorda remunerația administratorului și retribuțiile membrilor Consiliului de administrație cu performanțele economico-financiare ale întreprinderii.

• ***În contextul gestionării bunurilor publice transmise întreprinderii:***

- a interzice transmiterea de către întreprinderi a terenurilor publice în locațiune/sublocațiune, arendă/subarendă;
- a stabili în lege scopul, condițiile și argumentarea necesității depunerii bunurilor imobile ca aport la capitalul social;
- a stabili scopul și argumentarea necesității transmiterii bunurilor statului în folosință cu titlu gratuit altor persoane (comodat).

• ***În contextul dezvăluirii informațiilor*** (armonizării cu standardele OCDE și bunele practici ale altor țări):

- a extinde și concretiza lista informațiilor care urmează a fi dezvăluite cu date precum:
 - √ obiectivele întreprinderii și rezultate atinse;
 - √ factorii de risc previzibili și depășirea acestora;
 - √ componența, calificarea și procedurile de numire a membrilor organelor de conducere/control, participarea membrilor în alte consilii;
 - √ remunerația administratorului întreprinderii, actul administrativ prin care a fost desemnat;
 - √ ajutoarele financiare, garanțiile financiare și angajamentele asumate de stat;
 - √ achizițiile efectuate: planurile anuale de achiziții; actele prin care au fost create grupurile de lucru și componența acestora; date despre contractele încheiate (valoarea achiziției, agentul economic, data încheierii contractului și durata acestuia, informații despre revizuirea/extinderea contractelor);
 - √ investițiile efectuate;
 - √ activitatea filialelor/reprezentanțelor;
 - √ date despre personalul întreprinderii și locurile de muncă create;
 - √ rezultatele controalelor și auditurilor (denumirea entității care a verificat/auditat întreprinderea; mențiuni despre existența/lipsa abaterilor; măsurile luate pentru implementarea recomandărilor);

- a stabili obligativitatea fondatorului de elabora și publica pe pagina sa web rapoarte agregate anuale despre activitatea întreprinderilor gestionate.

• **Urmează de clarificat și îmbunătățit și alte aspecte legale ale activității întreprinderilor precum:**

- oportunitatea aplicării de către întreprinderile cu capital de stat și municipale a prevederilor Legii cu privire la achizițiile publice, eventual în contextul achizițiilor pentru necesitățile bazei tehnico-materiale;
- aplicarea la întreprinderile cu capital de stat și municipale a politicilor anticorupție (angajarea și promovare merituoasă a cadrelor, politica conflictului de interese, transparența și responsabilitatea în utilizarea mijloacelor publice etc.)
- elaborarea și adoptarea unui cod de guvernare pentru întreprinderile publice în conformitate cu recomandările OCDE.

Totodată, reprezentanții TI-Moldova și IDIS Viitorul reiterează opinia privind inadmisibilitatea transmiterii unor funcții/atribuții specifice ale autorităților publice către întreprinderile de stat (de ex., ținerea registrului subiecților de drept, registrului populației, înregistrarea drepturilor asupra bunurilor imobile). Practica statelor membre ale UE, precum Germania, România, Lituania, arată că evidența drepturilor reale, inclusiv ținerea registrelor publice este prerogativa autorităților/instituțiilor publice și nu a întreprinderilor de stat. În acest sens, suplimentar la interzicerea delegării către întreprinderile statului a unor funcții specifice autorităților și instituțiilor publice, în dispozițiile finale ale proiectului legii ar trebui de stabilit un termen rezonabil (de ex., 3 ani) în care Guvernul va reorganiza în instituții publice întreprinderile de stat care activează în domenii ce nu pot fi activitate de întreprinzător (Î.S. "Registru", Î.S. "Cadastru", Î.S. "Camera Înregistrării de Stat" ș. a.).

În aceeași ordine de idei, experții consideră că nu ar trebui susținută recenta inițiativă a Guvernului de a reorganiza Î.S. „Registru”, Î.S. „Camera Înregistrării de Stat”, Autoritatea administrativă „Camera de licențiere”, Autoritatea administrativă „Serviciul Stare Civilă”, astfel încât succesori de drepturi ale acestor entități să fie Î.S. „Registru”. De rând cu multe neclarități conceptuale și lipsa unor politici clare din partea statului în acest domeniu, acest proiect implică o serie de riscuri de ordin legal, financiar și patrimonial.

Acest produs a fost realizat în cadrul proiectului „Consolidarea statului de drept și democratic: contribuția societății civile” susținut financiar de Ambasada Regatului Olandei în România. Opiniile exprimate aparțin autorilor și nu reflectă neapărat poziția finanțatorilor.