



Ambasada Britanică
la Chișinău



NOTĂ DE POZIȚIE

privind transparența și dezvăluirea informației aferente activității economice a întreprinderilor de stat și societăților comerciale cu capital de stat din Republica Moldova

Autor:

Vadim Gumene

Publicația a fost realizată cu susținere din partea Ambasadei Marii Britanii la Chișinău, prin intermediul Fondului pentru Buna Guvernare. Responsabilitatea pentru conținutul acestei publicații aparține autorului, și nu neapărat reflectă poziția Guvernului Britanic.

Actualitatea subiectului abordat

Rezultatele administrării întreprinderilor de stat și societăților comerciale cu capital de stat din Republica Moldova indică asupra existenței unor carențe în materie de transparență în domeniu și implicit, evidențiază necesitatea consolidării eforturilor în sensul înlăturării neconformităților ce țin de accesul publicului la informațiile privind performanțele entităților date¹. De altfel, deficiențele menționate au la bază atât cadrul de reglementare general (chiar și facultativ), cât și absența mecanismelor efective de responsabilizare a tuturor părților implicate în activitatea de raportare externă a informației, menite să consolideze disciplina managerială și să eficientizeze gestionarea patrimoniului public².

În pofida eforturilor Guvernului de privatizare a proprietății publice, aceasta continuă să dețină o pondere importantă în mai multe sfere ale economiei naționale. Astfel că gestionarea, controlul și raportarea entităților economice cu capital de stat sunt foarte importante, inclusiv din perspectiva unor practici durabile de guvernanta corporativă. Concomitent, un șir de organizații internaționale, cum ar fi OCDE, Banca Mondială, FMI subliniază importanța asigurării transparenței activității acestora în raport cu publicul larg, în special în contextul amplificării dezbaterilor ce vizează datoria publică, corupția, conflictul de interese, economia subterană și sarcina fiscală. Spre exemplu, principiile OCDE pentru guvernanta corporativă a întreprinderilor de stat ilustrează în mod clar că absența transparenței poate indica asupra existenței unor eventuale carențe nu doar de ordin managerial în interiorul entităților economice în cauză, dar și asupra incapacității statului de a gestiona în mod eficient resursele disponibile.

De asemenea, există mai multe provocări specifice administrării entităților economice cu capital de stat care se reflectă implicit asupra transparenței, având la bază proximitatea acestora față de puterea executivă/legislativă, dar și față de factorii de decizie politică (uneori chiar afilierea la mediul politic). Concomitent, interferența menționată poate fi identificată drept un risc major pentru o guvernanta corporativă eficientă, care inter alia s-ar putea materializa în următoarele direcții:

- Angajamentele și responsabilitatea care derivă din această implicare formează un teren fertil pentru corupție;
- În anumite circumstanțe, poziția apriori favorabilă a entităților economice cu capital de stat poate denatura piața, din cauza concurenței neloiale sau a diferitor conflicte de interese;
- Posibilitatea ca alte entități economice ale statului sau organe de stat să acționeze atât în calitate de clienți, cât și furnizori, creează un risc potențial pentru desfășurarea unor achiziții publice corecte;
- Existența unei atitudini "relaxate" față de acțiunile de verificare a respectării legislației, realizate de organele abilitate cu funcții de control;
- Statutul special al entităților economice cu capital de stat în raport cu sectorul privat, implică o protecție sporită față de unele riscuri majore, chiar și în cazul unui management deficient;

¹ Concluziile și propunerile "Raportului privind administrarea și deestatizarea proprietății publice de stat în anul 2015", Agenția Proprietății Publice.

² Raportul auditului privind realizarea de către Ministerul Finanțelor a sarcinilor și activităților în procesul de monitoring financiar al întreprinderilor de stat și societăților comerciale cu capital integral sau majoritar de stat, aprobat prin Hotărârea Curții de Conturi nr. 3 din 25 februarie 2016.

- Nu în ultimul rând, în lipsa exercitării unor presiuni din partea societății asupra managementului acestor entități care este aflat sub "protectoratul statului", este subminată motivația utilizării eficiente a fluxurilor financiare publice.

Aceste riscuri sunt și mai pregnante pe fundalul persistenței sentimentului în societate, precum că proprietatea publică nu funcționează în cel mai eficient mod sau că nu este administrată corespunzător. De altfel, opacitatea caracteristică gestionării proprietății publice nu face altceva decât să confirme ipotezele date, care ar putea indica asupra unor probleme sistemice la toate nivelurile.

Prin urmare, transparența și dezvăluirea informației aferente activității economice a acestor entități sunt vitale pentru administrarea eficientă a proprietății publice, în corespundere cu cele mai bune practici de guvernare corporativă. De altfel, un sistem eficient de transmitere și propagare a informației într-un mod rapid și fiabil către publicul larg poate contribui nu doar la asigurarea integrității și eficienței proprietății publice, ci și poate servi drept mijloc de creștere a credibilității față de autorități și acțiunile acestora per ansamblu.

Care sunt carențele existente în domeniul transparenței entităților economice cu capital de stat în Republica Moldova?

Îmbunătățirea raportării întreprinderilor de stat și societăților comerciale cu capital de stat, dar și prezentarea informațiilor publicului larg reprezintă de cele mai multe ori provocări considerabile, care le depășesc pe cele cu care se confruntă omologii din sectorul privat în Republica Moldova. Din aceste motive, suntem conștienți de faptul că sunt entități aflate în proprietate publică, care din anumite considerente obiective (ex: domeniul securității statului), nu pot fi obligate să dezvăluie informații publicului sau a căror importanță economică scăzută nu justifică efortul administrativ de asigurare a transparenței. Cu toate acestea, de cele mai multe ori lipsa voinței în rândul managementului acestor entități, cât și a instrumentelor de responsabilizare din partea autorităților de specialitate, în tandem cu capacitățile reduse de a pregăti sau prezenta informațiile în modul corespunzător rezultă în existența unei comunicări externe fragmentate sau lacunare.

Trebuie de menționat că, la dispoziția entităților economice de stat există mai multe forme de raportare financiară și nefinanciară care pot fi măsurate printr-un număr mare de dimensiuni, inclusiv prin prisma integralității, acurateței, actualității și relevanței. În pofida la aceasta, precum și grație cadrului de reglementare facultativ, informațiile publice cu privire la performanțele înregistrate de entitățile economice de stat, sunt incomplete și atât de întârziate încât își pierd relevanța lor practică. Totodată, eforturile statului în vederea administrării eficiente a patrimoniului public prin prisma guvernării corporative, în special din perspectiva implementării a unui anumit grad de transparență în domeniu, sunt deocamdată insuficiente:

- Unul din principalele mecanisme de supraveghere permanentă a performanțelor entităților economice cu capital de stat menit să asigure transparența în sector este la dispoziția Ministerului Finanțelor, care în conformitate cu Hotărârea Guvernului nr.875 din 21.10. 2014 efectuează monitoringul financiar al întreprinderilor de stat și al societăților comerciale cu capital integral sau majoritar public.

Totuși, atragem atenția că instrumentul dat prezintă anumite deficiențe, iar cea mai mare care a fost evidențiată în urma auditului³, ține de prevederile cu caracter general ale Însuși Regulamentului în cauză, care nu stabilesc exhaustiv responsabilitățile părților la toate etapele de realizare ale monitoringului. Fapt ce rezultă în nedeținerea și neprezentarea informațiilor integrale și relevante privind rezultatele economico-financiare obținute de entitățile cu capital integral sau majoritar de stat, ceea ce nu asigură plenitudinea tabloului cu privire la situația reală în domeniul public supus monitoringului financiar.

Totodată, ținând cont că Regulamentul dat acoperă doar „societățile cu capital integral sau majoritar public” acest fapt rezumă în lipsa reglementărilor pentru monitorizarea de către Ministerul Finanțelor a entităților cu o cotă a statului mai mică de 50%, ceea ce nu asigură o imagine integrală asupra eficienței gestionării întregului patrimoniu public.

Nu în ultimul rând, trebuie de menționat că, conform aceluiași act normativ rezultatele monitoringului financiar trebuie să fie publicate de către Ministerul Finanțelor pe pagina web oficială a acestuia. Cu toate acestea, prevederile date nu sunt tocmai respectate, publicarea întârziată și incompletă fiind proprie procesului (ultimul raport pe site-ul web datează pentru anul calendaristic 2014⁴). În același timp, rezultatele monitoringului financiar în format agregat pot fi regăsite în proiectul legii bugetului de stat, precum și în raportului privind executarea bugetului de stat (documentele date fiind publice).

- O informație mai amplă asupra domeniului poate fi găsită în Raportul privind administrarea și deetatizarea proprietății publice de stat elaborat de către Agenția Proprietății Publice, care din păcate nu este public. Raportul dat conține date cu privire la rezultatele economico-financiare a activității întreprinderilor de stat și societăților pe acțiuni cu cotă de stat mai mare de 25%.

Totodată, întru asigurarea accesului larg la informația privind rezultatele activității economico-financiare a întreprinderilor cu cotă de stat mai mare de 25%, anexele Raportului în cauză sunt publicate pe portalul guvernamental unic de date deschise www.date.gov.md.

Chiar și în aceste condiții, datele limitate prezentate public nu oferă o viziune clară asupra activităților economice în care aceste entități sunt implicate și nici nu permit o contrapunere a performanțelor în raport cu obiectivele stabilite (care nu există). Pe lângă aceasta, formatul de prezentare a informației este unul ostil utilizatorului simplu și nu permite urmărirea evoluțiilor în timp.

- Nu sunt de neglijat nici intențiile de conformare ale cadrului de reglementare aferent guvernantei corporative în societățile pe acțiuni din Republica Moldova la standardele internaționale de guvernanta corporativă, în temeiul Planului național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană pentru anii 2014-2016, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 808 din 07.10.2014.

Astfel, prevederile noului Cod de guvernanta corporativă aprobat prin Hotărârea CNPF nr.67/10 din 24.12.2015, se bazează pe practica internațională în domeniul guvernantei corporative, în

³ Hotărârea Curții de Conturi nr. 3 din 25 februarie 2016

⁴ <http://mf.gov.md/files/files/Arhiva/plasare%20monitoring%202014.doc>

special pe principiile guvernanței corporative elaborate de OCDE. De altfel, societățile pe acțiuni (inclusiv de interes public, dar nu și întreprinderile de stat) sunt încurajate să adopte și să se conformeze prevederilor noului Cod.

Deși documentul dat oferă o paletă mai largă de prevederi în materie de dezvăluire a informației, caracterul facultativ al acestuia nu va genera careva efecte evidente în domeniul transparenței administrării patrimoniului public.

- Cea mai nouă inițiativă care conține prevederi ce țin de transparență și coincide cu spiritul noului Cod de guvernanță corporativă, a introdus amendamente la Legea nr.146- XIII din 16.06.94 cu privire la întreprinderea de stat, întru asigurarea dezvăluirii informației privind activitatea economico-financiară a acestora.

Astfel, entitățile respective urmează să elaboreze și să publice rapoarte care vor conține situațiile financiare anuale ale acestora, inclusiv retribuțiile membrilor organelor de administrare, de conducere și de supraveghere, raportul de activitate al conducerii, o descriere corectă și completă a dezvoltării întreprinderii și a performanțelor sale economico-financiare, precum și o descriere a principalelor riscuri cu care aceasta se confruntă. Pe lângă aceasta, odată cu publicarea raportului său anual, va fi publicat integral și raportul de audit.

Deși, s-ar părea că noul cadrul legal (din anul 2016) impune cerințe superioare de transparență pentru întreprinderile de stat, inclusiv publicarea rapoartelor până la data de 30 mai și menținerea acestora pe o perioadă de cel puțin 3 ani pe pagina web, inclusiv și pe pagina autorității publice în administrarea căreia se află, până la momentul actual astfel de date nu sunt disponibile publicului.

Mai mult ca atât, trebuie de menționat că noile cerințe se referă doar la întreprinderile de stat ce întrunesc anumite criterii (îndeplinirea a 2 criterii din următoarele 3: capital social – 500,0 mii lei; total venituri – 10000,0 mii lei; numărul mediu scriptic al personalului – 100 de persoane), fapt ce reduce din amploarea prevederilor legale⁵. Astfel, în mod ideal doar 80 de entități sunt obligate să se conformeze noilor cerințe⁶, ceea ce reprezintă doar 30% din numărul total de întreprinderi de stat existente, fapt ce nu permite formularea unui tablou complet asupra performanțelor întregului sector.

- Spre deosebire de "dezvăluirea" informațiilor financiare menționate mai sus, dezvăluirea informațiilor nefinanciare lipsește în totalitate în rândul entităților economice cu capital de stat. Astfel de informații ca obiectivele sau mandatul acestor entități, angajamentele sociale sau politice, orice privilegii sau drepturi exclusive de care se bucură statul în calitate de proprietar, care sunt membrii consiliilor de administrație, relațiile lor cu alte entități ale statului, riscurile cu care se confruntă sau modul în care acestea sunt gestionate practic nu se regăsesc nicăieri. Însă, după cum este menționat și în Liniile directoare OCDE, o astfel de divulgare, de cele mai multe ori

⁵ Este de apreciat faptul că criteriile date au fost excluse din redacția noului proiect de lege cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală, ceea ce ar putea extinde substanțial reglementările în materie de transparență față de aceste entități, cu condiția respectării prevederilor date.

⁶ Raportul Comisiei economie, buget și finanțe asupra proiectului de lege pentru modificarea și completarea Legii cu privire la întreprinderile de stat.

de natură calitativă, poate furniza părților interesate viziuni cheie în funcționarea proprietății publice și a perspectivelor acesteia, precum și relația sa cu statul și terții.

Ținând cont de cele menționate mai sus, am putea concluziona că la moment nu există un sistem funcțional de diseminare a informației cu privire la modul în care este gestionată proprietatea publică, ci mai degrabă tentative de conformare la anumite cerințe legale. Pe de altă parte, situația atestată poate fi argumentată prin absența unui cadru legal exhaustiv și obligațional, dar și inexistența unor procese care ar viza formarea atitudinii sau schimbarea culturii manageriale în domeniul public, precum și a unor norme metodologice (Ghiduri de comunicare externă și formate tipizate de raportare) adaptate la cadrul juridic, cultural și economic din Republica Moldova. Însă, bariera principală este reticența împărtășită atât de managementul entităților economice din proprietatea statului, cât și de administratorii acestora în divulgarea informației și nemijlocit menținerii statu-quo-ului "convenabil" în domeniul transparenței.

Care sunt recomandările internaționale și cele mai bune practici?

În scopul susținerii inițiativelor menite să contribuie la eficientizarea gestionării patrimoniului public, încă în anul 2005 (cu unele modificări în anul 2015) OCDE a publicat un set complet de recomandări privind guvernanta corporativă a întreprinderilor de stat⁷, care de asemenea conține principiile fundamentale de transparență. Aceste recomandări merg dincolo de cerințele de informare și prezintă un șir de propuneri specifice care promovează publicarea obligatorie sau voluntară (în funcție de legislația națională) a informației ce urmează:

- O descriere clară a obiectivelor entității, precum și gradul de îndeplinire a acestora;
- Rezultatele financiare și operaționale ale entității, inclusiv costurile și aranjamentele de finanțare aferente obiectivelor de politică publică;
- Structura de guvernanta, structura capitalului și distribuirea drepturilor de vot, inclusiv conținutul oricărui cod de guvernanta corporativă, precum și metodele de punere în aplicare;
- Remunerarea membrilor consiliului de administrație și conducătorilor entităților;
- Calificarea membrilor consiliului de administrație, procesul de selecție, inclusiv politicile de diversitate, rolurile în alte consilii de administrație și faptul dacă aceștia sunt considerați independenți de către consiliul entității;
- Orice factori de risc previzibili, precum și măsurile luate pentru gestionarea acestor riscuri;
- Orice formă de asistență financiară, inclusiv garanțiile primite de la stat și angajamentele asumate în numele entității, inclusiv angajamentele contractuale și datoriile rezultate din parteneriatele publice-private;
- Orice tranzacții semnificative cu statul și alte entități conexe;
- Orice probleme relevante legate de angajați și alte părți interesate.

Totodată, pentru a garanta respectarea unor standarde înalte de transparență, se consideră oportună elaborarea unor ghiduri de comunicare externă care ar include formate tipizate de raportare pentru entitățile economice cu capital de stat, fapt ce ar facilita procesul de diseminare a informației în publicul

⁷ OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015

larg. De asemenea, OCDE sugerează ca autoritățile să dezvolte o platformă web pentru centralizarea informațiilor prezentate de entități și ulterior puse la dispoziția publicului.

În pofida, existenței numeroaselor recomandări în materie de transparență, furnizate de diverse organizații internaționale, în special OCDE, caracterul voluntar al acestora a rezultat în adoptarea unor norme care variază de la stat la stat, în partea ce ține de domeniul și amploarea aplicării reglementărilor cu privire la accesul la informație, precum și divulgarea proactivă sau pasivă a acesteia. De altfel, cum arată și practica, chiar și existența unor reglementări corespunzătoare, nu în mod obligatoriu garantează o implementare eficientă în practică. Cu toate acestea, există și pioneri în domeniu, experiența cărora este demnă de a fi urmată, cum ar fi:

- ***Suedia***

În anul 2007, guvernul suedez a readoptat "Ghidul pentru raportarea externă a companiilor de stat"⁸, care conține cerințele de raportare și formatele tipizate pentru informațiile financiare și nefinanciare. Aceste cerințe includ publicarea raportului anual, rapoartelor intermediare, raportului de guvernanță corporativă, declarației privind controlul intern și raportului de sustenabilitate. Raportarea dată prezintă o descriere completă a activităților economice ale companiilor de stat și oferă o platformă eficientă pentru urmărirea și evaluarea continuă a eforturilor depuse în atingerea obiectivelor propuse.

De menționat că, acest document se bazează pe principiul "respectă sau explică", ceea ce presupune că o companie se poate abate de la cerințele date doar în cazul în care prezintă o justificare clară a acestor devieri. De altfel, acest principiu permite ca documentul să fie aplicabil pentru toate companiile de stat, indiferent de mărime sau domeniu de activitate, fără a avea implicații majore asupra proceselor interne de raportare.

- ***Coreea de sud***

În anul 2005, guvernul coreean a lansat o inițiativă importantă ce ține de transparentizarea activității și informării publicului în timp real cu privire la întreprinderile de stat din țară. Pentru a se conforma noilor cerințe, întreprinderile de stat coreene trebuie să prezinte cu regularitate informații, atât financiare, cât și nefinanciare, pentru 39 de categorii standardizate (fiind în permanență adăugate categorii noi).

Este important de menționat modul de prezentare a informației colectate prin intermediul unui sistem consolidat, sub forma unui platforme web⁹, care este gestionat și administrat de către guvern. Acest instrument digital cu o interfață intuitivă furnizează informații utile pentru societatea civilă, mediul academic, asociații de afaceri și alte entități din afara guvernului.

Concluzii si recomandări finale

Este incontestabil faptul că lipsa de transparență implică un risc mai ridicat de corupție, iar o informare deficientă poate submina încrederea opiniei publice față de autorități și poate provoca anumite reticente față de orice acțiuni/inițiative din domeniu. Chiar și așa, sarcina majoră pentru autorități și entitățile economice pe care le administrează va fi acceptarea și conștientizarea existenței unor probleme în domeniul public care decurg din lipsa de transparență și integritate.

⁸ Guidelines for external reporting by state-owned companies, 2007

⁹ <http://www.alio.go.kr/>

Deși sunt salutare eforturile statului în direcția asigurării transparenței, în special ce țin de îmbunătățirea cadrului legal, caracterul general și discreționar al acestora nu asigură sustenabilitatea inițiativelor date, iar instrumentarul utilizat pentru responsabilizarea tuturor părților implicate în gestionarea patrimoniului public rămâne încă nevalorificat.

Prin urmare, sunt necesare eforturi susținute, inclusiv din partea societății civile, în vederea schimbării principiilor de guvernare în Republica Moldova care derivă din diverse recomandări internaționale (OCDE, BM, FMI, etc.) și cele mai bune practici, constând în implementarea unui șir de acțiuni menite să asigure durabilitatea reformelor din domeniul transparenței întreprinderilor de stat și societăților comerciale cu capital de stat și reconfigurarea percepției publicului larg, cum ar fi:

- Examinarea cerințelor de reglementare existente în ceea ce privește transparența și dezvăluirea informației, prin revizuirea atât a elementelor care fac obiectul transparenței, cât și a mecanismelor de punere în aplicare a acestor cerințe;
- Alinierea cerințelor existente în cadrul legal la recomandările și principiile guvernării corporative OCDE;
- Concretizarea responsabilităților și obligațiilor tuturor părților implicate în procesul de asigurarea a transparenței și divulgare a informației;
- Includerea unui mecanism de sancționare a entităților sau conducătorilor acestora pentru nerespectarea cerințelor legale de raportare și asigurare a transparenței;
- Atribuire obligativității cadrului de reglementare aferent transparenței și dezvăluirii informației entităților economice cu capital de stat;
- Elaborarea unor documente metodologice specifice (Ghiduri de comunicare externă – după modelul Suediei) menite să completeze cadrul regulator, încurajând eforturile entităților economice de raportare externă a performanțelor înregistrate într-un format tipizat;
- Asigurarea unei comunicări active între autorități și entitățile economice administrate în vederea înțelegerii pe deplin a obligațiilor de raportare și raționamentelor care stau la baza unor asemenea dezvăluiri. Comunicarea dată ar putea viza atât entitățile economice în cauză și autoritățile relevante, cât și publicul larg și mass-media.
- Sprijinirea entităților economice cu capital de stat în eforturile de adaptare la cerințele de transparență și publicare. Astfel, ținând cont de capacitățile reduse a acestora, cel mai recomandat instrument ar fi crearea unei platforme web (după modelul Coreei de Sud), dedicate informării publicului larg despre rezultatele administrării proprietății publice, care ar îngloba toată informația raportată de entitățile în cauză.

Cu certitudine schimbarea gândirii și implicit a atitudinii tuturor actorilor din domeniu față de respectarea cerințelor de transparență și înțelegerea rezultatelor pozitive care derivă din aceasta, este un proces lent, care în cele mai multe cazuri va fi întâmpinat de rezistență, chiar dacă putem constata anumite eforturi în acest sens. Totuși, trebuie să fim conștienți ca acest nou tip de gândire este dificil să se integreze în domeniul public, atâta timp cât în societate, noțiunile de loialitate și corupție încă joacă un rol important, iar existența acestora erodează realizarea unei schimbări de succes în cultura corporativă.