

Companiile de stat: de ce există și ce impact aduc economiei

Autor:

Stas Madan
Economist superior

Decembrie, 2020

Notă de limitare a responsabilității



Prezentul document a fost elaborat de către Centrul Analitic Independent Expert-Grup în cadrul proiectului „Fortificarea guvernancei corporative în sectorul întreprinderilor de stat” finanțat de Fundația Soros Moldova.

Numai autorii sunt responsabili de afirmațiile din acest document, care nu sunt în mod necesar împărtășite de finanțator sau de persoanele care au făcut comentarii.

Expert-Grup nu adoptă poziții colective.

Cuprins

Abrevieri.....	4
Introducere.....	5
Ce sunt companiile de stat și motivația existenței lor?.....	6
Definirea companiilor de stat și cadrul general	6
De ce companiile de stat există?.....	7
Rolul compaiilor de stat în economia Republicii Moldova	8
Contribuția proprietății de stat la formarea valorii în economie	8
Sectoarele unde companiile de stat încă contează.....	9
Beneficiile și riscurile companiilor de stat.....	12
Principiile OCDE de guvernanta corporativă a companiilor de stat – element definitoriu	14
Concluzii	17
Despre Expert-Grup.....	18

Abrevieri

APP	Agenția Proprietății Publice
BNS	Biroul Național de Statistică
CAEM	Clasificatorul Activităților economice a Moldovei
ISD	Investiții străine directe
ÎS	Întreprinderi de stat
MDL	Leul Moldovenesc
OCDE	Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică
PIB	Produs Intern Brut
SA	Societăți pe Acțiuni
TIC	Tehnologia informației și comunicații
UE	Uniunea Europeană
USD	Dolarul USA

Introducere

Companiile de stat sunt parte integrantă a economiei Republicii Moldova. Acestea continuă să joace un rol important în economia națională ca proprietari semnificativi, operatori și angajați în mai multe sectoare strategice. Activele companiilor de stat constituie peste ¼ din PIB (26,5%) și aproximativ 12% din activele sectorului corporativ. Companiile de stat angajează 6,2% din personalul din antreprenariat, iar primele zece întreprinderi cu prezența statului generează 82% din totalul vânzărilor companiilor de stat și sunt implicate în activități și infrastructură importante la nivel național, cum ar fi importul și distribuția de gaze, rețelele electrice, telecomunicații, căile ferate, transport, infrastructura drumurilor și industria alimentară. Pe lângă aceasta, multe companii de stat oferă servicii publice importante.

În pofida importanței acestora, discuțiile despre companiile de stat se rezumă la subiecte precum: privatizări, diverse abateri, ingerințe politice sau salariile unor conducători ai acestora. Totodată, lipsesc abordări, politici și reforme vizionare și sistemice în raport cu acest sector. Lipsește și o înțelegere clară despre esența, importanța și rolul pe care trebuie să îl aibă companiile de stat în economia națională.

Scopul studiului este să prezinte o analiză la 360 grade, dar în același timp în format comprimat, despre sectorul companiilor de stat din Republica Moldova și să stimuleze discuții vizionare privind reformarea sectorului.

Structura studiului cuprinde 4 capitole cu următoarele subiecte abordate:

Capitolul I „Ce sunt companiile de stat și motivația existenței lor?” – prezintă definiția companiilor de stat din practica internațională, care întreprinderi din Republica Moldova intră în categoria dată, dar și rațiunile din spatele deținerii de către stat a unor forme de activitate antreprenorială, atât la nivel internațional, cât și în țara noastră.

Capitolul II „Rolul companiilor de stat în economia Republicii Moldova” – analizează cum a evoluat contribuția proprietății de stat la formarea valorii în economie, dar și delimitează și cuantifică sectoarele unde companiile de stat încă au o prezență semnificativă.

Capitolul III „Beneficiile și riscurile companiilor de stat” – trasează liniile de demarcație și diferențele între companiile private și cele de stat pentru o mai bună înțelegere a beneficiilor și riscurilor aferente activității entităților antreprenoriale gestionate de stat.

Capitolul IV „Principiile OCDE de guvernare corporativă a companiilor de stat – element definitoriu” – prezintă esența și importanța principiilor de guvernare corporativă ale OCDE pentru companiile de stat, dar și etapa la care se află Republica Moldova cu alinierea cadrului de activitate al companiilor de stat la principiile de guvernare date.

Ce sunt companiile de stat și motivația existenței lor?

Definirea companiilor de stat și cadrul general

Motivațiile pentru proprietatea statului pot crește sau scădea în timp, însă companiile de stat par a fi o caracteristică durabilă a mediului economic și vor rămâne o forță influentă asupra economiilor cel puțin pentru câțiva ani de acum încolo. Este valabil mai ales în contextul actual când criza legată de pandemie a relevat din nou în mod pregnant cererea din partea societății pentru rolul de intervenție al statului în economie. Prin urmare, companiile de stat rămân un element important în gama de instrumente al oricărui Guvern pentru crearea valorii societale și publice. În același timp, experiența de-a lungul timpului arată că acestea pot servi atât drept un mijloc de îndreptare a eșecurilor pieței, dar pot deveni ele însăși o sursă a eșecurilor guvernamentale, în condițiile unei administrări proaste sau prezenței inoportune în anumite sectoare care frânează concurența liberă.

În general, în experiența internațională tipul de instituții care intră în noțiunea de companie de stat diferă de la o țară la alta. Pentru o abordare mai uniformă, vom utiliza metodologia dată de OCDE, care definește o companie de stat drept orice entitate corporativă recunoscută de legislația națională ca întreprindere și în care statul își exercită dreptul de proprietate și un control semnificativ prin proprietate deplină, majoritară sau minoritară semnificativă.

Reieșind din definirea expusă mai sus, în Republica Moldova companiile de stat îmbracă 2 forme distincte de organizare juridică: (i) Întreprinderi de stat și (ii) Societăți comerciale cu capital de stat ori cu capital de stat și privat, având statut de societăți pe acțiuni, iar termenul de „companii de stat” folosit în cadrul studiului se referă în mod special la cele două tipuri de entități economice de stat.

Potrivit legislației actuale¹, politica statului în domeniul administrării și deetatăzării proprietății publice revine Ministerului Economiei și Infrastructurii, în timp ce organul abilitat cu gestiunea acesteia este Agenția Proprietății Publice. Prin lege statul definește 3 obiective principale în administrarea proprietății publice:

- armonizării proporțiilor și a structurii proprietății publice, precum și a modalităților de administrare a acesteia, cu funcțiile statului și ale unităților administrativ-teritoriale;
- atragerii în sectorul public al economiei naționale de investiții și asigurării unui management eficient;
- dezvoltării concurenței în economia națională.

La moment există 2 surse principale prin care este posibil de monitorizat sistemic evoluția companiilor de stat și starea financiară a acestora exprimată prin mai mulți indicatori, și anume:

- **Registrul patrimoniului public** administrat de APP², care reflectă caracterul și valoarea de bilanț a patrimoniului public, conform situației de la 1 ianuarie al anului de gestiune, acesta incluzând în documente distincte sub registrul patrimoniului întreprinderilor de stat și sub registrul acțiunilor (cotelor sociale) proprietate publică.
- **Monitoringul financiar al proprietății publice** efectuat de Ministerul Finanțelor³ – care vizează activitatea întreprinderilor de stat și a societăților comerciale cu capital integral sau majoritar de stat, fiind un proces de selectare, prelucrare și analiză a indicatorilor activității economico-financiare a entităților, în scopul consolidării disciplinei financiare și eficientizării utilizării patrimoniului public de către autoritățile publice responsabile de administrarea acestuia.

¹ Legea Nr. 121 din 04-05-2007 privind administrarea și deetatăzarea proprietății publice, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=120961&lang=ro

² <http://app.gov.md/registrul-patrimoniului-public-3-384>

³ <https://mf.gov.md/ro/managementul-finan%C8%9Belor-publice/monitoring-financiar#tab-0-1>

De ce companiile de stat există?

Rațiunile din spatele deținerii de către stat a unor forme de activitate antreprenorială se referă cel mai frecvent la dezvoltarea sectoarelor strategice și stimularea economiei naționale, precum și considerații fiscale, politice și sociale. Adesea, guvernele au creat și au investit în întreprinderi de stat, deoarece piețele erau imperfecte sau nu puteau îndeplini nevoile sociale critice, cum ar fi mobilizarea eficientă a capitalului sau construirea de infrastructuri care să permită dezvoltarea economică (de exemplu. o rețea electrică sau un sistem de apă la nivel național).

Mai multe cercetări destinate subiectului de către OCDE și Banca Mondială au prezentat o serie de motive frecvent declarate pentru justificarea prezenței statului prin intermediul unor companii și anume:

1. **Furnizarea de bunuri / prestarea de servicii publice** (de exemplu, apărare națională, parcuri publice, sănătate publică și educație), de acestea beneficiind toate persoanele din cadrul unei societăți și în care plata colectivă prin impozite poate fi preferată utilizatorilor care plătesc individual.
2. **Îmbunătățirea relațiilor de muncă**, în special în sectoarele „strategice”.
3. **Limitarea controlului privat și extern** în economia națională.
4. **Creșterea accesului la servicii publice**. Statul ar putea impune companiilor de stat să vândă anumite bunuri și servicii la prețuri reduse către grupuri vizate ca mijloc de a face anumite servicii mai accesibile pentru bunul public prin subvenționare încrucișată.
5. **Încurajarea dezvoltării economice și a industrializării prin:**
 - **Susținerea sectoarelor de interes special pentru economie** și, în special, pentru păstrarea ocupării forței de muncă.
 - **Lansarea unor industrii noi și emergente** prin canalizarea capitalului către întreprinderi de stat care sunt sau pot deveni suficient de mari pentru a realiza economii la scară în sectoare în care costurile de lansare a activității sunt semnificative. Acest lucru ar putea fi văzut ca o alternativă la reglementare, în special acolo unde există monopoluri și oligopoluri naturale (de exemplu, electricitate, gaze și căi ferate).
 - **Controlul căderii industriilor în declin**, cu statul preluând cote de proprietate ca parte a restructurării întreprinderilor.

În cazul Republicii Moldova ca stat independent, unde odată cu căderea URSS economia a pornit în tranziție de la una puternic centralizată spre o economie de piață, cele mai multe companii de stat au fost moștenite și mai puțin au fost create entități noi. Respectiv, întreprinderile aflate în prezent în gestiunea statului se explică în linii mari din 2 motive:

- Pe de o parte, statul a păstrat în gestiune întreprinderi din sectoare strategice, preponderent monopoluri și oligopoluri din sectoare precum energie, utilități, transporturi sau TIC.
- Pe de altă parte, există o serie de întreprinderi unde, deși statul nu are un interes antreprenorial, acestea rămân în posesie publică din cauza lipsei de interes din partea sectorului privat, multe din acestea fiind expuse la mai multe tentative de privatizare, care s-au dovedit a fi eșuate.

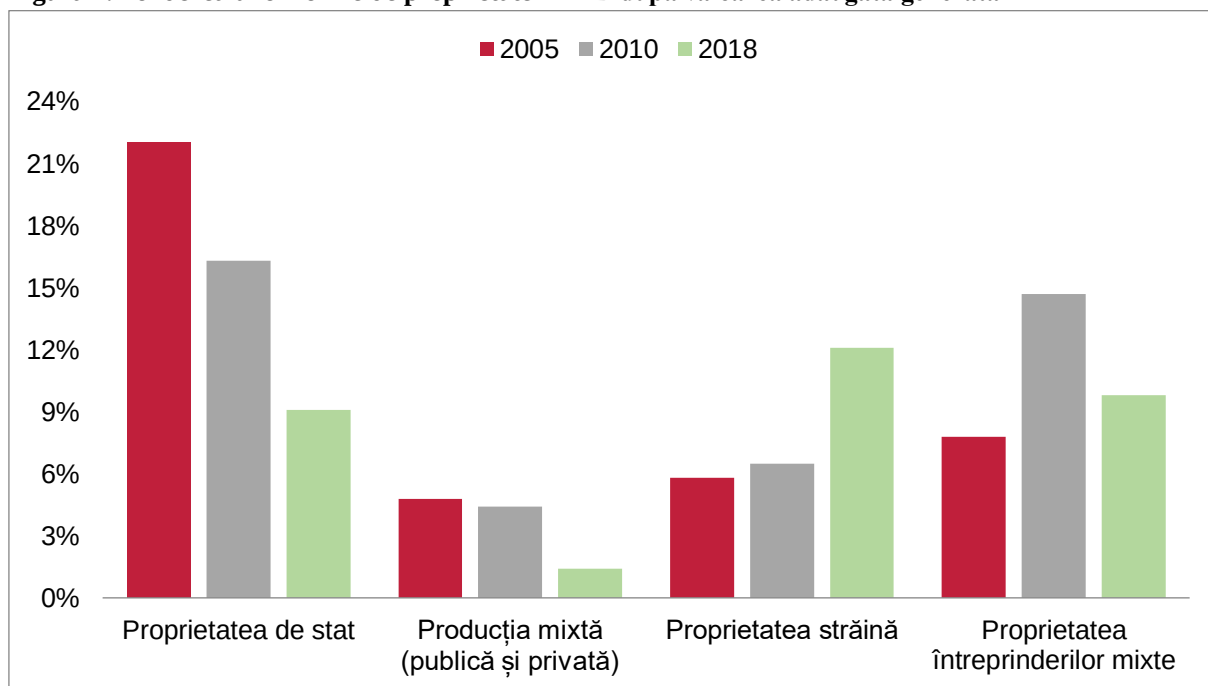
Rolul companiilor de stat în economia Republicii Moldova

Contribuția proprietății de stat la formarea valorii în economie

Datele din ultimii 15 ani indică clar asupra unei tendințe de reducere a prezenței statului în economie. Astfel, cifrele din structura PIB-ului pe forme de proprietate arată că ponderea proprietății de stat a scăzut de la 22,0% în anul 2005 la 16,3% în 2010, pentru ca în anul 2018 cota dată să ajungă sub 10 la sută (9,1%). O evoluție similară se atestă și în dreptul proprietății mixte (publice și private) de la o pondere la formarea PIB-ului de 4,8% în anul 2005 până la 4,4% în anul 2010 pentru ca în anii următori să se observe o reducere accelerată până la 1,9% în anul 2018 (Datele pentru anul 2018 sunt ultimele disponibile, însă anticipăm că cifrele pe anul 2019 au continuat tendința ultimilor ani). Acest proces, privit prin prisma companiilor gestionate de stat are mai mulți factori care au condiționat și au contribuit la o asemenea evoluție a lucrurilor:

- **Reconfigurarea structurii economiei.** În timp ce cea mai mare expunere a statului este în sectoare care au avut evoluții mai lente sau stagnare (ex: energie, utilități, transport feroviar), alte sectoare ale economiei dominate de proprietatea privată și străină (ex: Comerț, Automotive, IT) au câștigat teren în structura PIB-ului prin evoluții de creșteri mai semnificative.
- **Administrarea deficitară și nesistemică a proprietății publice.** În multe cazuri proprietatea publică a companiilor de stat și-a pierdut din valoare din cauza problemelor asociate cu incoerența politicii de proprietate a statului, influența clientelismului politic în gestiunea acestora, corupția, ineficiența, precum și neaplicarea celor mai bune practici în domeniul managementului și guvernancei corporative a acestor întreprinderi.

Figura 1. Ponderea unor forme de proprietate în PIB după valoarea adăugată generată



Surse: calculele autorului în baza datelor BNS, Publicația „Conturi Naționale”

- **Privatizările.** Chiar dacă deestatizarea proprietății publice constituie un factor care explică parțial reducerea prezenței statului în economie, în ultimii 15 ani Republica Moldova are puține istorii de succes de privatizare a activelor statului. Mai mult decât atât, chiar dacă în acest interval de timp ponderea proprietății străine și mixte (private plus străine) în formarea valorii adăugate brute în economie a crescut: de la 5,8% în anul 2005 la 12,1% în 2018 în cazul proprietății străine, respectiv de la 7,8% la 9,8% a proprietății întreprinderilor mixte, există foarte puține exemple în care procesul de privatizare să

constituie catalizator de atragere a investițiilor străine. Or, realitatea ultimilor ani arată că privatizarea sau concesionarea chiar și a unor active de importanță strategică precum Aeroportul Internațional Chișinău, Air Moldova sau Gările și stațiile auto au avut loc cu multe semne de întrebare legate de legalitate, transparență sau acțiuni desfășurate în detrimentul intereselor statului.

Sectoarele unde companiile de stat încă contează

Potrivit datelor din Registrul patrimoniului public, gestionat de Agenția Proprietății Publice, conform situației de la 1 ianuarie 2020 acesta conținea un număr de 207 întreprinderi de stat și 83 societăți pe acțiuni cu prezența cotelor statului, din care în 65 din ele statul are o prezență în acționariat de peste 30 la sută. În același timp, din cele 272 de ÎS și SA cu cotele statului de peste 30%, numărul real al celor active care au depus rapoarte anuale la BNS constituie 171 de entități⁴. Această diferență se explică prin (i) aflarea în stare de insolvabilitate a 29 de întreprinderi, (ii) aflarea în procedura de lichidare a 24 întreprinderi, dar și (iii) existența unui număr de până la 50 de companii care nu au depus rapoarte anuale și de facto nu activează.

Raportat la datele agregate din statistica antreprenoriatului pentru anul 2019, întreprinderile de stat dețin 8,8% din capitalul propriu și 5,2% din total active, iar împreună cu societățile pe acțiuni cu prezența statului de peste 30%, cotele date ajung la 15,2% din capitalul propriu, respectiv 12% din active. Pe de altă parte, aceste 2 tipuri de întreprinderi generează vânzări de 23,6 miliarde Lei (5,9% din total) și asigură 6,2% din totalul angajaților (34,4 mii). Totodată, nivelul de valorificare al activelor întreprinderilor gestionate de stat este net inferior mediei pe economie. În cazul ÎS, veniturile din vânzări ale acestora raportate la total active constituie doar 16,8%, în timp ce indicatorul dat al entităților controlate de stat cu cel puțin 30 la sută din capitalul social constituie 61,6% în condițiile în care media pe economie este de 85,6%.

Tabelul 1. Date generale despre activitatea ÎS și societăților pe acțiuni cu cota statului mai mare de 30% aferente anului 2019

Indicatori	Întreprinderi de stat	SA cu cote de stat de peste 30%	Total
Total unități existente la 01 ianuarie 2020, inclusiv:	207	65	272
<i>în procedură de insolvabilitate</i>	17	12	29
<i>în procedură de lichidare</i>	12	12	24
<i>Întreprinderi active (au prezentat rapoarte la BNS)</i>	138	33	171
Active, mil Lei	23 960	31 858	55 818
<i>inclusiv ponderea în total</i>	5,2%	6,9%	12,1%
Capital Propriu, mil Lei	16 004	11 665	27 669
<i>inclusiv ponderea în total</i>	8,8%	6,4%	15,2%
Angajați	22 573	11 855	34 428
<i>inclusiv ponderea în total</i>	4,1%	2,1%	6,2%
Cifra de afaceri, mil Lei	4 036	19 613	23 649
<i>inclusiv ponderea în total</i>	1,0%	4,9%	5,9%

Surse: Calculele autorului în baza datelor APP și BNS

Pentru o mai bună înțelegere a rolului companiilor de stat în economia națională a fost analizată structura acestora pe sectoare economice, cât și ponderea lor în diferite sectoare în baza datelor privind numărul de angajați și cifra de afaceri. După cum poate fi desprins din Tabelul de mai jos, aproape 2/3 din totalul vânzărilor companiilor controlate de stat sunt generate de entitățile din domeniul Energie și utilități (63,4%), urmate la mare

⁴ APP. Raport privind administrarea și deținutizarea proprietății publice de stat în anul 2019

distanță de Comunicațiile electronice (7,5%), Colectarea, tratarea și eliminarea deșeurilor; activități de recuperare a materialelor reciclabile (6,2%), Transporturi (5,1%) și Construcții civile (4,1%). Referitor la distribuția personalului angajat, structura este ceva mai echilibrată, iar cei mai mari angajatori sunt întreprinderile din Transporturi (21,2%), Energie și utilități (15%) și activități de poștă și curier (13,4%).

Tabelul 2. Structura pe sectoare economice a întreprinderilor de stat și a societăților comerciale cu cota statului peste 30 la sută

Nr	Sectorul	Personal	Sectorul	Cifra de afacere
1	Transporturi	21.2%	Energie și utilități	63.4%
2	Energie și utilități	15.0%	Comunicații electronice	7.5%
3	Activități de poștă și de curier	13.4%	Colectarea, tratarea și eliminarea deșeurilor; activități de recuperare a materialelor reciclabile	6.2%
4	Silvicultura, piscicultura	9.7%	Transporturi	5.1%
5	Comunicații electronice	7.8%	Construcții civile	4.1%
6	Construcții civile	5.1%	Produse de brutărie și făinoase	2.6%
7	Activități de investigații și protecție	5.1%	Activități de poștă și de curier	1.8%
8	Produse de brutărie și făinoase	4.1%	Fabricarea vinurilor și distilatelor	1.8%
9	Fabricarea vinurilor și distilatelor	2.6%	Silvicultura, piscicultura	1.5%
10	Arhitectură și inginerie; testări și analiza tehnică	2.1%	Alte activități	6.0%
11	Alte activități	14.0%		
* - întreprinderile active din Registrul patrimoniului public conform situației de la 01 ianuarie 2020 (în baza datelor privind numărul de angajați și cifra de afacere din anul 2018)				

Surse: Calculele autorului în baza datelor APP și BNS

Analizând prezența companiilor de stat în diferite sectoare ale economiei putem remarca că:

- **Prin întreprinderea Poșta Moldovei statul generează 93,7% din locurile de muncă** din dreptul activității de poștă și curier și 73,4% din vânzări. Ponderea mai redusă a vânzărilor poate fi explicat și prin îndeplinirea funcției sociale a statului prin aceste servicii. De exemplu, amplasarea subdiviziunilor Poștei Moldovei ar putea ține cont nu doar de rațiuni de fezabilitate economică, dar în primul rând ca serviciile prestate să acopere cuprinzător toți beneficiarii;
- **În sectorul Energie și utilități dominat de monopoluri și oligopoluri naturale** companiile cu prezența statului dețin peste jumătate din personal și formează 2/3 din cifra de afacere;
- **Chiar dacă statul este prezent în activitățile antreprenoriale de cercetare și dezvoltare** cu aproape jumătate din personalul implicat și 55,3% din total vânzări, în mărimi absolute acest sector rămâne unul mic, cifra de afaceri cumulată fiind estimată la 200 milioane Lei;
- **Pe piața Comunicațiilor electronice statul este prezent cu întreprinderi care angajează aproape jumătate din salariați**, dar generează doar puțin peste ¼ din totalul vânzărilor. Această stare a lucrurilor are loc într-un context în care Moldtelecom, principalul operator al statului din sector, pierde teren în ultimii ani în favoarea operatorilor privați;
- **Statul are în continuare o prezență semnificativă în activitatea de Tipărire și reproducerea pe suport a înregistrărilor (22,8% din cifra de afacere), cât și Construcțiile civile (16,8%)**, preponderent prin intermediul întreprinderilor de construcție a drumurilor, însă ultimele acțiuni ale guvernului în politica de privatizare indică intenția de a-și reduce prezența în aceste sectoare, fapt ce este unul justificat.
- **În sectorul Transporturilor întreprinderile statului dețin peste 1/5 din angajați, dar contribuie la formarea a doar 6 la sută din vânzări**, aceste evoluții fiind determinate în special de starea proastă perpetuată ani la rând a Căii Ferate a Moldovei, acolo unde reformarea și restructurarea la realitățile timpului întârzie mult;
- **Statul are în continuare extensiuni a serviciilor publice sub formă antreprenorială**, cota acestuia în activitățile de Arhitectură și inginerie; testări și analiza tehnică fiind de 17,2% după numărul de angajați și 15,4% după vânzări, în timp ce deținerea pachetului de control majoritar al întreprinderii Franzeluța

asigură o prezență de circa 21,2% din vânzările pe piața produselor de brutărie și făinoase, fiind un element important și în asigurarea securității alimentare a țării;

- **Pe piața vinurilor și distilatelor, unul din sectoarele de tradiție orientate la export**, statul este de asemenea prezent cu 12,8% din angajați și 9,4% din vânzări, în mare parte prin Cricova și Mileștii Mici, declarate parte a patrimoniului național-cultural al țării, dar și prin întreprinderile specializate în distilate de vin Barza Albă și Aroma, ultima aflată în procedură de insolabilitate.
- **Cu mai puțin de 10 la sută din angajați, dar cu o contribuție la formarea cifrei de afaceri de 76,2%, prezența statului pe piața de Colectare, tratare și eliminare a deșeurilor** este asigurată de către întreprinderea Metalferos, aflată ani în șir sub lupa diferitor investigații cu implicații de corupție, evaziune fiscală și monopolizare a pieței. În general, prezența statului în acest sector este cel puțin discutabilă, nefiind vreodată prezentate raționamentele economice și strategice de rigoare.

Tabelul 3. Prezența întreprinderilor de stat și a societăților comerciale cu cota statului peste 30 la sută în diferite sectoare ale economiei naționale

Nr	Sectorul	Personal	Sectorul	Cifra de afaceri
1	Activități de poștă și de curier	93.7%	Silvicultura, piscicultura	92.4%
2	Silvicultura, piscicultura	92.7%	Colectarea, tratarea și eliminarea deșeurilor	76.2%
3	Energie și utilități	50.7%	Activități de poștă și de curier	73.4%
4	Cercetare-dezvoltare	49.2%	Energie și utilități	66.4%
5	Comunicații electronice	48.9%	Cercetare-dezvoltare	55.3%
6	Fabricarea sticlei	44.2%	Fabricarea sticlei	29.2%
7	Activități de investigații și protecție	30.1%	Comunicații electronice	25.6%
8	Tipărire și reproducerea pe suport a înregistrărilor	27.5%	Tipărire și reproducerea pe suport a înregistrărilor	22.8%
9	Construcții civile	23.7%	Activități de investigații și protecție	22.6%
10	Transporturi	21.0%	Produse de brutărie și făinoase	21.2%
11	Arhitectură și inginerie; testări și analiza tehnică	17.2%	Construcții civile	16.8%
12	Produse de brutărie și făinoase	17.0%	Arhitectură și inginerie; testări și analiza tehnică	15.4%
13	Fabricarea vinurilor și distilatelor	12.8%	Fabricarea vinurilor și distilatelor	9.4%
14	Colectarea, tratarea și eliminarea deșeurilor	9.6%	Transporturi	6.0%
15	Comerț cu ridicata al produselor farmaceutice	4.6%	Comerț cu ridicata al produselor farmaceutice	1.4%

Surse: Calculele autorului în baza datelor APP și BNS

Beneficiile și riscurile companiilor de stat

Trasarea liniilor de demarcație și a diferențelor între companiile private și cele de stat este extrem de importantă pentru o mai bună înțelegere a beneficiilor și riscurilor aferente activității entităților antreprenoriale gestionate de stat. În timp ce în multe privințe companiile de stat se confruntă cu tendințe similare, cu aceleași oportunități și amenințări precum întreprinderile din sectorul privat, există câteva diferențe esențiale. În special, companiile de stat au un scop diferit, misiunea și obiectivele care se referă la un anumit aspect al serviciului public și / sau a rezultatelor sociale.

Proprietatea guvernamentală are avantaje în anumite circumstanțe, cum ar fi: promovarea rezultatelor sociale, asigurarea infrastructurii fizice și crearea stabilității în perioade de criză în cadrul și între lanțurile de aprovizionare. Dar, în egală măsură, neaplicarea celor mai bune practici de administrare și guvernanta la care se adaugă problemele corupției, mitei și ineficienței constituie principalele riscuri pentru ca întreprinderile date dintr-un bun public să devină o povară publică.

Companiile de stat trebuie să parcurgă o linie fină atunci când echilibrează obiectivele economice, sociale și de altă natură. Poate chiar mai mult decât omologii lor din sectorul privat, acestea trebuie să găsească o modalitate de a rămâne sustenabile din punct de vedere financiar (și, după caz, competitive din punct de vedere comercial), creând în același timp valoare pentru cetățeni și societate. În consecință, companiile de stat nu ar trebui să fie evaluate exclusiv pe baza rezultatelor financiare (Contul de profit și pierderi a întreprinderii), ci asupra modului în care acestea contribuie la crearea valorii societale, având o viziune integrată și holistică.

Pentru a juca acest rol, totuși, abordarea față de companiile de stat necesită următoarele principii directoare⁵:

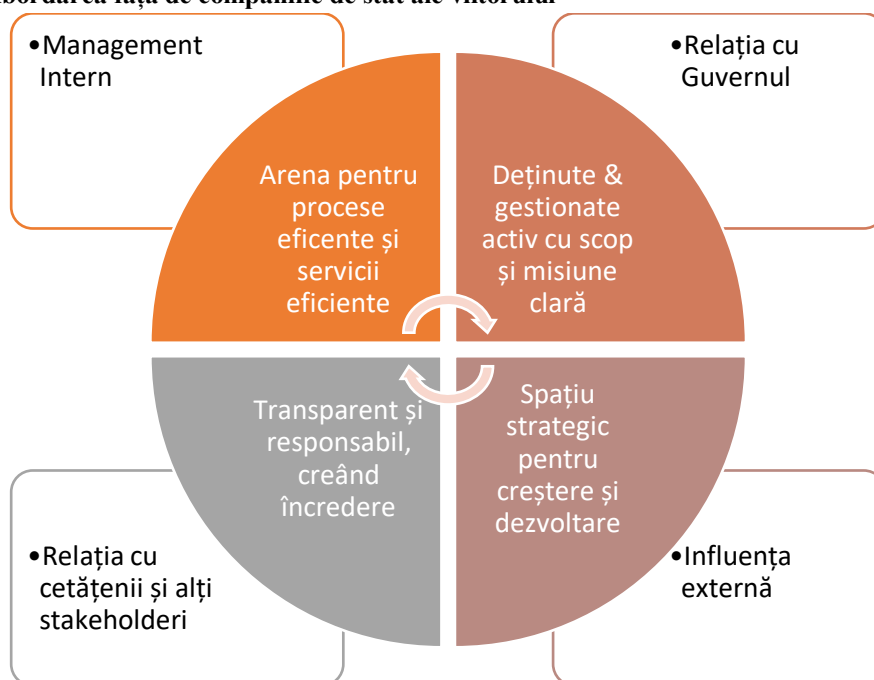
1. **ar trebui să fie administrate diferit de o companie privată, având în vedere logica și sarcina de afaceri diferite:** sarcina lor principală nu este doar de a genera rentabilitate financiară a investițiilor către guvern pe termen scurt și lung, ci crearea de valoare prin investițiile corecte, creând pe termen lung un avantaj durabil și competitiv pentru țară.
2. **trebuie să fie deținute în mod activ, dirijate și evaluate într-un mod holistic,** incluzând perspective umane, sociale, de mediu, intelectuale și financiare. Abordarea bazată doar pe venituri și costuri nu este suficientă. Analiza cost-beneficiu, rezultatul și impactul asupra societății trebuie să fie părți vitale ale viitorului score-card al companiilor de stat.
3. **trebuie să fie un actor strategic** mai mare legat de ambiția de a crea noi locuri de muncă, creștere și inovare în industriile existente și emergente.
4. **pot fi un instrument pentru crearea de valoare exponențială,** dacă ideile, persoanele și procesele potrivite sunt puse în aplicare împreună cu o conducere solidă și matură la toate nivelurile.
5. **au nevoie de noi principii pentru guvernanta corporativă** - pentru proprietar, consiliu, management executiv și auditor - în ceea ce privește sarcinile, rolurile și colaborarea internă.

În același timp, statul nu trebuie să-și propună drept obiectiv în sine pentru companiile de stat să concureze cu cele private, ci mai degrabă să le complementeze, iar în sectoarele unde are loc coabitarea cu întreprinderile private să se asigure condiții egale și echitabile de activitate.

Figura de mai jos prezintă cele 4 dimensiuni ce necesită a fi gestionate de către companiile de stat și anume (i) un management intern eficient, (ii) fructificarea oportunităților din influența externă (condițiile pieței) pentru inovare și creștere, (iii) relația cu Guvernul cu existența unui mandat clar și (iv) relația cu cetățenii și alți deținători de interese într-o manieră responsabilă și credibilă.

⁵ PwC, "Government and the 16th Annual Global CEO Survey – A new contract between business and the state"

Figura 2. Abordarea față de companiile de stat ale viitorului



Sursa: PwC, "State-Owned Enterprises. Catalysts for public value creation?"

Principiile OCDE de guvernanță corporativă a companiilor de stat – element definitoriu

Evoluțiile economice din ultimele decenii arată continuu o viteză în creștere a transformărilor din economie și societate, și deși în general poate fi remarcată o reducere notabilă a statului în activitatea antreprenorială, după cum poate fi desprins din capitolele de mai sus, în multe sectoare prezența rămâne semnificativă, iar nevoia de a dispune de instrumentarul necesar pentru a rezista provocărilor timpului este poate mai mare și decât în sectorul privat. Principiile de guvernanță corporativă ale OCDE pentru companiile de stat reprezintă o parte din acest instrumentar, fiind niște recomandări către guverne cu privire la modul de a se asigura că acestea funcționează eficient, transparent și într-o manieră responsabilă.

Principiile OCDE reprezintă un standard convenit la nivel internațional pentru modul în care guvernele ar trebui să exercite funcția de proprietate a statului pentru a evita capcanele atât ale gestionării pasive a politicii de proprietate, cât și ale intervenției excesive a statului. Elaborarea acestora este axată pe 3 mari obiective:

1. să profesionalizeze statul ca proprietar;
2. să facă companiile gestionate de stat să funcționeze cu o eficiență, transparență și responsabilitate similare cu cele ale bunelor practici ale întreprinderilor private; și
3. să se asigure că concurența dintre întreprinderile cu capital public și întreprinderile private, acolo unde are loc, se desfășoară în condiții de concurență echitabile.

Principiile OCDE nu abordează dacă anumite activități sunt cel mai bine plasate în proprietatea publică sau privată. Cu toate acestea, dacă un guvern decide să cedeze întreprinderile din gestiune, atunci o bună guvernanță corporativă a acestora este o condiție prealabilă importantă pentru o privatizare eficientă din punct de vedere economic, îmbunătățind evaluarea întreprinderilor date și, prin urmare, consolidând veniturile din procesul de privatizare.

Comparativ cu mediul privat, companiile de stat se confruntă cu unele provocări distincte de guvernanță. Pe de o parte, acestea pot suferi de interferențe de proprietate nejustificate și motivate politic, conducând la linii de responsabilitate neclare, la o lipsă de responsabilitate și la pierderi de eficiență în operațiunile corporative. Pe de altă parte, lipsa oricărei supravegheri datorată proprietății total pasive sau distante de către stat poate slăbi stimulentele întreprinderilor controlate de stat și ale personalului acestora de a acționa în interesul superior al întreprinderii și al publicului larg care în ultimă instanță și constituie acționarii săi finali. Managementul companiilor de stat poate fi, de asemenea, protejat de doi factori disciplinari care sunt considerați esențiali pentru politicile de management în corporațiile din sectorul privat, și anume posibilitatea preluării și posibilitatea falimentului.

Tabelul de mai jos enumeră cele 7 principii de guvernanță corporativă ale companiilor de stat și relevă care este esența acestora.

Tabelul 4. Principiile OCDE de guvernanță corporativă a companiilor de stat

Nr	Principiile OCDE	Esența / descrierea
1	Raționalități pentru proprietatea de stat;	Statul exercită proprietatea întreprinderilor de stat în interesul publicului larg. Ar trebui să evalueze și să dezvăluie cu atenție obiectivele care justifică proprietatea statului și să le supună unei revizuirii recurente.
2	Rolul statului ca proprietar;	Statul ar trebui să acționeze ca un proprietar informat și activ, asigurându-se că guvernanța întreprinderilor de stat se realizează într-un mod transparent și responsabil, cu un grad ridicat de profesionalism și eficacitate.
3	Companiile gestionate de stat în piață;	În concordanță cu justificarea dreptului de proprietate al statului, cadrul legal și de reglementare pentru întreprinderile publice ar trebui să asigure condiții de concurență

Nr	Principiile OCDE	Esența / descrierea
		echitabile și o concurență loială pe piață atunci când întreprinderile controlate de stat își desfășoară activități economice.
4	Tratamentul echitabil al acționarilor și altor investitori;	În cazul în care întreprinderile statului sunt listate sau includ în alt mod investitori privați printre proprietarii lor, statul și întreprinderile ar trebui să recunoască drepturile tuturor acționarilor și să asigure tratamentul echitabil al acționarilor și accesul egal la informații corporative.
5	Relații cu părțile interesate și afaceri responsabile;	Politica de proprietate a statului ar trebui să recunoască pe deplin responsabilitățile întreprinderilor de stat față de părțile interesate și să solicite ca acestea să raporteze relațiile lor cu părțile interesate. Ar trebui să clarifice orice așteptări pe care le are statul în ceea ce privește conduita comercială responsabilă a întreprinderilor de stat.
6	Dezvăluirea și transparența	Întreprinderile de stat ar trebui să respecte standarde ridicate de transparență și să fie supuse acelorași standarde de înaltă calitate pentru contabilitate, dezvăluire, conformitate și audit ca și companiile listate.
7	Responsabilitățile consiliilor întreprinderilor de stat.	Consiliile companiilor de stat ar trebui să aibă autoritatea, competențele și obiectivitatea necesare pentru a-și îndeplini funcțiile de orientare strategică și monitorizare a managementului. Aceștia ar trebui să acționeze cu integritate și să fie responsabilizați pentru acțiunile lor.

Sursa: *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises 2015*

Și Republica Moldova a început în ultimii ani un proces de aliniere a cadrului de activitate a companiilor de stat la principiile de guvernare ale OCDE, iar adoptarea în anul 2017 a Legii cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală⁶ a atras după sine unele modificări pozitive. Totodată, există încă multe aspecte de transpus în legislație sau de implementat:

- Raționalități pentru proprietatea de stat** – până la momentul actual încă nu a fost formulată o justificare corespunzătoare a proprietății de stat, iar politica de proprietate încă nu constituie obiectul unor proceduri adecvate de răspundere politică, statul neavând încă definite rațiunile pentru deținerea companiilor de stat individuale pe care să le supună unei revizuirii recurente.
- Rolul statului ca proprietar** - la acest capitol s-a reușit în mare parte adoptarea funcției centralizate de proprietate, cu o instituție publică specială – Agenția Proprietății Publice, responsabilă de coordonarea generală a proprietății de stat din întreprinderi, dar s-au făcut pași importanți și în optimizarea dimensiunii și structurii de administrare a proprietății publice⁷ în direcția reorganizării întreprinderilor de stat în alte forme juridice de organizare prevăzute de legislație, în special transformarea multor întreprinderi de stat în instituții publice acolo unde activitățile nu sunt specifice activității de antreprenariat, dar și proceduri de reorganizare sau dizolvare a unor societăți pe acțiuni. În același timp, există încă nevoia de a îmbunătăți multe aspecte precum stabilirea unei politici de remunerare clare pentru consiliile companiilor de stat care să stimuleze interesul pe termen lung și mediu al întreprinderii și să poată atrage și motiva profesioniști calificați sau stabilirea proceselor de nominalizare a consiliilor de administrație bine structurate, bazate pe merit și transparente în întreprinderile deținute integral sau majoritar de stat.
- Comaniile gestionate de stat în piață** – principiul dat prevede luarea tuturor măsurilor din partea statului pentru asigurarea unor condiții echitabile și de concurență loială între întreprinderile publice și cele private, iar realitățile actuale ale Republicii Moldova fac ca elaborarea unui sistem pentru identificarea și stabilirea

⁶ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=120887&lang=ro

⁷ <http://parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=DSVj7XguHS0%3D&tabid=84&mid=486&language=ro-RO>

costurilor obiectivelor politicilor publice atribuite companiilor de stat ca parte a mandatului lor să fie un lucru extrem de necesar⁸.

4. **Tratamentul echitabil al acționarilor și altor investitori** - statul ar trebui să depună eforturi pentru implementarea integrală a principiilor OCDE de guvernanta corporativă și acolo unde nu este singurul proprietar al întreprinderilor publice, cum este cazul SA cu capital majoritar de stat, și al tuturor secțiunilor relevante atunci când este singurul proprietar al întreprinderilor. Totodată, este necesar ca întreprinderile cu capital majoritar de stat sau control minoritar semnificativ să fie ghidate pentru a avea o politică activă de comunicare și consultare cu toți acționarii, cu tratarea în mod echitabil al acestora și divulgarea egală și simultană a informațiilor către toți acționarii.
5. **Relații cu părțile interesate și afaceri responsabile** - în spiritul principiilor OCDE, consiliile întreprinderilor din proprietatea statului trebuie să dezvolte, să pună în aplicare, să monitorizeze și să comunice controale interne, programe sau măsuri de etică și conformitate, inclusiv cele care contribuie la prevenirea fraudei și corupției. O altă recomandare care rezultă din principiile OCDE și este stringentă pentru realitățile Republicii Moldova are în vedere ca întreprinderile din proprietatea statului nu ar trebui utilizate ca vehicule pentru finanțarea activităților politice și nici nu ar trebui să aducă contribuții la campania politică. Or, investigațiile de-a lungul anilor au arătat opiniei publice cum principiul dat este trecut frecvent cu vederea.
6. **Dezvăluirea și transparența** – companiile statului ar trebui să raporteze informații financiare și nefinanciare semnificative despre întreprindere, în conformitate cu standarde de înaltă calitate recunoscute la nivel internațional de divulgare corporativă și care să includă domenii care prezintă preocupări semnificative pentru stat, în calitate de proprietar și pentru publicul larg. Chiar dacă în general la nivelul întreprinderilor mari informațiile de bază sunt dezvăluite, transparența nu vizează doar simpla eliberare a informațiilor, ci și calitatea, actualitatea și fiabilitatea informațiilor făcute publice, iar în această direcție mai sunt multe compartimente care pot fi supuse îmbunătățirii. Un exemplu la acest subiect este tentativa APP de a sistematiza informațiile despre administrarea corporativă a entităților din subordine⁹, unde în mare parte chiar și în cazul celor mai mari întreprinderi sunt publicate doar informațiile financiare, raportul de audit, statutul sau careva regulamente interne, dar lipsesc aproape cu desăvârșire informații din secțiuni precum Planul de afaceri, Registrul riscurilor de corupție, Planul de integritate sau Dări de seamă anuale ale administratorului.
7. **Responsabilitățile consiliilor întreprinderilor de stat** - în contextul aplicării principiilor de guvernanta ale OCDE, rămâne de actualitate consolidarea rolului consiliilor de administrație ale întreprinderilor din proprietatea statului, atribuindu-le responsabilități și asigurând răspunderea acestora în conformitate cu bunele practici de guvernanta corporativă. Rămâne în vigoare și necesitatea stabilirii unui program de trecere treptată spre consilii de administrație, formate din profesioniști, chiar dacă în anul 2019 a fost făcut un prim pas prin cooptarea în 5 întreprinderi ale statului din domeniul energetic a unor membri a societății civile¹⁰. De asemenea, ar trebui puse în aplicare mecanisme pentru a evita conflictele de interese, împiedicând membrii consiliului să își îndeplinească în mod obiectiv atribuțiile și să limiteze interferența politică în procesele consiliului. Însă de departe necesitatea stringentă numărul unu pentru consiliile companiilor de stat rămâne profesionalizarea acestora prin selectarea în condiții competitive a membrilor bazate pe merit, inclusiv prin cooptarea membrilor independenți cu experiența și diligența necesară.

⁸ Banca Mondială, Suport pentru întreprinderile în proprietatea statului (IPS), diagnostic preliminar și evaluarea reformelor, 2017

⁹ <http://app.gov.md/administrarea-corporativa-a-entitatilor-din-subordinea-app-3-357>

¹⁰ <https://mei.gov.md/ro/content/mei-promovat-5-reprezentanti-ai-societatii-civile-intreprinderile-din-domeniul-energetic>

Concluzii

Datele și documentele de politici / suport analizate aferente companiilor de stat din Republica Moldova, precum și practicile internaționale în cadrul studiului induc la o serie de concluzii precum:

1. **Companiile de stat rămân un element important în gama de instrumente al oricărui Guvern** pentru crearea valorii societale și publice, mai ales în contextul actual când criza pandemică a relevat din nou cererea din partea societății pentru rolul de intervenție al statului în economie;
2. **La momentul actual în Republica Moldova există 2 surse principale prin care este posibil de monitorizat sistemic evoluția companiilor de stat** și starea financiară a acestora exprimată prin mai mulți indicatori, și anume Registrul patrimoniului public administrat de APP și Monitoringul financiar al proprietății publice efectuat de Ministerul Finanțelor;
3. **În practica internațională, rațiunile din spatele deținerii de către stat a unor forme de activitate antreprenorială** se referă cel mai frecvent la dezvoltarea sectoarelor strategice și stimularea economiei naționale, precum și considerații fiscale, politice și sociale. În Republica Moldova cele mai multe companii de stat au fost moștenite din perioada sovietică și mai puțin au fost create entități noi. Respectiv, întreprinderile aflate în prezent în gestiunea statului se explică în linii mari din 2 motive: păstrarea prezenței în sectoare strategice și lipsa de interes din partea sectorului privat;
4. **Datele din ultimii 15 ani din Republica Moldova indică clar asupra unei tendințe de reducere a prezenței statului în economie**, contribuția proprietății de stat la formarea PIB-ului reducându-se de la 22% în anul 2005 la 9,1% în anul 2018, același trend fiind consemnat și pentru proprietate mixtă (publică și privată);
5. **Întreprinderile de stat și societățile pe acțiuni cu prezența statului de peste 30% generează vânzări de 23,6 miliarde Lei (5,9% din total economie)** și asigură 6,2% din totalul angajaților (34,4 mii). Totodată, nivelul de valorificare al activelor întreprinderilor gestionate de stat este net inferior mediei pe economie. Aproape 2/3 din totalul vânzărilor companiilor de stat sunt generate de entitățile din domeniul Energie și utilități (63,4%), în timp ce după distribuția personalului angajat, structura este ceva mai echilibrată, iar cei mai mari angajatori sunt întreprinderile din Transporturi (21,2%), Energie și utilități (15%) și activități de poștă și curier (13,4%);
6. **Există mai multe sectoare unde prezența semnificativă a statului este discutabilă**, motiv pentru care un exercițiu de justificare a proprietății în spiritul Principiilor de guvernare ale OCDE este necesar, inclusiv pentru viitoare programe de privatizare. Silvicultura și piscicultura, Colectarea, tratarea și eliminarea deșeurilor, Activități de poștă și de curier, Energie și utilități și Cercetare-dezvoltare sunt sectoare ale economiei unde statul generează peste jumătate din cifra de afacere;
7. **Principiile de guvernare ale OCDE pentru companiile de stat militează pentru profesionalizarea statului ca proprietar, eficiență, transparență, responsabilizare și concurență echitabilă** cu mediul privat. Implementarea deplină și plenară a acestora în cazul Republicii Moldova este o precondiție esențială atât pentru asigurarea sustenabilității întreprinderilor strategice, cât și pentru maximizarea valorii a celor care ar urma să fie parte a Programului de privatizare. De asemenea, o guvernare corporativă îmbunătățită permite cetățenilor să aibă o mai mare încredere că companiile de stat sunt gestionate în mod eficient și în interesul public.

Despre Expert-Grup

Cine suntem

Expert-Grup este un centru analitic (eng: think-tank), specializat în cercetări economice și analize de politici publice. Ne poziționăm ca un centru analitic neutru din punct de vedere politic și ideologic și nu reprezentăm interese economice, corporative sau politice. Expert-Grup a fost fondat în 1998, începându-și activitatea de cercetare în 2006.

Misiunea organizației

Misiunea organizației este de a promova interesul public și de a elabora soluții eficiente și inovatoare pentru dezvoltarea Republicii Moldova. Pentru a îndeplini acest deziderat nobil, Expert-Grup oferă mediul instituțional și creativ necesar pentru manifestarea gândirii libere și netriviale, ceea ce plasează organizația printre lideri în furnizarea de analize nepărtinitoare.

4 valori de bază ale Expert-Grup

1. Independență și obiectivitate – Încurajăm gândirea creativă, non-trivială și critică. Rămânem independenți de orice influențe politice sau ideologice.
2. Integritate și transparență – Tindem să utilizăm instrumente analitice robuste, relevante și transparente. Toate sursele utilizate pentru cercetare sunt citate și toate persoanele care contribuie la cercetare sunt menționate.
3. Calitate și relevanță – Tindem să generăm produse analitice de calitate înaltă ce vizează în mod netrivial subiectele de actualitate pentru dezvoltarea economică și socială a Moldovei.
4. Evitarea conflictelor de interes – Nu acceptăm activități și parteneriate ce vin în contradicție cu valorile noastre sau pot submina independența noastră.

10 priorități ale Expert-Grup

1. Economie de piață funcțională: concurență liberă și protejarea drepturilor de proprietate;
2. Politici economice și sociale bazate pe evidențe, raționale și în interesul cetățenilor;
3. Comerț liber bazat pe avantaje competitive reale;
4. Sector public eficient, transparent și responsabil;
5. Climat de afaceri prietenos și motivant pentru întreprinderile mici și mijlocii;
6. Piață a muncii echitabilă pentru angajatori și angajați;
7. Sistem educațional flexibil și racordat la realitățile economice, sociale și demografice;
8. Acces egal la oportunități economice și sociale pentru toți cetățenii;
9. Populație familiarizată cu tendințele economice și principiile de bază ale economiei;
10. Dezvoltare regională echilibrată.