



WORLD BANK GROUP
Governance



Ambasada Britanică
la Chișinău

Republica Moldova

SUPORT PENTRU ÎNTREPRINDERILE ÎN PROPRIETATEA STATULUI (ÎPS) DIAGNOSTICUL PRELIMINAR ȘI EVALUAREA REFORMELOR:

ETAPA 1

Martie 2017

Elaborat de Banca Mondială în colaborare cu Fondul pentru o bună guvernare al Marii Britanii

© 2017 International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank
1818 H Street NW
Washington DC 20433
Telephone: 202-473-1000
Internet: www.worldbank.org

Lucrarea de față a fost elaborată de către angajații Băncii Mondiale cu sprijin din exterior. Constatările, interpretările și concluziile exprimate în prezenta lucrare nu reflectă neapărat viziunea Băncii Mondiale, Directorilor Executivi ai Băncii Mondiale sau ale Guvernelor pe care le reprezintă.

Banca Mondială nu garantează acuratețea datelor incluse în acest document. Granițele, culorile, denumirile, precum și alte informații indicate pe oricare din hărțile din această lucrare nu implică nici un raționament din partea Băncii Mondiale cu privire la statutul juridic al unui teritoriu, aprobarea sau acceptarea unor astfel de granițe.

Drepturi și permisiuni

Materialele din prezenta lucrare constituie obiectul dreptului de autor. Deoarece Banca Mondială încurajează diseminarea cunoștințelor sale, această lucrare poate fi reprodusă, în întregime sau parțial în scopuri necomerciale, cu trimeri la lucrarea în cauză.

Toate cererile privind drepturile și licențele, inclusiv drepturile conexe, trebuie adresate World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; fax: 202-522-2625; e-mail: pubrights@worldbank.org

CUPRINS

Abrevieri și acronime.....	iii
Mulțumiri	iv
Prefață	v
Sumar executiv	vii
CAPITOLUL 1: CONTEXTUL ȘI PREZENTAREA GENERALĂ A ÎPS DIN REPUBLICA MOLDOVA..	1
Context și justificare	1
Prezentarea generală a ÎPS din Republica Moldova	3
Obiective	11
Metodologie.....	11
Auditoriul țintă.....	12
CAPITOLUL 2: JUSTIFICAREA ȘI CARACTERISTICE PROPRIETĂȚII DE STAT ÎN REPUBLICA MOLDOVA	13
Principiile OCDE și tendințele recente în definirea justificării proprietății de stat	13
Justificarea proprietății de stat în Republica Moldova	17
CAPITOLUL 3: ROLUL STATULUI ÎN CALITATE DE PROPRIETAR	21
Bunele practici de consolidare a proprietății de stat	21
Instituțiile și principalele responsabilități ale acestora	23
CAPITOLUL 4: LOCUL ÎNTREPRINDERILOR ÎN PROPRIETATEA STATULUI PE PIAȚĂ	27
Principiile OCDE și bunele practici internaționale	27
Comportamentul ÎPS pe piață.....	27
CAPITOLUL 5: TRATAMENTUL ECHITABIL AL ACȚIONARILOR ȘI ALTOR INVESTITORI	34
Principiile OCDE și bunele practici de guvernanță corporativă	34
Drepturile acționarilor și matricea de progres	34
Dreptul la informații și transparență	37
CAPITOLUL 6: RELAȚIILE CU PĂRȚILE INTERESATE ȘI COMPORATMENTUL RESPONSABIL ÎN AFACERI.....	40
Principiile OCDE și bunele practici de guvernanță corporativă	40
Relațiile cu părțile interesate	42
Gestionarea forței de muncă	44
Tratament echitabil în cazul falimentului sau insolvenței	46
Transparența strategiilor, obiectivele și raportarea de performanță ÎPS	47
Comportamentul responsabil în afaceri	47

CAPITOLUL 7: TRANSPARENTĂ, DEZVĂLUIRE ȘI CONTROL	49
Principiile OCDE și bunele practici internaționale	49
Cerințele de raportare financiară	51
Cerințe de audit	53
Comitetele de audit	55
Evaluarea activelor și reflectarea în situațiile financiare.....	56
Controale în domeniul achizițiilor.....	58
Disponibilitatea situațiilor financiare și a datelor agregate privind ÎPS	60
CAPITOLUL 8: MONITORIZAREA ȘI GESTIONAREA PERFORMANȚEI.....	63
Principiile OCDE și bunele practici internaționale	63
Principalele aspecte a fi luate în considerare la crearea unui sistem solid de monitorizare a performanței.....	65
Folosirea planurilor de afaceri de către ministere și ÎPS	69
Beneficiul managementului de performanță pentru proprietarii și managerii ÎPS.....	70
CAPITOLUL 9: DISCIPLINA FINANCIARĂ ȘI RISCUL FISCAL	72
Analiza și gestionarea riscurilor fiscale – practici internaționale	72
Disciplina financiară și riscurile fiscale.....	73
Politicile de dividende vor îmbunătăți disciplina fiscală.....	76
CAPITOLUL 10: RESPONSABILITĂȚILE CONSILIILOR DE ADMINISTRAȚIE ALE ÎPS.	79
Principiile OCDE și bunele practici internaționale	79
Structura consiliilor, componența și procesul de numire.....	80
Selecția și rolul directorului executiv	84
Remunerarea și evaluarea performanțelor consiliului și administratorului / șefului executiv	85
CAPITOLUL 11: PRIORITIZAREA ACTIVITĂȚILOR DE REFORMARE A ÎNTREPRINDERILOR ÎN PROPRIETATEA STATULUI.....	87
Provocările pentru guvernanta ÎPS din Republica Moldova	87
Prioritizarea activităților pentru reforma ÎPS	89
Anexa 1: Extras din ghidul ocde privind guvernanta corporativă a întreprinderilor în proprietatea statului	94
Anexa 2: Extras din registrul patrimoniului public privind numărul de agenți economici în proprietatea statului aflate în gestionarea autorităților administrației publice centrale și valoarea patrimoniului de stat	95
Anexa 3: Cerințe de audit și contabilitate pentru top 20 îps cu cele mai mari active.....	97

ABREVIERI ȘI ACRONIME

A&A ROSC	Raportul Băncii Mondiale cu privire la respectarea standardelor și codurilor de contabilitate și audit
APP	Agenția Proprietății Publice
BERD	Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare
BM	Banca Mondială
CC	Curtea de Conturi
CPRF/PEFA	Programul cheltuieli publice și responsabilitate financiară
EIP	Entitate de interes public
GRM	Guvernul Republicii Moldova
IAASB	Consiliul pentru standarde internaționale de audit și asigurare
IAS	Standarde Internaționale de Contabilitate
ICP	Indicatori-cheie de performanță
ÎPS	Întreprindere în proprietatea statului
IFAC	Federația Internațională a Contabililor
IFRS/SIRF	Standarde Internaționale de Raportare Financiară
ÎS	Întreprindere de stat
ISA	Standarde Internaționale de Audit
ISA	Instituția Supremă de Audit
MAIA	Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare
MDL	Leu moldovenesc
ME	Ministerul Economiei
MF	Ministerul Finanțelor
MÎ	Memorandum de Înțelegere
MTIC	Ministerul Tehnologiei Informației și Comunicațiilor,
MTID	Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor
OCDE	Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică
ONG	Organizație neguvernamentală
OSP	Obligațiile de Serviciu Public
PPP	Parteneriat Public Privat
SA	Societate pe acțiuni
SIGMA	Sprijin pentru îmbunătățirea guvernării și a managementului (inițiativă comună a OCDE/UE)
SNC	Standarde Naționale de Contabilitate
UE	Uniunea Europeană

ECHIVALENTE ALE MONEDEI ȘI CURSUL DE SCHIMB: Cursul de schimb din data de 01.08.2016

UNITATE MONETARĂ: 1 USD = 19.7830 MDL (lei moldovenești)

AN FISCAL: 1 ianuarie – 31 decembrie

MULȚUMIRI

Prezentul raport a fost elaborat de echipa Băncii Mondiale pe baza constatărilor analizei efectuate în lunile ianuarie 2016 și august 2016. Echipa Băncii Mondiale a fost condusă de Maya Gusarova, specialist sector public (Governance Global Practice, Public sector, GGO15) și Andrei Busuioc, specialist superior în managementul financiar (GGOFR/CFRR¹), și a fost formată din Natalia Manuilova, specialist superior în managementul financiar (GGOFR/CFRR), Svetlana Platon, consultant (GGOFR/CFRR) și Dmitriy Larionov, consultant (GGOFR/CFRR). Constantin Rusu, consultant (Governance Global Practice, Public Sector, GGO15), Stephen Rimmer, specialist superior dezvoltarea sectorului privat (Governance Global Practice, Public Sector, GGO18), și Victor Burunsus, consultant (Governance Global Practice, Public Sector, GGO15) de asemenea au contribuit semnificativ la acest studiu diagnostic. Supravegherea acestei sarcini a fost realizată de Adrian Fozzard, manager de practică (Governance Global Practice, Public sector, GGO15).

Echipa ține să mulțumească evaluatorilor “inter pares” pentru consiliere și contribuții: Henri Fortin, specialist principal în managementul financiar, Global Lead, Governarea corporativă și raportarea financiară (Governance Global Practice, GGO21), Ruslan Piontkivsky (economist superior GMF03) și Lily Begiashvili (manager de proiecte, CTCEE). De asemenea, echipa își exprimă mulțumirile dl. Alexander Kremer, Manager de țară pentru Republica Moldova (ECCMD) pentru consiliere și sprijin.

Echipa aduce mulțumiri Fondului pentru buna guvernare al MB pentru sprijinul financiar acordat prezentului studiu. Echipa recunoaște cooperarea și asistența intensă acordată de colaboratorii Ministerului Finanțelor, Ministerului Economiei și Agenției Proprietății Publice. Echipa este, de asemenea, recunoscătoare Consiliului de Concurență, Curții de Conturi, Ministerului Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor, Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare, Ministerului Sănătății, Ministerului Mediului, Ministerului Tehnologiei Informației și Comunicațiilor și partenerilor internaționali de dezvoltare, inclusiv Comisiei Europene, Băncii Europene pentru Reconstrucție și Dezvoltare, PricewaterhouseCoopers Moldova pentru schimbul de opinii și informații.

¹ Centrul Băncii Mondiale pentru Reforma Raportării Financiare

PREFAȚĂ

Prezentul raportul este rezultatul unei cercetări și analize realizate în cadrul asistenței tehnice acordate Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova, de echipa Băncii Mondiale responsabilă de guvernare în colaborare cu Fondul pentru o bună guvernare al Marii Britanii. Raportul se focusează asupra aspectelor identificate de Ghidul OCDE privind Guvernanța Corporativă² ca fiind importante pentru asigurarea unei funcționări eficiente, transparente și responsabile a întreprinderilor de stat.

Principiile guvernării corporative și cele mai bune practici au devenit universale³. Guvernanța corporativă eficientă a ÎPS presupune repartizarea corespunzătoare a împuternicirilor și responsabilităților între proprietari, consiliul de administrație și conducere. Principalele aspecte ale guvernării corporative, discutate și analizate în detaliu în raport, sunt:

- (i) **Justificarea proprietății de stat:** statul trebuie să-și exercite dreptul de proprietate asupra ÎPS în interesul publicului larg. Statul trebuie să evalueze minuțios și să facă publice obiectivele care să justifice proprietatea de stat și să le supună revizuirii periodice.
- (ii) **Politica de proprietate:** statul trebuie să acționeze ca un proprietar informat și activ, asigurând că guvernarea ÎPS este realizată în mod transparent și responsabil, cu un nivel înalt de profesionalism și eficacitate.
- (iii) **ÎPS pe piață:** În conformitate cu justificarea proprietății de stat, cadrul juridic și de reglementare al ÎPS trebuie să asigure condiții echitabile și concurență loială pe piață, atunci când ÎPS desfășoară activități economice.
- (iv) **Tratament echitabil pentru acționari și alți investitori:** În cazul când ÎPS sunt cotate sau în alt mod includ investitori nestatali în rândul proprietarilor lor, statul și întreprinderile trebuie să recunoască drepturile tuturor acționarilor și să asigure un tratament echitabil și acces egal la informații corporative tuturor acționarilor.
- (v) **Relațiile cu părțile interesate și comportamentul responsabil în afaceri:** ÎPS trebuie să recunoască responsabilitățile sale față de părțile interesate și să fie deschise în ceea ce privește relațiile lor cu părțile interesate. Orice așteptări pe care statul le are cu privire la comportamentul responsabil în afaceri al ÎPS trebuie să fie clarificate.

² Ghidul OCDE privind Guvernanța Corporativă a Întreprinderilor de Stat (ediție revizuită, 2015)

³ Instituțiile globale, inclusiv Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE), Banca Mondială (BM), Corporația Financiară Internațională (IFC) și multe grupuri regionale formează o rețea globală care sprijină cu fermitate principiile de guvernare corporativă și confirmă legătura acestora cu reducerea riscului de afaceri și îmbunătățirea performanțelor.

- (vi) Dezvăluire și transparență:** ÎPS, ca și entitățile cotate, trebuie să respecte standardele ridicate de transparență și să fie supuse acelorași standarde de contabilitate, dezvăluire, conformitate și audit de înaltă calitate.
- (vii) Responsabilitățile consiliilor de administrație ale ÎPS:** consiliile de administrație ale ÎPS trebuie să aibă autoritate, competențe și obiectivate necesare pentru îndeplinirea funcțiilor de orientare strategică și de monitorizare a conducerii. Ele ar trebui să acționeze cu integritate și să poartă răspundere pentru acțiunile sale.

Pe lângă aceasta, aplicarea disciplinei financiare și fiscale ÎPS poate reduce datoriile guvernamentale și în același timp consolida stimulentele pentru îmbunătățirea guvernantei și performanței întreprinderilor în proprietatea statului. Pentru o disciplină financiară și fiscală reală, Guvernul nu trebuie să ofere avantaje financiare și nici să impună dezavantaje financiare asupra ÎPS în raport cu sectorul privat.

Acest raport documentează constatările etapei I a asistenței tehnice și servește drept bază pentru dezvoltarea și prioritizarea reformelor potențiale. Recunoscând provocările și reformele moștenite în acest domeniu, raportul prezintă practicile actuale și scoate în evidență domeniile cheie a fi luate în considerare de către factorii de decizie, care ar putea contribui la îmbunătățirea proprietății publice. Raportul se bazează pe date disponibile publicului, date furnizate de părțile interesate și colectate de autoritățile din țară. Raportul prezintă recomandări pentru reformă; acesta nu pretinde a fi un diagnostic comprehensiv, comparând standardele și practicile din Republica Moldova cu standardele internaționale de referință relevante. Implementarea bunelor practici, pe termen scurt, va fi o provocare pentru Republica Moldova. La etapa II a asistenței tehnice va fi sprijinită implementarea și consolidarea capacităților în domeniile selectate.

SUMAR EXECUTIV

Obiectivul raportului – identificarea problemelor și oportunităților pentru îmbunătățirea guvernanței ÎPS în Republica Moldova

1. **Prezentul raport a fost elaborat în vederea sprijinirii eforturilor Guvernului Republicii Moldova de identificare și abordare a problemelor și oportunităților aferente întreprinderilor în proprietatea statului⁴.** Raportul documentează constatările etapei I a asistenței tehnice, acordate de echipa Băncii Mondiale responsabilă de guvernanță în colaborare cu Fondul pentru o bună guvernare din Marea Britanie și servește drept temelie pentru dezvoltarea și prioritizarea reformelor potențiale. Recunoscând provocările și reformele moștenite din acest domeniu, raportul prezintă succint practicile curente și scoate în evidență domeniile principale a fi considerate pe viitor de către factorii de decizie, ceea ce ar putea contribui la îmbunătățirea proprietății publice. Raportul se focusează asupra principalelor domenii ale guvernanței corporative care sunt vitale pentru asigurarea unei funcționări eficiente, transparente și responsabile a ÎPS. Raportul are la bază informații disponibile publicului, precum și materialele furnizate de părțile interesate și colectate de la autoritățile țării. Raportul vine cu o serie de recomandări pentru reformă. Procesul de implementare și consolidare a capacităților domeniilor selectate va fi sprijinit în cadrul etapei II a acestei asistențe tehnice.

Guvernanța corporativă – un element indispensabil pentru performanța și responsabilitatea ÎPS din Republica Moldova

2. **O guvernanță corporativă consolidată permite publicului să aibă o mai mare încredere că ÎPS sunt gestionate în mod eficient și în interesul superior al societății în ansamblul său.** Buna guvernanță este obținută prin practici corespunzătoare ale consiliilor de administrație, sisteme de control intern eficiente, transparență și dezvăluire de informații financiare și nefinanciare importante, și relații clar definite cu părțile interesate. Relații oficiale și transparente cu părțile interesate sunt esențiale pentru construirea unei ÎPS eficiente și financiar sustenabile. Consecințele unei guvernante deficiente se pot manifesta prin performanță slabă a ÎPS, generarea de pierderi, adoptarea de practici necompetitive, poluare a mediului și facilitarea unor practici corupte. Un program solid de guvernanță poate ajuta ÎPS să demonstreze tuturor părților interesate (inclusiv investitorilor, consumatorilor, furnizorilor, reglementatorilor, creditorilor, sindicatelor, mass media, comunității financiare, publicului larg și liderilor politici) că întreprinderile lucrează în mod eficient și sunt efective

⁴ Prezentul raport analizează ÎPS care sunt deținute de autoritățile administrației publice centrale și anume întreprinderile de stat (ÎS) și societăți pe acțiuni în care statul deține majoritatea acțiunilor, cu excepția cazului când se prevede altfel. Entitățile deținute de autoritățile administrației publice locale nu fac obiectul prezentului raport. APP și MF monitorizează diferite ÎPS: APP monitorizează ÎPS în care statul deține peste 25% de acțiuni, în timp ce MF monitorizează doar ÎPS în care statul deține peste 50% din acțiuni. Respectiv, în dependență de sursă, acest raport poate folosi date diferite privind numărul de ÎPS.

pentru a servi diferitor interese și obiective pentru care au fost instituite. Buna guvernanță, de asemenea, contribuie la performanța și valoarea companiilor. Drepturile părților interesate de a fi informați și de a-și proteja interesele sunt în prezent compromise în Republica Moldova, în special, pentru ÎPS care activează ca monopoliști, cum ar fi sectorul energetic.

ÎPS din Republica Moldova – determinante și importante pentru economia națională

3. ÎPS joacă un rol important în economia națională ca proprietari semnificativi, operatori și angajați în principalele sectoare. Activele ÎPS reprezintă peste 32% din PIB⁵ și aproximativ 10% din activele sectorului corporativ⁶. ÎPS angajează 13% din populația activă⁷. Primele zece ÎPS controlează peste 74% din totalul activelor ÎPS 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, inclusiv transportul național aerian și infrastructura drumurilor. Pe lângă aceasta, multe ÎPS oferă servicii publice importante, cum ar fi înregistrarea sau eliberarea de documente și înregistrări.

Aspecte cheie ale ÎPS din Republica Moldova – înrăutățirea poziției financiare și furnizarea de servicii de slabă calitate

Înrăutățirea poziției financiare și a performanței

4. ÎPS înregistrează pierderi, iar datoriile pe termen lung sunt în creștere, astfel adăugând costuri pentru economia Moldovei, afectând sustenabilitatea și expunând Guvernul unui risc fiscal. Performanța financiară, în ansamblu, s-a înrăutățit în ultimii ani din cauza nereformării sectorului public și unei guvernante slabe a ÎPS. Deși activele nete au rămas relativ constante în 2015 în comparație cu 2014, ÎPS au cauzat pierderi economiei Republicii Moldova de 1.2 miliarde de lei (~60.6 milioane USD). Potențialul de generare a valorii încă urmează a fi determinat sau angajat. Întreprinderile de stat (ÎS) se pare că generează pierderi mai mari în comparație cu societățile pe acțiuni (SA). În timp ce ÎPS nu sunt puternic îndatorate, toate, în prezent, au active nete pozitive, tendințele profitabilității pot avea un impact negativ asupra poziției financiare și să creeze riscuri fiscale suplimentare. Disciplina financiară a ÎPS este slabă în Moldova, statul doar începe să dezvolte un sistem de evaluare a riscurilor fiscale pentru bugetul public național. Deși ÎPS nu beneficiază de împrumuturi preferențiale sau subvenții bugetare directe sau garanții, unele politici sau practici privind dividendele ar putea fi considerate drept subvenții ascunse sau tratament preferențial. Poziția financiară și indicatorii de performanță selectați sunt prezentați în tabelele 1 și 2 de mai jos. Datele, totuși, nu sunt pe deplin fiabile, deoarece acestea sunt

⁵ Raportul active/PIB este calculat pe baza rapoartelor MOF și datele PIB pentru 2015..

⁶ După cum este indicat în C&A ROSC: http://www.worldbank.org/ifa/Moldova_ROSC_AA_en.pdf

⁷ Întreprinderile în proprietatea statului (ÎPS) și rolul acestora în economia națională, IDIS Viitorul, iulie 2016

obținute din surse care, deseori, folosesc situații financiare care nu au fost auditate, iar calitatea și fiabilitatea raportării financiare este, în general, slabă (așa cum este descris detaliat în cele ce urmează).

Tabelul 1: Dinamica principalilor indicatori de performanță ai ÎPS⁸

Itemi	2015	2014	Abaterea (+/-) [mln. lei]
Total active	40,016.4	39,306.8	709.6
Datorii pe termen lung	7,027.5	5,694.5	1,333.0
Datorii curente	8,034.7	8,615.4	-580.7
Active nete	24,954.1	24,996.8	-42.6
Venituri din vânzări	21,321.9	16,855.0	4,466.8
Profit/pierderi nete	-1,197.9	-276.9	-921.0

Tabelul 2: Performanța financiară a ÎPS pentru anul 2015⁹

ÎPS	Numărul total	Profitul înregistrat			Pierderi înregistrate			Rezultatul financiar = zero	
		nr.	%	mln. lei	nr.	%	mln. lei	nr.	%
ÎS	189	110	58.2	173.1	75	39.7	- 893.4	4	2,1
SA	41	22	53.7	177.2	19	46.3	-655.0	-	-

5. Ajutorul de stat acordat ÎPS din Republica Moldova ramîne a fi semnificativ și în mare parte sub formă de sprijin financiar indirect. Legislația din domeniul ajutorului de stat este în conformitate cu normele UE privind ajutorul de stat și vizează asigurarea unui mediu competitiv loial. Legea cu privire la ajutorul de stat¹⁰ reglementează procedurile pentru autorizarea, monitorizarea și raportarea beneficiarilor de ajutor de stat în toate sectoarele economiei naționale, cu excepția agriculturii. În temeiul legii, Consiliul Concurenței este responsabil de prevenirea și contracararea celor mai periculoase practici anticoncurențiale (cum ar fi cartelele) și ar trebui să urmărească activități de promovare a concurenței durabile la elaborarea unor reglementări pro-competitive și colaborarea cu reglementatorii din sector. Astfel de activități promovează cultura competitivă în rândul companiilor și societății civile. Ele oferă certitudinea că ajutorul de stat este supus revizuirii pentru a minimiza ajutorul acordat unei anumite întreprinderi, cu efectele sale de denaturare și a promova cheltuieli publice eficiente. Conform raportului Consiliului Concurenței¹¹, valoarea ajutorului de stat

⁸ Sursa: Raportul MF 2015

⁹ *Ibid*

¹⁰ <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=344389&lang=1>

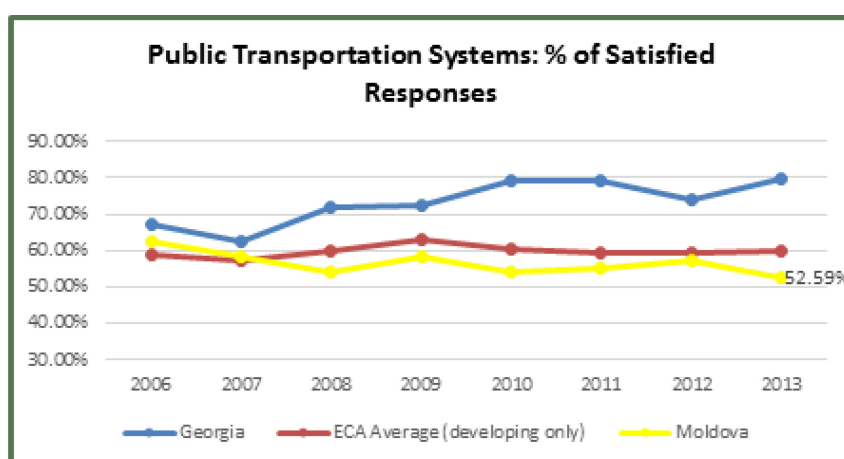
¹¹ Sursa: <http://www.competition.md/public/files/StateAidReportsummary79c7e.pdf>

raportat a fost redus de la 4.9 miliarde MDL (~313 milioane EUR; estimativ 5.52% din PIB) în 2012 la 4.4. miliarde MDL (~238 milioane EUR; estimat la 3.96% din PIB) în 2014 (determinat prin aplicarea metodologiei Uniunii Europene pentru urmărirea măsurilor intervențiilor statului). Finanțarea publică indirectă este o formă predominantă de ajutor de stat în Moldova. Scutirile, rabatul, amânările sau reeșalonarea plății impozitelor ajunge la 78.93% din ajutorul de stat. Finanțarea publică directă sub formă de subvenții și alocații este de doar 16.15% și alte forme - 4.92%.

Performanța slabă a serviciilor oferite

6. **ÎPS furnizează servicii publice importante: satisfacția scăzută a cetățenilor de calitate și accesul la aceste servicii este un indicator important al necesității de îmbunătățire a performanței serviciilor furnizate de ÎPS.** Monitorizarea calității serviciilor furnizate este una din responsabilitățile principale ale funcției de proprietar. ÎPS au un rol important în sectorul serviciilor și industriilor cheie, cum ar fi utilități, sănătate, transport și energie, precum și contribuie la realizarea unor funcții de servicii administrative ale Guvernului. Sondajele de opinie revelă preocupările consumatorilor privind viteza, accesul, calitatea și în special, costurile nejustificate pentru serviciile acordate cetățenilor. De exemplu, în perioada 2005 și 2013, cetățenii RM au fost, în mod constant, mai nemulțumiți de calitatea sistemului de transport public, un sector în care ÎPS sunt preponderent prezente, în comparație cu respondenții din alte țări¹² (Figura 1). Un sondaj¹³ realizat de Guvern în anul 2013 cu privire la 14 cele mai frecvent folosite servicii administrative, unele dintre care sunt furnizate de ÎPS arată că 58% din consumatori au considerat că tarifele au fost nejustificate sau justificate insuficient. Pentru cele mai multe dintre caracteristicile serviciilor furnizate, enumerate mai sus, experiența utilizatorilor a fost sub așteptările lor.

Figura 1: Satisfacția cetățenilor de serviciile de transport public, 2006-2013¹⁴



¹² ÎCS dețin un monopol natural în transportul public, cu excepția serviciilor de taxi.

¹³ Sondaj de opinie publică în Republica Moldova: Analiza cantitativă a percepției publicului asupra calității serviciilor publice furnizate (Institutul de Management, Administrație și Politici Publice, Chișinău, 2013)

¹⁴ Sursa: Gallup World Poll International

Guvernanța ÎPS în Moldova – există progrese, dar și deficiențe semnificative

Formele juridice ale ÎPS nu sunt uniformizate

7. În Republica Moldova sunt două tipuri de ÎPS, Întreprindere de Stat (ÎS) și Societate pe Acțiuni (SA), care diferă din punct de vedere al cerințelor și practicilor de guvernanță. Există neconcordanță în monitorizarea de stat actuală a ÎPS. Ministerele de ramură sunt responsabile de managementul strategic al ÎPS, în timp ce Agenția Proprietății Publice (APP) este responsabilă de unele funcții de proprietar, inclusiv analiza situațiilor financiare și evaluarea performanței. Departamentul monitorizare financiară al Ministerului Finanțelor monitorizează toate ÎS plus SA, în care statul deține peste 50% din acțiuni. APP include în rapoartele și analizele sale financiare anuale SA cu peste 25% de acțiuni deținute de stat. Guvernanța ÎS este exercitată de un consiliu de administrație și un organ executiv (administrator). Membrii consiliului sunt numiți de instituția fondatoare, iar organul executiv este numit de instituția fondatoare, la propunerea consiliului. Acest lucru presupune că rolul de proprietar de stat este exercitat prin instituția fondatoare (ministerul de ramură). Potrivit legii cu privire la SA, organele de conducere ale SA în care statul deține cotă parte sunt: adunarea generală a acționarilor, consiliul de administrație, organul executiv și comisia de cenzori. În scopul prezentului raport, termenul de ÎPS include ambele forme juridice: ÎS și SA în care statul deține cotă parte. Tendința internațională este corporatizarea ÎPS și adoptarea legislației care se aplică în mod egal ÎPS și entităților din sectorul privat.

Justificarea proprietății nu este definită

8. Un document clar de justificare a proprietății de stat ar stabili obiectivele participăției statului în ÎPS în Republica Moldova. Deși obiectivele de bază ale proprietății de stat sunt stabilite, legislația în vigoare nu oferă obiective specifice ale proprietății, funcțiile și principiile de guvernanță și cerințele față de anumite ÎPS. Acest lucru reprezintă o piedică pentru abordarea sistematică față de guvernanța acestor entități, inclusiv deciziile privind continuarea sau încetarea proprietății, sau crearea unor noi ÎPS. Ghidul OCDE privind guvernanța corporativă a ÎPS prezintă bunele practici internaționale relativ recente de justificare clară a proprietății de stat. Această justificare ar putea include furnizarea de bunuri și servicii publice în cazul în care statul ar putea fi mai eficient și fiabil; gestionarea unor monopoluri naturale în cazul în care piețele nu sunt eficiente, și acordarea de sprijin obiectivelor economice și strategice generale ale țării, inclusiv menținerea companiilor strategice de interes național sau companiilor de importanță sistemică.

Politica de proprietate trebuie consolidată

9. Practica de combinare a funcției de elaborare de politici și celei de proprietar al ÎPS într-o singură entitate (de obicei un minister, uneori chiar și cu implicarea acelorași angajați) creează potențiale conflicte de interese. Furnizarea serviciilor guvernamentale și elaborarea de politici sociale sau de reglementare sunt în mare parte incompatibile cu proprietatea, care

este determinată de recuperarea de costuri, responsabilitate și crearea de valoare. Ministerele sunt mandatate să promoveze politici sectoriale, dar în același timp deleagă membri în consiliile corporative ale ÎPS, deseori, aceiași funcționari fiind responsabili de politici în acel sector. Influența asupra celor responsabili de guvernarea ÎPS este deseori exercitată prin canale neoficiale, subminând sistemele și procesele care au fost implementate. Agențiile de reglementare independente parțial ajută la abordarea acestor neajunsuri, de exemplu, prin reglementarea prețurilor în sectorul telecomunicațiilor sau energetic, însă acest lucru nu este suficient. Partea pozitivă a lucrurilor este că Consiliul Concurenței este mandatat să monitorizeze legislația în domeniul concurenței, prevenind practici anticoncurențiale, înlăturând încălcările aferente concurenței, promovând și îmbunătățind cultura concurenței.

10. Există o fragmentare a funcției de proprietate de stat și o lipsă de claritate în ceea ce privește numărul și formele de ÎPS; dreptul de proprietate centralizat, exercitat de o singură instituție publică ar reduce suprapunerile, ar îmbunătăți coordonarea și ar aborda discrepanțele și conflictele inerente de interese. Funcția de proprietate fragmentată este asociată cu problema resurselor dispersate, inconsistențe și ar putea limita posibilitățile de promovare, de către stat, a unor orientări și politici consecvente în astfel de domenii cum ar fi managementul activelor, politici de dividende, măsurarea performanței și profesionalizarea consiliilor de administrație. Dreptul de proprietate asupra ÎPS în Moldova nu este centralizat și nici bine coordonat. APP și Ministerul Finanțelor (MF) dublează unele funcții de monitorizare financiară; MF exercită monitoringul financiar în baza datelor situațiilor financiare, recepționate de la Serviciul Informațional al Situațiilor Financiare de pe lângă Biroul Național de Statistică precum și altor informații, primite de la Serviciul Fiscal și Inspekția Financiară, pe când APP poate solicita suplimentar și alte rapoarte direct de la ÎPS. Este nevoie de o inventariere a ÎPS, deoarece există discrepanțe semnificative în numărul de ÎPS înregistrate în Registrul patrimoniului public și Registrul de Stat al persoanelor juridice.

Consiliile de administrație ale ÎPS – practici deficiente de desemnare și funcționare și monitorizare limitată a performanței

11. Existența unor proceduri solide ar îmbunătăți procedura de selecție și numire a membrilor consiliului de administrație și directorilor executivi ai ÎPS, inclusiv numirea membrilor independenți ai consiliilor de administrație la ÎPS importante din punct de vedere economic și ar face mai transparentă procedura de luare de decizii privind anumite desemnări. Majoritatea membrilor consiliilor de administrație ai ÎPS sunt implicați în luarea de decizii în aceleași sectoare în care activează ÎPS. De asemenea, obligatoriu sunt incluși reprezentanți detașați ai Ministerului Economiei și Ministerului Finanțelor. Acest lucru creează impresia că funcționarii publici au obligații de loialitate împărțită, servind publicul prin elaborarea de politici, în același timp servind anumitor subiecți ai politicilor elaborate, prin participarea în consiliul de administrație al ÎPS. De asemenea, acest lucru ridică semne de întrebare cu privire la timpul și competențele pe care acești funcționari le pot oferi ÎPS.

Nici legea privind ÎS și nici legea privind SA¹⁵ nu prevăd obligativitatea unor procese deschise și competitive de identificare și numire a membrilor consiliilor de administrație pe bază de merit și competențe profesionale. Sistemul de numiri ar putea fi consolidat prin stabilirea unui grup de profesioniști calificați care ar putea fi numiți în structurile de administrație și cele executive (inclusiv, ca membri independenți la ÎPS importante din punct de vedere economic) pentru a putea exercita acest rol într-un mod profesionist din numele statului și să servească în mod transparent intereselor publice.

12. Comitetele de audit eficiente ar îmbunătăți calitatea raportării financiare și guvernancei corporative. Cadrul legislativ nu prevede instituirea unor comitete de audit pentru ÎPS și nici pentru alte entități. Drept consecință, nu există o monitorizare corespunzătoare a auditului anual al situațiilor financiare, eficienței controalelor interne și sistemelor de management al riscurilor cu privire la raportarea financiară, precum și independența auditorilor.

13. Performanța ÎPS ar putea fi îmbunătățită prin introducerea unei grad mai mare de responsabilizare și crearea unor procese pentru evaluarea managementului și consiliului, sau membrilor săi în baza unor ținte prestabilite. Raportarea financiară și mecanismele de audit deficiente, de asemenea, ne vorbesc despre faptul că orice evaluare a performanței bazate pe indicatori financiari nu este fiabilă: într-adevăr, riscul de manipulare a indicatorilor este semnificativ. Nu există mecanisme de evaluare a performanței membrilor consiliului și/sau administratorilor ÎPS, precum și de tragere la răspundere pentru executarea inadecvată a sarcinilor, chiar și atunci când legislația în vigoare stabilește responsabilitatea lor în conformitate cu legislația muncii, civilă, administrativă și penală. De asemenea lipsește o legătură directă între interesul pe termen lung al ÎPS și retribuirea administratorului (directorului) și membrilor consiliului de administrație al ÎPS. Performanța ar trebui să fie apreciată pe baza unor ținte prestabilite, determinate în conformitate cu obiectivele prevăzute în politica de proprietate (de ex., performanța economică, politica publică sau obiectivele prevăzute pentru serviciile furnizate, sau ambele. Performanța ar trebui măsurată pe baza indicatorilor obținuți din situațiile financiare auditate și rapoartele de gestiune ale fiecărei ÎPS.

Responsabilitate financiară (inclusiv evaluarea performanței), controale și transparență

14. Chiar dacă legea prevede ca ÎPS să-și publice situațiile financiare, această cerință este rareori îndeplinită în practică. Toate entitățile trebuie să prezinte situațiile financiare proprietarilor (asociaților, participanților, acționarilor) și Serviciului Informațional al Situațiilor Financiare (Registrul Public). Registrul Public, responsabil de colectarea și publicarea situațiilor financiare ale tuturor entităților, este împovărat cu multe responsabilități și are capacități și resurse limitate. Transparența este, de asemenea, limitată de nerespectarea cerinței de către ÎPS supuse auditului obligatoriu, de a publica situațiile financiare pe paginile

¹⁵ Nu există astfel de cerințe nici pentru entitățile din sectorul privat.

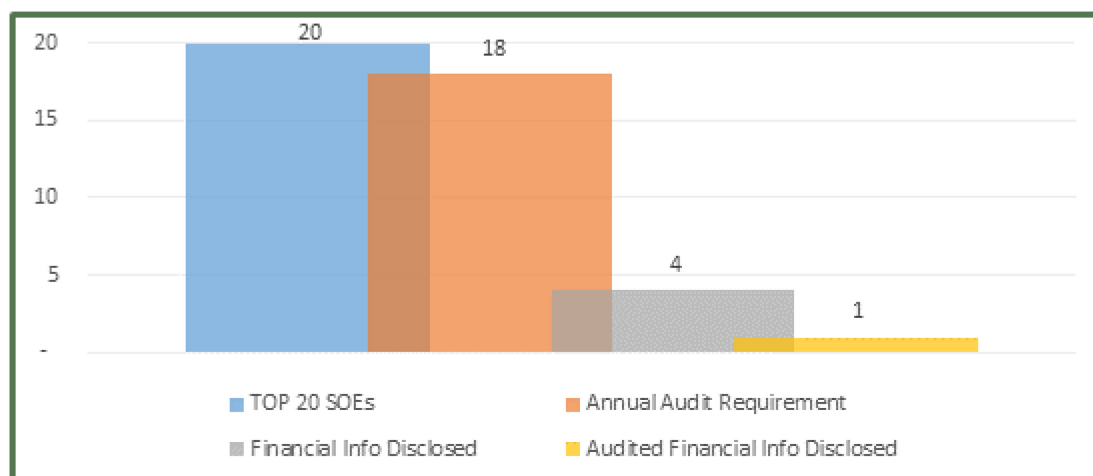
web corporative; doar un număr limitat respectând această cerință.

15. ÎPS importante din punct de vedere economic nu sunt clasificate ca entități de interes public (EIP), și, prin urmare, mai degrabă fac obiectul Standardelor Naționale de Contabilitate (SNC) decât Standardelor Internaționale de Raportare Financiară (IFRS) mai exigente. În timp ce SNC derivă din IFRS, există decalaje semnificative și unele domenii nu sunt acoperite deloc (cum ar fi fondul comercial, activele deținute în vederea vânzării, beneficiile angajaților, tratamentul contabil al instrumentelor financiare derivate, cerințele de consolidare). Situațiile financiare întocmite de ÎPS, importante din punct de vedere economic, ar putea să nu prezinte o imagine fidelă. Pe lângă aceasta, situațiile financiare întocmite în conformitate cu SNC, de asemenea, au probleme majore de conformare și dezvăluire limitată. Toate acestea influențează transparența ÎPS și creează riscuri suplimentare de luare de decizii economice inadecvate.

16. Calitatea informației financiare prezentate de ÎPS nu este fiabilă pentru deciziile economice. Calitatea auditelor în Moldova este slabă. Supravegherea publică și asigurarea calității în profesia de audit se află încă la etapa incipientă. Informația care nu a fost auditată este deseori folosită în rapoartele agregate pentru monitorizare și luare de decizii privind ÎPS. Există cazuri când auditul este realizat după ce situațiile financiare anuale sunt depuse, iar rapoartele anuale elaborate de APP și MF includ informații financiare care nu au fost supuse auditului. Informația privind conformarea cu cerințele privind efectuarea auditelor anuale este limitată.

17. Există probleme în ceea ce privește conformarea ÎPS cu cerințele legale privind transparența,dezvăluirea informațiilor și așteptările pieței. Figura 2 de mai jos ilustrează transparența la top 20 ÎPS importante din RM. Potrivit informației din tabel, doar o singură întreprindere din cele 20 ÎPS respectă în totalitate legislația și așteptările pieței.

Figura 2: Ilustrarea transparenței la top 20 ÎPS din Moldova



18. APP și MF monitorizează un set de indicatori cheie de performanță financiară (ICP) care trebuie realizați de ÎPS. În timp ce aceasta reprezintă un progres semnificativ, nu este clar dacă indicatorii sunt obligatorii pentru ÎPS sau nu. Indicatorii de performanță financiară sunt în conformitate cu bunele practici internaționale, deși acești ICP ar putea necesita o revizuire și reexaminare ca parte a ciclului de monitorizare a performanței, care analizează rezultatele și introduce ajustările necesare în timp, odată cu creșterea experienței și capacităților. Indicatori adiționali, ICP specifici industriei și/sau nefinanciari, trebuie să fie introduși pentru a monitoriza principalele dimensiuni ale performanței fiecărei ÎPS.

19. Calitatea incertă a datelor afectează monitorizarea financiară a ÎPS, deoarece nu oferă o bază corespunzătoare pentru evaluarea performanței întreprinderilor. Monitorizarea realizată de APP și MF, deseori, se bazează pe costurile istorice și date neauditate. Aceste date au o valoare limitată. În consecință, informația din situațiile financiare privind activele ÎPS ar putea fi neveridică și incorectă și ar putea influența negativ deciziile economice.

20. Statul, în calitate de proprietar, publică doar informații agregate limitate privind ÎPS ca sector. Deși unele informații privind funcționarea ÎPS sunt accesibile publicului, nu există un raport anual privind gestionarea proprietății publice disponibil pe scară largă.

21. Există factori semnificativi de risc de scurgere de resurse, aceștia putând fi diminuați prin îmbunătățirea controlului asupra achizițiilor, clarificarea responsabilităților consiliilor de administrație și conducerii și soluționarea conflictelor de interese. Multe dintre ÎPS în Republica Moldova funcționează ca entități para-statale, prestând servicii guvernamentale și sprijinind funcțiile guvernului. Controlul achizițiilor ÎPS trebuie să fie supus unei analize periodice riguroase din partea consiliilor de administrație, conducerii, auditului intern și auditului extern. Autoritățile moldovenești examinează transpunerea Directivei UE 2014/17/CE care impune reguli de achiziții publice în sectorul utilităților, inclusiv apa, energia electrică, transport și servicii poștale, acolo unde concurența este limitată. Este important de menționat că drepturi speciale trebuie să fie acordate pe baza unei **proceduri transparente**, bazate pe criterii obiective.

Concurența și relațiile cu părțile interesate

22. Protecția insuficientă a acționarilor minoritari ai SA în care statul deține cotă parte ridică probleme de aplicare uniformă a bunelor practici și așteptărilor pieței¹⁶. Puținele din ÎPS principale au interese minoritare, însă sunt exemple de ÎPS relativ importante cu investiții private¹⁷. Interesele minoritare în prezent au o reprezentare extrem de limitată în consiliile de administrație ale SA în care statul deține cota parte și, deseori, deciziile sunt luate fără a

¹⁶ Moldova are un scor relativ înalt la indicatorul protecția investitorilor minoritari, însă cuprinde doar companiile cotate la bursă și nu ÎCS. Sursa: www.doingbusiness.org

¹⁷ De exemplu, singura ÎCS cotată pe piața reglementată nu este în proprietate exclusivă a statului.

lua în considerare interesele lor. Acționarii minoritari, de asemenea, nu au acces la informații furnizate autorităților de stat.

23. Deficiențele guvernantei sunt, de asemenea, reflectate și în condițiile de concurență și politicile concurențiale slabe, ceea ce contribuie la un nivel înalt al riscului de afaceri la nivel operațional pentru companiile din Moldova. În prezent Republica Moldova își aliniază legislația la normele și politicile UE în domeniul concurenței pentru a se asigura un mediu de afaceri favorabil. Reformele economice recente în cadrul Acordului de Asociere cu UE are drept scop îmbunătățirea competitivității țării. Cu toate acestea, dominarea ÎPS mari și a monopolurilor deținute de stat în economie sugerează că aceste companii, probabil, vor primi un tratament preferențial sau favorabil (în special prin scutiri, reduceri, amânări sau eşalonare a achitării impozitelor), ceea ce va face mai complicată funcționarea potențialilor concurenți în anumite sectoare. Sunt cazuri raportate privind ÎPS care, deși sunt supuse concurenței, se bucură de tratament preferențial. Guvernanța și transparența îmbunătățită ar contribui la crearea unor condiții concurențiale cu adevărat echitabile.

Recomandări

24. Reieșind din rezultatele raportului, sunt trei măsuri de reformă, de importanță primordială, care merită a fi sprijinite de guvern:

- (i) Adoptarea unei justificări și politici de proprietate explicite pentru ÎPS;**
- (ii) Îmbunătățirea și consolidarea funcției de proprietate și practicilor consiliilor de administrație;**
- (iii) Îmbunătățirea sistemului de stimulare pentru asigurarea unei performanțe mai bune.**

Propunerile bazate pe politici au drept scop să contribuie la consolidarea rolului guvernului în calitate de proprietar al ÎPS și, prin urmare, la creșterea și dezvoltarea economică generală a țării. Cele trei măsuri de consolidare reciprocă sunt strâns corelate și au drept scop sporirea gradului de responsabilitate a întregii structuri de proprietate a ÎPS, de la proprietarii în ultima instanță – cetățenii - până la angajații lor. Raportul scoate în evidență principalele domenii care urmează a fi examinate, toate contribuind, fie pe termen scurt sau pe termen lung, la una sau mai multe dintre cele trei măsuri de reforme. Cu toate acestea, deși îmbunătățirile în guvernanța ÎPS sunt importante, acestea nu vor garanta, în sine, sustenabilitate financiară și performanță îmbunătățită a ÎPS. Unele din cele mai bune practici ale OCDE ar putea să nu fie fezabile pentru Republica Moldova în timpul apropiat.

25. Există o serie de recomandări pentru cele trei domenii acoperite de reformele propuse, unele solicitând atenție imediată, dar și planificare pe termen lung. Reformele în domeniul guvernantei ÎPS reprezintă o provocare și deseori este dificil de a găsi soluții durabile și realizabile. Următorii primii pași, ce țin de **responsabilitate financiară**,

controale,transparență și practici ale consiliilor de administrație, sunt recomandați în vederea contribuiri la îmbunătățirea guvernancei corporative a ÎPS și crearea unei baze efective pentru implementarea și punerea în aplicare a următoarelor reforme importante:

- Facilitarea instruirii pentru APP, MF, consiliile de administrație și conducerea ÎPS și pentru alte părți interesate relevante, având drept scop sporirea gradului de conștientizare, explicarea bunelor practici internaționale în domeniul guvernancei ÎPS și consolidarea angajamentului pentru reforme.
- Formularea unei justificări corespunzătoare a proprietății de stat, indicând în mod clar de ce întreprinderile sunt deținute de stat și care sunt beneficiile aduse societății, în ansamblu.
- Crearea unei baze de date complete a ÎPS și analizarea formei juridice existente, sub aspect de compatibilitate a acesteia cu obiectivul fiecărei ÎPS (este, în special, important pentru activitățile neeconomice). Desemnarea ÎPS¹⁸ și SA mari, în care statul deține cel puțin 50% din acțiuni, în calitate de entități de interes public și a cere ca aceste entități să pregătească și să publice situații financiare auditate, elaborate pe baza IFRS.
- Crearea unor sisteme de monitorizare și asigurare a publicării, pe paginile corporative ale ÎPS, a situațiilor financiare și rapoartelor conducerii auditate.
- Asigurarea că politicile de proprietate sunt puse la dispoziția publicului și accesibile pe paginile web, inclusiv situația agregată și performanța ÎPS, precum și măsurile luate în vederea asigurării unei bune guvernări a sectorului ÎPS.

26. Pe termen lung, eforturile guvernului ar putea fi concentrate pe următoarele domenii reformabile (pentru mai multe detalii a se vedea Capitolul 11):

Rolul statului în calitate de proprietar

- Adoptarea funcției centralizate de proprietate, cu o instituție publică specială, responsabilă de coordonarea generală, separată de elaborarea de politici de către autoritățile guvernamentale.
- Stabilirea unui program de trecere treptată spre consilii de administrație, formate din profesioniști. Inițial acest lucru ar putea include instruire și programe de inițiere, și crearea unei liste cu reprezentanții de stat pentru consiliile de administrație și directori independenți.
- Elaborarea unor instrucțiuni clare pentru ministerele/agențiile de ramură privind

¹⁸ Pe baza criteriilor definite de art. 3 din Directiva contabilității (2013/34/EC), care va fi transpusă în noua lege a contabilității, și anume (i) bilanțul total $\geq$ EUR 20 000 000; (ii) venitul din vânzări $\geq$ EUR 40 000 000 și numărul mediu al angajaților $\geq$ 250.

modalitatea de transmitere a informațiilor de la proprietar către membrii consiliului de administrație al ÎPS, clarificarea și definirea responsabilităților și funcției de proprietate, consiliilor de administrație și conducerii.

Întreprinderile în proprietatea statului pe piață

- Elaborarea unui sistem pentru identificarea și stabilirea costurilor obiectivelor politicilor publice atribuite ÎPS ca parte a mandatului lor.

Tratament echitabil pentru acționari și alți investitori

- Dezvoltarea, aplicarea consecventă și respectarea Codului de guvernanță corporativă pentru ÎPS importante, din punct de vedere economic; introducerea principiului de „conformare sau explicare” va influența treptat comportamentul structurilor de guvernare ale ÎPS.
- Stabilirea unei politici cu privire la evaluarea informației, cu respectarea dreptului tuturor părților interesate la acces, în mod regulat și în timp util, la informații suficient de relevante și fiabile.

Transparență, dezvăluire și controale

- Compararea raportării agregate privind ÎPS cu bunele practici internaționale pentru identificarea informației cantitative și calitative lipsă, asigurarea că auditele sunt realizate și că anume informația financiară auditată este folosită pentru astfel de raportări.

Monitorizarea și gestionarea performanței

- Elaborarea tabloului de conformare al ÎPS corespunzător, cu cerințe de raportare financiară, audit și ICP necesare; elaborarea și publicarea rezultatelor performanței ÎPS luate în parte și evaluărilor în domeniile publice pentru o mai bună responsabilizare a consiliilor de administrație și managementului ÎPS.
- Elaborarea planurilor de afaceri pe termen mediu și lung (bugetele pe termen mediu ar putea fi considerate un bun început pentru planificarea afacerii) pentru fiecare ÎPS (sau cel puțin pentru cele mai mari), inclusiv ICP financiari și nefinanciari pentru fiecare ÎPS.
- Elaborarea sistemului de monitorizare a performanței ÎPS, inclusiv acorduri privind performanța cu fiecare ÎPS și cuprinzând indicatorii cheie de performanță financiari și nefinanciari.

Disciplina financiară

- Crearea unui set corespunzător de stimulente pentru îmbunătățirea controalelor în domeniul achizițiilor prin clarificarea responsabilităților consiliilor de

administrație și conducerii și soluționarea conflictelor de interese.

Responsabilitățile consiliilor de administrație ale ÎPS

- Trecerea spre profesionalizarea consiliilor de administrație.
- Modificarea legislației curente în vederea introducerii membrilor independenți în consiliile de administrație ale ÎPS importante din punct de vedere economic.
- Consolidarea rolului consiliilor de administrație ale ÎPS, atribuindu-le responsabilități și asigurând răspunderea acestora în conformitate cu bunele practici de guvernanță corporativă.

27. Recent, guvernul a elaborat un nou proiect de lege privind ÎPS care va aborda unele deficiențe ale guvernanței ÎPS. Proiectul de lege include propuneri de abordare a unor probleme de gestionare a performanței conducerii ÎPS și numirea membrilor consiliului de administrație. Echipa nu a făcut o revizuire detaliată a proiectul de lege (deși o astfel de revizuire ar putea fi realizată ca parte a etapei II de asistență tehnică, furnizată de echipa Băncii Mondiale responsabilă de guvernanță în colaborare cu Fondul pentru buna guvernare al Marii Britanii). Constatările și recomandările raportului ar putea fi utile pentru factorii de decizie la finalizarea proiectului de lege.

28. Implementarea acestor recomandări trebuie să facă parte dintr-o strategie mai amplă pentru ÎPS, corelată cu strategiile economice și sectoriale din Republica Moldova. Datorită importanței ÎPS și unei serii de factori socio-economici și politico-economici importanți, îmbunătățirea guvernanței ÎPS în Moldova este o provocare semnificativă. A doua etapă a proiectului poate contribui la implementarea reformelor selectate ca cea mai mare prioritate.

CAPITOLUL 1: CONTEXTUL ȘI PREZENTAREA GENERALĂ A ÎPS DIN REPUBLICA MOLDOVA

Context și justificare

1. Majoritatea ÎPS din Republica Moldova sunt foste structuri din perioada sovietică, transformate în noi forme de organizare juridică, a căror scop a fost compatibilitatea cu economia de piață și permiterea privatizării. Privatizarea a fost doar parțial realizată. La situația din iulie 2016, cel puțin 1415¹⁹ entități erau înregistrate ca întreprinderi de Stat (ÎS), ceea ce înseamnă că aceste entități gestionează active din numele statului. Ținând cont de mărimea relativ mică a economiei moldovenești, a fost dificil de a găsi un cumpărător pentru unele din ÎPS. Eforturile de privatizare nu s-au soldat cu succes sau necesită mult timp pentru maturizare. Alte acțiuni pentru justificarea guvernantei acestor întreprinderi au inclus fuziunea unora și dizolvarea și lichidarea altora. Privatizarea și alte acțiuni sunt în continuare în proces de desfășurare.

2. Gestionarea activelor publice nu întotdeauna poate fi ghidată de interesul superior al cetățenilor țării. În schimb, eficiența pare să fie definită îngust, ca rentabilitate a activelor. Se pare că practic nu există o recunoaștere a faptului că proprietatea ÎPS poate promova interese sociale generale, precum și contribui la rezultate mai bune pentru companiile luate în parte, de exemplu: (i) îmbunătățirea gradului de disponibilitate, accesibilitate și deschidere a infrastructurii de bază, care este dificil de a fi înlocuită (cum ar fi telecomunicațiile), (ii) asigurarea unui acces universal la servicii moderne de aprovizionare cu apă și canalizare, în același timp maximizând reciclarea deșeurilor și acordarea de surse competitive de materii prime reciclate. Performanța ÎPS, deseori, nu se referă doar la rentabilitate financiară și, de obicei, reprezintă un set complex de indicatori care iau în considerare furnizarea și calitatea serviciilor.

3. Politica statului în domeniul administrării proprietății de stat este promovată de Ministerul Economiei. Instituția responsabilă de implementarea directă a politicilor este Agenția Proprietății Publice (APP), care funcționează pe lângă Ministerul Economiei. Legea privind administrarea și deetizarea proprietății publice stabilește funcțiile și responsabilitățile APP și autorităților publice centrale în legătură cu gestionarea proprietății publice. În prezent, există 26 de autorități publice centrale, inclusiv APP, implicate în guvernanta ÎPS (a se vedea anexa 2 pentru informații detaliate).

4. Datorită importanței economice a ÎPS, în 2012 Guvernul RM a inițiat reforma guvernantei corporative, însă propunerile nu au fost implementate și nu au generat reforme

¹⁹ http://date.gov.md/ckan/dataset/11736-date-din-registrul-de-stat-al-unitatilor-de-drept-privind-intreprinderile-inregistrate-in-repu/resource/f36a8d54-fd8c-4163-8210-3628b0d59356?inner_span=True

majore²⁰. Propunerile de politici publice din 2012 cu privire la îmbunătățirea regulilor de guvernare corporativă pentru întreprinderile de stat au inclus mai multe opțiuni de politici și o evaluare a impactului. Proiectul de politici a explicat importanța unor consilii de directori independenți pentru o guvernare corporativă de calitate; a creat o bază bună pentru un sistem de recompense, bazat pe rezultate, adresat membrilor consiliilor de administrație și a scos în evidență importanța asigurării unei independențe suficiente directorilor executivi de interferența politică, pentru a putea realiza obiectivele aprobate de consiliul de administrație. Proiectul de politici explică justificarea ÎPS, faptul că acestea oferă servicii sociale specifice importante, care ar putea fi nepotrivite sau neinteresante pentru sectorul privat. Analiza care stă la baza propunerii de politici a operat cu o analiză financiară estimativă, pe baza indicatorilor cheie furnizați de APP. Analiza a ajuns la concluzia că în timp ce activele agregate ale ÎPS au crescut ușor în 2009-2010, performanța lor financiară s-a deteriorat semnificativ, ca rezultat al unei gestionări și guvernări corporative slabe. Rentabilitatea medie a activelor a fost de aproximativ 0,8%. Publicarea unei astfel de propuneri de politici pe pagina web a instituției indică asupra recunoașterii, de către Ministerul Economiei, a problemei de guvernare corporativă slabă a ÎPS (cel puțin în 2012, când a fost elaborată). Nu este clar care a fost soarta acestei inițiative de politici.

5. Prezentul raport completează alte studii și activități desfășurate de către alte instituții sau parteneri de dezvoltare. OCDE/SIGMA²¹ au realizat un studiu privind guvernarea ÎPS, concentrându-se asupra nivelului central, făcând referințe la bunele practici internaționale (inclusiv Ghidul OCDE privind guvernarea corporativă a ÎPS) și comparându-le cu situația din Republica Moldova. Necesitatea desfășurării unor astfel de studii a fost menționată în raportul Băncii Mondiale din 2013 cu privire la respectarea standardelor și codurilor de contabilitate și audit (A&A ROSC)²². A&A ROSC recomandă efectuarea, de către Guvern, a unei analize specifice a mecanismelor de guvernare a ÎPS, care să servească drept bază pentru stabilirea unor mecanisme corespunzătoare de responsabilizare și monitorizare a ÎPS. O astfel de analiză ar trebui să includă, de asemenea, o evaluare a nevoilor tehnice și de instruire ale agențiilor publice, în scopul asigurării unei monitorizări și supravegheri mai bune a ÎPS. Banca Europeană de Reconstrucție și Dezvoltare (BERD), de asemenea, lucrează în sectorul ÎPS, concentrându-se asupra ridicării nivelului de atractivitate a ÎPS pentru investitori. BERD a semnat recent un Memorandum de Înțelegere (MÎ) cu Guvernul Republicii Moldova (GRM) în cadrul Inițiativei de îmbunătățire a climatului investițional și consolidare a guvernării și a lansat un proiect pilot cu ÎS “Calea Ferată din Moldova”. Proiectul pilot va sprijini următoarele domenii: raportarea către acționari, funcțiile proprietății de stat, independența ÎPS la stabilirea direcțiilor strategice și aplicarea principiilor prevăzute în ghidul OCDE pentru guvernarea corporativă în ÎPS. Proiectul a elaborat un plan de acțiune care urmează a fi

²⁰ <http://www.mec.gov.md/ro/content/public-property-administration>

²¹ A fost inițiată de Delegația UE în Republica Moldova și implementată în cooperare cu principalele ministere, cum ar fi Ministerul Economiei și Ministerul Finanțelor.

²² http://siteresources.worldbank.org/EXTCENFINREPREF/Resources/4152117-1232359743213/5751608-1279318020896/Moldova_ROSC-AA_en.pdf

implementat în următoarele 36 de luni. Banca Mondială și BERD au convenit asupra coordonării implementării constatărilor și activităților lor.

6. Prezentul studiu are la bază cele mai recente date disponibile, furnizate de Guvernul Republicii Moldova. Informația a fost obținută prin studii și misiuni în Republica Moldova, conduse în strânsă cooperare cu autoritățile guvernamentale. Informația a fost colectată din diferite surse, inclusiv autoritățile locale și date disponibile publicului. Pentru unele domenii încă nu erau disponibile date complete actualizate, ceea ce ar putea limita analiza.

7. Studiul nu reprezintă o analiză completă, care să compare standardele și practicile din Republica Moldova cu reperiile internaționale relevante. În schimb, studiul prezintă practicile curente și indică domeniile a fi luate în considerare pe viitor de către factorii de decizie, ceea ce ar putea contribui la îmbunătățirea funcției de proprietar. Se recunoaște că implementarea, în viitorul apropiat, a multora dintre bunele practici va fi o provocare pentru Republica Moldova. Domeniile de cercetare abordate în acest raport includ: (i) justificarea proprietății de stat, (ii) rolul statului în calitate de proprietar; (iii) locul ÎPS pe piață; (iv) tratamentul echitabil al acționarilor și altor investitori; (v) relațiile părților interesate și comportamentul responsabil al afacerii; (vi) dezvăluirea și transparența, inclusiv mecanismele de audit; (vii) monitorizarea și managementul performanței; (viii) disciplina financiară și fiscală și (ix) responsabilitățile consiliilor de administrație ale întreprinderilor cu cotă de stat (ÎPS).

Prezentarea generală a ÎPS din Republica Moldova

Numărul ÎPS

8. Există discrepanțe în ceea ce privește numărul total al ÎPS, incluse în Registrul patrimoniului public și Registrul agenților economici; coerența datelor publice ridică anumite semne de întrebare. Potrivit datelor din Raportul privind administrarea proprietății publice și privatizării²³, la data de 1 ianuarie 2016, statul deținea acțiuni în 362 ÎPS, inclusiv 251 întreprinderi de stat și 111 societăți pe acțiuni (a se vedea anexa 2 pentru informații suplimentare). În registrul agenților economici, disponibil pe portalul datelor deschise al Guvernului, la data de 19 iulie 2016²⁴, figurează 1415²⁵ întreprinderi de stat înregistrate, dintre care 450 sunt lichidate. Diferența de 714 întreprinderi de stat (1415 „înregistrate inițial” – 450 „lichidate” – 251 „înregistrate în registrul patrimoniului public”) ridică semne de întrebare cu privire la integritatea și trasabilitatea datelor pentru mai bine de jumătate din întreprinderile de stat inițial înregistrate, deși, în unele cazuri, aceeași companie apare în

²³ Nu este publicat, însă a fost pus la dispoziția echipei Băncii Mondiale.

²⁴ În 2016 nu a fost înregistrată nici o ÎS

²⁵ http://date.gov.md/ckan/dataset/11736-date-din-registrul-de-stat-al-unitatilor-de-drept-privind-intreprinderile-inregistrate-in-repu/resource/f36a8d54-fd8c-4163-8210-3628b0d59356?inner_span=True

registru de mai multe ori, ceea ce indică reorganizarea. Această problemă este într-un fel reflectată în raportul APP din 2015 (deși, în raport se menționează că 397 din ÎPS nu sunt înregistrate în Registrul patrimoniului public), ceea ce sugerează că motivul principal este fragmentarea administrării proprietății publice per sectoare/ramuri.

Importanța și performanța financiară a ÎPS

9. ÎPS joacă un rol important în economia națională, fiind proprietari, operatori și angajatori importanți în sectoarele cheie. Activele ÎPS constituie peste 32% din PIB²⁶ și aproximativ 10% din activele sectorului corporativ²⁷. ÎPS angajează 13% din populația activă²⁸. Primele zece ÎPS controlează peste 74% din totalul activelor ÎPS și sunt prezente în activități și infrastructură importante la nivel național, cum ar fi importul și distribuirea de gaze, rețelele electrice, telecomunicații, căile ferate, transport, inclusiv liniile aeriene naționale, infrastructura drumurilor. Pe lângă aceasta, multe ÎPS prestează servicii publice importante, cum ar fi înregistrarea și eliberarea de documente și înregistrări. Aceste servicii administrative, care în alte țări sunt, de obicei, realizate de agențiile de stat sau parastatale, sunt rezultatul unui sector public nereformat, care încearcă să scoată unele servicii publice în afara sistemelor și controalelor bugetare.

10. ÎPS înregistrează pierderi, iar datoriile lor pe termen lung sunt în creștere. Performanța financiară, privită în ansamblu, s-a înrăutățit în ultimii ani ca rezultat al nereformării sectorului public și unei guvernante slabe a ÎPS. Deși activele nete au rămas relativ constante în 2015 în comparație cu 2014, ÎPS au cauzat pierderi pentru economia moldovenească de 1,2 miliarde lei (~60.6 milioane USD). Potențialul de generare a valorii încă urmează a fi determinat și angajat de către stat. Întreprinderile de stat (ÎS) se pare că generează pierderi mai mari în comparație cu societățile pe acțiuni (SA). Deși ÎPS nu sunt îndatorate din greu, toate au active nete pozitive, tendința rentabilității ar putea afecta negativ poziția lor financiară și crea riscuri fiscale suplimentare. Datoriile pe termen lung, de asemenea, au crescut semnificativ în 2015 în comparație cu anul 2014. Poziția financiară și indicatorii de performanță selectați sunt prezentați în tabelele 3 și 4 de mai jos. Trebuie de menționat că, totuși, datele nu sunt în totalitate fiabile, deoarece sunt obținute din surse care deseori sunt pregătite pe baza unor situații financiare neauditate, iar calitatea și fiabilitatea situațiilor financiare este, în general, slabă (astfel cum este descris mai jos, în detaliu).

11. Din experiența internațională, consolidarea guvernantei corporative poate contribui la îmbunătățirea performanței ÎPS. Experiența țărilor în domeniul reformării ÎPS a arătat clar că provocările cu care se confruntă ÎPS sunt deseori, în mai mare măsură, cauzate de problemele fundamentale de guvernanță și în mai mică măsură de probleme exogene. ÎPS deseori sunt conduse de nenumărate interese: începând cu cele de proprietate (ale

²⁶ Raportul active/PIB este calculat pe baza rapoartelor MF și datelor privind PIB pentru anul 2015.

²⁷ După cum este menționat în A&A ROSC: http://www.worldbank.org/ifa/Moldova_ROSC_AA_en.pdf

²⁸ Întreprinderile de stat și rolul acestora în economia națională, IDIS Viitorul, iulie 2016

guvernului, în numele cetățenilor) și cele de control (ale directorilor și managerilor care gestionează întreprinderea). Acest lucru include mandate complexe și contradictorii, absența unor proprietari clar identificabili, riscuri de politizare a consiliilor de administrație și conducerii, lipsa autonomiei ÎPS în luarea deciziilor operaționale zilnice, raportare financiară și practici de dezvăluire deficiente, monitorizare și sisteme de responsabilizare insuficiente.²⁹ În schimb, promovarea unor reguli clare privind proprietatea și responsabilitățile, stabilirea unor entități puternice de supraveghere a ÎPS, dezvoltarea unor consilii independente și profesionale, implementarea unor mecanisme solide de monitorizare a performanței și introducerea cerințelor de publicare a situațiilor financiare și rapoartelor conducerii auditate, inclusiv a mecanismelor adecvate de monitorizare a acestei cerințe poate influența pozitiv performanța. Sistemele și procesele actuale de guvernanta ale ÎPS sunt deseori subminate de către cei care sunt responsabili de guvernanta ÎPS, fiind influențați prin canale neoficiale.

Tabelul 3: Dinamica indicatorilor cheie a ÎPS³⁰

Itemi	2015	2014	Abatere (+/-) [mln. lei]
Total active	40,016.4	39,306.8	709.6
Datorii pe termen lung	7,027.5	5,694.5	1,333.0
Datorii curente	8,034.7	8,615.4	-580.7
Active nete	24,954.1	24,996.8	-42.6
Venituri din vânzări	21,321.9	16,855.0	4,466.8
Profit/pierderi nete	-1,197.9	-276.9	-921.0

Tabelul 4: Performanța financiară a ÎPS pentru 2015³¹

ÎPS	Numărul total	Profitul înregistrat			Pierderi înregistrate			Rezultat financiar = zero	
		Nr.	%	mln. lei	Nr.	%	mln. lei	Nr.	%
ÎS	189	110	58.2	173.1	75	39.7	- 893.4	4	2,1
SA	41	22	53.7	177.2	19	46.3	-655.0	-	-

²⁹ Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Toolkit, World Bank (2014), p. xxii.

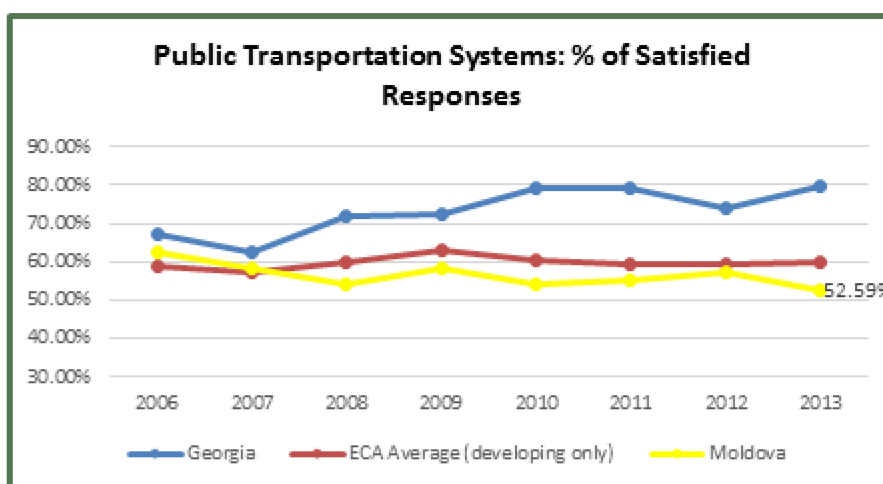
³⁰ Sursa: Raport MF, 2015

³¹ Sursa: Raport MF, 2015

Furnizarea de servicii

12. ÎPS furnizează servicii publice importante: nivelul scăzut al satisfacției cetățenilor de calitate și accesul la aceste servicii indică asupra necesității de îmbunătățire a performanței serviciilor furnicate de ÎPS. Monitorizarea calității serviciilor furnizate este una din principalele responsabilități ale funcției de proprietar. ÎPS au un rol important în domeniul serviciilor și industriilor cheie, inclusiv utilitățile, sănătatea publică, transport și energie, precum și sprijină funcția de servicii administrativ guvernamentale. Sondajele de opinie relevă preocupările consumatorilor cu privire la timpul, accesul, calitatea și, în special, costurile nejustificate a serviciilor destinate cetățenilor. În perioada 2005 și 2013, cetățenii Republicii Moldova au manifestat, în mod constant, o nemulțumire de calitate a sistemului de transport public, în care ÎPS sunt tradițional prezente,³² în comparație cu respondenții din alte țări (Figura 3). În conformitate cu sondajul din anul 2013, realizat de guvern cu privire la 14 cele mai frecvente servicii administrative folosite, unele din care sunt furnizate de ÎPS, 58% din consumatori au considerat că costurile au fost nejustificate sau insuficient de justificate. Experiențele utilizatorilor au fost sub nivelul de așteptare pentru majoritatea caracteristicilor serviciilor furnizate, enumerate mai sus.³³ Din experiența internațională, guvernarea îmbunătățită a ÎPS poate contribui la îmbunătățirea calității serviciilor furnizate și asigura eficientizarea și responsabilizarea ÎPS.

Figura 3: Satisfacția cetățenilor de serviciile de transport public, 2006-2013³⁴



13. Sondajele internaționale revelă preocupările în creștere a mediului de afaceri cu privire la sectoarele în care ÎPS joacă un rol important. În conformitate cu cel mai recent sondaj realizat de Banca Mondială și BERD privind Mediul de Afaceri și Performanța Întreprinderilor (BEEPS), energia electrică, transportul și eliberarea de licențe și autorizații pentru afaceri sunt identificate de companiile moldovenești ca fiind printre top 10 obstacole

³² ÎCS dețin un monopol natural în sectorul transportului public, cu excepția serviciilor de taxi.

³³ Sondajul opiniei publice al Republicii Moldova: Analiza cantitativă cu privire la percepția publică a calității serviciilor publice livrate (Institutul de Management, Administrare și Politici Publice, Chișinău, 2013)

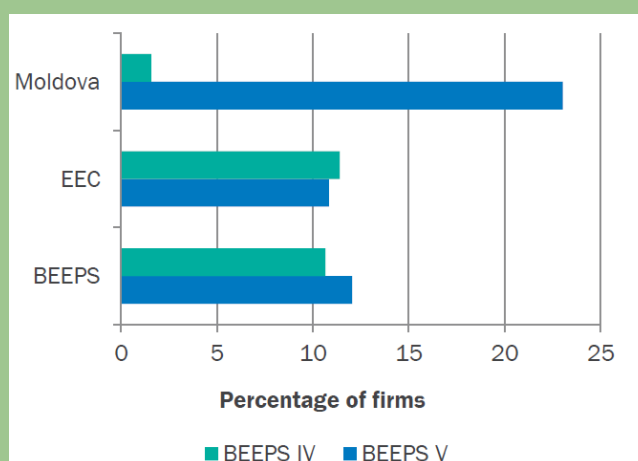
³⁴ Sursă: Gallup World Poll International

în funcționarea unei întreprinderi, cu o înrăutățire a corupției în aceste domenii (caseta 1)³⁵. Sondajul privind costul de desfășurare a afacerilor pentru 2014 (CODB) a scos în evidență existența unor blocaje majore în domeniul autorizațiilor de construcție, concurența neloială și plățile neoficiale (corupția)³⁶.

Caseta 1: Corupția în serviciile prestate în Moldova, BEEPS³⁷

Rezultatele BEEPS V, publicate în 2015, arată o creștere semnificativă a severității relative a corupției pentru companiile din Moldova, în comparație cu rezultatele BEEPS IV (2008-2009), avansând de pe locul opt în BEEPS IV la locul întâi în BEEPS V. Probabilitatea că companiile moldovenești vor raporta despre plăți neoficiale a fi plătite sau cerute era mult mai mare decât la o companie medie din Europa de Est sau din regiunea Caucazului. Ponderea companiilor care raportează că se așteaptă sau se cere o plată neoficială în legătură cu solicitarea diferitor servicii a crescut semnificativ de la BEEPS IV: pentru conectarea la energie electrică: de la 1.6% la 23% (Graficul 2); pentru autorizațiile de construcție: de la 22.8% la 42.4%; pentru autorizații la import: de la 5.9% la 8.6%; și pentru autorizația de funcționare: de la 6.9% la 22%.

Plăți neoficiale pentru racordarea la rețeaua electrică, Moldova, BEEPS V



Angajarea în câmpul muncii

14. Numărul angajărilor din sectorul ÎPS a crescut de la aproximativ 76,000 de persoane în 2010 la 79,000 de persoane în 2014³⁸. Dinamica în sectoare, totuși, diferă: creșterea se

³⁵ Banca Mondială; BEEPS (Studiul performanței mediului de afaceri și a întreprinderilor), runda V, <http://ebrd-beeps.com/wp-content/uploads/2015/07/BEEPSV-complete.pdf>

³⁶ Sondajul privind costul de desfășurare a afacerilor (Cost of Doing Business Survey): Moldova 2014, http://civis.md/Archive/CODBS%20Moldova%202014_report_final%20EN.pdf

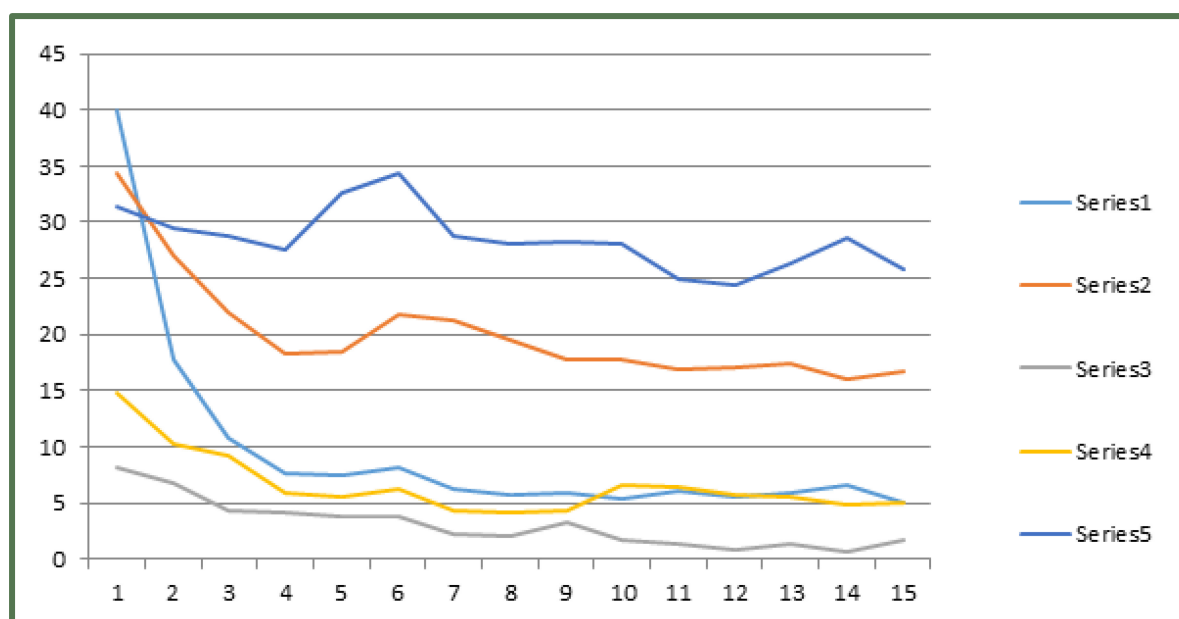
³⁷ Runda IV a BEEPS a fost finalizată în 2008-2009; runda V a sondajului de opinie publică BEEPS s-a desfășurat în perioada 2012-2015, munca pe teren fiind finalizată în iulie 2014.

³⁸ <http://statbank.statistica.md/pxweb/Dialog/Saveshow.asp>

explică, în mare parte, de creșterea numărului de angajați în sectorul transportului și comunicațiilor, unde este concentrată cea mai mare pondere a angajărilor, în timp ce cifrele din alte sectoare rămân a fi stabile sau în descreștere în perioada 2010 – 2014 (figura 4). Conform raportului APP 2015 (pentru entitățile care sunt monitorizate de APP), în 2015 ÎPS au angajat 51,958 de persoane: 35,919 în ÎS și 16,039 în SA în care statul deține cotă parte.

15. În conformitate cu datele limitate disponibile, nivelul de personal în ÎPS diferă semnificativ, unele dispun de forță de muncă semnificativă, însă cu salarii mici, în timp ce altele plătesc salarii mai competitive. În mediu, remunerarea lunară a salariaților din ÎS pentru anul 2015 a fost de 4,790 MDL (în jur de 242 USD), iar în SA cu participația statului – de 6,053 MDL. Cele mai mari salarii lunare au fost achitate de ÎS "Air Moldova" - 17,947 MDL (543 angajați); ÎS "MoldATSA", 12,900 MDL (185 angajați), SA "Moldova Gaz", 12,743 MDL (311 angajați); SA Energocom", 12,110 MDL (9 angajați), SA Metalferos", 10,850 MDL (200 angajați). Cele mai mici salarii au fost achitate de ÎS "Stațiunea Tehnologica pentru Irigare Bender", 1,099 MDL (68 angajați), ÎS "Stația Nordica de Proiectări și Prospekțiuni Chimice", 1,038 MDL (5 angajați), SA "Uzina de mașini de salubritate din Fălești", 1,530 MDL (25 angajați)³⁹.

Figura 4: Angajările în sectorul ÎPS, 2000 – 2014, în mii⁴⁰



Cadrul legal aplicabil ÎPS

16. Legile și hotărârile de guvern care reglementează ÎPS au fost elaborate cu mai mult de un deceniu în urmă și, deși au fost modificate, acestea nu au fost alinuate la standardele ambițioase, stabilite de ghidul OCDE recent actualizat. Ghidul recomandă acțiuni care să

³⁹ Sursă: Raportul APP, 2015

⁴⁰ Sursă: Biroul Național de Statistică din Republica Moldova

asigurare o funcționare eficientă, transparentă și responsabilă a ÎPS. Multe ÎPS, de exemplu, au caracteristici specifice întreprinderilor de interes public, însă nu sunt definite ca entități de interes public (EIP) în conformitate cu legislația contabilă și de audit și, prin urmare, nu sunt supuse cerințelor similare de raportare financiară și de transparență aplicabile EIP. Potrivit recomandărilor ghidului OCDE, ÎPS importante ar trebui să fie supuse cerințelor similare de transparență și dezvăluire ca și companiile cotate. Detalii suplimentare sunt prezentate în capitolul 7⁴¹.

17. Republica Moldova păstrează un regim juridic paralel cu legi separate privind ÎS și SA. OCDE recomandă folosirea unei forme juridice standardizate, în baza căreia o ÎPS își desfășoară activitatea, cu practici operaționale în conformitate cu normele corporative general acceptate. Tendința pe plan internațional este de a nu avea legi și statute aparte pentru ÎPS, acestea ar trebui, în schimb, să fie obiectul legislației aplicabile oricărei alte entități de afaceri.

18. ÎPS și SA sunt reglementate de legi diferite. Legea nr. 146 din 16 septembrie 1994⁴², se aplică ÎPS și reglementează înființarea, gestionarea și posibila lichidare a întreprinderilor cu funcții guvernamentale și cu un singur proprietar – statul. Guvernanța SA este reglementată prin legea nr.1134 din 2 aprilie 1997⁴³, care stabilește un cadru standard pentru toate companiile. Cadrul juridic general cu privire la activitatea de întreprinzător, contabilitate, audit, fiscalitate, vamă, precum și relațiile de muncă se aplică, de asemenea, și ÎPS.

19. Alte legi și reglementări importante aplicabile ÎPS sunt, după cum urmează:

- a) *Legea nr. 121-XVI din 04 mai 2007*⁴⁴, *privind administrarea și deetimizarea proprietății publice.* Legea stabilește obiectivele și principiile de administrație a proprietății publice. Legea specifică obiectivul general, care are drept scop armonizarea volumului și structurii proprietății publice în conformitate cu funcțiile statului. Alte obiective includ atragerea de investiții, asigurarea unui management eficient și dezvoltarea concurenței în sectorul public al economiei. Principiile care stau la baza administrării proprietății publice sunt eficiența, legalitatea și transparența.
- b) *Legea nr. 91 din 5 aprilie 2007*⁴⁵, *privind terenurile proprietate publică și delimitarea lor.* Această lege stabilește terenurile din domeniul public și cel privat al statului.
- c) *Regulamentului cu privire la modul de determinare și comercializare a activelor neutilizate ale întreprinderilor, aprobat prin Hotărârea de Guvern nr. 480 din 28*

⁴¹ În acest raport, ÎCS includ ambele forme juridice: ÎS și SA în care statul deține cotă parte.

⁴² <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=311598>

⁴³ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=326515>

⁴⁴ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=324100>

⁴⁵ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=325735>

martie 2008⁴⁶. Acest regulament prezintă instrucțiuni cu privire la criteriile de identificare a activelor neutilizate, prevede evaluarea de către un evaluator licențiat și stabilește regulile de comercializare a acestora.

- d) *Regulamentul cu privire la reprezentarea statului în societățile comerciale, aprobat prin Hotărârea de Guvern nr. 1053 din 11 noiembrie 2010*⁴⁷. Acest regulament stabilește rolul reprezentanților statului (inclusiv membrii consiliului de administrație) în entitățile comerciale, în care statul deține cel puțin 10% din acțiuni (în cazul în care acesta este mai mic, autoritățile decid dacă doresc sau nu să delege un reprezentant). De asemenea, regulamentul prevede cerințe pentru numiri și obligații în legătură cu autoritatea de delegare: selectarea directorilor și membrilor organelor executive și modificarea capitalului propriu. De asemenea, se prezintă principalele tipuri de activitate: modificări în documentele statutare ale entității, reorganizarea sau lichidarea entității, încheierea de tranzacții care depășesc 25% din active, emiterea de noi acțiuni, încheierea de contracte de gestiune cu administratorii, reevaluarea mijloacelor fixe, emiterea de obligațiuni sau altor titluri de creanță, achiziționarea de participații în alte societăți și alte aspecte care influențează drepturile legitime ale statului, în modul stabilit de către autoritatea de delegare.
- e) *Hotărârea de Guvern nr. 568 din 6 mai 2008 cu privire la organizarea evidenței proprietății publice și circulația acesteia, exercitarea funcțiilor de către persoanele împuternicite să reprezinte interesele statului*⁴⁸. Acest regulament prevede, prezentarea de către ÎPS a informației APP cu privire la administrarea proprietății publice până la data de 25 aprilie a fiecărui an, în conformitate cu formularul specificat în anexe.
- f) *Regulamentul cu privire la modul de transmitere a bunurilor proprietate publică, aprobat prin Hotărârea de Guvern nr. 901 din 31 decembrie 2015*⁴⁹.
- g) *Regulamentul privind casarea bunurilor uzate, raportate la mijloacele fixe, aprobat prin Hotărârea de Guvern nr. 500 din 12 mai 1998*⁵⁰.

20. Cu excepția ÎPS cu statut de EIP (în prezent este doar o singură EIP), ÎPS nu sunt obligate să respecte codul de governanță corporativă, deoarece nu există o cerință generală în acest sens. Codul de governanță corporativă⁵¹ publicat de Comisia Națională a Pieței Financiare a intrat în vigoare în martie 2016, iar entitățile de interes public trebuie să respecte prevederile acestuia, începând cu 4 septembrie 2016. Toate SA sunt încurajate să respecte dispozițiile

⁴⁶ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=327530>

⁴⁷ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=336655>

⁴⁸ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=327849>

⁴⁹ <http://lex.justice.md/md/362638/>

⁵⁰ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=296399>

⁵¹ <http://lex.justice.md/md/363619/>

codului. Din 1 iulie 2016, doar o singură ÎPS se încadrează în definiția de EIP - Franzeluța SA - care este cotate pe piața reglementată.

Obiective

21. Prezentul raport a fost elaborat în vederea sprijinirii eforturilor Guvernului Republicii Moldova de identificare și abordare a problemelor și oportunităților cu privire la întreprinderile în proprietatea statului⁵². Raportul prezintă constatările etapei I a asistenței tehnice oferite de echipa Băncii Mondiale, responsabilă de guvernanță, în colaborare cu Fondul pentru buna guvernare al Marii Britanii și va servi drept punct de reper pentru elaborarea și prioritizarea potențialelor reforme. Recunoscând provocările și moștenirea reformelor în acest domeniu, raportul face o prezentare succintă a practicilor actuale și scoate în evidență domeniile cheie a fi luate în considerare pe viitor de către factorii de decizie, care ar putea contribui la îmbunătățirea proprietății publice. Raportul se focusează asupra principalelor domenii ale guvernanței corporative, vitale pentru asigurarea unei funcționări eficiente, transparente și responsabile a ÎPS. Raportul se bazează pe date disponibile public, date furnizate de părțile interesate și colectate de la autoritățile țării. Acest raport prezintă recomandări pentru reformă. Raportul nu pretinde a fi un diagnostic complet, comparând standardele și practicile din Republica Moldova cu standardele internaționale relevante și recunoaște că pentru Moldova va fi o provocare de a implementa multe din practicile bune pe termen scurt. Etapa II a acestei asistențe tehnice va sprijini implementarea și consolidarea capacităților în domeniile selectate.

Metodologie

22. Analiza programelor și practicilor în domeniul guvernanței corporative ale ÎPS la nivel central, în Republica Moldova se bazează pe *Ghidul OCDE⁵³* și *Setul de instrumente al Băncii Mondiale cu privire la guvernanța corporativă a ÎPS⁵⁴*, concentrându-se asupra aspectelor cheie relevante în contextul țării. Raportul analizează cadrul și practicile existente din Republica Moldova în domeniul guvernanței corporative în raport cu bunele practici internaționale și oferă opțiuni de reformă a fi examinate de către factorii de decizie. Studiul face o evaluare a măsurilor instituționale existente, în același timp, luând în considerare

⁵² Prezentul raport analizează ÎCS care sunt deținute de autoritățile administrației publice centrale și anume întreprinderile de stat (ÎS) și societăți pe acțiuni în care statul deține majoritatea acțiunilor, cu excepția cazului când se prevede altfel. Entitățile deținute de autoritățile administrației publice locale nu fac obiectul prezentului raport. APP și MF monitorizează diferite ÎCS: APP monitorizează ÎCS în care statul deține peste 25% de acțiuni, în timp ce MF monitorizează doar ÎCS în care statul deține peste 50% din acțiuni. Respectiv, în dependență de sursă, acest raport poate folosi date diferite privind numărul de ÎCS.

⁵³ <http://www.oecd.org/daf/ca/OECD-Guidelines-Corporate-Governance-SOEs-2015.pdf>

⁵⁴ <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/20390>

practicile reale (*de facto*), reieșind din discuțiile cu părțile interesate. Un extras din ghidul OCDE privind guvernanta corporativă a ÎPS, care rezumă domeniile cheie, este prezentat în Anexa I.

Auditoriul țintă

23. Părțile interesate din cadrul guvernului sunt auditoriul țintă al acestui raport. Principalele părți interesate sunt Ministerul Finanțelor, Ministerul Economiei și Agenția Proprietății Publice din cadrul Ministerului Economiei al Republicii Moldova. După ce va primi acordul prealabil al Guvernului, raportul sau părțile acestuia ar putea fi, ulterior, publicate pentru beneficiul publicului larg, inclusiv conducerea ÎPS, consiliile de administrație și alți practicieni interesați din Republica Moldova și din afara țării.

CAPITOLUL 2: JUSTIFICAREA ȘI CARACTERISTICILE PROPRIETĂȚII DE STAT ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Principiile OCDE și tendințele recente în definirea justificării proprietății de stat

24. Potrivit ghidului OCDE „statul exercită dreptul de proprietate asupra ÎPS, în interesul publicului general. Este necesară o evaluare minuțioasă și o dezvăluire a obiectivelor care justifică proprietatea statului și a le supune unei revizuii periodice”. În multe țări, ÎPS sunt, de obicei, diferențiate de diverse alte agenții publice, organizații cvasi-guvernamentale sau alte organizații parastatale⁵⁵, care execută funcții de politici publice, fiind gestionate de ministerele de resort conform regulilor de piață și asigurându-și o bună parte din venituri.

25. Ghidul OCDE pledează pentru o justificare clară a dreptului de proprietate a statului asupra activităților economice desfășurate de ÎPS, cu revizuire periodică pentru a se asigura că justificarea rămâne a fi relevantă și corespunzătoare. Este un domeniu relativ nou și doar câteva țări (inclusiv Norvegia, Chile și Ungaria) au elaborat o justificare solidă și deschisă. O astfel de justificare ar trebui să fie inclusă în politica de proprietate și să cuprindă domenii cum ar fi scopul final și justificarea proprietății de stat, rolul statului în guvernarea ÎPS, responsabilitatea politică și revizuirea periodică a politicii de proprietate și justificării proprietății ÎPS, luate în parte.

26. Fiecare jurisdicție stabilește propriul domeniu de aplicare și obiective pentru ÎPS și entitățile din sectorul cvasi-guvernamental, în dependență de prioritățile guvernamentale, necesitățile economice și competențele fiscale. Nu există un model universal, recunoscut la nivel global sau un set de obiective pentru ÎPS și entitățile din sectorul cvasi-guvernamental. Cu toate acestea, există anumite elemente comune care reprezintă practici bune. În multe țări OCDE, entitățile din sectorul public sunt clasificate ca ÎPS sau alte tipuri de instituții, în funcție de faptul dacă acestea desfășoară activități economice sau îndeplinesc obiective politice specifice. De obicei, la bază stau diferite filosofii privind nevoia pentru proprietatea de stat. Entitățile parastatale sunt, de obicei, instituite pentru a realiza obiectivele clar definite ale politicii publice. Autoritățile publice impun cerințe specifice față de aceste tipuri de entități ca furnizori de servicii, pentru a se asigura respectarea anumitor obiective de interes public, cum ar fi, de exemplu, în materie de utilități, sănătate publică, transport și energie. Aceste

⁵⁵ O companie, agenție sau organizație interguvernamentală care are influență politică și este separată de guvern, însă activitățile căreia servesc statul, fie direct sau indirect. Întreprinderile parastatale, în general se bucură de o autonomie operațională și funcționează din buget propriu sau separat de bugetul public al guvernului.

obligatii sunt stabilite în formă de obiective, la etapa de instituire a entității și pot fi aplicate la nivel de țară sau nivel regional sau municipal.

27. Potrivit recomandărilor OCDE, scopul final al proprietății de stat asupra ÎPS ar trebui să fie maximizarea valorii pentru societate, printr-o alocare eficientă de resurse. În caseta 2 sunt prezentate exemple de bune practici în materie de obiective analizate și formulate într-un eșantion de țări.

Caseta 2: Obiectivele proprietății de stat - exemple⁵⁶

Australia: Guvernul are o abordare unificată față de instituirea de noi afaceri și societăți necomerciale [în sectorul deținut de stat]. Potrivit acestei abordări, o entitate publică nouă ar trebui să fie înființată doar în cazurile în care se poate demonstrat că aceasta este mijlocul cel mai eficient și potrivit de desfășurare a funcției dorite (furnizarea de servicii, gestionarea bunurilor publice, integritate, reglementare, cvasi-judiciare și/sau de consiliere). Legea privind întreprinderile de stat (1992) prevede că „Obiectivul principal al fiecărei întreprinderi de stat este realizarea funcțiilor în beneficiul publicului prin (a) desfășurarea activității și continuarea afacerii cât mai eficient posibil, în concordanță cu practicile comerciale prudente și (b) maximizarea contribuției sale la economia și bunăstarea statului.” În ceea ce privește companiile de tip comercial, ultimele orientări ale guvernului australian prevăd că „obiectivul principal pentru fiecare întreprindere comercială de stat este contribuirea la valoarea acționarului său (Departamentul Financiar al Australiei, 2015)”.

Noua Zeelandă: Legea cu privire la întreprinderile de stat din 1986 precizează că „obiectivul principal al fiecărei întreprinderi de stat trebuie să fie funcționarea ca o întreprindere de succes și că în acest scop, trebuie (a) să fie cât mai profitabilă și eficientă ca o întreprindere similară, care nu este deținută de Coroană; (b) să fie un bun angajator și (c) să fie o organizație care demonstrează responsabilitate socială, prin luarea în considerare a intereselor comunității în care funcționează și prin încercarea de a se adapta sau de a le încuraja atunci când sunt în măsură de a o face”

Slovenia: Ordonanța cu privire la strategia de gestionare a activelor de stat a fost elaborată de Guvern și aprobată de Adunarea Națională/Parlament în anul 2015. Principalul obiectiv al Strategiei de gestionare a activelor de stat este „urmărirea unei dezvoltări economice stabile, echilibrate și durabile, astfel asigurând o bunăstare stabilă și pe termen lung a cetățenilor Republicii Slovenia”, în același timp urmărind obiectivele strategiilor sectoriale individuale. Obiectivele companiilor individuale diferă, în funcție de clasificarea acestor companii ca ÎS cu active strategice, cele cu active importante sau cele cu portofoliu de active.

Suedia: Politica în domeniul proprietății de stat, aprobată de Guvern în 2015, stabilește că „Obiectivul general al Guvernului este crearea de valori pentru proprietari” și, după caz, să

⁵⁶ Sursa: Date pregătite pe baza legislației aplicabile în fiecare jurisdicție.

asigure că sarcinile de politici publice special atribuite sunt bine realizate. Guvernul crede în principiul că statul nu ar trebui să dețină companii care sunt active pe piețele comerciale competitive, cu excepția cazului când compania are misiune specifică de serviciu public care ar fi dificil de a fi realizată în orice alt mod (OCDE, 2015b).

28. Guvernele aleg să păstreze controlul asupra anumitor sectoare și industrii, deseori denumite sectoare strategice. Justificarea în spatele menținerii participării statului în astfel de industrii diferă de la o țară la alta, dar pot fi grupate în următoarele categorii: (i) păstrarea controlului aspra monopolurilor naturale; (ii) stabilirea unor reglementări specifice; (iii) tratarea unor sensibilități politice sau constrângerilor instituționale, (iv) menținerea infrastructurii, cum ar fi căile ferate și telecomunicațiile, (v) producerea de bunuri și servicii strategice (poștă, arme), (vi) extragerea resurselor naturale, (vii) acordarea accesului la energie, (viii) menținerea controlului asupra altor domenii importante și sociale, cum ar fi de exemplu radiodifuziune, bunuri de interes social (asistență medicală), produse dezaprobatate (alcool), etc.

29. Exemplele raportate de către OCDE și Banca Mondială indică asupra faptului că formularea explicită a justificării proprietății de stat deja devine o bună practică, iar unele țări membre ale OCDE folosesc legislația în acest sens. În Germania, de exemplu, Secțiunea 65 „Participația în întreprinderile de drept privat” a legii bugetului federal din 1969 în mod explicit formulează justificarea proprietății. Guvernele țărilor membre ale OCDE din ce în ce mai mult abordează justificarea politicii proprietății de stat în scopul îmbunătățirii guvernantei și performanței ÎPS și consolidării funcției de proprietate a statului și îmbunătățirii eficienței alocărilor de resurse. Banca Mondială, prin revizuirea practicilor mai multor țări din întreaga lume, recomandă, în special, consolidarea guvernantei corporative a ÎPS, inclusiv prin clarificarea, de către stat, a obiectivelor proprietății. Caseta 3 prezintă un sumar al constatărilor studiului OCDE și Băncii Mondiale.

Caseta 3: Justificarea proprietății de stat – exemple⁵⁷

Franța: Principiile directoare pentru stat în calitate de acționar atribuie Agenției care gestionează participațiile statului următoarele patru obiective de proprietate asupra entităților economice: (1) asigurarea unui nivel suficient de control (...) în sectoarele de o sensibilitate sporită pentru suveranitatea statului; (2) asigurarea existenței unor operatori puternici pentru a face față necesităților fundamentale ale țării; (3) sprijinirea dezvoltării și consolidării întreprinderilor, în special în sectoarele care joacă un rol crucial în creșterea

⁵⁷ Sursă: Informațiile au fost pregătite pe baza legislației aplicabile în fiecare jurisdicție.

economică la nivel național și cel european; (4) participarea în salvarea întreprinderilor a căror faliment ar putea avea consecințe sistemice, în conformitate cu normele europene.

Ungaria: Legea cu privire la privatizare (legea XXXIX din 1995) spune că activele pot rămâne în proprietatea statului pe termen lung în: (1) companii prestatoare de servicii de utilitate publică la nivel național; (2) companii de importanță strategică pentru economia națională; (3) companii cu sarcini de apărare sau alte sarcini speciale, și (4) cazuri când acțiunile companiei sunt necesare pentru a garanta proprietatea statului sau dreptul la vot.

În **Mexic**, sectoarele strategice⁵⁸ pentru proprietatea de stat sunt definite în art. 28 din constituție. Acestea sunt livrări poștale, telegraf și radiotelefonie, petrol și alte hidrocarburi, produse petrochimice de bază, minerale radioactive și generarea de energie nucleară, energia electrică și activitățile expres prevăzute de legile adoptate de Congresul Uniunii. Statul trebuie să asigure interesele națiunii în comunicarea prin satelit și căile ferate sunt o prioritate pentru dezvoltarea națională.

Norvegia: Obiectivul guvernului este de a menține o proprietate variată și generatoare de valoare. În conformitate cu dispozițiile Cărții Albe prezentate de Guvern Parlamentului [Meld. St. 27 (2013-2014)], Proprietate Variată și Generatoare de Valoare, ÎPS în Norvegia sunt clasificate în patru grupuri cu diferite obiective privind proprietatea de stat (1) companii cu obiective comerciale; (2) companii cu obiective comerciale și de ridicare la nivel național a funcțiilor aparatului lor central (de exemplu, dezvoltarea piețelor norvegiene în Norvegia); (3) companiile cu obiective comerciale și alte obiective definite în mod clar; (4) companii cu obiective de politici sectoriale (Raportul cu privire la proprietatea de stat 2014).

În **Slovenia**, legea cu privire la strategia de gestionare a activelor de stat din 2015 prevede ca statul să mențină sau să obțină cel puțin 50% +1 acțiune în companiile clasificate ca fiind strategice. Legea definește următoarele active strategice:

- Întreprinderile care îndeplinesc funcții cheie în domeniul infrastructurii:
 - o Infrastructura de rețea a comunicațiilor electronice cheie;
 - o Infrastructura transporturilor (drumuri, căi ferate);
 - o Monopoluri naturale (porturi, etc.).
- Întreprinderi care practică activități economice care sunt importante pentru furnizarea stabilă și sigură de resurse și energie și operatori de rețele publice:
 - o industria energetică;
 - o distribuirea energiei electrice și distribuirea și depozitarea a altor produse energetice (gaze, petrol);

⁵⁸ Aceasta nu ar trebui să constituie monopoluri.

- aprovizionarea cu apă și alte servicii de mediu;
- operator național al activității portuare (portul din Koper).
- Companiile care prestează servicii publice importante (servicii de interes economic general):
 - transport public de pasageri
 - menținerea și gestionarea infrastructurii publice (drumuri, căile ferate, rețele de distribuție)
 - companiile care sporesc competitivitatea întregului lanț valoric forestier.

Justificarea proprietății de stat în Republica Moldova

30. În Republica Moldova nu există un document care să definească obiectivele proprietății de stat. Unele întreprinderi par a fi deținute integral sau parțial de către stat din motive comerciale, altele din motive sociale, iar unele doar ca o modalitate de a evita restricții bugetare, sau din motive combinate. Totuși, principalul motiv este obiectivul implicit, potrivit căruia toate întreprinderile ar trebui să fie gestionate sub aspect comercial, deoarece APP a stabilit un set de indicatori financiari și rezultate financiare pe care întreprinderile în proprietatea statului trebuie să le realizeze. Ministerul Finanțelor sprijină acest obiectiv prin elaborarea de recomandări de îmbunătățire a performanței obiective a întreprinderilor în proprietatea statului. Legislația în domeniul ÎPS prevede modalitatea de constituire și funcționare a unei întreprinderi, dar nu oferă motivația constituirii și funcționării acestora. De exemplu, legea cu privire la întreprinderea de stat se concentrează asupra funcționării, precizând că decizia de înființare a unei ÎS este aprobată de Guvern, la propunerea administrației publice centrale de resort sau altei autorități administrative, iar funcția de fondator este exercitată în numele guvernului, de către autoritatea desemnată prin Hotărârea de Guvern, însă nu există o cerință legală de justificare a obiectivului entității.

31. Deși obiectivele de bază ale proprietății de stat sunt stabilite, legislația nu prevede obiective și funcții ale proprietății de stat, principii de guvernare și cerințe specifice față de ÎPS. Legea cu privire la administrarea și deținerea proprietății publice descrie obiectivele generale ale administrării proprietății publice: echilibrarea raportului dintre proprietatea publică și cea privată; îmbunătățirea concurenței; asigurarea unui management eficient al ÎPS și atragerea de investiții în ÎPS. Legea stabilește rolurile guvernului, APP, ministerelor și altor autorități ale administrației publice centrale în deținerea și gestionarea proprietății de stat. Legea nu prevede obiective sau funcții de proprietate și nici principii de guvernare, precum și cerințe specifice față de ÎPS. În conformitate cu legea menționată mai sus și Regulamentul

APP⁵⁹, APP exercită, în numele statului, funcții de proprietate asupra proprietății publice de stat și drepturi și responsabilități aferente participației. APP exercită funcții de acționar în companiile comerciale deținute integral sau parțial de stat. Cu toate acestea, potrivit Hotărârii de Guvern nr. 519⁶⁰ cu privire la delegarea funcțiilor administrative ale proprietății publice autorităților administrației publice centrale, exercitarea drepturilor de participație în numele statului în diferite sectoare ar trebui transferată autorităților administrației publice centrale sectoriale.

32. Un aspect mai puțin obișnuit al ÎPS din Republica Moldova este că acestea joacă un rol important în sprijinirea prestării serviciilor guvernamentale, în mod normal preluate de ministerele de resort sau instituțiile parastatale. Aceste funcții includ înregistrarea companiilor și eliberarea de pașapoarte, buletine de identitate și permise de conducere, precum și servicii cadastrale. Unele ÎPS furnizează alte mărfuri și servicii care sunt de asemenea, furnizate și de companiile din sectorul privat.

33. Justificarea dreptului de proprietate asupra ÎPS individuale nu este făcută publică. Autoritățile administrației publice centrale au dreptul legal de a revizui și de a defini entitățile care pot sau nu fi privatizate și să prezinte hotărârea lor APP; nu există nici o dovadă a existenței unor astfel de analize. Legea permite autorităților să folosească analizele economice, sociale și legale în scop de evaluare a ÎPS și să informeze APP care deține lista ÎPS care nu sunt pasibile privatizării, din motivul de păstrare a dreptului de proprietate sau privatizare a ÎPS specifice. Pe baza rundelor de privatizare din 2011-2015 și declarațiilor unor funcționari, justificarea privatizării sau deținerii dreptului de proprietate asupra ÎPS ale Guvernului a fost dictată de motive de gestionare ineficientă, pierderi generate, insuficiență de mijloace pentru recapitalizarea acestora sau constrângerile bugetului de stat. Anumite monopoluri naturale, utilitățile și companiile implicate în infrastructuri sunt deținute de stat în timp ce altele au fost privatizate sau date în gestiune privată. De exemplu, ÎS “Calea Ferată a Moldovei” (compania națională de transport feroviar), SA “Moldtelecom” (operator național de telecomunicații), SA “Termoelectrica” (producător de electricitate & căldură, precum și distribuitor în Chișinău), ÎS “Moldelectrica” (transportator de energie electrică prin linii de tensiune înaltă), SA “RED-Nord” (distribuitor de energie electrică pentru partea de nord a Republicii Moldova) sunt toate deținute de stat. Distribuirea de energie electrică în centrul și sudul Republicii Moldova a fost vândută SA Gas Natural Fenosa (proprietar spaniol) în 1999.

34. Noile ÎPS continuă să fie instituite în pofida existenței unui portofoliu mare de întreprinderi, unele aparent pentru a muta activitățile în afara sistemului bugetar public și de control. ÎPS noi par a fi instituite nu din cauza unui raționament clar definit, care să permită gestionarea resurselor asociate cu activitățile în afara procesului de control bugetar direct. Acesta este cazul chiar și în situațiile când activitățile ar putea fi descrise mai bine ca fiind cele

⁵⁹ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=325207>

⁶⁰ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=353742>

desfășurate de agențiile publice sau parastatale (și ar fi organizate în așa fel în majoritatea țărilor). Structura companiei a devenit astfel un instrument de evitare a regulilor bugetare (sau configurarea activităților în afara bilanțului Guvernului), astfel de întreprinderi furnizând activități fără caracter comercial care ar fi trebuit să se încadreze în responsabilitățile ministerului fondator și pentru care ministrul de resort ar trebui să fie direct responsabil. Un risc suplimentar este faptul că ÎPS ar putea crea filiale fără o sancționare corespunzătoare din partea organelor guvernamentale relevante. Acest lucru a creat probleme semnificative de extindere necontrolată a numărului de ÎPS în unele țări. Problema ar putea să fi și mai gravă în lipsa unor cerințe de raportare financiară consolidată, ce ar putea duce la permiterea entităților să creeze activități extrabilanțiere neraportate.

35. Republica Moldova ar putea tinde spre tendințe internaționale recente și ghidul OCDE, prin formularea unei justificări corespunzătoare a proprietății de stat, completate cu o analiză detaliată a corespunderii formei juridice a ÎPS unor anumite tipuri de activitate.

Astfel, statul va elabora o politică generală cu privire la proprietate, precizând explicit motivul deținerii întreprinderii și modalitatea de maximizare a beneficiilor pentru societate, în ansamblu. În prezent, legea cu privire la administrarea și deținerea proprietății publice are doar o anexă în care sunt enumerate întreprinderile care nu pot fi supuse privatizării (cu alte cuvinte, întreprinderi strategice, de importanță națională). Acest lucru este în esență o măsură de protecție, statul, de asemenea, trebuie să aibă o înțelegere clară a rezultatelor pozitive pe care le urmărește prin exercitarea dreptului de proprietate asupra întreprinderilor.

36. Introducerea unui document justificativ clar privind politica proprietății de stat, cu definirea obiectivelor, principiilor și modalităților de gestionare și reformare a ÎPS ar spori gradul de responsabilizare atât al organului guvernamental cât și cel al cetățenilor.

Politica de justificare a proprietății ar putea în mod explicit să abordeze compromisuri în ceea ce privește guvernanta ÎPS: fie că acestea trebuie să își continue activitățile economice în scopul obținerii de profit, sau trebuie să servească drept instrument pentru urmărirea unor politici industriale sau de altă natură; fie că ÎS poate avea drept scop generarea de profituri pe termen scurt sau maximizarea, pe termen lung, a creșterii și calității serviciilor livrate, fie că profiturile trebuie reinvestite sau distribuite sub formă de dividende; etc. Politica de justificare a proprietății ar trebui revizuită periodic (anual, de exemplu). Această politică ar trebui făcută publică (sub rezerva unor omisiuni specifice pentru protecția confidențialității informației comerciale sensibile, dacă astfel de informații sunt incluse). Politica de justificare a proprietății ar fi un document important al Guvernului, pentru care acesta va fi responsabil politic, atât în fața organelor guvernamentale cât și a cetățenilor. Guvernul va fi astfel motivat să asigure realizarea obiectivelor stabilite în politica de proprietate sunt realizate.

37. Un document de justificare explicită a proprietății ar stabili obiectivele de proprietate ale ÎPS. Deși obiectivele de bază ale proprietății de stat sunt formulate, legislația în vigoare nu prevede obiective ale proprietății de stat, funcții și principii de guvernanta și nici

cerințe specifice pentru ÎPS. Acest lucru constituie un obstacol pentru o abordare sistematică față de guvernarea acestor entități, deciziile privind continuarea sau încetarea dreptului de proprietate, precum și deciziile privind crearea de noi ÎPS. Ghidul OCDE prezintă bunele practici internaționale relativ recente în scopul unei justificări clare a proprietății de stat. Acest lucru ar putea include furnizarea de bunuri și servicii publice, în cazul în care statul ar putea fi mai eficient sau fiabil; funcționarea monopolurilor naturale în cazul în care piețele nu sunt eficiente; și sprijinirea obiectivelor economice și strategice generale ale țării, inclusiv menținerea companiilor strategice de interes național sau companiilor de importanță sistemică.

CAPITOLUL 3: ROLUL STATULUI ÎN CALITATE DE PROPRIETAR

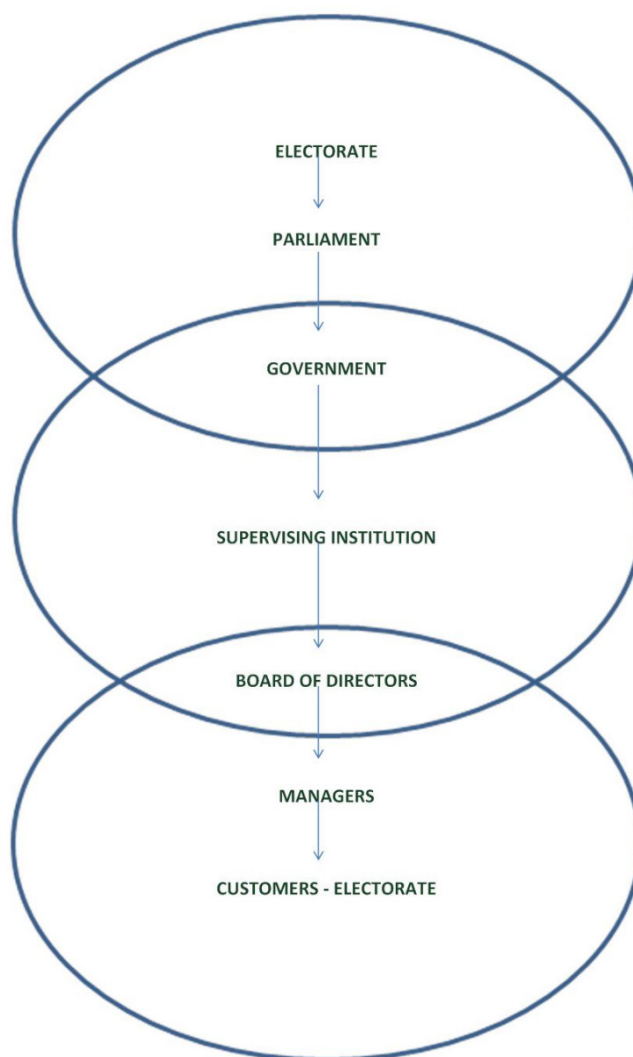
Bunele practici de consolidare a proprietății de stat

38. În ultimii ani, îmbunătățirea guvernancei corporative a ÎPS a devenit unul din principale obiective de politici în țările din întreaga lume. Gestionarea obiectivelor multiple și potențial conflictuale este una din provocările principale pentru guvernanta ÎPS. Ghidul OCDE privind guvernanta corporativă a ÎPS (2015) recomandă ca statul să acționeze ca un proprietar informat și activ, asigurând că guvernanta ÎPS este îndeplinită într-un mod transparent și responsabil, cu un nivel înalt de profesionalism și eficacitate.

39. Ghidul OCDE pentru guvernanta ÎPS stabilește ținte ambițioase pentru rolul statului ca proprietar și recomandă stabilirea unor măsuri instituționale corespunzătoare, care să permită practici de proprietate responsabile. Acestea includ standardizarea formelor juridice ale ÎPS și autonomia lor operațională, independența consiliilor de administrație, centralizarea funcțiilor de proprietate (sau cel puțin măsuri corespunzătoare de coordonare) și responsabilizarea lor față de alte organe publice relevante, acționând ca un proprietar informat și activ. Sistemul de guvernanta al unei ÎPS poate fi ilustrat în Figura 5. Fiecare nivel este responsabil de nivelul de sus, în diferite modalități, și fiecare este expus remunerărilor și sancțiunilor (politice și contractuale), în dependență de performanța nivelului de mai jos, asupra căruia exercită control sau monitorizare. Corespunzător, fiecare nivel este puternic motivat să exercite o supraveghere riguroasă asupra nivelului de mai jos. Cercul de mai sus include actorii politici – electoratul, parlamentul, guvernul – care sunt legați unul de altul prin responsabilitate politică. În special, guvernul este responsabil atât în fața parlamentului cât și în fața electoratului pe baza politicii de proprietate și performanța generală a ÎPS. Cercul mediu ar include actorii implicați în procesul decizional care influențează performanța ÎPS: guvernul, care determină politica generală de proprietate; consiliile de administrație a ÎPS, care transpun astfel de politici în instrucțiuni pentru managerii lor; și entitatea de supraveghere, care monitorizează interfața între astfel de instrucțiuni și politica de proprietate și performanța ÎPS. Cercul de mai jos include mai multe părți interesate: consilii de administrație, manageri și consumatori. Fiecare este responsabil unul față de altul în baza normelor legii cu privire la societățile comerciale și dreptului contractelor. Entitatea de supraveghere este o verigă importantă (care ar putea fi, de asemenea, numită entitate proprietară, care face legătura între cercul politic și cercul ÎPS. Funcția sa, în esență, este de a canaliza responsabilitatea politică a guvernului (căruia îi raportează) spre ÎPS. Dacă entitatea proprietar este un supraveghetor riguros, și aplică atât sancțiuni cât și oferă stimulente, într-un mod echitabil și previzibil, atunci consiliile ÎPS sunt puternic motivate de a supraveghea conducerea societăților într-un mod riguros, iar managerii sunt de asemenea motivați puternic de a acționa în mod corespunzător, în beneficiul guvernului și, în cele din urmă, a cetățenilor. Instrucțiunile OCDE recomandă centralizarea unei astfel de entități, sau cel puțin

să se asigure un organ de coordonare. Cu alte cuvinte, dacă proprietarul este recompensat și sancționat, în funcție de performanțele ÎPS, consiliile lor de administrație vor ști că vor fi stimulați sau sancționați de entitatea de supraveghere în funcție de performanța managerilor. Acești manageri, prin urmare, vor trata responsabilitățile ce le revin cu o mai mare seriozitate, așa cum, în general, o fac managerii din companiile private.

Figura 5: Liniile de responsabilitate a ÎPS



40. Guvernanța ÎPS are o problemă specifică de separare a controlului și proprietății – proprietarii fiind cetățenii țării – însă, ea, de asemenea, se confruntă și cu provocări suplimentare inerente proprietății publice, care pot submina eficiența. Spre deosebire de o corporație din sectorul private, o ÎPS nu poate, în general, să schimbe consiliul său de administrație prin preluare sau concurs pentru împuterniciri, și cel mai important, nu poate fi declarată falimentară. Lipsa unor posibile preluări și concursuri de împuterniciri reduce motivația membrilor consiliilor de administrație și a conducerii de maximizare a valorii companiei, iar lipsa falimentului poate introduce o ușoară constrângere bugetară, care reduce

presiunea pentru a limita costurile. În consecință, lipsesc două din cele mai importante controale a unei performanței deficiente. Deși o ÎPS are o proprietate foarte difuză, întreprinderea este, în general, supusă unei supravegheri din partea organului sau organelor superioare. Acestea pot fi un minister sau mai multe ministere, entitate de supraveghere special instituită în acest scop, parlamentul, sau deseori o combinație (în ideal, o combinație bine coordonată). În situații mai grave, aceste autorități pot folosi ÎPS pentru realizarea obiectivelor politice pe termen scurt, din contul eficienței și obiectivelor politice pe termen lung; în cel mai bun caz, acestea oferă îndrumare și guvernanță eficientă.

41. Acest lanț complex principiu - agenție, prin diferite niveluri de guvernare, prezintă dificultăți care nu se regăsesc în relația mai simplă dintre consiliul de administrație și managementul unei companii și acționarii săi. ÎPS au de asemenea și o problemă înrudită, legată de agenția comună. Având în vedere faptul că fiecare parte relevantă a guvernului are obiective oarecum diferite, și respectiv, fiecare ar putea încerca să influențeze ÎPS. Chiar dacă obiectivele diferite sunt perfect legitime, impactul general al acestei lupte pentru influență reduce gradul de responsabilizare și slăbește motivația conducerii și membrilor consiliului de administrație.

42. Proprietatea statului, indiferent de formă, necesită protejarea interesului statului, în calitate de proprietar al activelor valoroase, în același timp asigurând că ÎPS ating obiectivele sale economice și de politică. Realizarea acestor două obiective necesită competențe și responsabilitate care poate fi subminată de o formă opacă, complexă de proprietate sau care conține conflicte de interes inerente. În mod evident, rolul consiliului de administrație este unul crucial: în lipsa unor presiuni externe corespunzătoare, gestionarea eficientă a unei ÎPS se bazează, aproape în exclusivitate, pe comportamentul consiliului său de administrație și pe respectarea propriilor obligații fiduciare.

Instituțiile și principalele responsabilități ale acestora

43. În Republica Moldova există două tipuri de întreprinderi în proprietatea statului, și anume întreprinderi de stat (ÎS) și societăți pe acțiuni (SA). Majoritatea sunt ÎS, care sunt integral deținute și gestionate de stat. Un grup mai mic de întreprinderi sunt SA, iar statul poate deține diferite cote de acțiuni, de la proprietate parțială la proprietate integrală.

44. Mecanismele de guvernanță a ÎPS în Republica Moldova nu sunt standardizate sau uniforme. În cazul întreprinderilor de stat, responsabilitățile de management strategic revin ministerelor de resort, consiliului de administrație și administratorului. În conformitate cu legea privind întreprinderea de stat, membrii consiliului de administrație sunt numiți de către instituția fondatoare; administratorul (directorul executiv) este numit de instituția fondatoare la propunerea consiliului de administrație. Se pare că nu există reglementări subordonate, care să ofere orientări suplimentare și în consecință, ministerele și șefii de agenții dispun de

putere discreționară semnificativă. În cazul SA, mecanismele de guvernare includ adunarea generală a acționarilor (statul numește un reprezentant al statului care să acționeze în numele său, ca proprietar), consiliul de administrație, organul executiv și comisia de cenzori. ÎPS nu sunt obligate să stabilească comitete de audit, totuși, codul de guvernare corporativă, care este obligatoriu pentru SA cu statut de EIP, recomandă crearea diferitor comitete, cum ar fi comitetul de remunerări, comitetul de gestionare a riscurilor, etc.

45. Pe lângă exercitarea dreptului de proprietate în SA prin reprezentanții statului sau în calitate de instituție fondatoare a ÎS, APP și Ministerul Finanțelor exercită anumite funcții de monitorizare în numele statului. Din 2007, APP funcționează ca autoritate a administrației publice centrale de resort, pe lângă Ministerul Economiei⁶¹. În conformitate cu regulamentul APP, aprobat prin Hotărârea de Guvern⁶², APP este responsabilă de executarea politiei de stat în domeniul gestionării și privatizării proprietății publice și de exercitarea dreptului de proprietate, inclusiv analiza situațiilor financiare și evaluarea performanței ÎPS. APP monitorizează SA, în care statul deține peste 25 % din acțiuni, prin elaborarea de rapoarte anuale și analize financiare. SA în care statul deține pachetul majoritar și ÎS sunt monitorizate de către Direcția monitoring și analiză financiară a Ministerului Finanțelor.

46. Există o fragmentare a funcției de proprietar a statului și o lipsă de claritate în ceea ce privește numărul și forma ÎPS. Funcția fragmentată de proprietar este asociată cu problemele ce țin de resurse limitate și inconsecvente, și ar putea limita posibilitățile statului de a promova îndrumări și politici uniforme în astfel de domenii cum ar fi gestionarea activelor, politici privind dividendele, măsurarea performanțelor și profesionalizarea consiliilor de administrație. Din 251 de ÎS și 111 SA incluse în Registrul Patrimoniului Public pentru 2015, APP a efectuat monitorizarea financiară a 200 de ÎS și 58 SA în care statul deține peste 25% (numărul total al SA cu peste 25% de acțiuni este de 86). ÎPS⁶³ în proces de lichidare, în cadrul procesului de insolvabilitate, înregistrate peste hotare sau care nu au reușit să depună situațiile financiare la Registrul Public, nu sunt incluse în analiza financiară. Raportul Ministerului Finanțelor din 2015, totuși, constată că monitorizarea financiară este realizată pentru 189 ÎS și 41 de SA deținute majoritar (71 SA au peste 50% de acțiuni deținute de stat). APP include în raportul său pentru aceeași perioadă 200 ÎS în baza informațiilor suplimentare, recepționate direct de la aceste ÎS. Proprietatea de stat în SA, la data de 1 ianuarie 2016 este arătată în tabelul 5 de mai jos.

Tabelul 5: Proprietate de stat în SA, la data de 1 ianuarie 2016⁶⁴

	SA
Total SA în care statul deține acțiuni, dintre care	111

⁶¹ <http://www.mec.gov.md/en/content/public-property-agency>

⁶² <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=331420&lang=1>

⁶³ 45 ÎS și 28 SA, în care statul deține peste 25%.

⁶⁴ Sursa : Raportul MF privind monitorizarea financiară, 2015

	SA
100%	25
75% - 99.9%	31
50% - 74.9%	16
25% - 49.9%	14
10% - 24.9%	6
sub 10 %	19

47. Centralizarea proprietății la o singură instituție publică ar reduce duplicările, ar îmbunătăți coordonarea și ar soluționa discrepanțele și conflictele de interes inerente.

Proprietatea ÎPS în Republica Moldova nu este centralizată și nici bine coordonată. APP și Ministerul Finanțelor dublează parțial funcțiile de monitorizare financiară; în opinia autorităților, actualmente aceasta este o metodă eficientă de scrutinizare suplimentară a informațiilor financiare. De asemenea, domeniul de aplicare al proprietății ÎPS este foarte larg și reflectă atât reformele structurale foarte limitate și o administrare publică nereformată, unde statul se concentrează mai degrabă asupra controlului și comandă, decât pe formularea de politici. În consecință, fiecare minister de resort și multe agenții subordonate exercită așa numita funcție de fondator în cel puțin o ÎPS.

48. Funcțiile de luare a deciziilor și de proprietar nu sunt separate. În istoria recentă a Republicii Moldova, a existat o încercare nereușită de a concentra funcția de proprietar în APP, ulterior la începutul secolului XXI, proprietatea a revenit ministerelor de resort. Acest lucru face ca ministerele de resort să fie responsabile atât de formularea politicii sectoriale cât și de executarea de politici prin ÎPS încredințate. Ceea ce nu este comun este faptul că deseori ÎPS sunt create nu pentru a desfășura activități economice, dar în scopul realizării serviciilor publice, care, în mod normal, ar trebui să fie furnizate de agenții de stat sau parastatale, cum ar fi, de exemplu:

- Înregistrarea companiilor;
- Eliberarea de buletine, pașapoarte și permise de conducere;
- Deținerea diferitor registre și baze de date publice;
- Managementul informațional al impozitelor, vămii, sistemele IT ale Ministerului Finanțelor;
- Diferite inspecții, în special în domeniul siguranței alimentare și evaluării conformității;
- Gestionarea serviciilor de asigurare cu apă și irigație și canalizare;
- Gestionarea resurselor forestiere;

- Lucrări geologice, conservare și reabilitare a solului;
- Teatre;
- Gestionarea frecvențelor radio;
- Serviciile de cadastru.

49. Instituția Supremă de Audit în Republica Moldova, Curtea de Conturi (CC), a subliniat problema conflictelor de interes în cadrul consiliilor de administrație și a ridicat problema în audieri publice. Este o practică comună pentru o instituție (deseori un minister) de a avea atât rolul de elaborare a legilor și de proprietate. Ministerele trebuie, cumva să reconcilieze funcțiile de luare de decizii, promovarea sectorului și asigurarea unei funcționări eficiente, cu funcții de proprietate și delegarea funcționarilor publici care lucrează, în special, în direcția maximizării profitului, în calitate de membri ai consiliilor corporative ale ÎPS.

50. Până recent, CC nu a avut competențe de auditare a entităților în care statul deține mai puțin de 50% din acțiuni. Drept rezultat, CC nu a avut competențe pentru auditarea unor companii relativ mari cum ar fi Glass Container Company sau MoldovaGAZ, chiar dacă, de exemplu, cea din urmă deține monopol, furnizând gaze majorității gospodăriilor din Republica Moldova. Legea nr. 261 din 5 decembrie 2008 cu privire la Curtea de Conturi⁶⁵ a fost modificată în martie 2016, astfel încât CC în prezent dispune de competențe de a audita ÎS și SA, în cazul când statul deține 30% din acțiuni sau mai mult.⁶⁶ De obicei, instituțiile supreme de audit nu ar realiza audit financiar al ÎPS corporative, însă astfel de drept ar trebui să existe pentru efectuarea de audit specializat, la necesitate, și atunci când riscurile devin importante pentru finanțele publice.

⁶⁵ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=330168>

⁶⁶ Anterior CC a avut competențe de a audita ÎCS cu o participație deplină a statului și ÎCS (SOE) în care acțiunile statului depășeau 50%

CAPITOLUL 4: LOCUL ÎNTREPRINDERILOR ÎN PROPRIETATEA STATULUI PE PIAȚĂ

Principiile OCDE și bunele practici internaționale

51. Bunele practici internaționale și ghidul OCDE recomandă ca în scopul evitării unor distorsiuni pe piață, cadrul legal și de reglementare al ÎPS ar trebui să asigure condiții de concurență echitabilă pe piețele în care concurează ÎPS și companiile din sectorul privat. Atunci când ÎPS desfășoară activități de politici publice, dar și activități economice, acestea ar trebui să fie contabilizate separat, iar activitățile de politici publice ar trebui să fie finanțate de către stat. Moldova ar putea aspira la un astfel de cadru, care este pe deplin compatibil cu principiile OCDE privind guvernanta corporativă.

52. Urmează a fi abordate aspectele ce țin de condițiile similare pentru companiile din sectorul privat și întreprinderile în proprietatea statului. Acestea includ: (i) separarea funcției de reglementare și proprietate; (ii) despăgubirea prin procese juridice și de arbitraj ar trebui să fie similară pentru toate părțile interesate; (iii) dacă ÎPS desfășoară activități economice, dar și activități de politici publice, acestea trebuie să fie contabilizate separat, dezvăluite, iar costurile de implementare a politicilor publice ar trebui compensate în mod corespunzător; (iv) legile care reglementează activitățile economice sau fiscale ar trebui să fie similare pentru ÎPS și companiile private; (v) ÎPS ar trebui să aibă același acces la finanțare ca și companiile private, fără aplicarea unui tratament preferențial; și (vi) procedurile trebuie să fie competitive și nediscriminatorii.

53. În unele aspecte, cadrul juridic care reglementează activitatea ÎPS în Republica Moldova este compatibil cu principiile OCDE privind guvernanta corporativă, inclusiv poziția comună privind neadmiterea tratamentului preferențial pentru ÎPS. Cu toate acestea, așa cum se arată în acest capitol, există o serie de practici existente care împiedică realizarea acestui obiectiv, inclusiv absența unor autorități guvernamentale separate, responsabile de funcția de proprietate a ÎPS, ceea ce creează conflicte de interese clare, lipsa unei contabilizări separate pentru obligațiile aferente serviciilor publice și disciplina financiară și fiscală redusă.

Comportamentul ÎPS pe piață

54. Cadrul legal actual de reglementare al ÎPS nu prevede o separare generală clară între funcția de proprietate a statului și alte funcții care pot avea un efect asupra ÎPS. În legea privind administrarea și deetatzarea proprietății publice, funcția de proprietate este dispersată prin delegarea drepturilor de proprietate a statului către ministerele de resort care sunt responsabile de politici sectoriale și alte autorități. Ministerele au funcții de politici

sectoriale și au fost, de asemenea, împuternicite prin Hotărârea de Guvern⁶⁷ din 2014, cu funcția de proprietar al ÎPS. Așa cum s-a menționat în Capitolul 2, bunele practici internaționale recomandă o diferențiere vizibilă a funcțiilor de proprietar și celor de elaborare de politici și/sau de reglementare, care lipsește în Republica Moldova. În multe cazuri, ministerele care sunt responsabile de politici sectoriale și/sau reglementare exercită, de asemenea, și dreptul de proprietate asupra ÎPS care activează pe piețele relevante. De exemplu, din 1 ianuarie 2016, Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare deține 40 SA (Anexa 2), iar Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor exercită dreptul de proprietate în aviație și căi ferate prin ÎS Compania Aeriana "Air Moldova" și ÎS "Calea Ferată din Moldova". Un anumit grad de separare funcțională are loc pe piețele în care există o autoritate de reglementare sectorială independentă (analiza recentă a autorităților de reglementare din Republica Moldova, efectuată de De Vrieze și Ieseanu (2011) relevă o lipsă de consecvență și coerență în aplicarea instrumentelor de independență și responsabilizare în rândul celor zece agenții examinate), însă în mare parte, reglementarea cu impact asupra ÎPS este în continuare responsabilitatea ministerelor de resort și a instituțiilor lor subordonate.

55. Republica Moldova a aprobat reforme legislative în vederea dezvoltării unui cadru politic solid în domeniul concurenței, aliniind în continuu legislația națională la legislația și politicile UE pentru a asigura un mediu de afaceri echitabil. Noua lege cu privire la concurență⁶⁸ a fost adoptată în 2012. Constituția Republicii Moldova⁶⁹ declară piața, inițiativele economice libere și concurența loială ca fiind factorii de bază ai economiei.⁷⁰ Constituția de asemenea declară că economia țării este una de piață, de orientare socială, bazată pe proprietatea privată și pe proprietatea publică, antrenate în concurență liberă⁷¹. Pe lângă aceasta, statul trebuie să asigure „libertatea comerțului și activității de întreprinzător, protecția concurenței loiale, crearea unui cadru favorabil valorificării tuturor factorilor de producție”⁷². Hotărârea de Guvern cu privire la reglementarea monopolurilor⁷³ enumeră monopolurile de stat și naturale, precum și organele guvernamentale împuternicite cu reglementarea acestora. O altă lege recentă este legea cu privire la ajutorul de stat⁷⁴ care reglementează procedurile de autorizare, monitorizare și raportare a beneficiarilor ajutorului de stat în toate sectoarele economiei naționale, cu excepția agriculturii.

56. În pofida acestui cadru, condițiile concurențiale slabe și eficiența scăzută a politicilor în domeniul concurenței contribuie la sporirea gradului de risc operațional pentru întreprinderile din Moldova, ceea ce reflectă anumite deficiențe în guvernare. Reformele

⁶⁷ <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=353742&lang=1>

⁶⁸ <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=344792&lang=1>

⁶⁹ <http://www.presedinte.md/eng/constitution>

⁷⁰ Art. 9. Principii fundamentale privind proprietatea, para (3)

⁷¹ Art. 126, Economia, para. (1)

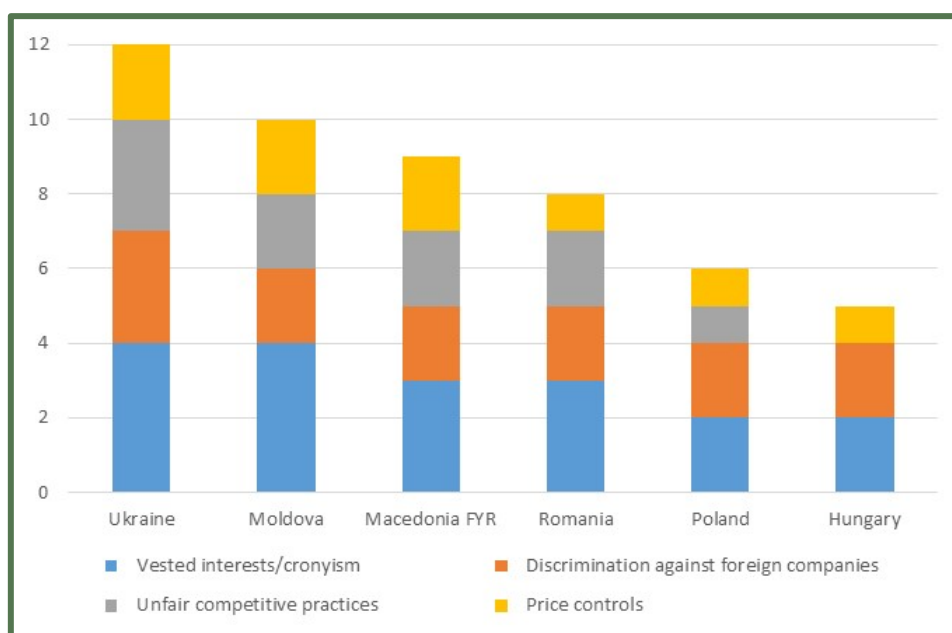
⁷² *Ibid.* para. (2), b)

⁷³ <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=296512&lang=2>

⁷⁴ <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=344389&lang=2>

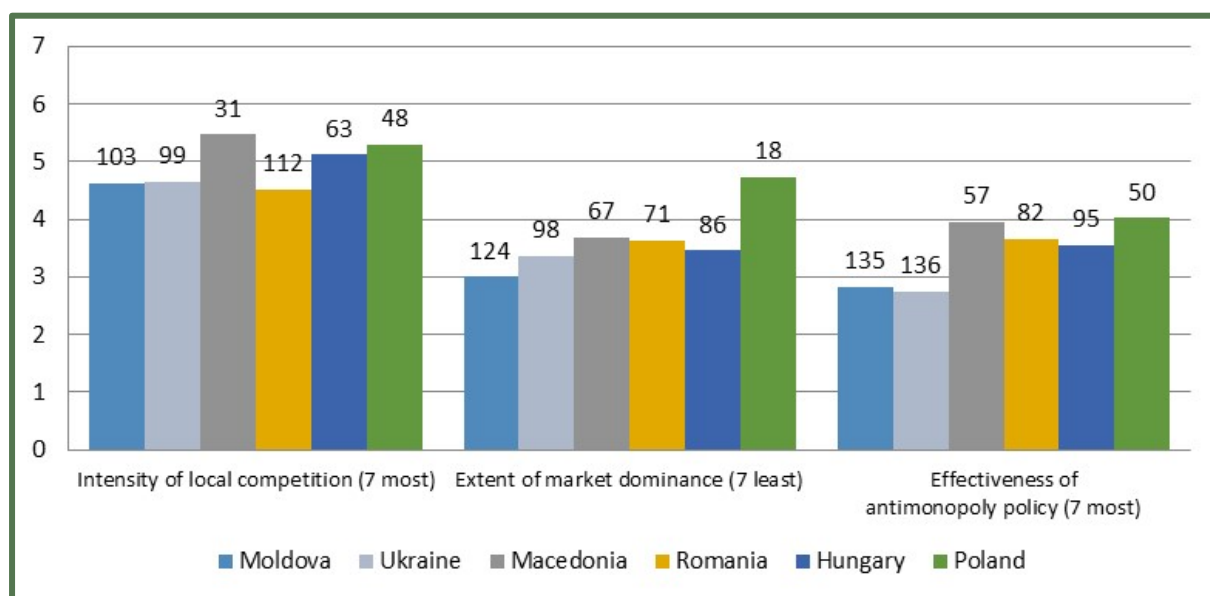
economice recente promovate de Guvern în cadrul Acordului de Asociere RM – UE au drept scop sporirea competitivității țării. Indicatorii de percepție a concurenței din Raportul privind competitivitatea globală a Forumului Economic Mondial (2015 -2016) indică o concurență puternic distorsionată în Moldova, care este unul din domeniile care necesită îmbunătățiri continue. Țara se poziționează pe locul 103 din 144 de țări pentru intensitatea concurenței locale, pe locul 124 pentru gradul de dominare a pieței și pe locul 135 pentru eficacitatea politicii antimonopol (un scor mai mare indică o performanță slabă). Percepția investitorilor din Republica Moldova este că, în comparație cu alte țări vecine, ei se confruntă cu unul din cele mai mari riscuri aferente afacerii ce ține de un mediu concurențial slab, în special cu referire la: (i) interesele particulare și discriminarea companiilor străine, ceea ce ar putea îngreuna inovația și a împiedica companiile mai eficiente să câștige cote de piață și (ii) controlul prețurilor și controlul asupra altor variabile ale pieței care limitează beneficiile care pot fi obținute de companii în cazul în care ar concura eficient. (Figurile 6 și 7).

Figura 6: Riscuri aferente afacerii legate de politicile concurențiale slabe (după componente)⁷⁵



⁷⁵ Sursa: Raportul privind competitivitatea globală al Forumului Economici Mondial (2015-16)

Figura 7: Intensitatea concurenței, dominarea pieței și eficacitatea politicii concurențiale⁷⁶



57. Consiliile de administrație ale ÎPS includ reprezentanți ai entității de supraveghere și funcționari de stat, ceea ce contravine recomandărilor din ghidul OCDE de separare între funcțiile de proprietate și de reglementare. Consiliile de administrație ale companiilor, cum ar fi ÎS Compania Aeriana "Air Moldova"⁷⁷, ÎS "Moldelectrica"⁷⁸ și SA "Moldtelecom"⁷⁹ sunt, de exemplu, prezidate de vice ministrul de resort și este alcătuit din funcționari publici (a se vedea Capitolul 10 pentru o trecere în revistă a structurii și componenței consiliilor de administrație din Republica Moldova). Bunele practici internaționale indică că funcționarii publici angajați de către entitatea de supraveghere, care exercită funcții de politici sectoriale, nu pot fi membri ai consiliului de administrație al ÎPS care activează pe piața relevantă și Moldova ar putea lua în considerare adoptarea acestor practici pe termen lung.

58. Părțile interesate ale ÎPS au, în principiu, acces la aceleași procese juridice și de arbitraj, similar celor puse la dispoziție părților interesate din companiile private. Litigiile comerciale, de muncă sau alte litigii care implică ÎPS trebuie să fie soluționate prin sistemul judecătoresc și fără proceduri speciale de arbitraj. Părțile interesate ale ÎPS trebuie să fie tratate în mod imparțial și echitabil de către sistemul judiciar, așa cum o cere legislația în vigoare, cum ar fi legea cu privire la întreprinzători și întreprinderi⁸⁰, legea cu privire la întreprinderea de stat și legea cu privire la societățile pe acțiuni. Cu toate acestea, întreprinderile de stat și unele SA nu dețin dreptul de proprietate asupra unor active publice,

⁷⁶ *Ibid*

⁷⁷ <http://www.airmoldova.md/administrative-board-en/>

⁷⁸ http://www.moldelectrica.md/ru/about/admin_council

⁷⁹ <http://www.moldtelecom.md/ru/content/%D1%81%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D1%82-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F>

⁸⁰ <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=311735&lang=1>

afiate în gestiunea lor, și așa cum proprietatea din sectorul public nu poate fi înstrăinată sau să fie obiectul vânzărilor silite⁸¹, capacitatea de a plasa garanții, sau pentru creditori, de a avea acces la garanții în cazul neachitării - ar putea fi limitată în practică.

59. Nu este ușor de a menține condiții de concurență echitabile cu sectorul privat, având în vedere absența unor politici și proceduri formale de monitorizare sau calculare a costului real al obligațiilor de serviciu public (OSP) sau de evaluare a activităților ÎPS cu un explicit transfer bugetar. Nu există dovezi că ÎPS duc o evidență separată și dezvăluie veniturile și costurile asociate obiectivelor politicii comerciale și publice. Bunele practici internaționale și principiile de neutralitate concurențială indică asupra faptului că ÎPS ar trebui să fie compensate în mod corespunzător de către guvern pentru îndeplinirea obligațiilor de serviciu public, cu măsuri luate în vederea evitării atât a compensării excesive cât și a subcompensării. În plus, toate compensările ar trebui să fie făcute publice, indiferent de natura lor. În lipsa unei cuantificări clare a costului obiectivelor necomerciale ale ÎPS, este dificil de a evalua dacă ineficiența activității se datorează gestionării defectuoase sau poverii grele, impuse de stat.

60. Ajutorul de stat în Republica Moldova este în mare parte sub formă de sprijin financiar indirect. Legislația în domeniul ajutorului de stat, în conformitate cu normele UE cu privire la ajutorul de stat, încearcă să asigure un mediu competitiv echitabil. Legea cu privire la ajutorul de stat⁸² reglementează procedurile de autorizare, monitorizare și raportare a beneficiarilor ajutorului de stat din toate sectoarele economiei naționale, cu excepția agriculturii. Potrivit legii, Consiliul Concurenței este responsabil de prevenirea și combaterea celor mai dăunătoare practici anticoncurențiale (cum ar fi cartelurile), desfășurând activități de promovare a concurenței durabile la elaborarea reglementărilor pro-concurențiale, și de colaborare cu reglementatorii din sector. Astfel de activități promovează cultura concurențială în rândul mediului de afaceri și societății civile, asigură revizuirea ajutorului de stat în vederea minimizării ajutorului specific unei societăți și efectelor sale de denaturare și promovării cheltuielilor publice mai bune. Potrivit raportului Consiliului Concurenței⁸³, valoarea ajutorului de stat raportată a fost redusă de la 4.9 de miliarde de MDL (~313 milioane EUR; aproximativ 5.52% din PIB) în 2012 la 4.4 de miliarde de MDL (~238 milioane de EUR; aproximativ 3.96% din PIB) în 2014 (determinat prin aplicarea metodologiei Uniunii Europene pentru urmărirea măsurilor de intervenție ale statului). Finanțarea publică indirectă este cea mai răspândită formă a ajutorului de stat în Republica Moldova. Scutirile, reducerile, amânările sau eşalonările la plata impozitelor ajung la 78.93% din ajutorul de stat, în timp ce finanțarea publică directă sub formă de subvenții și alocări este de doar 16.15%, iar altele reprezintă 4.92%. Experiența Băncii Mondiale în alte țări demonstrează că reducerea accesului preferențial la finanțare publică directă și indirectă sporește orientarea comercială a ÎPS și contribuie la uniformizarea condițiilor de concurență cu concurenții din sectorul privat.

⁸¹ Legea cu privire la administrarea și deținutarea proprietății publice, art. 10. Statutul legal al proprietății publice, p. (3.b)

⁸² <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=344389&lang=1>

⁸³ Sursa: <http://www.competition.md/public/files/StateAidReportsummary79c7e.pdf>

În caseta 4 este arătat un exemplu de obiective ale politicii publice impuse de stat în calitate de acționar majoritar pentru cel mai mare combinat de panificație din Republica Moldova.

Caseta 4: Obiectivele politicii publice la SA "Franzeluța"⁸⁴

SA "Franzeluța" este cel mai mare combinat de panificație din Republica Moldova. Compania este cotate pe piața reglementată din Republica Moldova și 52.51% din acțiuni sunt deținute de stat. În total compania are 1438 de acționari. Pe lângă produsele comerciale, combinatul trebuie să producă și pâine ieftină „pâine socială”. În 2015 costul aproximativ pentru o pâine era de 5.70 MDL, în timp ce prețul de vânzare stabilit de guvern era de 1.50 MDL.

În 2014 în timpul adunării generale anuale a acționarilor SA „Franzeluța”, acționarii au discutat necesitatea reorientării producției doar spre produse de panificație și alte produse profitabile. Încă odată, acționarii minoritari și-au exprimat temerile principale privind producerea de „pâine socială” ieftină care contribuie la rezultatele negative ale activității și necesita o compensare corespunzătoare din partea guvernului, pe lângă furnizarea simbolică de făină din rezervele de stat. Informații mai detaliate disponibile publicului privind compensațiile solicitate și dacă compensarea a avut loc nu sunt disponibile.

Brutarii din sectorul privat de asemenea estimează că costul de producere a „pâinii sociale” este de trei ori mai mare decât prețul de vânzare. Brutarii privați se plâng pe faptul că dominanța și politica prețurilor combinatului de panificație SA „Franzeluța”, controlat de stat ruinează nu doar piața produselor de panificație, dar și pe SA „Franzeluța”.

61. ÎPS din Republica Moldova nu sunt formal scutite de la aplicarea legislației generale, codului și reglementărilor fiscale. ÎPS deținute integral sau majoritar de stat și în special, întreprinderile care nu au statut de EIP, în practică, totuși pot beneficia de avantajele care decurg din statutul de întreprindere cu cotă de stat. În cazul Republicii Moldova, mecanismele în general mai deficitare a guvernantei corporative care sunt aplicate în astfel de ÎPS ar putea fi o sursă de avantaje competitive. De exemplu, întreprinderile care nu au statut de EIP sunt scutite de adoptarea obligatorie a Codului de guvernanță corporativă⁸⁵. Pe de altă parte, cadrul lor legal ar putea, de asemenea, fi o sursă a dezavantajului competitiv: de exemplu, așa

⁸⁴ Sursa: Trecerea în revistă a mass media din Republica Moldova:

<http://enews.md/news/view/30485/>;

<http://www.vedomosti.md/news/knut-dlya-pryanika>;

<http://www.logos.press.md/node/39358>;

http://www.infomarket.md/ru/industry/chistaya_pribyl_ao_Franzeluta_kishinev_v_2015_g_sostavila_225 mln_leev_uvelichivshis_v_16_raza_po_sravneniyu_s_2014_godom_138 mln_leev

⁸⁵ <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=363619&lang=1>

cum este discutat în Capitolul 11, ÎPS deținute integral sau majoritar de stat au o flexibilitate limitată în ceea ce privește componența și numirea conducerii de vârf, în timp ce companiile din sectorul privat, în mod tradițional, au consilii de administrație și conducere de vârf mai eficiente.

62. ÎPS nu sunt incluse în domeniul de aplicare al noii legi cu privire la achizițiile publice⁸⁶, care prevede respectarea, standardelor minime privind nediscriminarea și transparența în cadrul procedurilor de achiziții publice. Ca și în cazul ajutorului de stat, Republica Moldova își aliniază legislația la legislația și politicile UE care impun norme standardizate, a căror scop este asigurarea condițiilor echitabile de concurență în domeniul achizițiilor publice. Noua lege a intrat în vigoare la 1 mai 2016, deci aderarea reală la principiul neutralității concurențiale trebuie să fie testată în timp. În teorie, ÎPS care acționează în calitate de eventuali furnizori pentru achiziții publice pot beneficia de scutirile prevăzute de lege, ceea ce fără îndoială ar putea pune în pericol concurența loială și procedurile de transparență. De exemplu, potrivit articolului 4.1.a, legea nu se aplică achizițiilor publice în astfel de domenii cum ar fi energia, resursele de apă, transport și servicii poștale, care sunt reglementate de acte normative. Acest lucru ar putea potențial duce la denaturări concurențiale prin protejarea monopolurilor naturale deținute de stat, dacă aceste sectoare ale economiei sunt liberalizate. Dacă contractul de achiziții publice vizat este sub valoarea limită, atunci acesta nu trebuie să treacă prin procesul standard de achiziții (articolul 2.1 – 4). Această dispoziție nu prezintă, în sine, un motiv de îngrijorare, însă o implicație ar fi că ÎPS mici, de exemplu, din sectoarele social-culturale, nu sunt obligate să anunțe licitații. Din punct de vedere istoric, practicile de achiziții ale ÎPS în Republica Moldova au fost supuse criticilor pentru încălcări și nereguli, în baza rezultatelor auditului realizat de către Curtea de Conturi și alte organe autorizate. Legea anterioară (2007) privind achizițiile publice nu obliga ÎPS, inclusiv cele care furnizează servicii de utilitate publică, să treacă prin sistemul de achiziții publice. Mai multe detalii cu privire la achizițiile publice, atunci când ÎPS achiziționează bunuri și servicii sunt descrise în Capitolul 7.

⁸⁶ <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=360122&lang=1>

CAPITOLUL 5: TRATAMENTUL ECHITABIL AL ACȚIONARILOR ȘI ALTOR INVESTITORI

Principiile OCDE și bunele practici de guvernare corporativă

63. Prezentul capitol se aplică doar întreprinderilor în proprietatea statului în formă de societăți pe acțiuni și nu întreprinderilor deținute integral de stat. Întreprinderile în proprietatea statului care sunt înregistrate ca întreprinderi de stat (ÎS) prin lege nu pot include investitori privați⁸⁷.

64. Ghidul OCDE recomandă un tratament echitabil al tuturor acționarilor sau altor investitori nestatali. Acest lucru include, dar nu se limitează la următoarele: (i) tratamentul acționarilor în mod egal și în condiții de transparență totală; (ii) coduri de guvernare corporativă ar trebui adoptate pentru companiile cotate și, după caz, pentru companiile necotate; (iii) tratament echitabil al acționarilor privați, dacă ÎPS urmăresc obiective de politici publice sau în cazul societăților mixte.

65. Evaluările guvernării corporative, realizate de Banca Mondială în mai multe țări indică asupra faptului că statul, precum și acționarii minoritari, beneficiază de pe urma recunoașterii drepturilor tuturor acționarilor și promovării unui tratament echitabil. Reputația statului ca proprietar este un factor important, luat în considerare de investitori privați naționali și internaționali la evaluarea afacerii. Mai mult ca atât, fiind ca un control asupra cererilor costisitoare sau nejustificate din partea entității de supraveghere sau unui alt organ guvernamental, tratamentul echitabil al acționarilor poate, de asemenea, îmbunătăți performanța ÎPS⁸⁸. Factorii de decizie și ÎPS ar putea folosi G20/Principiile OCDE pentru guvernare corporativă ca un punct de referință în acest domeniu.

Drepturile acționarilor și matricea de progres

66. Matricea de progres prezintă principalele etape în asigurarea drepturilor acționarilor pe baza studiilor internaționale anterior realizate de IFC – Banca Mondială în acest domeniu și o analiză a cadrului legal care reglementează ÎPS în Republica Moldova (Tabelul 6). Cazul Republicii Moldova ar trebui interpretat cu precauție, deoarece acesta prezintă doar o revizuire *de jure* la nivel înalt al cadrului, în timp ce aderarea și respectarea *de facto* a cadrului chiar de către stat este redusă. Această matrice de progres prezintă succint cele patru niveluri și principalele etape în asigurarea drepturilor acționarilor.

⁸⁷ Art. 1.1, <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=311598&lang=1>

⁸⁸ Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Toolkit, World Bank, 2014

Tabelul 6: Matricea de progres a IFC–Băncii Mondiale pentru drepturile acționarilor la întreprinderile în proprietatea statului și cadrul legal care reglementează ÎPS în Republica Moldova⁸⁹

Descriere	Moldova: <i>De jure</i>
Nivelul 1: Practici de guvernanță corporativă acceptabile	
Cadrul legal al companiei tratează toți acționarii de aceeași clasă în mod egal în ceea ce privește drepturile la vot, drepturile de subscriere și drepturile de transfer.	☒ Art. 14-15, 24-29
Acționarii participă în adunările acționarilor și primesc dividende.	☒ Art. 25.1.a și d
Schimbarea statutului SA necesită o aprobare a majorității.	☒ Art. 50.3.a, 61.2
Nivelul 2: Pași adiționali în vederea asigurării unei guvernanțe corporative bune	
Acționarii sunt asigurați cu informații corecte și în timp util cu privire la numărul de acțiuni de toate clasele deținute de stat și alți acționari majoritari.	☒ Art. 56.2.a
ÎPS încurajează acționarii minoritari să participe la adunarea acționarilor.	☒ Art. 55
Acționarii minoritari pot desemna membrii consiliului de administrație.	☒ Art. 26.1, 52.1, 52.5
Nivelul 3: Contribuție majoră la îmbunătățirea guvernanței corporative la nivel național	
Drepturile acționarilor sunt protejate în timpul emisiilor de noi acțiuni și schimbărilor în control, inclusiv privatizările și renaționalizarea.	☒ Art. 20.6, 21.1, 31.1 ⁹⁰ Art. 1.4, 25.15, 27, 44, 79, 84
Acționarilor li se oferă detalii cu privire la drepturile speciale pe care le deține statul în ÎPS (acțiuni de aur) și controlul prin entitățile aferente guvernului.	☒ Art. 56.2.a
Normele privind tranzacțiile între părțile afiliate abordează tranzacțiile cu guvernul și alte ÎPS și prevăd recuzarea acționarilor interesați.	☒ Art. 86.1, 50.3.f

⁸⁹ Sursa: Adaptat după Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Toolkit, World Bank, 2014 și aplicabil legislației din Republica Moldova

⁹⁰ <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=344790&lang=1>

Descriere	Moldova: <i>De jure</i>
Reprezentarea efectivă în consiliul de administrație a acționarilor minoritari este asigurată prin vot cumulativ sau mecanisme similare.	☒ Art. 66.2 ⁹¹
Acționarii minoritari pot pune întrebări în timpul adunării acționarilor și influența agenda adunării.	☒ Art. 25.1.a, 52.1
Toți deținătorii de titluri de creanță sunt tratați în mod egal din punct de vedere a dezvăluirii de informații (dezvăluire obiectivă).	☒ Art. 25.1.b-c.
Nivelul 4: Conducerea	
Statul nu are drepturi speciale în companie (acțiuni de aur) în afară de proprietate.	☒
Aprobarea cu voturi majoritare este cerută pentru tranzacții de proporții și extraordinare.	☒ Art. 50.3.f
Istoria ÎPS privind tratamentul echitabil al acționarilor arată o conformare, în concordanță cu așteptările pieței internaționale.	☒

67. Cadrul legal care reglementează ÎPS din Republica Moldova conține elementele cheie ale drepturilor acționarilor, începând cu nivelul de bază până la nivelul cel mai înalt al bunei practici. Nivelul de bază pornește de la tratamentul egal al tuturor acționarilor din aceeași clasă cu privire la drepturile de vot, drepturile de subscriere și drepturile de transfer. În același timp, cel mai înalt nivel include astfel de elemente cheie cum ar fi aprobarea supermajoritară obligatorie a tranzacțiilor de proporții, extraordinare.

68. În ceea ce privește cadrul legal general care reglementează drepturile acționarului, ÎPS corporatizate integral fac obiectul dispozițiilor relevante ale legii cu privire la societățile pe acțiuni⁹². Articolele 14 și 15 definesc acțiunile ordinare și preferențiale, clasele lor precum și prevede că o acțiune ordinară poate fi de doar o singură clasă, în timp ce acțiunea preferențială poate avea clase diferite. Legea garantează anumite drepturi tuturor acționarilor, inclusiv dreptul: la alegere și de a fi ales în organul de conducere; să participe și să voteze în timpul adunărilor generale ale acționarilor, să primească o cotă-parte din dividende (art. 24-29). Modificarea statutului SA ține de competența exclusivă a adunării generale a acționarilor, pentru care este nevoie de două treimi din voturile reprezentate la adunare, pentru a fi aprobată (articolul 50.3.a și 61.2). Pe lângă aceasta, în articolul 50.3.f se stipulează protecția acționarilor minoritari prin obligativitatea aprobării majoritare pentru tranzacțiile de proporții, extraordinare.

⁹¹ Doar pentru SA cu peste 100 de acționari

⁹² <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=326515&lang=1>

69. Istoricul tratamentului echitabil al acționarilor SA din Republica Moldova nu este în conformitate cu buna practică internațională și așteptările pieței. Deși *de jure* acționarii minoritari se bucură de aceleași drepturi și sunt tratați în mod egal, *de facto* chiar și dreptul elementar de primire a dividendelor poate fi încălcat. Cu titlu de exemplu, în 2014, în timpul adunării generale a acționarilor S.A. "Franzeluta"⁹³ statul, în calitate de acționar majoritar a votat împotriva plății retroactive a dividendelor pentru anii financiari 2008 și 2009. Decizia de pe ordinea de zi, care a fost inițiată de investitorii minoritari a fost blocată de stat. Adunările generale anuale ale acționarilor în 2009 și 2010 au luat decizii de reinvestire a tuturor profiturilor în companie. Cu toate acestea, autoritățile fiscale au considerat această reinvestire drept încălcare și au reținut suma egală cu cota parte pe care statul ar fi primit-o, dacă dividendele ar fi plătite la rata anunțată de plată de 30%. Pe lângă aceasta, autoritățile fiscale au aplicat și o amendă pentru „întârzieri la plata dividendelor”. Statul a obținut 9 milioane de lei, în timp ce acționarii minoritari nu au primit dividende pentru anii financiari 2008 și 2009⁹⁴.

Dreptul la informații și transparență

70. Acționarii se bucură de acces egal la anumite informații prin legea cu privire la societățile pe acțiuni. Articolul 56.2.a oferă acționarilor dreptul explicit de a primi un pachet informativ, care conține materialele adunării generale ale acționarilor, inclusiv lista tuturor acționarilor, înainte de adunare (nu mai târziu de 30 de zile înainte de adunarea ordinară a acționarilor și 15 zile înainte de adunările extraordinare). Cu toate acestea, spre deosebire de bunele practici de transparență și acces la informație, legea nu prevede drepturile acționarilor de a adresa cereri în scris companiei și primi răspunsuri.

71. Legea cu privire la societățile pe acțiuni nu asigură pe deplin dezvăluirea concomitentă a informației către toți acționarii, acționarii majoritari având acces privilegiat la informațiile care nu sunt disponibile acționarilor minoritari. Ministerele de resort și alte autorități de stat⁹⁵ antrenate în monitorizarea ÎPS pot, efectiv, accesa în mod legal informații aferente companiei care nu sunt concomitent disponibile investitorilor minoritari. Acest decalaj în guvernanta corporativă de asemenea afectează acționarii minoritari, deoarece, fără îndoială, extinde domeniul de implicare a statului în gestionarea de zi cu zi a ÎPS și crește riscul unei folosiri privilegiate de către stat a informației corporative.

72. Statul, în calitate de acționar majoritar are, fără îndoială, acces la informații corporative care nu sunt disponibile altor acționari datorită reprezentării sale în consiliul de administrație al societății. Acționarii minoritari pot desemna membri ai consiliului de administrație, dacă individual sau în comun dețin cel puțin 5 la sută din acțiunile cu drept de

⁹³ cotate pe o piață reglementată și 52.507% deținute de stat

⁹⁴ <http://www.logos.press.md/node/39358>

⁹⁵ Cum ar fi APP și MinFin care ambele realizează monitorizarea financiară

vot (articolele 26.1, 52.1, și 52.5). Cu toate acestea, o trecere în revistă a componenței consiliului de administrație pe un eșantion de societăți pe acțiuni care nu sunt deținute integral de stat indică că acționarii minoritari ai acestor societăți au puțin de spus în ceea ce privește numirea membrilor consiliilor de administrație, și toți membrii consiliilor de administrație fie reprezintă doar acționarul de stat sau împart consiliul cu acționarul care deține pachetul de control în cazul SA parțial deținute de stat. Ca un exemplu, cei cinci membri ai consiliului de administrație al S.A. „Metalferos” sunt funcționari publici, reprezentând statul cu o participație de 78.28% din companie, în timp ce acționarii privați deși dețin împreună 21.72% din acțiunile societății nu sunt reprezentați în consiliu. Având în vedere faptul că consiliul este compus din reprezentanții acționarilor de stat, statul, în calitate de deținător al pachetului de control fără îndoială are acces la informațiile discutate de consiliu, care nu sunt disponibile acționarilor minoritari. Potrivit legii cu privire la SA, consiliul de administrație trebuie să acționeze doar în interesul acționarilor (articolul 65.1). Bunele practici dictează că membrii consiliului trebuie să acționeze în interesul societății și a tuturor acționarilor săi. Funcționarii publicii din consiliu pot, prin urmare, în mod teoretic, să beneficieze de stimulentele care ar putea intra în conflict cu interesele acționarilor minoritari. Această practică nu menține încrederea investitorilor minoritari și nu susține valoarea companiei și accesul acesteia la capital.

73. Protecția insuficientă a acționarilor minoritari ai societăților pe acțiuni, în care statul deține cotă parte ridică semne de întrebare cu privire la aplicarea uniformă a bunelor practici și așteptările pieței. Puținele din principalele societăți pe acțiuni din Republica Moldova au interese minoritare, însă există și exemple de SA în care statul deține cotă parte relativ semnificative cu investiții private⁹⁶. Republica Moldova obține un scor relativ înalt pe indicatorul protecția investitorilor minoritari⁹⁷, însă acesta acoperă doar societățile cotate la bursă, nu și ÎPS. Interesele acționarilor minoritari, în prezent, au o reprezentare foarte limitată în consiliile de administrație ale societăților pe acțiuni în care statul deține cotă parte, și deseori, deciziile sunt luate fără a ține cont de interesele lor. De asemenea, acționarii minoritari nu au acces la informațiile puse la dispoziția autorităților de stat. O politică exhaustivă de protejare a unor astfel de interese va asigura investitorii existenți și îi va încuraja și mai mult. Este important atât pentru stat, ca acționar minoritar în 40 de companii, cât și pentru investitorii privați, care pot include și angajați.

74. Pentru a proteja propriile interese, guvernul Republicii Moldova ar trebui să adopte o guvernare corporativă extinsă și să promoveze reforme care au drept scop protejarea investitorilor. Deficiențele în protecția acționarilor sporesc posibilitatea unui tratament abuziv al acționarilor privați și pot reduce și mai mult încrederea investitorilor. Reformele ar trebui să includă reforma cadrului legal și de reglementare, inclusiv consolidarea disciplinei de guvernare și crearea de noi instituții care să sprijine buna guvernare corporativă. Dincolo

⁹⁶ De exemplu, singura ÎCS cotată pe piața reglementată nu se află în proprietatea exclusivă a statului.

⁹⁷ www.doingbusiness.org

de îmbunătățirile generale ale guvernancei corporative, întreprinderile ÎPS ar trebui să lucreze în direcția protecției drepturilor fundamentale ale acționarilor și să încurajeze participarea corespunzătoare a altor acționari la conducerea companiei.

CAPITOLUL 6: RELAȚIILE CU PĂRȚILE INTERESATE ȘI COMPORTAMENTUL RESPONSABIL ÎN AFACERI

Principiile OCDE și bunele practici de guvernare corporativă

75. Bunele practici de guvernare corporativă sunt atinse prin practici și angajamente mai largi, sisteme de control intern efective, dezvăluiri transparente și relații bine definite cu părțile interesate. Elaborarea unor cadre corespunzătoare de guvernare corporativă poate fi o provocare, iar implementarea acestora poate fi dificilă și complexă.

76. Relații oficiale și transparente cu părțile interesate sunt cruciale pentru edificarea unei entități financiar sustenabile. Un cadru clar de repartizare a drepturilor și obligațiilor între principalele părți interesate, inclusiv acționari, directori și manageri, formulează norme și proceduri pentru procesul de luare a deciziilor, stabilește obiective ale entității, direcționează dezvoltarea și asigură realizarea obiectivelor de referință.

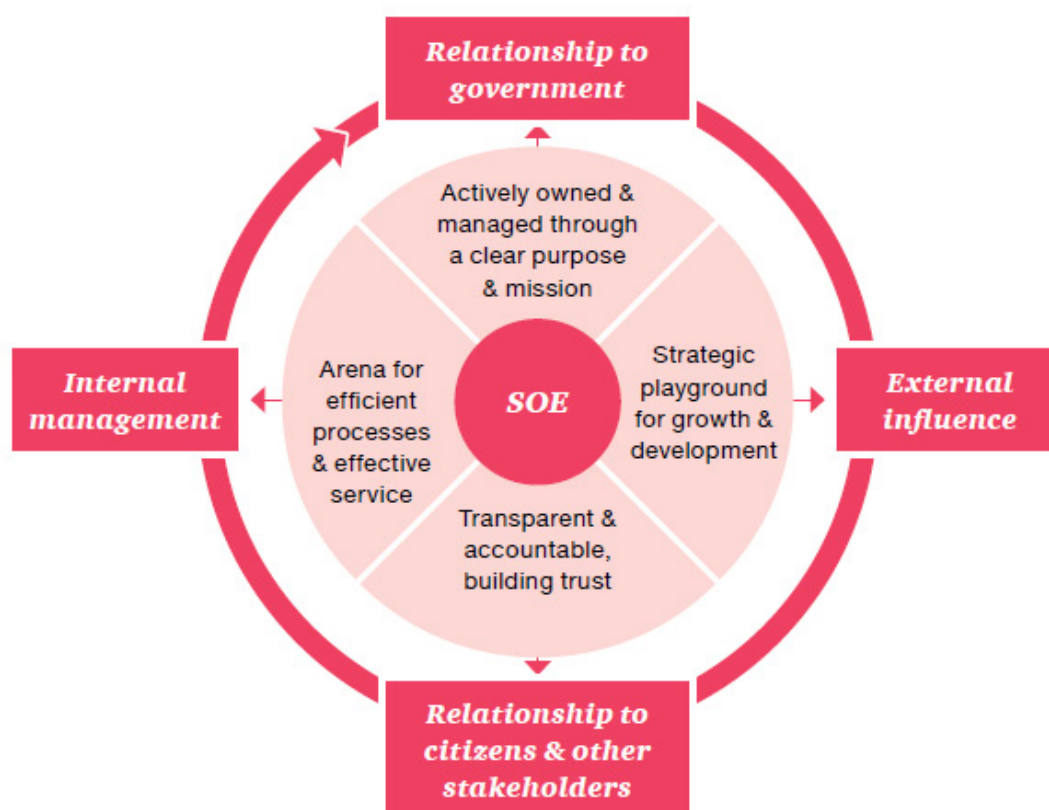
77. Claritatea în relațiile cu părțile interesate are o importanță și mai mare pentru ÎPS, deoarece aceste entități deseori furnizează servicii vitale publicului, de o importanță socială pentru economie. Bunele practici de guvernare corporativă, inclusiv Ghidul OCDE privind guvernarea corporativă a ÎPS, indică asupra necesității stabilirii unor politici clare privind procesul formal și transparent de luare a deciziilor și de comunicare în rândul părților interesate.

78. ÎPS pot beneficia de pe urma construirii unor relații puternice cu grupuri mai mari de părți interesate în scopul îmbunătățirii serviciilor furnizate, creșterii responsabilității sociale și primirii unui feedback prompt de la cetățeni. ÎPS pot juca un rol mult mai mare în comunități prin valorificarea influenței lor externe și prin co-crearea valorii cu alte părți interesate din societate pentru a fi un catalizator sau factor al schimbării spre bine, inclusiv dezvoltare legată de scopul, misiunea și obiectivele sale strategice. De exemplu, ÎPS pot avea un rol activ în dezvoltarea unor practici mai bune de guvernare corporativă, care să demonstreze o disciplină financiară mai puternică și să conducă piața prin exemplu (Figura 8).

79. Guvernul Republicii Moldova recunoaște existența deficiențelor în guvernarea corporativă a ÎPS și aplicarea deficitară a prevederilor ce țin de relațiile cu părțile interesate. GRM acceptă că politicile slabe de guvernare corporativă și o aplicare deficitară a cadrelor existente conduc la o performanță insuficientă a ÎPS și o utilizare necorespunzătoare a resurselor publice. În vederea soluționării acestor deficiențe, GRM dorește să reformeze strategia ÎPS, politica de proprietate și mecanismele de guvernare corporativă în scopul îmbunătățirii transparenței și responsabilizării ÎPS.

80. În companiile private, proprietarii, de obicei, joacă un rol important în stabilirea politicilor de guvernare corporativă. Acționarii au ca scop atragerea celor mai calificați și cu experiență oameni în consiliul de administrație, stabilirea obiectivelor companiei, monitorizarea performanței și furnizarea de capital pentru finanțarea extinderii.

Figura 8: Relațiile între principalele părți interesate din întreprinderile în proprietatea statului⁹⁸



81. Ghidul OCDE privind guvernarea corporativă a ÎPS recunoaște rolul guvernului în calitate de acționar dominant al ÎPS și riscul de control asupra anumitor decizii corporative, eventual, în detrimentul altor părți interesate. În timp ce astfel de cazuri nu pot fi evitate în totalitate, Ghidul indică că este crucial de a stabili o politică clară în acest sens. ÎPS ar trebui să respecte integral drepturile părților interesate, în conformitate cu prevederile legii, reglementările și acordurile comune. ÎPS ar trebui să se asigure că părțile interesate au acces la informații relevante, suficiente și fiabile în timp oportun și periodic pentru a putea să-și exercite drepturile lor.

82. Guvernul ar putea urmări anumite obiective prin ÎPS pe care le deține. Cu toate acestea, în cazul în care astfel de decizii nu sunt evaluate cu atenție, acestea ar putea influența negativ atât performanța întreprinderii cât și calitatea și eficacitatea obiectivelor sociale. Dacă guvernul impune anumite obiective sociale pentru o ÎPS, acestea trebuie formulate în mod

⁹⁸ Sursa: State-Owned Enterprises: Catalysts for public value creation? (PWC 2015)

explicit și cuantificate în planul strategic al întreprinderii, cu indicarea surselor de finanțare pentru acoperirea acestor costuri (adică, capitalul întreprinderii sau bugetul de stat). O astfel de transparență ar permite statului să observe performanța reală a ÎPS, din punct de vedere al eficienței întreprinderii, precum și să monitorizeze realizarea obiectivelor sociale.

83. Conflictul de interese la nivel instituțional ar putea fi soluționat prin clarificarea rolurilor și stabilirea limitelor în luarea de decizii, pentru fiecare grup de acționari, precum și prin aplicarea acestor norme în practică. În conformitate cu bunele practici internaționale și recomandările OCDE, intervenția entității de supraveghere a ÎPS ar trebui să fie limitată la aprobarea planurilor strategice și rapoartelor anuale ale ÎPS și numirea, pe bază de concurs, a membrilor consiliului, ceea ce deseori nu este și cazul Republicii Moldova. Orice deviere de la normele stabilite ar trebui să fie evitate. În cazul în care acest lucru nu este posibil, astfel de intervenții trebuie să fie făcute publice și accesibile tuturor părților interesate.

Relațiile cu părțile interesate

84. Conflicte de interes personal sunt, într-o oarecare măsură, soluționate în Republica Moldova prin legea cu privire la conflictul de interese⁹⁹ și legea cu privire la societățile pe acțiuni. Aceste legi definesc conflictul de interese și prevăd un nivel de responsabilizare pentru încălcarea legislației. Este, totuși, dificil de a defini urmărirea intereselor personale în detrimentul societății, dar și mai greu este de a cuantifica efectele. Lipsa unor mecanisme de control de bază (de exemplu, actualizarea periodică a declarațiilor personale), investigațiile publice și rezultatele unor astfel de cazuri duc la percepția că ÎPS sunt gestionate de administratori ineficienți, care își exercită propriile interese, în detrimentul intereselor companiei și activelor statului. Absența unor mecanisme clare de control și segregare a responsabilităților vor spori și mai mult autonomia administratorilor ÎPS. Cadrul legal existent, deși abordează conflictele de interese în tranzacțiile specifice și restricțiile, nu impune restricții asupra conflictului de interese membrilor consiliului de administrație al ÎPS cu funcții de reglementare a sectorului în care își desfășoară activitatea entitatea supravegheată. Acești membri ai consiliului nu ar trebui să participe în luarea deciziilor de reglementare care vizează ÎPS și nici să aibă obligații sau restricții specifice care să-i împiedice să acționeze în interesul societății (nici un conflict de interese inherent sau perceput). Se pare că nu există un cod de etică pentru membri entității de supraveghere a ÎPS și alți funcționari de stat - membri ai consiliului de administrație al ÎPS, care ar stipula modul în care informația este transmisă de la membrii consiliului de administrație statului (inclusiv conflictul de interese) și modul de gestionare a acesteia.

85. Participarea angajaților în consiliile de administrație a ÎS în Republica Moldova este obligatorie, iar participarea angajaților în consiliile societăților pe acțiuni în care statul

⁹⁹ <http://lex.justice.md/md/%20327989/>

deține cotă parte este încurajată, dar nu și obligatorie. În conformitate cu Ghidul OCDE, în cazul când reprezentarea angajaților în consiliul de administrație este obligatorie, ar trebui dezvoltate mecanisme care să garanteze că această reprezentare este exercitată în mod eficient și contribuie la îmbunătățirea capacităților consiliului, informare și independență. Exemple de mecanisme de participare a angajaților includ reprezentanți ai angajaților în consiliile de administrație și procesele de guvernanță, cum ar fi reprezentanța sindicatelor și consiliilor de lucru care iau în considerare opiniile angajaților în anumite decizii cheie. (a se vedea caseta 5).

Caseta 5: Reprezentarea angajaților în consiliile de administrație ale ÎPS în țările OCDE¹⁰⁰

În țările OCDE, precum și multe alte țări, angajații sunt reprezentați în consiliile de administrație ale ÎPS pentru a aduce experiența lor și să se asigure că preocupările lor, în calitate de părți interesate cheie, sunt luate în considerare. Reprezentarea angajaților permite ca problemele sociale și cele legate de angajare să fie auzite și pot constitui o sursă primară de informare care este independentă de conducerea de vârf. În unele țări, lipsa implicării angajaților în deciziile consiliului de administrație a dus la tensiuni, în cazul când deciziile erau aplicate la locul de muncă.

În multe cazuri, prezența reprezentanților angajaților în consiliile de administrație ale ÎPS derivă din practica corporativă obișnuită din țările vizate, cum ar fi Austria, Republica Cehă, Danemarca, Finlanda, Germania și Norvegia. În alte cazuri, reprezentarea angajaților este impusă de statutul juridic, ca în Franța, Grecia, Israel, Slovenia, Spania, Suedia și Elveția. În alte cazuri, legislația ÎPS prevede includerea acestora în consiliile de administrație. În alte țări cum ar fi Chile, reprezentarea angajaților în puținele consilii ale corporațiilor statutare se bazează pe propriile statute ale ÎPS. În țările nemembre ale OCDE, reprezentarea angajaților în consilii este în China și Egipt, de exemplu.

Deși reprezentarea angajaților este un lucru obișnuit în aceste țări, practicile diferă într-o oarecare măsură. De exemplu, în ambele țări, Israel și Slovenia, reprezentanții angajaților au aceleași obligații și responsabilități ca oricare alt membru al consiliului. Cu toate acestea, în Israel, există mecanisme mai puternice de asigurare a desemnării celor mai potrivite persoane; angajații aleg mai mulți candidați dintre care proprietarul selectează doi. În Slovenia, o treime din consiliul de supraveghere este desemnat direct de consiliile de lucru ale ÎPS.

În general, cele mai multe țări raportează că reprezentarea angajaților în consiliile de administrație contribuie la îmbunătățirea performanței companiei. Totuși, este nevoie de o abordare prudentă, pentru a se asigura că reprezentanții angajaților sunt suficient de bine

¹⁰⁰ Sursa: OCDE 2013.

calificați pentru a juca același rol ca și alți directori și a evita „capturarea” lor de către interesele părților interesate.

Reprezentanții angajaților ar trebui selectați în baza unor procese transparente și democratice, cu implicarea tuturor angajaților companiei. Calitățile, cum ar fi competența și independența, ar trebui luate în considerare.

Gestionarea forței de muncă

86. În ceea ce privește gestionarea forței de muncă, ÎPS din întreaga lume aplică o multitudine de reglementări în domeniul muncii. Unele țări aplică integral reglementările aplicabile funcției publice, în timp ce alte țări, pentru gestionarea relațiilor de angajare în ÎPS, aplică legislația muncii generală, care guvernează relațiile de muncă în sectorul privat. Regimul mixt poate combina anumite aspecte ale ambelor reglementări. Tendința globală este că odată cu privatizarea și corporatizarea ÎPS, legislația muncii, de obicei se alienează la regimul general al dreptului muncii. Deseori, schimbarea este una graduală, pe perioade, pentru a facilita și ușura tranziția, după cum a fost demonstrat de exemplul Noii Zeelande (a se vedea caseta 6).

Caseta 6: Căile Ferate din Noua Zeelandă: de la funcționari publici la angajați privați¹⁰¹

Statutul lucrătorilor din sectorul feroviar din Noua Zeelandă a fost schimbat de mai multe ori în trecutul recent. În 1982, New Zealand Rail a fost transformat în întreprindere departamentală în care lucrătorii aveau statut de funcționari publici în cadrul corporației constituite prin lege (New Zealand Rail Corporation sau NZRC) în care lucrătorii erau funcționari publici. În 1990, entitatea a trecut de la corporație constituită prin lege la o companie publică cu răspundere limitată, angajații continuând să fie funcționari publici. În cele din urmă, în 1993 acțiunile New Zealand Rail Ltd. au fost vândute sectorului privat. Statutul angajaților a fost schimbat de la angajați ai sectorului public în angajați ai sectorului privat. De asemenea au fost operate modificări în contractele de muncă. Până în 1986, angajații NZRC au lucrat în baza condițiilor de angajare pentru funcționarii public la nivel central. În 1987 NZRC a căzut sub incidența legii aplicabile ÎPS, și drept rezultat a devenit, în mod independent, responsabilă de negocierea propriilor contracte de muncă.

Au urmat schimbări majore:

- Simplificarea contractului colectiv de muncă cu guvernul și eliminarea distincțiilor artificiale între categoriile de muncă.

¹⁰¹ Sursa: Banca Mondială, 2004.

- Eliminarea vechimii în muncă la stat și sistemului de contestare pentru procesul de numiri și promovări.
- Eliminarea conducerii superioare din contractele colective de muncă la contracte individuale, cu măsuri de stimulare a performanței.
- Simplificarea structurii de alocații și sporuri salariale de bază pentru a absorbi o parte a alocațiilor precum și introducerea de compensări bazate pe stimulente pentru majoritatea funcționarilor.

Cu toate acestea, contractul a păstrat încă multe aspecte ale modelului aplicabil sectorului public în ceea ce privește orele de muncă, plata orelor suplimentare și plata penalităților. După privatizarea din 1993, o companie privată totuși a reușit să facă modificări suplimentare în contractul de muncă: (1) au fost introduse ore de muncă mai flexibile, inclusiv orele suplimentare după 80 de ore după fiecare cincisprezece zile în loc de după opt ore pe zi; (2) au fost impuse mai puține penalități pentru munca în afara celor opt ore convenționale de muncă pe zi, de luni până vineri; (3) a fost realizată o schimbare de la un contract colectiv la cinci contracte, și (4) nu au fost permise plăți de penalizare pentru munca la sfârșit de săptămână sau în noapte pentru noii angajați.

O plată forfetară a fost, de asemenea făcută celor lucrători care au avut de pierdut de la schimbările aferente orelor suplimentare, penalităților și plății alocațiilor.

87. ÎPS se confruntă cu o serie de restricții de muncă care reduc din autonomia operațională și le dezavantajează în comparație cu întreprinderile din sectorul privat. În multe, dacă nu și în majoritatea, țărilor, flexibilitatea limitată a ÎPS de a angaja persoane sau de a plăti salarii competitive restricționează abilitatea lor de atragere și reținere a talentelor, în special, pentru membrii consiliului de administrație și pozițiile de management superior. Pe lângă aceasta, angajații ÎPS sunt, deseori, protejați de demitere într-o măsură mai mare decât colegii din sectorul privat. Acest lucru, deseori, duce la un număr excedentar de personal și productivitate redusă a muncii.

88. În Republica Moldova, angajaților ÎPS li se aplică legislația muncii. Din punct de vedere tehnic, ÎPS au posibilitatea să gestioneze forța de muncă și să asigure că nivelurile de productivitate sunt menținute la un nivel optim cu un număr suficient de angajați. Însă în practică, ÎPS rar întreprind măsuri din cauza unor considerațiuni de natură etică și publicitate negativă a concedierilor masive. Întreprinderile de stat aplică hotărârea guvernului nr. 743 din 11.06.2002 cu privire la salarizarea angajaților din unitățile cu autonomie financiară¹⁰², care stabilește anumite limite și cerințe pentru nivelurile de salarizare și stimulare a angajaților și administratorilor.

¹⁰² <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=296738>

89. ÎPS și membrii consiliilor de administrație ar trebui să dețină o autoritate prescrisă de determinare și decidere a numărului optim de angajați și nivelurile de productivitate.

Pentru a maximiza rezultatele și a atrage angajați calificați, este nevoie de a face o comparație exactă între ÎPS și companiile din sectorul privat pentru a determina competitivitatea pachetelor compensatorii, inclusiv luarea în considerare a beneficiilor și recompenselor nesalariale, cum ar fi o mai mare siguranță la serviciu și pensii mai generoase.

Tratament echitabil în cazul falimentului sau insolvenței

90. În mai multe jurisdicții, ÎPS deseori se bucură de un tratament preferențial în cadrul procedurilor de faliment. Unele țări includ prevederi privind falimentul în legislația cu privire la ÎPS sau pot scuti ÎPS de la normele generale de insolvență, oferindu-le un avantaj în comparație cu companiile private. Și mai mult, în special în OCDE, ÎPS au devenit subiect al legilor generale de insolvență. În același timp, ÎPS ar putea să nu fie supuse aplicării procedurilor de insolvență și faliment, însă au sisteme specifice, cum ar fi protejarea împotriva creditorilor activelor ÎPS folosite pentru consolidarea serviciului public. Standardul internațional cu privire la insolvență, inclus în Principiile Băncii Mondiale pentru o Insolvență Eficientă și Regimurile de Creditor/Debitor¹⁰³, recomandă ca întreprinderile în proprietatea statului să fie supuse legislației generale de insolvență. De asemenea, se recomandă ca excepțiile de la această regulă generală să fie clar stipulate în legislație.

91. Legislația Republicii Moldova prevede aplicarea legii generale cu privire la insolvență¹⁰⁴ nr. 149 din 29.06.2016 tuturor entităților, inclusiv ÎPS. Noul proiect de lege cu privire la întreprinderile de stat și întreprinderile municipale introduce protecția suplimentară pentru activele ÎPS care sunt bunuri de domeniu public prin menționarea că acestea nu pot fi supuse confiscării, nici chiar în caz de insolvență (articolul 3(4)). Această practică, este în general, în conformitate cu bunele practici internaționale, atâta timp cât noua lege conține criterii și instrucțiuni clare cu referire, în special, la alte legi privind insolvența. În conformitate cu legea nr. 121 cu privire la administrarea și deținerea proprietății publice, patrimoniul public primit de la stat (ca contribuție la capitalul social sau în gestiune economică) nu poate fi grevat sau supus procedurilor de insolvență (s-ar fi aplicat, de exemplu, infrastructurii căilor ferate). Proprietatea publică este gestionată de către autoritățile publice, întreprinderile de stat și doar, în cazuri special prevăzute de lege, de către entități comerciale. Hotărârea de Guvern nr. 761¹⁰⁵ cu privire la remediere, reorganizare sau lichidare a ÎPS (ÎS și alte forme legale, în care statul deține peste 50%) prevede măsuri

¹⁰³ <http://pubdocs.worldbank.org/en/919511468425523509/ICR-Principles-Insolvency-Creditor-Debtor-Regimes-2016.pdf>

¹⁰⁴ <http://lex.justice.md/md/344788/>

¹⁰⁵ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=296762>

specifice pentru insolabilitatea ÎPS, cum ar fi acordarea ajutorului de stat sau schimbarea activității întreprinderii.

Transparența strategiilor, obiectivele și raportarea de performanță ÎPS

92. Toate ÎPS ar trebui să furnizeze informații clare cu privire la strategia și activitățile întreprinderii, însă această informație este destul de limitată ca conținut în Republica Moldova. Situațiile financiare și rapoartele conducerii sunt dificil de obținut, structura consiliilor de administrație nu este dezvăluită în modul corespunzător, iar strategia ÎPS nu este făcută publică. Angajamentul față de transparență și dezvăluirea corespunzătoare vor trimite un semnal că GRM dorește cu adevărat să lucreze cu părțile interesate în vederea atingerii rezultatelor societale dorite, și va fi responsabil de partea ce-i revine în acest proces (a se vedea capitolul 7 pentru informații suplimentare).

93. Raportarea anuală a ÎPS include doar descrieri foarte limitate a diferitor obiective comerciale și necomerciale și detalii privind asistența financiară acordată de stat, dacă este cazul. Raportarea trebuie să includă estimările de costuri pentru orice activități comerciale, responsabile din punct de vedere social, întreprinse. Acest lucru permite diferitor părți interesate, inclusiv GRM să estimeze mai bine compromisurile între îndeplinirea diferitor obiective.

94. Raportare anuală a ÎPS ar trebui să conțină și indicatori cu privire la performanța recentă. Se recomandă ca toate ÎPS să întocmească situații financiare corecte, care să fie disponibile publicului. Raportarea financiară a ÎPS mari trebuie să respecte Standardele Internaționale de Raportare Financiară (IFRS). Indicatorii de performanță aferente obiectivelor ÎPS ar putea fi, de asemenea, raportate, legate de tabelul de punctaj sau principalii indicatori a performanței ÎPS. Informația limitată privind performanța ÎPS este dezvăluită în notele și anexele la situațiile financiare anuale, cu toate acestea, de obicei astfel de informații nu sunt disponibile publicului.

Comportamentul responsabil în afaceri

95. ÎPS sunt deseori printre cele mai mari entități de afaceri într-o țară, operațiunile lor au un impact asupra multor părți interesate: companiile private, guvernele, organizațiile neguvernamentale și cetățenii. Ghidul OCDE recomandă ca ÎPS să îmbrățișeze angajamentul cu toate grupurile de părți interesate, respectând standardele ridicate de comportament responsabil în afaceri, inclusiv cu privire la mediu, angajați, sănătatea publică și siguranța și drepturile omului. Actuala legislație din Republica Moldova nu cere aplicarea și/sau

dezvăluirea unor astfel de politici. Cu toate acestea, noul proiect de lege cu privire la contabilitate are drept scop transpunerea cerințelor directivei UE privind contabilitatea (2013/34/EU) cu privire la raportarea nefinanciară pentru toate entitățile relevante, inclusiv ÎPS.

96. Așteptările statului cu privire la comportamentul responsabil în afaceri al ÎPS trebuie să fie dezvăluit într-un mod clar și transparent. O modalitate de a aborda această chestiune este elaborarea unor indicatori cheie de performanță nefinanciari pentru ÎPS care să fie urmați (de asemenea, acest subiect este abordat și în Capitolul 7) și prezentarea informației cu privire la atingerea acestor indicatori. De exemplu, în Norvegia, „politica de proprietate a guvernului” conține cerințe specifice pentru ÎPS în ceea ce privește relațiile cu părțile interesate: „Statul se așteaptă ca companiile cu participația statului să mențină un dialog deschis cu cei din jur despre finanțe, responsabilitate socială și probleme de mediu și ca companiile să ia măsuri în vederea furnizării de informații cu privire la modul în care acestea abordează aceste probleme în practică și care sunt rezultatele obținute. Atât rapoartele anuale ale companiilor cât și paginile lor web sunt canale potrivite în acest context”.

97. OCDE și-a consolidat recomandările cu privire la implicarea ÎPS în finanțarea activităților politice. Ediția din 2015 a Ghidului OCDE conține o recomandare explicită de eliminare a donațiilor politice din partea ÎPS sau de folosire a ÎPS în vederea obținerii obiectivelor politice partinitoare, din cauza conflictelor de interes inerente implicate. În prezent, Codul Electoral interzice¹⁰⁶ finanțarea sau acordarea de sprijin material sub orice formă, partidelor politice, campaniilor electorale și concurenților electorali din partea ÎPS.

¹⁰⁶ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=312765>

CAPITOLUL 7: TRANSPARENȚĂ, DEZVĂLUIRE ȘI CONTROL

Principiile OCDE și bunele practici internaționale

98. Ghidul OCDE recomandă ca întreprinderile în proprietatea statului să respecte standarde înalte de transparență și să fie subiectul aceluiași standarde de contabilitate de înaltă calitate, de prezentare a informațiilor, conformitate și audit ca și companiile cotate la bursă. În țările OCDE, situațiile financiare ale întreprinderilor cu cotă de stat sunt, în majoritatea cazurilor, supuse auditului obligatoriu, efectuat de către companii de audit. În unele cazuri, auditul obligatoriu este efectuat de Instituția Supremă de Audit (ISA) a țării. Guvernele, pe lângă auditul obligatoriu, pot implementa și proceduri de control extern. Instituția supremă de audit, pe lângă efectuarea auditului situațiilor financiare, în mod normal, este abilitată de asemenea să efectueze și auditul performanței privind economia, eficiența și eficacitatea cu care o instituție, program sau activitate finanțată sau deținută de stat folosește resursele în îndeplinirea responsabilităților sale.

99. Cadrul legal care reglementează transparența și dezvăluirea informațiilor aferente ÎPS ar putea fi revizuit pentru a reflecta standardele internaționale de înaltă calitate, adoptate de mai multe țări. Fiecare țară poate alege să aplice propriile standarde adaptate de transparență, dezvăluire a informațiilor și controale pentru a reflecta nevoile locale. Cu toate acestea, acest lucru poate implica costuri semnificative la etapa de elaborare a proiectelor, actualizare ca răspuns la schimbările din mediul de afaceri, precum și la educarea celor responsabili pentru punerea în aplicare și utilizarea acestora. Cu adoptarea unor standarde internaționale nu mai este nevoie de a "reinventa roata", se reduc sau se evită multe din acele costuri și se evită situațiile când, din cauza capacității reduse la nivel local se elaborează standarde naționale de calitate relativ scăzută. În caseta 7 de mai jos sunt prezentate succint principalele standarde internaționale privind transparența, dezvăluirea informațiilor și controale care ar putea fi aplicate pentru a asigura o guvernare corespunzătoare a întreprinderilor în proprietatea statului.

Caseta 7: Principalele standardele internaționale privind transparența, dezvăluirea și controlul¹⁰⁷

Item	Standard Internațional	Organismul care stabilește standardul	Starea actuală în Moldova
Raportare financiară	Standardele Internaționale de Raportare Financiară;	Consiliul pentru Standarde	Standarde Internaționale de Raportare Financiară

¹⁰⁷ Sursă: Adaptate după World Bank (2014). Corporate governance of state-owned enterprises: A Toolkit.

Item	Standard Internațional	Organismul care stabilește standardul	Starea actuală în Moldova
	Standarde Internaționale de Raportare Financiară pentru IMM	Internaționale de Contabilitate	(IFRS) sunt obligatorii numai pentru EIP IFRS pentru IMM-uri nu sunt adoptate în Moldova
Audit intern	Standardele internaționale pentru practica profesională a auditului intern	Institutul Auditorilor Interni	Standardele Naționale de Audit Intern, aprobate de Ministerul Finanțelor ¹⁰⁸
Controlul intern și managementul riscului	Cadrul intern COSO de control integrat	Comitetul Organizațiilor Sponsorizate a Comisiei Treadway	Nu se aplică în Moldova
Auditul extern	Standardele Internaționale de Audit	Consiliul Internațional de Audit și Asigurare pentru Standarde	ISAs sunt obligatorii pentru toate auditele
	Standardele internaționale pentru instituțiile supreme de audit	Organizația Internațională a Instituțiilor Supreme de Audit	Adoptat ¹⁰⁹
Guvernare corporativă	Principiile de Guvernare corporativă Normele de guvernare corporativă a întreprinderilor cu cotă de stat	OCDE	Transpus parțial prin Codul de Guvernare Corporativă obligatoriu pentru EIP
Raportare integrată	Normele privind raportarea sustenabilității	Inițiativa de raportare globală	Nu se aplică în Moldova

¹⁰⁸ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=345412>

¹⁰⁹ <http://ccrm.md/pageview.php?l=ro&idc=33&t=/Audit/Metodologie-de-audit&>

100. Este o bună practică pentru auditorii externi să fie recomandați de către un comitet de audit independent al consiliului sau de un organ echivalent, și să fie numit fie de către acest comitet / organ sau de către acționari în mod direct (adunarea generală a acționarilor). Acest lucru asigură faptul că managementul nu este implicat în mod semnificativ în procesul de luare a deciziilor pentru numirea sau revocarea auditorilor.

Cerințele de raportare financiară

101. Cerințele de raportare financiară și de contabilitate pentru toate entitățile din Moldova, inclusiv întreprinderi în proprietatea statului, sunt reglementate în principal de Legea contabilității¹¹⁰. Legea specifică modul în care entitățile trebuie să mențină registrele lor contabile și înregistrările, standardele de raportare financiară aplicabile pentru întocmirea declarațiilor financiare, precum și acordurile de guvernare și transparență aferente.

102. Întreprinderile în proprietatea statului nu sunt clasificate ca entități de interes public și, prin urmare, sunt supuse Standardelor Naționale de Contabilitate (SNC), mai degrabă decât Standardelor Internaționale de Raportare Financiară (IFRS) care sunt mai exigente. IFRS-urile sunt obligatorii pentru EIP, definite ca "o entitate cu o importanță semnificativă pentru public datorită domeniului (tipului) său de activitate, cum ar fi: instituție financiară, fond de investiții, societate de asigurări, fond de pensii nestatal, societățile comerciale cotate la bursă în Republica Moldova ". Gradul de dezvăluire a informației cerut de SNC este mai puțin strict, în comparație cu cerințele IFRS și, de fapt, informația financiară pregătită în conformitate cu cerințele SNC tinde să fie incompletă, chiar inexactă, în unele cazuri. În timp ce SNC derivă din IFRS, există lacune semnificative, iar unele domenii nu sunt acoperite deloc (cum ar fi: fondul comercial, activele deținute pentru vânzare, beneficiile angajaților, tratamentul contabil al instrumentelor financiare derivate, precum și cerințele de consolidare). Situațiile financiare întocmite în baza SNC de întreprinderile în proprietatea statului importante, din punct de vedere al activității economice, pot să nu prezinte o imagine corectă. Toate acestea influențează nivelul de transparență al întreprinderilor în proprietatea statului și creează riscuri suplimentare cu privire la luarea unor decizii economice inadecvate. Normele OCDE și practicile bune recomandă ca întreprinderile în proprietatea statului importante ar trebui să fie obiectul unor cerințe de raportare financiară similare celor aplicabile societăților cotate la bursă. Potrivit informațiilor publicate de Bursa de Valori a Moldovei, începând cu data de 01 iulie 2016¹¹¹, combinatul de panificație SA Franzeluța (52% din acțiuni deținute de stat) este admis pe piața reglementată a Bursei de Valori a Moldovei. Prin urmare, întreprinderea este clasificată ca EIP și are obligația de a întocmi situații financiare bazate pe IFRS, dar se pare că continuă să pregătească situațiile financiare bazate pe SNC (pe site-ul companiei este publicată doar o mică parte din situațiile financiare ale

¹¹⁰ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=351443>

¹¹¹ <http://www.moldse.md/>

acestea¹¹²). Anumite întreprinderi în proprietatea statului, care nu sunt EIP întocmesc situații financiare bazate pe IFRS, la cererea investitorilor și / sau a creditorilor. Se pare că, în practica de zi de zi, contabilitatea se bazează pe scară largă pe SNC, și că situațiile financiare bazate pe IFRS pentru aceste întreprinderi în proprietatea statului sunt adesea pregătite de auditori (care, în sine, reprezintă o amenințare la adresa independenței lor), printr-un proces de conversie. Astfel de situații financiare nu sunt publicate, nu sunt prezentate la APP sau MF, și situațiile financiare auditate pe baza IFRS nu sunt puse la dispoziția publicului larg.

103. Situațiile financiare întocmite în conformitate cu SNC au probleme semnificative de conformitate și prezintă informații foarte limitate. ¹¹³ Au fost revizuite 6 situații financiare furnizate de APP. Toate situațiile financiare au fost prezentate în conformitate cu formatele SNC prescrise pentru bilanț, raportul de profit și pierderi și situația fluxurilor de numerar. Cu toate acestea, ele nu au dezvăluit în mod adecvat politicile contabile și nu au furnizat alte note explicative în conformitate cu SNC "Prezentarea situațiilor financiare" și alte standarde aplicabile. Absența unor astfel de prezentări și note explicative pot crea dificultăți în procesul de înțelegere a rezultatelor financiare și poziției unei ÎPS. În plus, echipa a ajuns la concluzia că toate situațiile financiare prezentate APP și MF prin intermediul Serviciului Situațiilor Financiare sunt pregătite în baza SNC și sunt acceptate așa cum sunt transmise; APP și / sau MF nu dispun de proceduri de verificare a standardelor aplicabile (cum ar fi SNC sau IFRS) de o anumită ÎPS în conformitate cu cerințele Legii contabilității. De asemenea, nici APP și nici Ministerul Finanțelor nu analizează minuțios situațiile financiare; de exemplu, nu există o procedură formală de urmărire și acțiuni ulterioare în cazuri când rapoartele auditorilor conțin mențiuni, deși MF solicită de la ÎPS rapoarte de audit.

104. Cerințele referitoare la situațiile financiare consolidate ale entităților corporative, inclusiv ÎPS, nu sunt clar definite în legislația în vigoare; iar situațiile financiare nu sunt puse la dispoziția publicului larg. Articolul 37 din Legea contabilității prevede ca situațiile financiare consolidate trebuie să fie întocmite în conformitate cu standardele de contabilitate. SNC în vigoare nu conțin cerințele de consolidare, și, de fapt, întreprinderile care nu au statut de EIP, inclusiv SA cu capital de stat ar putea să evite întocmirea situațiilor financiare consolidate, chiar dacă acestea au întreprinderi fiice și / sau exercită control asupra altor entități. Pe de altă parte, articolul 4 alineatul (5) din Legea contabilității spune că dacă SNC nu conțin astfel de prevederi, entitatea este încurajată să aplice cerințele IFRS în anumite circumstanțe. O astfel de abordare este ambiguă, entitățile-mamă, care nu sunt obligate prin lege să aplice IFRS, pot pur și simplu, ignora întocmirea situațiilor financiare consolidate. De exemplu, compania de transportare și aprovizionare cu gaze, SA "Moldovagaz" (cota de stat este de 35,33%) deține mai multe întreprinderi-fiice ¹¹⁴, dar situațiile financiare consolidate

¹¹² <http://www.franzeluta.info/files/raportul-anual-june-2016.pdf>

¹¹³ Această concluzie este similară concluziilor din ROSC 2013:

http://www.worldbank.org/ifa/Moldova_ROSC_AA_en.pdf;

http://www.worldbank.org/ifa/Moldova_ROSC_AA_Romania.pdf

¹¹⁴ <http://www.moldovagaz.md/menus/ro/subordinate-companies>

nu au fost publicate pe pagina companiei, precum și nu a fost posibil de a le obține sau de a găsi o confirmare a existenței lor.

105. Legea contabilității impune tuturor entităților să pregătească un raport al conducerii, inclusiv un capitol privind guvernanta corporativă pentru EIP; dar nu există cerințe legale clare pentru publicare și, chiar și atunci când sunt elaborate, astfel de rapoarte nu sunt disponibile publicului. SA în care statul deține cotă parte și care sunt cotate pe piața reglementată sunt obligate prin Legea nr.171 privind piața de capital¹¹⁵ de a publica raportul conducerii pe site-ul lor. Raportul conducerii (și raportul conducerii consolidat, acolo unde este cazul) sunt elemente importante de guvernare corporativă și raportare financiară. Ar trebui prevăzută o analiză corectă a dezvoltării activității și a poziției sale, într-un mod compatibil cu dimensiunea și complexitatea afacerii. Concluzii privind conformitatea cu cerințele legale pot fi făcute doar analizând fiecare entitate în parte, deoarece rapoartele conducerii nu sunt disponibile în mod public.

Cerințe de audit

106. Auditul anual este obligatoriu pentru principalele ÎPS, dar informația cu privire la conformare este limitată; uneori, auditul se efectuează după prezentarea situațiilor financiare anuale și întocmirea de către APP și MF a rapoartelor anuale ce includ informații financiare neauditate. Cerințele sunt stabilite prin mai multe legi. Auditul anual al situațiilor financiare este obligatoriu pentru: (1) toate EIP în conformitate cu Legea privind activitatea de audit; (2) societățile pe acțiuni, în care statul deține o cotă mai mare de 50 la suta, în conformitate cu Legea cu privire la societățile pe acțiuni; și (3) întreprinderile de stat care depășesc două din cele trei limite în doi ani consecutivi,¹¹⁶ în conformitate cu Legea cu privire la întreprinderea de stat. În conformitate cu informațiile furnizate de MF, 107 întreprinderi cu cotă de stat (41 SA și 66 ÎS) au fost obligate să efectueze auditul anual pentru anul încheiat la 31 decembrie 2015. Informații cu privire la numărul și denumirea entităților care au respectat cerințele legale până la 31 martie și / sau 30 aprilie (termenul limită pentru depunerea situațiilor financiare de către EIP și, respectiv, întreprinderile fără statut de EIP) nu au fost disponibile. În ciuda cerințelor legale, nu toate ÎPS care fac obiectul auditului obligatoriu au prezentat un raport de audit MF¹¹⁷, din următoarele motive: (i) firmele de audit nu au fost selectate / contractate din cauza lipsei de finanțare; (ii) auditul nu a fost finalizat până la data prezentării obligatorii a situațiilor financiare (o companie face referire la publicarea întârziată a Regulamentului cu privire la selectarea firmelor de audit și termenilor de referință pentru auditarea situațiilor financiare anuale ale ÎS și SA în care statul deține mai mult de 50% din acțiuni); (iii) întreprinderile în proprietatea statului nu au știut că sunt

¹¹⁵ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=344790>

¹¹⁶ Capitalul depășind 500000 MDL; total venituri depășind 10m MDL; și peste 100 de angajați.

¹¹⁷ La data de 9 iunie 2016 doar 9 ÎCS (5 ÎS și 4 SA) au prezentat o copie a raportului de audit MF

obligate să prezinte MF o copie a raportului de audit; (iv) cerințe legale ambigue în ceea ce privește depunerea situațiilor financiare auditate care permit entităților, inclusiv ÎPS, să le interpreteze în beneficiul lor (de exemplu, articolul 38 din Legea contabilității prevede ca situațiile financiare consolidate și individuale trebuie să fie depuse în timp de 90/180 zile a următorului an de raportare, dar nu spune nimic despre termenul limită de depunere a raportului de audit, în plus, articolul 8 litera (f) din Legea cu privire la întreprinderea de stat și articolul 69 alineatul (6) din Legea privind societățile pe acțiuni nu prevăd nici un termen pentru prezentarea raportului de audit.

107. Auditul obligatoriu al întreprinderilor în proprietatea statului poate fi efectuat numai de către firmele de audit selectate de către consiliul întreprinderii de stat, sau consiliul SA, în baza unor criterii prevăzute de legislația în vigoare¹¹⁸. Prețul este adesea factorul dominant de selecție finală. Legea societăților pe acțiuni și Legea privind întreprinderea de stat stabilesc două criterii principale pentru ca o firmă de audit să poată efectua un audit al ÎPS: (i) compania are cel puțin doi auditori autorizați, iar cel puțin unul dintre ei trebuie să aibă un minim de 5 ani de experiență; și (ii) compania de audit și auditorii nu au fost sancționați pentru perioada de raportare anterioară, fapt confirmat de către Consiliul de supraveghere a activității de audit. Procesul de selectare a firmei pentru efectuarea auditului unei ÎPS, precum și conținutul termenilor de referință sunt reglementate prin Hotărârea de Guvern nr. 875 din 22 decembrie 2015¹¹⁹. Selectarea firmei de audit trebuie să fie efectuată de către consiliul ÎS sau consiliul SA, într-o manieră transparentă, luând în considerare următoarele informații din oferta depusă: (i) perioada de desfășurare a auditului; (ii) termenul limită de depunere a scrisorii de recomandări responsabililor de guvernare și gestionarea; (iii) termenul limită de depunere a raportului de audit; (iv) numărul minim de auditori, care vor efectua auditul situațiilor financiare anuale; și (v) afilierea (absența) cu entitățile supuse auditului, fondatorul și / sau personalul cu funcții de răspundere, și fondatorul entității, cu excepția statului. Cu toate acestea, nu există nici o instrucțiune clară în ce măsură procesul de selecție trebuie să se bazeze pe criterii calitative și este clar că, în practică, prețul mai mic este un factor decisiv în alegerea unei firme de audit.

108. Există unele completări la cerințele legale privind raportarea periodică a auditului în cazul întreprinderilor în proprietatea statului care sunt în afara domeniului de aplicare a unui audit al situațiilor financiare, cum ar fi confirmarea de către auditori a calculelor privind indicatorii de performanță. Toate auditurile sunt efectuate pe baza Standardelor Internaționale de Audit (ISA) și Codul de etică publicat de către Consiliul pentru Standarde Internaționale de Audit și Asigurare (IAASB) din cadrul IFAC și adoptat de MF. Pe lângă raportul de audit și comunicarea cu responsabilii de guvernare și de gestionare, așa cum este prevăzut de ISA, Regulamentul nr. 875 obligă firmele de audit care efectuează auditul ÎPS să

¹¹⁸ Cea mai mare ÎCS, Moldova-Gaz, în care statul deține 35,33% din acțiuni, nu este supusă auditului statutar (conform legislației în vigoare, doar SA cu capital majoritar de stat sunt obligate să efectueze audituri statutare anuale).

¹¹⁹ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=362489>

confirme corectitudinea indicatorilor calculați de entitatea auditată pentru perioadele curentă și anterioară, de exemplu, valoarea contabilă a fiecărui grup de creanțe; suma datoriilor neperformante; valoarea costurilor îndatorării capitalizate; dividende pe acțiune, etc. Această cerință este în afara domeniului de aplicare a unui audit al situațiilor financiare. Întreprinderile în proprietatea statului ar putea, fi în schimb, obligate să includă analiza financiară și indicatorii calculați într-un capitol separat al raportului conducerii, iar auditorii ar putea fi obligați să-și exprime opinia cu privire la informațiile întocmite de entitate.

109. Performanța financiară a întreprinderilor de stat (ÎPS) și respectiv indicatorii-cheie de performanță trebuie să se bazeze pe informații financiare auditate. Informațiile conținute în rapoartele anuale elaborate de MF și APP pot fi inexacte, așa cum multe dintre situațiile financiare ale întreprinderilor de stat majore sunt incluse înainte de auditul anual. Calitatea oricărui indicator depinde de acuratețea și fiabilitatea acestuia. Deoarece majoritatea indicatorilor-cheie de performanță derivă din situațiile financiare ale întreprinderilor de stat, acestea trebuie să fie pregătite în conformitate cu standardele de raportare financiară recunoscute și să fie auditate pentru a asigura calitatea și acuratețea informațiilor. Este extrem de important pentru entitățile proprietății de stat de a se asigura că sistemul de audit pentru acestea este robust și acordă suficientă credibilitate pentru situațiile financiare. Acest lucru ar putea necesita o clarificare a rolurilor respective și o focusare pe auditurile interne, publice, și externe.

110. Calitatea auditelor în Moldova este adesea slabă, și prin urmare, calitatea informațiilor financiare pregătite de către întreprinderile de stat nu este fiabilă pentru deciziile economice. După cum se menționează în Raportul Băncii Mondiale cu privire la respectarea standardelor și codurilor de contabilitate și audit (A&A ROSC), supravegherea publică și asigurarea calității în profesia de audit se află în faza de dezvoltare inițială. Este nevoie de un efort de a moderniza și de a îmbunătăți supravegherea auditului, care, la rândul său, ar putea influența în mod pozitiv calitatea auditului și prin urmare, calitatea și fiabilitatea informațiilor financiare ale întreprinderilor în proprietatea statului. MF elaborează o nouă lege de audit, în conformitate cu angajamentul asumat în cadrul Acordului de Asociere RM-UE pentru de a transpune cerințele UE. Scopul este de a sigura conformarea legii cu directiva UE privind auditul statutar și regulamentul privind auditul EIP.

Comitetele de audit

111. Comitetele de audit eficiente ar consolida calitatea raportării financiare și guvernancei corporative. Cadrul legal nu prevede constituirea comitetelor de audit pentru întreprinderile în proprietatea statului și nici pentru alte entități. Ca o consecință, există o lipsă de monitorizare corespunzătoare a auditului anual al situațiilor financiare, eficacitatea controalelor interne și a sistemelor de management al riscului, în ceea ce privește raportarea financiară, precum și independența auditorilor. Comisia de Cenzori a SA este însărcinată cu

exercitarea controlului asupra activităților economice și financiare ale entității, inclusiv verificarea și confirmarea situațiilor financiare de la sfârșitul anului. Cu toate acestea, funcțiile Comisiei de Cenzori nu sunt la fel ca și cele ale unui comitet de audit. După cum a fost menționat în A&A ROSC 2013, rolul Comisiei de Cenzori a unei societăți pe acțiuni este oarecum neclar: comisia nu are funcția de audit intern, deoarece membrii comisiei sunt numiți de și se subordonează acționarilor; comisia nu are funcția de audit extern, deoarece raportează separat de auditul extern și exercită o funcție de control; comisia nu este nici un Comitet de Audit în sensul că acesta nu pare să aibă o relație formală cu auditorii externi. Funcțiile-cheie ale comitetului de audit sunt: (a) să informeze consiliul despre rezultatul auditului și să explice modul în care auditul a contribuit la integritatea raportării financiare și care a fost rolul comitetului de audit în acest proces; (b) să monitorizeze procesul de raportare financiară și să prezinte recomandări sau propuneri pentru a asigura integritatea acestuia; (c) să monitorizeze eficacitatea sistemelor de control intern al calității și de gestionare a riscurilor în ceea ce privește raportarea financiară, fără a încălca independența acesteia; (d) să monitorizeze auditul situațiilor financiare consolidate și anuale; (e) să revizuiască și să monitorizeze independența auditorilor; și (f) să fie responsabil de procedura de selecție a auditorilor. De asemenea, o practică bună, solicită membrilor comitetului de audit să fie independenți. Pentru a se asigura consecvența cu cerințele Directivei UE privind auditul statutar, Ministerul Finanțelor intenționează să oblige EIP să instituie comitete de audit. În conformitate cu primul proiect de lege cu privire la audit elaborat de MF, EIP vor fi obligate prin lege să creeze un comitet de audit independent care va consta din minimum 3 membri independenți de entitatea auditată și vor fi numiți de adunarea generală a acționarilor sau de către fondator. Se anticipează că comitetul de audit va avea un rol important în procedura de selecție, numire și comunicare cu auditorul statutar. Noile prevederi, dacă vor fi aprobate de Parlament, vor fi totuși aplicabile numai SA în care statul deține o cotă parte, clasificate ca EIP.

Evaluarea activelor și reflectarea în situațiile financiare

112. Prezentarea activelor în situațiile financiare ale ÎPS ar putea fi incorectă și nefiabilă și ar putea influența negativ asupra deciziilor economice. De fapt, monitorizarea financiară efectuată de către APP și MF se bazează pe costurile istorice și ar putea avea o valoare limitată. Imobilizările corporale constituie aproximativ 54,78% din totalul activelor ÎPS (a se vedea tabelul 7 de mai jos pentru detalii suplimentare). Acestea sunt, în principal, evaluate utilizând modelul costului și chiar dacă SNC solicită aplicarea testelor de depreciere la sfârșitul fiecărei perioade de raportare, nu există dovezi cu privire la fiabilitatea calculării valorii juste. În plus, tratamentul contabil al deprecierei activelor, conform SNC "Deprecierea activelor" diferă de prevederile IAS 36 "Deprecierea activelor", cu referire la calculul valorii juste și a sumelor recuperabile. După cum s-a menționat mai sus, politicile contabile nu sunt descrise în mod adecvat în notele la situațiile financiare și, prin urmare, este dificil să se facă o evaluare

a modelele aplicate pentru evaluarea ulterioară a imobilizărilor corporale utilizate de către ÎPS. În opinia echipei, multe dintre ÎPS preferă modelul costului (SNC permite entităților să aplice un model de re-evaluare, dar nu există nici o prevedere cu privire la implementare și entitățile dispun de capacități limitate de a o pune în aplicare). APP și / sau MF nu examinează politicile contabile aplicate de ÎPS pentru evaluarea imobilizărilor corporale. Nu sunt disponibile instrucțiuni și / sau recomandări din partea statului, în calitate de proprietar, cu privire la modelul cel mai recomandabil pentru ÎPS, în cazul în care aceste active reprezintă o parte semnificativă din totalul activelor. Auditorii operatorului sistemelor de transport din Moldova ÎS Moldelectrica (una dintre cele mai mari ÎPS; a se vedea anexa 3), de exemplu, a emis un refuz de expunere a opiniei cu privire la situațiile financiare pentru anul încheiat la 31 decembrie 2015, invocând lipsa dovezilor privind evaluarea corespunzătoare a mijloacelor fixe.

Tabelul 7: Active nefinanciare ale ÎPS conform situației din 1 ianuarie 2016¹²⁰

Item	245 ÎS		58 SA		Total 303 ÎPS	
	mln lei	% în total active	mln lei	% în total active	mln lei	% în total active
Total active, dintre care	22,903		30,035		52,38	
<i>Active fixe</i>	<i>11,889</i>	<i>51.91</i>	<i>11,084</i>	<i>36.90</i>	<i>22,973</i>	<i>43.40</i>
<i>Terenuri</i>	<i>678</i>	<i>2.96</i>	<i>329</i>	<i>1.10</i>	<i>1,008</i>	<i>1.90</i>
<i>Active corporale în curs</i>	<i>3,741</i>	<i>16.34</i>	<i>748</i>	<i>2.49</i>	<i>4,490</i>	<i>8.48</i>
Total active nefinanciare	16,309	71.21	12,162	40.49	28,471	54.78

113. Rapoartele anuale ale CC privind administrarea și utilizarea resurselor și activelor financiare publice s-au referit în mod repetat la încălcări grave legate de evidența activelor ÎPS și lipsa de performanță sau performanță defectuoasă la inventarierea patrimoniului. Acest lucru generează o serie de riscuri, inclusiv neasigurarea integrității activelor și a bunurilor / patrimoniul ÎPS fiind preluate de către părți terțe. Raportul privind gestionarea patrimoniului public de către serviciile de trafic aerian a ÎS "Moldatsa", în 2010-2011, de exemplu, arată că problemele identificate anterior în domeniul gestionării patrimoniului de stat și de înregistrare încă mai sunt actuale și sunt determinate de responsabilitatea managerială insuficientă; prin urmare, există un risc suplimentar sporit de a nu asigura

¹²⁰ Sursa: Raportul anual al APP, 2015

integritatea și raportarea activelor patrimoniale¹²¹. Rapoartele anuale ale CC oferă, de asemenea, dovezi ale înregistrărilor contabile slabe la întreprinderile de stat sau de neînregistrare a terenurilor și clădirilor la Cadastrul de Stat. De exemplu, rapoartele se referă la neconformitatea în contabilitatea activelor la ÎPS pe lângă Ministerului Tehnologiei Informației și Comunicațiilor - 59 clădiri, 4,062 mp și alte 321 parcele de teren (sau un total de 110,1 hectare) nu sunt reflectate integral în registre, iar alte 35 de clădiri, 2.280 mp, 311 parcele de teren 88,8 hectare nu sunt înregistrate în Cadastrul de Stat¹²². Raportul CC privind raportul Guvernului privind executarea bugetului de stat pentru anul 2015 menționează că la 31 decembrie, 2014, suprafața totală a terenurilor utilizate de întreprinderile de stat este de 9,030.8 hectare, dintre care doar 1,879.9 ha (20,8%) sunt evaluate și incluse în situațiile financiare. 7,150.9 hectare nu sunt contabilizate și, prin urmare, valoarea capitalului de stat este subestimată¹²³.

Controale în domeniul achizițiilor

114. Controlul privind achizițiile ÎPS este deficient și prezintă un factor de risc semnificativ pentru scurgerile de resurse. Controalele în domeniul achizițiilor la ÎPS trebuie să fie supuse unui control periodic din partea consiliilor, managementului, auditului intern și auditului extern. ÎPS din Moldova nu fac obiectul Legii privind achizițiile publice¹²⁴. În unele țări, ÎPS sunt obligate să aplice legile privind achizițiile publice, în timp ce în alte țări, acestea sunt obligate să aplice cel puțin principiile neutralității concurențiale. ÎPS din Moldova se bazează de obicei pe procedurile de achiziții publice aprobate pe plan intern. În setul de instrumente al Băncii Mondiale cu privire la guvernarea corporativă a ÎPS¹²⁵ se menționează că ÎPS din multe țări sunt obligate prin legi privind achizițiile publice să prevină corupția și utilizarea incorectă a fondurilor publice. Astfel de norme pot fi greoaie și reprezintă o constrângere asupra capacității ÎPS să opereze și să investească în timp util pentru a face față concurenței. Proceduri complexe, consumatoare de timp, care nu sunt orientate comercial pot avea un impact negativ semnificativ, mai ales atunci când ÎPS achiziționează mărfuri de pe piețele mondiale, unde viteza și flexibilitatea sunt esențiale. În unele țări, cum ar fi Turcia, ÎPS sunt scutite de legea achizițiilor pentru a achiziții sub un anumit prag; în alte țări, cum ar fi Regatul Unit, neutralitatea concurențială a fost inclusă în contractele de achiziții publice, prin elabarea unui set de principii de concurență agreeate cu părțile interesate. S-au făcut eforturi recente pentru a analiza problemele care rezultă din avantajele datoriei publice și private în achiziții și identificarea caracteristicilor politicii de achiziții, neutre din punct de vedere al concurenței care ar putea fi implementată în Moldova.

¹²¹ <http://www.ccrm.md/hotarireview.php?idh=65&l=ro>

¹²² http://www.ccrm.md/public/files/file/raport/rap_anual/RaportAnual_2014_ro.pdf

¹²³ <http://www.ccrm.md/hotarireview.php?idh=787&l=ro>

¹²⁴ <http://lex.justice.md/md/360122/>

¹²⁵ <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/20390>

115. Cele mai multe întreprinderi în proprietatea statului din Moldova folosesc procedura de achiziții din sursa unică la achizițiile de bunuri și servicii; acest lucru generează riscuri semnificative, inclusiv plăți potențial mai mari decât prețul de pe piață și un mediu favorabil pentru corupție, inclusiv tranzacții cu părțile afiliate și luare de mită. Un astfel de exemplu menționat de mai multe părți interesate și mass-media ¹²⁶ este achiziționarea de energie electrică printr-un lanț complicat de intermediari, care cresc tarifele în timp ce adăugă valoare discutabilă în ceea ce privește serviciile îmbunătățite. În cazul în care întreprinderile în proprietatea statului nu ar minimiza costurile de funcționare și de capital din cauza aranjamentelor privind achizițiile (sau altor aranjamente), este inevitabil ca ÎPS să ridice prețurile, să reducă profiturile și dividendele, să atragă datorii suplimentare, sau o combinație a acestor rezultate, inclusiv calitatea scăzută a serviciilor publice. Date privind valoarea totală a achizițiilor ÎPS nu sunt disponibile în prezent.

116. Este nevoie de a îmbunătăți controalele în domeniul achizițiilor, care să clarifice responsabilitățile consiliilor de administrație și a conducerii, precum și să soluționeze conflictele de interese. Practicile de achiziții ale ÎPS au fost criticate de ONG-uri, mass-media și CC. Raportul anual al CC, 2014¹²⁷ menționează că Ministerul Tehnologiei Informației și Comunicațiilor nu a reușit să asigure un control adecvat al ÎPS aflate în gestiunea sa în ceea ce privește procesele de achiziții. ÎPS au făcut achiziții fără a iniția proceduri de achiziții în valoare totală de peste 17.2 mil lei (~ 0,86 milioane dolari SUA), ceea ce limitează transparența și crește riscul de denaturare a procesului de achiziție. Cele mai frecvente încălcări legate de achiziții, menționate în Propunerea de Politici Publice ¹²⁸, pentru anul 2012, sunt încă valabile și rezumate mai jos:

- achiziții la prețuri nejustificate;
- efectuarea achizițiilor prin intermediul intermediarilor;
- efectuarea achizițiilor mari, fără aprobarea consiliului / fondatorului;
- efectuarea achizițiilor prin încălcarea regulamentelor și procedurilor interne.

De fapt, multe întreprinderi în proprietatea statului din Moldova funcționează ca întreprinderi parastatale și furnizează servicii guvernamentale și susțin funcțiile guvernamentale. În prezent, autoritățile examinează transpunerea Directivei UE 2014/17 / EC, care prevede impunerea normelor privind achizițiile publice în sectorul serviciilor, ce includ apă, energie, transport și servicii poștale, în cazul când concurența este limitată. În general, controalele achizițiilor ÎPS trebuie să fie supuse unei analize periodice minuțioase din partea consiliului de administrație, conducerii, auditului intern și auditului extern.

¹²⁶ <http://epochtimes-romania.com/news/delapidari-de-milioane-cu-ajutorul-unei-firme-intermediare-din-transnistria---249714>

¹²⁷ Raportul anual privind administrarea și întrebuințarea resurselor financiare publice și patrimoniului public, aprobat prin hotărârea nr. 35 din 25 septembrie 2015;
http://www.ccrm.md/public/files/file/raport/rap_anual/RaportAnual_2014_ro.pdf

¹²⁸ <http://www.mec.gov.md/ro/content/public-property-administration>

Disponibilitatea situațiilor financiare și a datelor agregate privind ÎPS

117. Chiar dacă legea obligă întreprinderile în proprietatea statului să-și publice situațiile financiare, această cerință este rareori respectată în practică. În pofida cerințelor legale, situațiile financiare, inclusiv rapoartele conducerii și rapoartele de audit, după caz, nu sunt disponibile prin intermediul registrului public al situațiilor financiare, și doar puține entități le publică pe site-urile lor. Publicarea și prezentarea situațiilor financiare sunt reglementate de Legea contabilității. Toate entitățile sunt obligate să prezinte situațiile lor financiare proprietarilor (asociați, participanți, acționari), precum și Serviciului Situațiilor Financiare (Registrul Public). Situațiile financiare consolidate și individuale trebuie depuse în termen de 90 de zile următoare anului de gestiune. Pentru întreprinderile în proprietatea statului, care sunt EIP, legea contabilității prevede obligația de prezentare a situațiilor financiare semestriale consolidate și individuale pentru primul semestru în termen de 30 de zile de la sfârșitul semestrului, iar rapoartele financiare anuale în termen de 120 de zile următoare anului de gestiune. Registrului Public are obligația de a publica propriu zis situațiile financiare ale entităților. Cu toate acestea, după cum s-a menționat în raportul A&A ROSC 2013, chiar dacă cerințele privind transparența s-au îmbunătățit în ultimii ani, respectarea este încă foarte slabă. Registrul Public, responsabil pentru colectarea și publicarea situațiilor financiare ale tuturor entităților, este supraîncărcat cu multe responsabilități și are capacitate și resurse prea mici, punând în pericol respectarea Legii contabilității. În acest context, STAREP / CFRR ¹²⁹ în comun cu Guvernul Republicii Moldova acordă sprijin pentru îmbunătățirea funcționalității Registrului public al situațiilor financiare.

118. Există probleme de conformare a ÎPS cu cerințele legale și așteptările pieței privind transparența și dezvăluirea. Figura 9 de mai jos (pe baza datelor din Anexa 3) reprezintă transparența a 20 de întreprinderi în proprietatea statului importante în Moldova. Aceasta ilustrează faptul că doar una din cele 20 de ÎPS importante este cu adevărat conformă cu legislația și așteptările pieței.

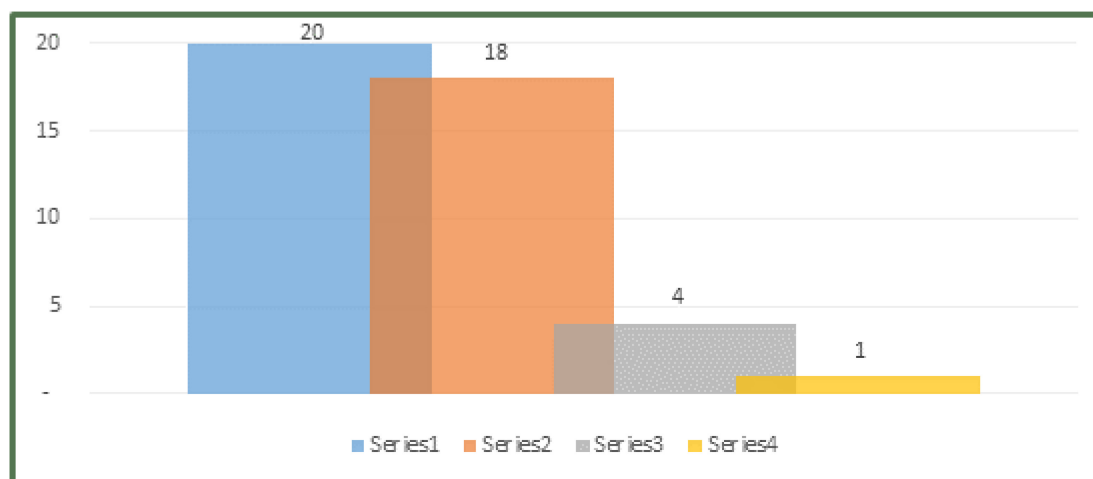
119. Lipsa unui mecanism de punere în aplicare a obligației pentru entitățile supuse auditului obligatoriu, inclusiv ÎPS să-și publice situațiile financiare pe paginile lor web este un alt factor care limitează transparența. După cum s-a menționat mai sus, întreprinderile de stat mari și societățile pe acțiuni în care statul deține mai mult de 50% din acțiuni sunt supuse unui audit anual obligatoriu. Situațiile financiare auditate ale ÎPS importante nu sunt, de obicei, publicate pe site-urile lor și sunt dezvăluite numai informații financiare limitate. Legea nr. 146 a fost modificată recent¹³⁰ (la 17 martie 2016) și obligă toate ÎS supuse auditului anual să publice situațiile financiare auditate, inclusiv raportul conducerii, pe pagina lor, până pe data de 30 mai a anului următor perioadei de raportare. Pentru anul încheiat la 31

¹²⁹ <http://go.worldbank.org/TJIUDM0870>

¹³⁰ <http://lex.justice.md/md/364093/>

decembrie 2015, cerința a intrat în vigoare în iulie 2016. Informații detaliate privind disponibilitatea situațiilor financiare auditate ale celor 20 de ÎPS cu cele mai mari active este prezentată în Anexa 9.

Figura 9: Ilustrarea transparenței pentru top 20 ÎPS din Moldova



120. Statul, în calitate de proprietar, publică doar informații agregate limitate privind sectorului întreprinderilor în proprietatea statului, în ansamblu. APP pregătește raportul anual privind administrarea și deetimizarea proprietății publice, dar acestea nu este publicat sau pus la dispoziția publicului larg. Raportul anual al APP include întreprinderile de stat și acele societăți pe acțiuni unde statul deține peste 25% din acțiuni¹³¹, în timp ce raportul MF privind monitoringul financiar (se întocmește trimestrial și anual) include întreprinderile de stat și acele societăți pe acțiuni unde statul deține peste 50% din acțiuni. Ambele rapoarte includ analize financiare agregate ale ÎPS din Moldova care oferă GRM o mai bună imagine de ansamblu asupra performanței întreprinderilor în proprietatea statului. Acest lucru este important din mai multe puncte de vedere: (1) se oferă o imagine agregată a performanței ÎPS; (2) informează GRM despre nivelul datoriei ÎPS care indică riscurile fiscale potențiale pentru buget; și (3) oferă recomandări detaliate privind îmbunătățirea performanțelor ÎPS, guvernanta corporativă, accesul publicului la informații și altele. Este important de remarcat faptul că nu este clar ce informații sunt utilizate la elaborarea acestui raport, prin urmare, calitatea acestui raport agregat depinde de calitatea datelor ÎPS transmise APP. După cum s-a menționat în acest raport, este esențial ca informațiile financiare și indicatorii cheie de performanță să fie supuse unui audit pentru a asigura calitatea și fiabilitatea informațiilor. În pofida recomandării OCDE privind utilizarea comunicațiilor bazate pe web pentru a facilita accesul publicului larg, cel mai recent raport anual publicat pe site-ul Ministerului Economiei (ME) este datat din 2011¹³². Cele mai recente date publicate de APP se referă la unii indicatori

¹³¹ Pentru anii precedenți, APP a publicat principalii indicatori financiari pentru SA, în care statul deține mai mult de 30% din acțiuni

¹³² <http://www.mec.gov.md/ro/documents-terms/app-rapoarte>

financiari privind activitatea întreprinderilor în proprietatea statului pentru anul încheiat la 31 decembrie 2015, separat pentru activitatea ÎS¹³³ și pentru activitatea SA¹³⁴. Normele OCDE recomandă publicarea anuală a raportului agregat cu privire la întreprinderile în proprietatea statului.

121. Alte aspecte-cheie ale principiilor OCDE în domeniul transparenței, dezvăluirii, și controalelor care nu par să fie acoperite, sau sunt doar parțial acoperite, de cerințele legislației în vigoare. Practicile actuale sunt rezumate mai jos:

- nu există cerințe legale de publicare a informației privind obiectivele întreprinderii și realizarea acestora (pentru ÎPS deținute integral, aceasta ar include orice mandat elaborat de entitatea de proprietate);
- prezentarea de informații privind guvernanța, proprietatea și structura drepturilor de vot ale întreprinderii, inclusiv conținutul codului sau politicii de guvernanță corporativă și procesele de implementare nu este obligatorie pentru ÎPS care nu au statut de EIP; mai mult ca atât, doar ÎPS EIP¹³⁵ sunt obligate să implementeze și să urmeze codul de guvernanță corporativă;
- nu există cerințe legale clare cu privire la obligația de dezvăluire a tuturor tranzacțiilor importante cu statul;
- nu există cerințe legale pentru dezvăluirea calificărilor membrilor consiliului, procesul de selecție, inclusiv politicile privind diversitatea consiliului, rolurile în alte consilii de administrație și dacă acestea sunt considerate ca fiind independente de către consiliul ÎPS.

¹³³ <http://date.gov.md/ckan/ro/dataset/5086-date-privind-rentabilitatea-veniturilor-din-vinzari-rentabilitatea-activelor-rentabilitatea-cap>

¹³⁴ <http://date.gov.md/ckan/ro/dataset/5087-date-privind-rentabilitatea-profitului-net-rentabilitatea-activelor-rentabilitatea-financiara-a/resource/cb150730-443b-49dd-9478-8ab0c6b870bb>

¹³⁵ În prezent, există doar o singură ÎCS cu statut de entitate de interes public, Franzeluța SA, care este cotate pe piața reglementată.

CAPITOLUL 8: MONITORIZAREA ȘI GESTIONAREA PERFORMANȚEI

Principiile OCDE și bunele practici internaționale

122. Monitorizarea efectivă și periodică a performanței este una din principalele funcții de proprietate ale unui proprietar de afaceri. Practici solide de monitorizare a performanței stabilesc obiective și ținte financiare clare pentru companie și descriu așteptările proprietarilor. Practica de stabilire și monitorizare a indicatorilor financiari și nefinanciari a fost aplicată de mult timp de către companiile din sectorul privat în toate sectoarele economiei. Transparența operațiunilor și răspunderea directorilor și managerilor ÎPS sunt și mai importante, deoarece, proprietarii lor finali sunt cetățenii statului. Pentru a obține o bună guvernare corporativă și sustenabilitate financiară a ÎPS, este necesar nu doar de a publica obiective clare pentru ÎPS și conducerea lor, dar și periodic de a evalua progresul spre realizarea acestor obiective și de responsabilizare a conducerii.

123. Istoric, ÎPS din majoritatea țărilor au avut performanțe mai slabe în comparație cu companiile din sectorul privat. Această tendință a fost una similară în diferite jurisdicții și sectoare ale economiei. Motivele acestei tendințe variază de la o țară la alta, însă pot fi rezumate la trei principale deficiențe ale statului ca proprietar: (i) stabilirea unor obiective neclare sau contradictorii pentru ÎPS; (ii) numirea membrilor fără experiență în domeniul comercial sau de sector în consiliile de administrație ale ÎPS; și (iii) lipsa unei monitorizări a performanței ÎPS și realizării obiectivelor financiare și nefinanciare stabilite de către proprietar. În vederea soluționării acestei tendințe de performanță slabă a ÎPS, multe guverne au inițiat reforme îndreptate spre ridicarea gradului de responsabilizare. Aceste măsuri sunt, în special, îndreptate spre clarificarea obiectivelor financiare și nefinanciare ale ÎPS, măsurarea performanței în baza unor ținte cuantificabile și publicarea acestei informații pentru acces public al tuturor părților interesate. Pentru a spori stimulentele pentru ÎPS de a urma obiectivele stabilite, mai multe guverne au început să integreze rezultatele gestiunii de performanță în contractele pe bază de performanță pentru persoanelor cu funcții executive în ÎPS.

124. Ghidul OCDE a sintetizat practicile internaționale ambițioase în domeniul monitorizării și gestionării performanței, servind drept sursă de inspirație pentru guvernele din întreaga lume pentru realizarea reformelor în domeniul ÎPS. Ghidul OCDE include responsabilitățile principale ale statului în calitate de proprietar, și anume:

- Stabilirea și monitorizarea implementării mandatelor și obiectivelor generale pentru ÎPS, inclusiv țintele financiare, obiectivele structurii capitalului și nivelurile de tolerare a riscurilor;

- Stabilirea unor sisteme de raportare care să permită proprietarului entității (entității de supraveghere) să monitorizeze, auditeze și evalueze performanța ÎPS și să supravegheze și monitorizeze respectarea standardelor de guvernanță corporativă aplicabile¹³⁶.
- Ghidul OCDE de asemenea sprijină stimularea corespunzătoare a consiliilor de administrație ale ÎPS prin politici clare de remunerare care să încurajeze interesul pe termen mediu și lung al întreprinderii și să poată atrage și motiva profesioniști calificați.

125. Sistemele de monitorizare a performanței de obicei se referă la instituții, procese și documente pe care guvernul le folosește pentru a monitoriza performanța financiară și nefinanciară a ÎPS. Un sistem de monitorizare a performanței de obicei constă din trei elemente cheie: (1) stabilirea mandatelor, strategiilor și obiectivelor pentru ÎPS; (ii) structurarea acordurilor privind performanța între ÎPS și guvern pentru a monitoriza performanța fiecărei ÎPS; și (iii) elaborarea indicatorilor cheie de performanță și țintelor.

126. Primul pas în stabilirea unui sistem de monitorizare a performanței ÎPS este formularea și documentarea fiecărui mandat și strategiei ÎPS. Definirea clară a mandatului și obiectivelor fiecărei ÎPS este necesară pentru stabilirea unei baze pentru responsabilitatea întreprinderii, determinarea domeniului de aplicare al serviciilor publice sau altor obligațiuni speciale și formularea unor ținte mai specifice pentru operațiunile companiei. Guvernele pot, de asemenea, beneficia de pe urma elaborării obiectivelor transversale pentru toate ÎPS din țară, după cum este ilustrat în caseta 8.

Caseta 8: Exemple de obiective transversale privind proprietatea în țările membre OCDE selectate¹³⁷

Suedia: “crearea valorii pentru proprietari”

Franța: “contribuirea la o mai bună valirificare a acțiunilor statului în ÎPS”

Marea Britanie: “asigurarea ca participațiile Guvernului să genereze profituri stabile și pozitive și să recupereze costul lor de capital de-a lungul timpului în limitele parametrilor de politici, de reglementare și de consumator stabilite de către Guvern, acționând ca un acționar eficient și inteligent.”

Finlanda: “obținerea rezultatului economic și social global care este pe cât mai bun posibil ...Rezultatul economic global este suma dezvoltării în valoarea acțiunilor deținute și randamentul anual al dividendelor.”

¹³⁶ Ghidul OCDE privind guvernanța corporativă a întreprinderilor de stat, 2015. secțiunea II, paragrafele F3 și F4.

¹³⁷ Sursă: Principiile guvernanței corporative ale OCDE

Norvegia: “participarea la cauza comună. Ca proprietar, statul, de asemenea, se așteaptă ca aceste companii să-și asume responsabilitatea corporativă și să susțină, într-un mod exemplar, valorile noastre de bază”

127. Obiectivele necomerciale ale ÎPS cum ar fi furnizarea de anumite servicii publice sau îndeplinirea anumitor responsabilități sociale ar trebui să fie clar documentate în mandatul ÎPS, dezvăluind în modul corespunzător costurile aferente unor astfel de angajamente sociale sau obligații publice, cu indicarea surselor de finanțare. Este important să se asigure un grad înalt de transparență și o raportare continuă separată privind obiectivele necomerciale. Această separare de obiective va permite statului și publicului să înțeleagă costul realizării obiectivelor sociale. De asemenea, acest lucru va permite proprietarului să evalueze progresul ÎPS în atingerea obiectivelor sale comerciale într-un mod clar. Lipsa unor astfel de strategii și obiective stabilite pentru fiecare ÎPS într-un mod clar ar putea duce la ambiguități în monitorizarea ulterioară a performanței ÎPS.

128. Este o bună practică internațională de a face legătura între performanța ÎPS și nivelurile de remunerare a consiliului și persoanelor cu funcții executive ale ÎPS. Remunerarea conducerii în multe țări include o plată fixă și o plată variabilă. În Australia, Marea Britanie și SUA, cota plății variabile poate ajunge și la 60% sau mai mult din totalul remunerării. Remunerarea membrilor consiliului de administrație al companiilor cotate, de obicei, este formată din trei elemente: salariul de bază și două tipuri de compensații variabile (bonus anual și prime de stimulare pe termen lung). Plățile variabile au la bază performanța companiei, de preferat, legate de indicatorii cheie de performanță discutați mai sus. În companiile cotate, o parte a bonusurilor anuale sunt plătite, tot mai mult, sub formă de acțiuni, iar primele de stimulare pe termen lung sunt practic întotdeauna sub formă de acțiuni. În Finlanda, instrucțiunile privind remunerarea în ÎPS prevăd că bonusurile și alte plăți variabile „ar trebui să se bazeze pe profitabilitatea măsurabilă și buna performanță a persoanelor cu funcții executive ar trebui să fie pe termen lung”, și că „durata minimă pentru determinarea plăților de stimulare pe termen lung este de trei ani”. Instrucțiunile de remunerare în Suedia recomandă evitarea de către ÎPS a supraplăților și asigurarea corelației cu mărimea salariului. Unele țări prevăd în mod expres că salariile în ÎPS nu pot fi mai mari decât nivelul pieței, deși acestea trebuie să fie competitive.

Principalele aspecte a fi luate în considerare la crearea unui sistem solid de monitorizare a performanței

129. Republica Moldova încă nu are o strategie sau politici cuprinzătoare în domeniul ÎPS, care ar putea servi drept bază pentru stabilirea ȋintelor și obiectivelor pentru fiecare

entitate deținută de stat. GRM ar putea beneficia de pe urma elaborării unui astfel de document care să includă obiectivele de proprietate, prioritățile guvernului și rolurile comerciale și sociale bine definite ale acestor entități.

130. Procesul de formulare a strategiei ÎPS ar putea de asemenea să cristalizeze viziunea guvernului și să contribuie la identificarea principalelor grupuri de ÎPS, cum ar fi: (i) entităț comerciale care garantează interesele strategice naționale, pe care guvernul le va păstra în proprietate de stat; (ii) entități comerciale care nu prezintă un interes strategic pentru GRM, însă care generează un flux puternic de venituri pentru bugetul de stat; (iii) alte entități care nu prezintă un interes strategic și care ar putea fi privatizate sau gestionate în comun cu investitorii privați prin parteneriate public private (PPP); și (iv) companiei orientate spre politici care implementează obiective sociale ale statului și furnizează servicii publice. Generarea de profituri de obicei ar juca un rol secundar pentru astfel de entități.

131. Sistemul de monitorizare a performanței ÎPS ar trebui să includă acorduri de performanță negociate între ÎPS și entitatea de supraveghere a GRM (APP sau instituția descentralizată responsabilă de proprietate a unei anumite ÎPS). Acordurile de performanță definesc și descriu așteptările și obiectivele specifice convenite de entitatea de supraveghere și consiliile fiecărei ÎPS. Acordurile de performanță ar putea include următoarele elemente:

- Viziunea și strategia ÎPS;
- Mandatul și domeniul activităților ÎPS, cu definirea activităților de bază și secundare de care consiliul de administrație al ÎPS va fi responsabil;
- Descriere clară și estimare financiară explicită a obiectivelor necomerciale ale ÎPS, oferind statului și publicului o înțelegere clară a costurilor necesare pentru atingerea obiectivelor sociale;
- Indicatorii financiari și nefinanciari de performanță, precum și țintele pentru acești indicatori, pentru a măsura performanța ÎPS pe baza strategiei și obiectivelor;
- Frecvența și procedurile de raportare, dacă nu este prevăzut altfel în alte legi sau reglementări;
- Politica privind distribuirea dividendelor, determinată de structura capitalului ÎPS, profitabilitatea și estimarea viitoarelor cheltuieli de capital.

132. Performanța ÎPS în raport cu obiectivele și țintele stabilite în acordul de performanță trebuie monitorizată în mod regulat. Monitorizarea performanței în raport cu obiectivele și țintele agreeate stabilite în acordul de performanță de obicei are loc o dată în an, însă o monitorizare mai frecventă poate fi stabilită pentru ÎPS importante sau strategice. Procesul de monitorizare poate fi optimizat prin obligarea ÎPS să prezinte date financiare și nefinanciare în formă tipizată. Sisteme mai sofisticate pot facilita analiza de date prin

identificarea tendințelor, producerea de analize trans-sectoriale sau intertemporale, și generarea de rapoarte agregate.

133. Monitorizarea performanței este de obicei realizată de entitatea de supraveghere a ÎPS, deși uneori consiliile de administrație ale ÎPS de asemenea joacă acest rol. În Singapore, de exemplu, evaluările performanței companiilor individuale sunt realizate de consiliile de administrație ale acestor companii, în timp ce în Indonezia, Ministerul pentru întreprinderilor în proprietatea statului elaborează un manual de evaluare cu indicatori cantitativi clari în baza cărora se realizează evaluarea performanței ÎPS. Aceste evaluări sunt realizate de evaluatorii din partea consiliilor de administrație a ÎPS înainte de a fi, în cele din urmă, depuse Ministerului pentru întreprinderile în proprietatea statului.

134. Performanța ÎPS în Republica Moldova este în prezent evaluată în special pe baza indicatorilor financiari, măsurători tradiționali ai performanței companiei. Acești indicatori sunt bazați pe informații standard din situațiile financiare și privind venitul. Indicatorii financiari tradiționali folosiți pentru a urmări performanța financiară a ÎPS în țările din întreaga lume sunt grupați în mai multe categorii, de exemplu, indicatorii de profitabilitate, indicatorii de eficiență, indicatorii de solvabilitate, indicatorii alocărilor bugetare, etc.

135. Indicatorii cheie de performanță ar trebui să fie parte integrală a acordurilor de performanță între ÎPS și entitățile de supraveghere a ÎPS. Pentru a fi utili, indicatorii de performanță trebuie să se bazeze pe strategia și obiectivele entității, sectorul industrial, analiza comparativă (benchmarking), gestionarea performanței, urmărire și audit. Se recomandă în mod special ca indicatorii de performanță să includă atât măsurători financiari cât și cei nefinanciari. Sistemul actual al indicatorilor financiari nu include toate dimensiunile performanței ÎPS, iar combinat cu probleme de calitate a informației financiare (a se vedea Capitolul 6 pentru detalii), poate induce în eroare utilizatorii de indicatori de performanță.

136. Indicatorii nefinanciari de performanță sunt la fel de importanți și pot acoperi o serie largă de subiecte, oferind o perspectivă mai largă asupra performanței companiei. Exemple de astfel de indicatori ar putea include: satisfacția consumatorului, calitatea serviciilor, cota de piață, respectarea cerințelor de mediu, cercetare & dezvoltare, siguranța angajaților, etc. În ceea ce privește indicatorii financiari, indicatorii nefinanciari trebuie să fie corelați cu strategia și obiectivele ÎPS, reflectând natura activităților comerciale, precum și prioritățile guvernului.

137. Este important să se găsească un echilibru în ceea ce privește numărul și importanța indicatorilor de performanță. Setul indicatorilor de performanță trebuie să fie ajustat pentru a capta principalele dimensiuni ale performanței ÎPS, iar numărul acestora ar trebui să fie limitat. Păstrarea unui număr rezonabil de indicatori care pot fi urmăriți (în jur de 15 este o bună practică) permite ÎPS să se concentreze pe domeniile principale și să minimizeze resursele administrative necesare pentru colectarea și procesarea de date. Prea mulți indicatori de performanță pun o povară atât asupra ÎPS de a le genera cât și asupra entității

de supraveghere a ÎPS, care ar putea avea o capacitate limitată de analiză. A se vedea caseta 9 ca un exemplu de monopol asupra vânzărilor cu amănuntul de alcool în Suedia.

Caseta 9: Exemple de obiective sociale și indicatori cheie de performanță nefinanciar ale ÎPS din Suedia¹³⁸

Principala sarcină a lanțului de magazine de vânzare cu amănuntul a băuturilor alcoolice, deținut de guvernul suedez (Systembolaget) este vânzarea cu amănuntul, cu drepturi exclusive, a băuturilor alcoolice către public, cu scopul social-politic de restricționare a accesului la alcool. Acest caz ilustrează modul în care proprietatea statului menține ÎPS la un nivel mai înalt de responsabilitate socială și asigură că veniturile ÎPS sunt, în întregime, folosite în beneficiul societății.

Systembolaget, pe lângă Ministerul Sănătății și Afacerilor Sociale, urmărește să contribuie la reducerea impactului abuzului de alcool, în același timp furnizând servicii bune clienților săi și desfășurându-și activitățile într-un mod eficient, din punct de vedere financiar. Pentru a se ridica la nivelul responsabilității sale sociale, au fost stabilite ținte pentru verificarea vârstei, desfășurată în magazinele sale.

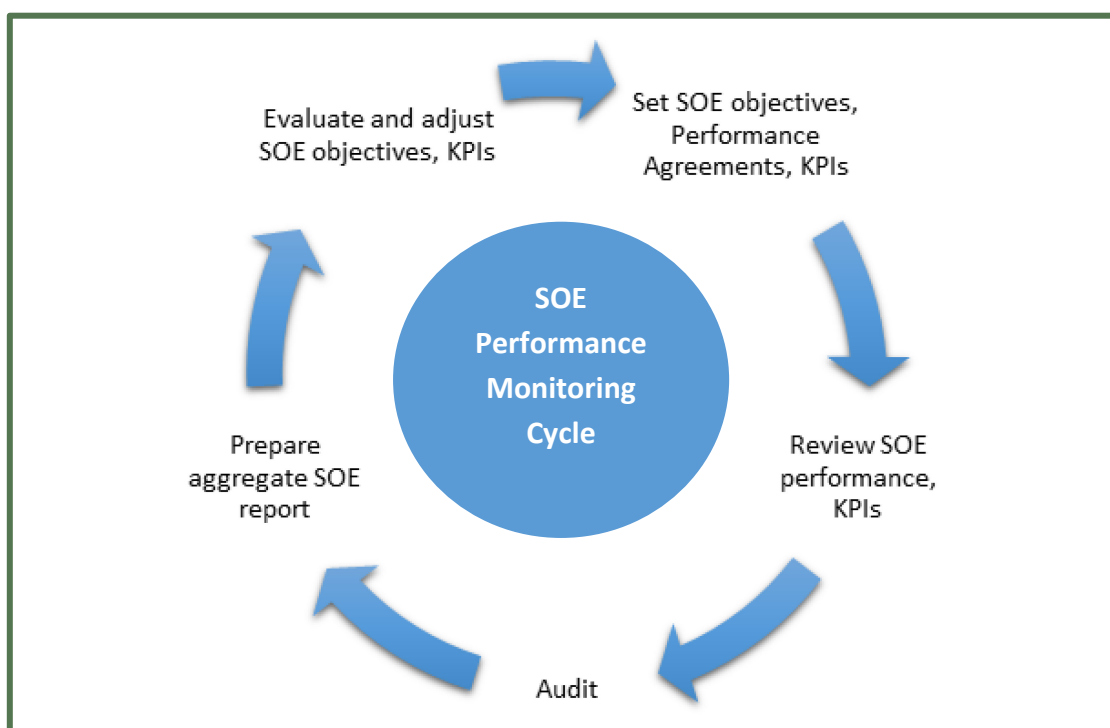
Systembolaget este obligat să facă campanii de informare focusate pe efectele adverse ale consumului de alcool și de încurajare a consumului moderat de alcool. Este interzisă publicitatea produselor în scopul creșterii vânzărilor.

Țintele strategice durabile ale companiei includ: reducerea efectelor nocive ale alcoolului în societate și reducerea impactului asupra climatului cu 14,000 tone de CO₂ către 2020. Politica publică și indicatorii nefinanțari includ: cota companiei în totalul consumului de alcool în Suedia, indicatorul de satisfacție a clienților; verificarea vârstei în magazinele de vânzare cu amănuntul și tendința pozitivă a indicatorul de percepție a alcoolului, care măsoară atitudinea oamenilor față de alcool.

138. Monitorizarea performanței trebuie să fie organizată ca un proces continuu, cu analizarea rezultatelor și introducerea unor ajustări necesare în timp, odată cu îmbunătățirea experienței și capacității (a se vedea figura 9 de mai jos). Acest proces ar permite statului să monitorizeze în mod activ ÎPS, pentru a se asigura că acestea nu doar își ating obiectivele declarate într-un mod eficient și efectiv și social responsabil, dar și că ating rezultatele societale mai ample care creează valoare pentru public.

¹³⁸ Sursa: Raportul anual privind întreprinderile cu cotă de stat, 2014. www.regeringen.se

Figura 10: Ciclul de monitorizare al ÎPS



Folosirea planurilor de afaceri de către ministere și ÎPS

139. Republica Moldova a operat un șir de modificări legislative, care dacă vor fi implementate și aplicate în modul corespunzător, pot produce rezultate tangibile pentru guvernanta ÎPS și îmbunătăți responsabilitatea lor. Din 2011, de exemplu, ÎPS sunt obligate să elaboreze planuri de afaceri. Acest proces important, în prezent, implică în special consiliile de administrație ale ÎPS și ministerele lor de resort. APP și MF nu sunt implicate direct în proces sau informate despre conținutul planurilor de afaceri, acest fapt este realizat prin intermediul reprezentanților acestor instituții, prezenți în consiliile de administrație ale ÎPS.

140. Elaborarea unui plan de afaceri este un element important al unei bune gestionări și guvernante. Un plan de afaceri ajută consiliului să clarifice obiectivele activităților entității, identifică potențialele probleme; stabilește așteptările în materie de performanță pe perioade și măsoară progresul real al ÎPS. Planul contribuie la o gestiune efectivă a unei entități și este o sursă de informații de bază pentru proprietar - GRM - care poate contribui la procesul de elaborare și negociere a acordurilor de performanță între GRM și ÎPS luate în parte. Este important ca fie APP sau MF să fie antrenați în revizuirea planurilor de afaceri ale ÎPS și să aibă posibilitatea de a contribui sau comenta, în orice moment, pe marginea acestui document.

Beneficiul managementului de performanță pentru proprietarii și managerii ÎPS

141. Republica Moldova se află la o etapă incipientă de dezvoltare a cadrului de monitorizare a performanței ÎPS. Funcțiile de proprietate ale ÎPS, supravegherea și monitorizarea performanței ÎPS sunt dispersate în mai multe agenții și ministere de resort. În ciuda unor eforturi recente de consolidare a funcțiilor de proprietar asupra ÎPS, cooperarea între aceste agenții și ministerele de resort respective rămâne a fi destul de scăzută, împiedicând gestionarea efectivă și pro-activă a performanței ÎPS.

142. Eforturile de reformă pentru îmbunătățirea guvernancei corporative a ÎPS și sporirea performanței financiare nu au produs rezultate scontate. După cum s-a menționat mai devreme, Propunerea de politici publice din 2012 privind normele de guvernare corporativă pentru ÎPS nu a fost implementată și nu au fost acțiuni ulterioare semnificative.

143. Acordurile de performanță în Republica Moldova ar putea fi implementate gradual, luând în considerare factorii contextuali esențiali. Experiența internațională arată că implementarea efectivă a acordurilor de performanță este un proces complex care necesită timp și sprijin puternic din partea diferitor părți interesate. Prin urmare, dezvoltarea acordurilor de performanță cu ÎPS ar putea fi potențial realizate pe etape, în paralel lucrând asupra sporirii capacității de supraveghere a APP.

144. APP și MF monitorizează un set de indicatori cheie de performanță (ICP) financiari care trebuie să fie atinși de ÎPS. În timp ce acesta este un progres semnificativ, totuși nu este clar dacă indicatorii sunt obligatorii pentru ÎPS. Indicatorii financiari de performanță sunt în conformitate cu bunele practici internaționale. Cu toate acestea, acești ICP ar putea necesita o revizuire și reexaminare, ca parte a ciclului de monitorizare a performanței, care analizează rezultatele și introduce ajustările necesare în timp, odată cu creșterea experienței și capacității. Indicatori adiționale, specifici sectorului economic și/sau ICP nefinanțari, trebuie să fie introduși pentru a monitoriza principalele dimensiuni ale performanței fiecărei ÎPS. Indicatorii financiari de performanță sunt prezentați în tabelul 8 de mai jos.

Tabelul 8: Indicatorii de performanță a ÎPS la data de 01.01.2016¹³⁹

Indicatorul de performanță	Țintă	200 ÎS		58 SA	
		2014	2015	2014	2015
Profitabilitatea financiară (raportul dintre profitul net (pierderi nete) și capitalul acționarilor)	> 1/3	0.85	0.84	0.38	0.33

¹³⁹ Sursă: Raportul APP 2015

Indicatorul de performanță	Țintă	200 ÎS		58 SA	
		2014	2015	2014	2015
Rentabilitatea activelor (raportul dintre profit (pierdere) până la impozitare și total active)	> 10 %	-1.41	-3.16	-5.54	-11.66
Profitabilitatea comercială (raportul dintre profitul brut până la impozitare și costul vânzărilor)	> 20 %	-2.34	-4.98	-22.94	-40.92
Profitul din vânzări (raportul dintre profitul net (pierderi nete) până la impozitare și costul vânzărilor)	> 20 %	14.02	14,41	14.75	19.43
Rata autonomiei financiare (raportul dintre capitalul acționarilor și suma capitalului și datoriilor pe termen lung)	> 0.5	0.69	0.65	0.34	0.23
Total rata datoriei (ponderea datoriilor pe termen lung și pe termen scurt în totalul activelor)	> 2	3.2	2.83	1.61	1.30

145. Indicatorii cheie de performanță financiari stabiliți de APP trebuie să devină obligatorii pentru toate ÎPS, cu stimulente corespunzătoare pentru consiliul de administrație și managementul ÎPS și cu o aplicare strictă de către GRM. GRM, în calitate de proprietar, trebuie să oblige ÎPS să activeze la un anumit nivel. GRM trebuie să încheie acorduri de performanță cu fiecare (sau cel puțin cu cele mai mari) ÎPS, confirmând indicatorii existenți și introducând noi indicatori cheie de performanță financiari și nefinanțari obligatorii. Acești indicatori trebuie să fie monitorizați și puși în aplicare de către stat pentru a ține consiliile de administrație și conducerea ÎPS responsabile de performanță. Trebuie de menționat că auditorii ÎPS care fac obiectul auditului obligatoriu sunt solicitați prin Hotărârea nr. 875¹⁴⁰ să confirme corectitudinea calculării indicatorilor de performanță enumerați (de ex., profitul din vânzări, rata autonomiei financiare).

146. Un element important al monitorizării performanței ÎPS este analiza comparativă în raport cu standardele și comparatorii din industrie; rapoartele anuale existente ale APP și MF nu au astfel de analize. Acest domeniu este încă subdezvoltat în multe țări cu piețe emergente, însă entitățile de supraveghere a ÎPS ar trebui să încerce să analizeze performanța ÎPS în raport cu indicatorii similari, interni sau externi, cu scopul de a identifica lacunele și domeniile de îmbunătățire.

¹⁴⁰ <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=362489&lang=1>

CAPITOLUL 9: DISCIPLINA FINANCIARĂ ȘI RISCUL FISCAL

Analiza și gestionarea riscurilor fiscale – practici internaționale

147. După cum este definit de FMI, riscurile fiscale reprezintă posibilele abateri a rezultatelor fiscale de la ceea ce era estimat în previziunile bugetare sau de alt gen. Sursele de risc includ diferite șocuri pentru variabilele macroeconomice (creșterea economică, prețurile la produsele de bază, ratele dobânzilor sau ratele de schimb), precum și cererea de mai multe tipuri de datorii contingente (obligații declanșate de un eveniment incert: inclusiv atât obligații explicite – cele definite de lege sau contract, de ex. garanții pentru stingerea datoriilor – și obligații implicite – obligații morale sau obligații previzibile pentru guvern, pe baza așteptărilor sau presiunii publice, de ex., măsuri de salvare a băncilor sau entităților din sectorul public).¹⁴¹

148. ÎPS sunt o sursă potențial importantă și comună de riscuri fiscale, salvarea de către guvern a ÎPS aflate în dificultate costând 3 la sută din PIB în medie și 15 la sută din PIB în cele mai extreme cazuri.¹⁴² Performanța financiară a ÎPS poate fi monitorizată pentru a informa evaluările riscurilor fiscale și gestionarea acestora. Un set comun de indicatori financiari, similar celor folosiți în sectorul corporativ poate fi folosit pentru a contribui la evaluarea riscurilor fiscale. Guvernele pot identifica mai multe entități problematice pentru a se concentra asupra supravegherii întreprinderilor care prezintă cel mai mare risc fiscal și a se asigura că activitățile de monitorizare sunt proporționale gradului de risc fiscal pe care acestea îl prezintă. Cadrul instituțional pentru supravegherea fiscală a ÎPS poate fi, de asemenea, sprijinit de principii de guvernare solide și mecanisme de responsabilizare adecvate. În caseta 10 este adus un exemplu de cadru de supraveghere a ÎPS.

Caseta 10: Africa de Sud: Gestionarea riscurilor fiscale asociate întreprinderilor în proprietatea statului¹⁴³

Africa de Sud are un cadru de supraveghere destul de bine dezvoltat pentru monitorizarea performanței ÎPS. Legea privind managementul financiar public (PFMA) și regulamentele trezoreriei obligă ÎPS să prezinte anual planurile corporative, pentru o perioadă de trei ani. Acestea trebuie să descrie obiectivele strategice, convenite cu guvernul, indicatorii cheie de performanță pentru evaluarea performanței entității, planul de gestionare a riscurilor și planul financiar. Planul financiar trebuie să includă: previziunile veniturilor, cheltuielilor și

¹⁴¹ <https://www.imf.org/external/pubs/ft/dp/2009/dp0901.pdf>

¹⁴² <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2016/050416.pdf>

¹⁴³ Sursa: IMF Policy Paper 2016, Analyzing and Managing Fiscal Risks-Best Practices

împrumuturilor, managementul activelor și pasivelor, programe de cheltuieli de capital și politici de dividende.

PFMA stabilește controale asupra împrumuturilor și datoriile contingente ale ÎPS. Ministrul Finanțelor trebuie să autorizeze emiterea de garanții sau îndemnizații. Anumite ÎPS trebuie, de asemenea, să obțină aprobarea ministrului înainte de a împrumuta și toate ÎPS nu pot împrumuta în valută străină peste limita stabilită de ministru. Entitățile care au dreptul la împrumut trebuie să prezinte programe anuale de împrumut la Trezoreria Națională precum și rapoarte trimestriale privind împrumuturile efective.

Comisia pentru obligații fiscale a fost creată în cadrul Trezoreriei Naționale pentru a consilia ministrul pe aceste chestiuni precum și pe riscuri pe termen scurt și mediu asociate ÎPS. Comisia primește rapoartele privind performanța financiară a ÎPS și conformarea acestora cu condițiile suportului fiscal, care sunt evaluate în cadrul procesului de monitorizare a riscurilor fiscale în ansamblu.

ÎPS sunt obligate să prezinte ministrului acționar și Trezoreriei Naționale situații financiare anuale auditate în conformitate cu practicile contabile general acceptate, în termen de cinci luni de la sfârșitul anului financiar. ÎPS de asemenea trebuie să prezinte rapoarte trimestriale ministrului acționar.

149. Atunci când guvernanta corporativă și supravegherea instituțională a ÎPS sunt deficiente, ÎPS pot genera riscuri fiscale semnificative, inclusiv nevoia subvenționării din buget, generarea unei rate scăzute a rentabilității cu dividende proporțional mai mici, plata impozitelor mai mici și acumularea de datorii. Guvernele pot reduce gradul de expunere la riscuri fiscale din partea ÎPS prin (i) reducerea participării generale a statului în activitățile comerciale, (ii) limitarea expunerii la obligații contingente prin asigurarea că există un set clar definit de criterii care guvernează activitatea și comportamentul ÎPS; (iii) consolidarea măsurilor de guvernanta (de exemplu, prin numirea unor consilii de administrație independente, pe baza unui proces de selecție transparent și meritocratic); (iv) introducerea de limite legale privind măsurile de salvare; și (v) asigurarea unor mecanisme transparente în buget pentru compensarea ÎPS, atunci când acestea realizează obiective necomerciale guvernamentale.

Disciplina financiară și riscurile fiscale

150. Disciplina financiară a ÎPS este slabă în Republica Moldova; statul doar începe să dezvolte un sistem de evaluare a riscurilor fiscale pentru bugetul public național. Sunt necesare schimbări semnificative în monitorizarea performanței financiare, ridicând gradul

de responsabilizare al consiliilor și persoanelor cu funcții executive, sporind eficiența în achiziții și îmbunătățind politicile de dividende. Deși ÎPS nu primesc împrumuturi preferențiale sau subvenții directe de la buget sau garanții, unele politici și practici în materie de dividende ar putea fi considerate drept subvenții ascunse sau tratament preferențial. Evaluarea riscului fiscal de către MF este esențială, sunt necesare îmbunătățiri pentru identificarea, cuantificarea și gestionarea riscurilor asociate ÎPS. Este nevoie de capacități consolidate pentru luarea de decizii pe baza acestor evaluări și pentru acei în poziție de proprietar de a influența comportamentul corespunzător al consiliilor și conducerii ÎPS.

151. Aplicarea disciplinei financiare și fiscale în ÎPS poate reduce obligațiile guvernului și concomitent consolida stimulentele pentru o guvernare și performanță îmbunătățită a ÎPS. Potrivit raportului anual al CC din 2014¹⁴⁴, managementul financiar și practicile de control în țară sunt la o etapă timpurie de dezvoltare. Domeniile critice pentru îmbunătățire identificate de CC includ astfel de domenii cum ar fi aplicarea lentă și nesistematică a legii privind control financiar intern de stat¹⁴⁵, finanțare publică și achiziții ineficiente, guvernarea slabă a ÎPS, consilii de administrație și conducere disfuncționale, desemnate de organele autorizate, creșterea gradului de îndatorare al sectorului public, tarife nejustificate sau confidențiale, stabilite de anume ÎPS¹⁴⁶ și încălcarea raportării financiare

152. Practici deficiente în domeniul achizițiilor permit o posibilă utilizare abuzivă a fondurilor. În timp ce instituțiile publice asigură, într-o anumită măsură, transparența în procesul de achiziții publice, cele mai multe ÎPS nu fac acest lucru. Autorii raportului privind monitorizarea achizițiilor publice¹⁴⁷ recent publicat au ajuns la concluzia că achizițiile ÎPS nu sunt transparente. Chiar și după adoptarea și intrarea în vigoare a noii legi privind achizițiile publice, care transpune legislația UE, și definirea regulamentelor prevăzute de lege, aceasta nu va aduce modificările necesare în procesul de achiziții publice. Acest lucru este un neajuns serios.

153. Rolul proprietarilor ÎPS și consiliilor de administrație în monitorizarea raportării financiare și nefinanciare continuă să fie limitat. Este nevoie de o analiză mai detaliată și o urmărire mai solicitantă a rapoartelor de audit și de o comunicare îmbunătățită cu auditorii ÎPS (consiliile de administrație pot exercita aceste funcții în absența unei comitet de audit). Așa cum a fost discutat mai detaliat în capitolul 9, consiliile ÎPS sunt în prezent formate din cinci funcționari publici, desemnați de șeful instituției care guvernează ÎPS. Numirile în

¹⁴⁴ Raportul anual privind administrarea și întrebuințarea resurselor financiare publice și patrimoniului public, 2014, disponibil în limba rusă la adresa

http://www.ccrm.md/public/files/file/raport/Rus/RaportAnual_2014_ru.pdf

¹⁴⁵ <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=336794&lang=1>

¹⁴⁶ De exemplu, ÎS "Fiscservinform"

(<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=2&id=354432>), ÎS "Centrul Resurselor Informaționale de Stat "Registru" sau ÎS "MoldData"

(<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=2&id=360776>)

¹⁴⁷ <http://www.viitorul.org/doc.php?l=ro&idc=294&id=5323&t=/STUDII-IDIS/Economie/Raport-de-monitorizare-a-achizitiilor-publice-carente-identificate-i-recomandari-de-politici>

consiliile de administrație mai degrabă par a oferi un privilegiu financiar unui funcționar decât de a asigura o guvernare corporativă eficientă. O analiză publicată recent de un ONG a ajuns la concluzia că aspectul clientelar de formare a consiliului de administrație, împreună cu lipsa unui grup profesionist al reprezentanților statului în consiliile de administrație ale ÎPS, duce la un sistem vicios de gestionare deficientă a proprietății publice deținute prin ÎPS¹⁴⁸.

154. Actualizarea evaluării cheltuielilor publice și responsabilității financiare (CPRF) în Republica Moldova (2012-2014) a constatat un progres în monitorizarea riscului fiscal al entităților din sectorul public¹⁴⁹, însă mai este loc pentru îmbunătățire. Raportul de monitorizare financiară este elaborat de către MF, pe baza situațiilor financiare ale ÎPS (primite de la Biroul Național de Statistică). Cu toate acestea, situațiile financiare nu sunt analizate în modul corespunzător, auditele sunt de o calitate neuniformă și nu există o monitorizare ulterioară semnificativă a opiniilor emise de auditori sau scrisorilor către management. Prin urmare, fiabilitatea indicatorilor financiari incluși în rapoartele anuale este discutabilă (aceste aspecte sunt discutate în detaliu în Capitolul 7 din prezentul raport). Analiza pregătită de MF este foarte detaliată, însă abordează doar succint domeniile ce țin de riscul fiscal și ar putea fi îmbunătățită și simplificată în continuare pentru un proces decizional mai bun, inclusiv a deciziilor cu privire la riscurile fiscale și incorporarea acestor riscuri în procesul bugetar.

155. Evaluarea riscului fiscal realizată de MF este mai degrabă de bază și este nevoie de mai mult efort pentru a identifica, cuantifica și gestiona riscurile ÎPS. Practicile de diminuare a riscului fiscal ar putea fi îmbunătățite prin: (i) identificarea riscurilor și cuantificarea acestora și (ii) cuantificarea expunerilor explicite. Capacitatea de a lua decizii pe baza acestor evaluări de asemenea trebuie consolidată, la fel ca și capacitatea de a influența comportamentul consiliilor de administrație și conducerii ÎPS de către cei responsabili pentru funcția de proprietar. Unele măsuri de atenuare sunt deja întreprinse, de exemplu, înregistrarea datoriei ÎPS de către MF sau oferirea garanțiilor de stat doar în cazuri excepționale și prin hotărâre a Parlamentului (datoria publică și garanțiile sunt reglementate de legea nr. 419 din 2006 cu privire la datoria publică, garanțiile și împrumuturile de stat). O analiză a contribuțiilor nete ale ÎPS la stat ar putea fi de asemenea efectuată, luându-se în calcul toate impozitele, dividendele, subvențiile sau orice alte plăți care există între ÎPS și bugetul național. Principalele ÎPS ar putea fi analizate în detaliu astfel încât măsurile propuse de diminuare a riscului să poată influența și limita expunerea la risc din partea acestor întreprinderi.

¹⁴⁸ <http://www.viitorul.org/doc.php?l=ro&idc=294&id=5267&t=/STUDII-IDIS/Economie/Intreprinderile-gestionate-de-stat-i-rolul-lor-in-economia-nationala>

¹⁴⁹ http://eeas.europa.eu/delegations/moldova/documents/more_info/pefa_assessment_2012-2014.pdf

Politicile de dividende vor îmbunătăți disciplina fiscală

156. Există mai multe modele de politici de dividende aplicate la nivel mondial pentru a determina nivelurile și mecanismele de plăți ale ÎPS. În majoritatea economiilor, statul stabilește politica de dividende și o implementează prin negocieri cu consiliului de administrație al ÎPS. Un principiu fundamental este că dividendele sunt plătite numai în măsura în care acest lucru nu este în detrimentul capacității ÎPS de a-și satisface nevoile sale de capital și obligațiile financiare. Consiliile de administrație și conducerea ÎPS trebuie să aibă o înțelegere clară a mărimii dividendului preconizat, păstrând un grad de flexibilitate pentru situațiile de criză și fluctuațiile pieței. Primirea de dividende de la ÎPS poate furniza un flux semnificativ de venituri pentru bugetul de stat. În mediul economic actual, multe țări își revizuiesc și consolidează politica de dividende aplicată ÎPS, cu scopul de a crește veniturile la buget și maximiza utilizarea capitalului ÎPS.

157. În Republica Moldova politicile de dividende sunt stabilite prin lege și nu neapărat sunt bazate pe astfel de factori cum ar fi structura capitalului ÎPS, investiții capitale propuse și profitabilitate. Articolul 13(3¹) din legea cu privire la ÎS și articolul 49(11) din legea cu privire la SA obligă ÎPS să distribuie o parte din profiturilor lor anuale sub formă de dividende la bugetul de stat până la 30 iunie a fiecărui an. Nerespectarea acestor dispoziții se consideră ca încălcare fiscală și este supusă măsurilor corective în conformitate cu Titlul V al Codului Fiscal. Hotărârea de Guvern nr. 110 din 23 februarie 2011¹⁵⁰, prevede că ministerele și alte autorități publice trebuie, printre altele: (i) să solicite de la consiliile de administrație ale SA în care statul deține peste 5 la sută din acțiuni să includă pe ordinea de zi a adunării generale a acționarilor până la 20 ianuarie distribuirea profitului net pentru anul precedent; (ii) să promoveze distribuirea și plata prudentă a dividendelor, reprezentanții statului la adunarea generală a acționarilor și/sau consiliile de administrație ale ÎS trebuie să încurajeze deciziile privind distribuirea și plata dividendelor de nu mai puțin de 50 la sută din profit; pentru ÎPS incluse în lista de bunuri care nu pot fi privatizate, suma recomandată a dividendelor nu trebuie să fie mai mică de 25 la sută; (iii) reprezentanții statului nu vor promova decizii privind distribuirea/plata dividendelor, în cazul în care ÎPS este insolubilă sau plata dividendelor va duce la insolabilitatea sa sau atunci când activele nete ale ÎPS sunt mai mici decât capitalul social sau va deveni mai mic după plata dividendelor. În 2015 dividendele plătite la bugetul de stat au constituit 130.07 milioane MDL¹⁵¹, dintre care 59.6 milioane MDL au fost de la ÎS (suma dividendelor încasate este de 18.7 milioane MDL, mai mult în comparație cu anul 2014) și 70.47 milioane MDL de la SA (15.51 milioane MDL mai puțin față de anul 2014).

158. Guvernul își revizuieste periodic politica de dividende, iar revizuirile recente ar putea fi evaluate ca subvenții necompetitive ascunse. Hotărârea de Guvern nr. 193 din 24 aprilie 2015¹⁵², prevede că ministerele și alte autorități publice ar trebui să promoveze politica de

¹⁵⁰ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=337705>

¹⁵¹ Sursa: Raportul anual al APP, 2015.

¹⁵² <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=358169>

dividende pentru anul încheiat la 31 decembrie 2014, și nu mai puțin de 50 la sută din profit pentru toate ÎPS. Anumite ÎPS, totuși ar putea fi scutite de distribuirea și plata dividendelor¹⁵³, chiar și împotriva voinței Ministerului Finanțelor¹⁵⁴, deoarece ar putea fi considerată ca o formă ascunsă de subvenții pentru ÎPS și prin urmare ar putea afecta concurența pe piață. De exemplu, 25 ÎS și 7 SA au fost scutite de la distribuirea dividendelor prin Hotărârea de Guvern nr. 482 din 25 iunie 2014¹⁵⁵. Totuși, Consiliul de Concurență a ajuns la concluzia că scutirea ÎPS de la plata dividendelor¹⁵⁶ pentru anul fiscal 2013 nu distorsionează concurența.

159. Republica Moldova trebuie să consolideze politicile de dividende pentru ÎPS astfel încât acestea să fie clare, transparente și previzibile, ceea ce va necesita anumite considerente de natură juridică și financiară. Politicile de dividende ar trebui să fie aplicate de ÎPS pentru o perioadă mai mare de timp și să permită planificarea de venituri și flux de numerar pentru stat. Din cauza deteriorării semnificative a performanței financiare a ÎPS din ultimii ani și faptului că multe ÎPS generează pierderi, autoritățile trebuie să reconsidere modul de stabilire a politicilor de dividende și să ia în considerare aspectele specifice ale entităților și afacerilor lor. Sub aspect juridic, regula fundamentală este că ele pot fi plătite doar din profit, fără a diminua capitalul entităților. Sub aspect financiar, conducerea ÎPS ar trebui să aibă o previziune clară a mărimii dividendului, păstrând un anumit grad de flexibilitate pentru situațiile de criză și fluctuațiile pieței. Deși pot fi aplicate mai multe modele diferite de stabilire a politicilor de dividende, în cele din urmă dividendele trebuie să fie stabilite prin negocieri cu consiliile de administrație ale ÎPS.

160. Alți factori a fi luați în considerare la stabilirea unei politici de dividende deschise și transparente:

- i. *Tipul de industrie:* industriile care beneficiază de o stabilitate relativă a încasărilor se pot bucura de o politică de dividende mai consecventă în comparație cu întreprinderile cu un flux neuniform de venituri sau supuse volatilității pieței. De exemplu, utilitățile publice au un flux de venit mai stabil, ce le permite să adopte o rată relativ fixă a dividendului, spre deosebire de industriile extractive sau producătorii industriali, care depind de prețurile de piață la mărfuri.
- ii. *Vârsta companiei:* companiile/entitățile nou create trebuie să reinvestească câștigurile în vederea îmbunătățirii sau extinderii întreprinderilor, în timp ce entitățile stabilite își pot permite distribuirea venitului lor net.

¹⁵³ Expunerea sumară a Consiliului Concurenței este disponibilă în engleză -

<http://www.competition.md/public/files/uploads/decizii/eng/12-2014/SUMMARY%20OF%20THE%20PLENUM%20OF%20THE%20COMPETITION%20COUNCIL%20DECISION%20NO.%20ASR-40%20AS%20OF%2013.11.2014.pdf>

¹⁵⁴ <http://unimedia.info/stiri/disensiuni-intre-lazar-si-arapu-Intreprinderi-de-stat--scutite-de-plati-in-valoare-de-24-mln-de-lei-78481.html>

¹⁵⁵ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=353574>

¹⁵⁶ <http://competition.md/public/files/uploads/decizii/Decizia%20Plenului%20Consiliului%20Concuren%C5%A3ei%20Nr.ASR-40%20din%2013%20noiembrie%202014.pdf>

- iii. *Necesitatea unui aport suplimentar de capital:* necesitatea unui aport de capital pentru extinderea afacerii sau noi investiții/proiecte influențează în mare parte politica de dividende și trebuie luată în considerare la atribuirea cererii de dividende.
- iv. *Ciclul afacerii:* managementul prudent în vremuri bune creează suficiente rezerve pentru ca o companie să facă față unor potențiale perioade de regres ale pieței sau situațiilor de criză. Politica de dividende ar trebui să ia în considerare efectele potențiale ale ciclurilor afacerii asupra activităților ÎPS și să ofere flexibilitate pentru acumularea de rezerve.
- v. *Tendențele profitului:* tendințele profiturilor precedente ale ÎPS ar trebui examinate cu atenție pentru a afla poziția medie a încasărilor companiilor lider. Încasările medii ar trebui supuse tendințelor condițiilor economice generale. Dacă depresia sau regresia se apropie, doar politica de dividende conservativă poate fi considerată drept prudentă.

CAPITOLUL 10: RESPONSABILITĂȚILE CONSILIILOR DE ADMINISTRAȚIE ALE ÎPS.

Principiile OCDE și bunele practici internaționale

161. În majoritatea țărilor OCDE există o tendință de a imita practicile din sectorul privat, atunci când este vorba de guvernarea ÎPS și întreprinderilor parastatale. Deși procesele de numire și mandatul pot varia de la o țară la alta, rolul consiliilor în guvernarea ÎPS este vital pentru furnizorii de servicii publice în domenii precum sănătatea și educația. Independența consiliilor și competența membrilor lor sunt importante: funcționari de nivel înalt în mod normal nu acționează în calitate de membri ai consiliului de administrație, iar procesul de numire ia în considerare competențele și problemele de independență (mai ales dacă statul este reglementator al unui sector și proprietar al unei entități din același sector). Consiliile, membrii cărora au fost selectați minuțios, trebuie să fie împuternicite să consilieze și supravegheze în mod eficient conducerea întreprinderii și să asigure o combinație de cunoștințe și experiență corespunzătoare, având o reprezentare limitată din partea guvernului.

162. În general, și în funcție de cerințele legislative, guvernele își exercită drepturile de proprietate asupra ÎPS prin aplicarea sistemelor de guvernare pe un singur (one tier) sau pe două niveluri (two-tier). În această structură consiliul îndeplinește funcția esențială de guvernare a ÎPS, în timp ce organul executiv are rolul de gestionare de zi cu zi a entității. Conform OCDE, consiliul are responsabilitatea finală pentru performanța ÎPS și necesită autoritate, autonomie și independența în luarea deciziilor care determină performanța. De asemenea, el acționează ca intermediar între stat (în calitate de proprietar sau acționar), și conducerea entității, și are datoria de a acționa în interesul ambelor.

163. O bună practică este de a asigura că consiliul este împuternicit să numească și, să concedieze, în baza unor temeuri solide, directorul executiv. În multe jurisdicții, în care ÎPS au sisteme de guvernare pe două niveluri, consiliul de administrație este de obicei responsabil pentru alegerea conducerii ÎPS. Acest lucru întărește funcția cheie a consiliului de supraveghere a conducerii ÎPS și asigură responsabilizarea directorului față de consiliu, mai degrabă decât față de guvern. De asemenea, acest lucru reduce posibilitățile de intervenție a guvernului în procesul de luare a deciziilor operaționale.

164. Este o bună practică de a limita numirea reprezentanților guvernului în consiliu, iar în cazul în care aceștia sunt numiți, rolul lor trebuie să fie adecvat și eficient. Consiliile compuse în principal din reprezentanți ai guvernului de multe ori duc lipsă de obiectivitate (mai ales atunci când aceștia sunt responsabili de politici în sectorul în care ÎPS își desfășoară activitățile) și competențe esențiale pentru buna funcționare a consiliilor. Prin urmare, tot

mai multe țări limitează participarea miniștrilor și altor persoane cu demnitate publică în consiliile de administrație, limitând și numărul de reprezentanți ai guvernului în consiliile de administrație, în același timp, crescând ponderea membrilor independenți din sectorul privat. În cazul în care reprezentanții guvernului sunt numiți în consiliile întreprinderilor de stat, aceștia trebuie să întrunească calificările necesare, să fie în măsură să aloce suficient timp, și să aibă aceleași obligații și roluri ca orice membru al consiliului. Ei nu ar trebui să aibă nici o responsabilitate directă pentru funcțiile politice cheie în sectorul de activitate ale întreprinderii de stat.

Structura consiliilor, componența și procesul de numire

165. Deși există anumite cerințe legale minime comune pentru consiliile ÎPS din Moldova, mărimea consiliului, structura internă și componența variază, în dependență de ÎPS și forma juridică, și anume ÎS sau SA. În conformitate cu Legea cu privire la întreprinderea de stat, fondatorul ¹⁵⁷ își exercită drepturile de administrare a întreprinderii de stat prin intermediul consiliului și administratorului (director executiv). **ÎPS** care sunt întreprinderi de stat au un organ colegial de administrație, acest consiliu reprezintă interesele statului și își exercită activitatea în conformitate cu legea și regulamentul, aprobat de fondator¹⁵⁸. Componența sa numerică este stabilită de fondator, în funcție de indicatorii economico-financiar ai întreprinderii de stat, pentru o perioadă de cel mult 3 ani, cu nu mai puțin de 3 persoane. Președintele consiliului întreprinderii de stat este numit de fondator. Un membru al consiliului poate simultan să facă parte din maxim 3 consilii ale întreprinderilor de stat și este rechemat de către fondator în caz de încălcare a legislației; expirare a mandatului; lichidare a întreprinderii de stat; și în alte cazuri, în conformitate cu legislația în vigoare. **ÎPS**, care sunt societăți pe acțiuni, au un consiliu care reprezintă interesele acționarilor între adunările generale. Consiliul se subordonează adunării generale a acționarilor, și trebuie să acționeze în interesul societății. Adunarea generală a acționarilor ¹⁵⁹ numește și, eventual, concediază consiliul. Consiliul SA trebuie să includă cel puțin trei persoane; pentru ÎPS cu capital majoritar de stat, legea cere un minim de cinci persoane. Numărul maxim de participări în calitate de membru al consiliilor SA este limitat prin lege, și este de cinci pentru fiecare persoană. Membrii consiliului de administrație pot fi realeși de nenumărate ori; mandatul minim fiind de 4 ani. Președintele consiliului de administrație al SA este numit de către adunarea generală anuală, cu excepția cazului când compania deleghează această putere consiliului. Președintele prezidează ședințele consiliului de administrație și, în caz de egalitate la vot; votul președintelui va fi decisiv.

¹⁵⁷Funcția de fondator al ÎS este exercitată în numele Guvernului de către o autoritate publică desemnată printr-o Hotărâre de Guvern privind instituirea ÎS respective.

¹⁵⁸ Hotărârea de Guvern nr. 770 din 20.10.1994

¹⁵⁹ Reprezentarea intereselor statului în SA în care statul deține cotă parte este realizată de către o persoană, desemnată de către autoritatea publică, responsabilă de administrarea SA respective.

166. Majoritatea membrilor consiliului de administrație al ÎPS sunt reprezentanți obligatorii ai Ministerului Economiei (ME) și Ministerului Finanțelor (MF), și membrii consiliului sunt adesea implicați în politici sectoriale în care activează ÎPS; nu există cerințe privind numirea în consiliu a membrilor independenți pentru ÎPS importante din punct de vedere economic. Ghidul OCDE a stabilit recomandări ambițioase cu privire la componența consiliului de administrație a ÎPS, care să permită prezența membrilor independenți și obiectivi. Directorii independenți de obicei aduc experiență din domeniul comercial și / sau industrial în consiliu, și asigură o abordare echilibrată între conducere și obiective politice și sociale în procesul de luare a deciziilor. Majoritatea membrilor consiliului ÎS și SA în care statul deține mai mult de 50%, includ obligatoriu reprezentanți ai MF și ME și / sau APP. De asemenea, pot fi incluși reprezentanți ai fondatorului, angajaților, și autorități ale administrației publice centrale, în plus față de specialiștii în domeniul de activitate al întreprinderii, economiști și juriști. Funcționarii publici, pe lângă salariul lor de funcționar public, câștigă venituri suplimentare semnificative de la calitatea de membru al consiliului de administrație al PS. Acest lucru creează o percepție că funcționarii publici sunt loiali ambelor „tabere”, servind publicului general prin elaborarea de politici, în același timp servind anumitor subiecți ai politicilor elaborate, fiind membri ai consiliilor de administrare ale ÎPS. Participarea membrilor independenți în consiliu, cel puțin la ÎPS importante din punct de vedere economic, fiind acceptată ca o bună practică a guvernantei corporative, atât în sectorul public cât și în cel privat, nu este impusă prin lege în Republica Moldova.

167. Nu există proceduri formale pentru numirea membrilor în consiliul de administrație al ÎPS, iar procedura existentă de luare a deciziilor privind anumite numiri rămâne netransparentă. Legislația în vigoare nu stabilește cerințe profesionale și / sau independente pentru membrii consiliului de administrație al ÎPS, dar prevede că membrii consiliului de administrație își îndeplinescă funcțiile ministeriale precum rolul și responsabilitățile de membru al consiliului. Regulamentul cu privire la reprezentarea statului în societățile pe acțiuni¹⁶⁰ intenționează să reglementeze unele aspecte cu privire la numirea reprezentanților statului în consiliile de administrație a SA. De exemplu, articolul 10 prevede că conducătorii instituțiilor publice, persoanele care dețin funcții de demnitate publică, precum și persoanele care au un interes patrimonial în companie, nu pot fi numiți în calitate de reprezentanți ai statului. În plus, reprezentanții numiți de stat ar trebui să aibă cel puțin 3 ani de experiență în serviciul public; deși este dificil de a evalua cum această cerință este pusă în aplicare, deoarece nu sunt disponibile informații detaliate cu privire la membrii consiliului de administrație. Legăturile și preferințele personale par să joace un rol-cheie în numirea reprezentanților statului în consiliul ÎPS. Acest lucru are o consecință negativă, deoarece afectează credibilitatea membrului consiliului, și complică evaluarea performanțelor și analiza votului membrului pe probleme specifice. Având în vedere înrăutățirea performanțele economice a ÎPS, societatea civilă își exprimă îngrijorarea cu privire la lipsa de meritocrație în numirea membrilor în consiliile de administrație ale întreprinderilor de stat, funcționarii

¹⁶⁰ <http://lex.justice.md/md/336655/>

publici de multe ori, neavând formare adecvată, și nici competențe și experiență necesare pentru a activa în calitate de membri ai consiliului. De multe ori există un conflict de interese, deoarece reprezentanții statului în consiliile ÎPS sunt responsabili pentru politicile sectoriale, în același sector în care întreprinderile de stat își desfășoară activitate; mai mult ca atât, acești oameni nu pot aloca suficient timp necesar calității de membru al consiliului. Sistemul de numire va putea fi consolidat prin stabilirea unui grup de profesioniști calificați, care ar putea fi numiți în consilii sau structuri executive (inclusiv în calitate de membri independenți), care ar putea juca acest rol profesional în numele statului, și servi transparent interesului public.

168. Adesea, informațiile privind componența consiliului nu este disponibilă pe site-urile ÎPS. Analiza unui număr mic de pagini web ale ÎPS, a arătat că informațiile cu privire la membrii consiliului lipsesc, sau sunt publicate doar informații succinte, cum ar fi numele membrilor consiliului ¹⁶¹. Raportul de politici din 2012, publicat de ME ¹⁶², de asemenea, a subliniat faptul că informațiile privind componența consiliilor și CV-urile lor, inclusiv numele administratorului și numele fondatorului sunt sumare. ME a publicat pe site-ul său informații despre membrii ¹⁶³ consiliului ÎPS, care se află sub administrarea sa; cu toate acestea la situația din 26 iulie 2016, aceste informații nu erau actualizate.

169. Nici legea cu privire la SA și nici legea cu privire la ÎS nu impune consiliile să înființeze comitete specializate, cum ar fi comitetul de audit, comitetul de gestionare a riscurilor sau comitetul de remunerare. Cum deja a fost menționat în Capitolul 7 din acest raport, Comisia de Cenzori al SA exercită controlul asupra activităților economice și financiare ale societății, inclusiv verificarea și confirmarea situațiilor financiare de la sfârșitul anului. Funcțiile comisiei de cenzori nu sunt, cu toate acestea, la fel ca și cele ale unui Comitet de audit. La sfârșitul anului 2015, Comisia Națională a Pieței Financiare a aprobat Codul de Guvernanță Corporativă ¹⁶⁴ care a intrat în vigoare la 04 martie 2016 și este obligatoriu pentru SA EIP și recomandat pentru aplicare tuturor societăților pe acțiuni. Articolul 49 din cod prevede că consiliul poate înființa comitete pentru examinarea preliminară a problemelor majore ale societății, cum ar fi comitetul de remunerare, comitetul de gestionare a riscurilor, etc. De asemenea, codul recomandă ca cel puțin o treime din membrii consiliului de administrație să fie independenți. În practică, punerea în aplicare a Codului va avea nevoie de un efort semnificativ și de timp.

170. Un conflict de interese apare din faptul că funcția de proprietate și funcția de elaborare a politicilor nu sunt separate. Conflictul de interese nu este definit în Legea cu privire la ÎS; Legea cu privire la SA include un capitol separat, ce abordează problema potențialelor conflicte de interese. Noul proiect de lege cu privire la întreprinderile de stat și municipale ¹⁶⁵ încearcă să definească conflictele de interese care ar putea afecta membrii

¹⁶¹ <http://www.moldtelecom.md/content/consiliul-de-administrare>

¹⁶² <http://www.mec.gov.md/ro/content/politici-de-administrare-si-deetatare-proprietatii-publice>

¹⁶³ <http://www.mec.gov.md/ro/content/politici-de-administrare-si-deetatare-proprietatii-publice>

¹⁶⁴ <http://lex.justice.md/md/363619/>

¹⁶⁵ Echipa a avut la dispoziție proiectul de lege

consiliului de administrație, în special, un potențial interes material în întreprinderea de stat. O astfel de încercare, cu toate acestea, este mai degrabă contraproductivă, deoarece încearcă să definească paradigme diferite în cazul în care conflictul de interese iese la iveală, dar nu precizează conflictele inerente de interese în cazul în care aceeași persoană(e) acționează în calitate de membru al consiliului și elaborează politici pentru o anumită industrie. Acest conflict este mai grav, deoarece membrii consiliului de administrație care sunt funcționari publici primesc, de asemenea, o remunerație suplimentară semnificativă pentru calitatea de membru în consiliile de administrație. Nici legea cu privire la ÎS și nici legea cu privire la SA nu pledează pentru un proces deschis, competitiv, meritocratic și profesional de identificare și numire a membrilor consiliului de administrație, și nu există nici o grup sau listă a membrilor (inclusiv membrii independenți), care ar putea îndeplini profesionist această funcție, în numele statului și în interesul publicului.

171. Alte aspecte esențiale identificate ca fiind incompatibile cu bunele practici și recomandări ambițioase ale OCDE sunt prezentate mai jos:

- a) Se pare că consiliul de administrație al ÎS este responsabil doar față de proprietarul ÎS; legea nu prevede că membrii consiliului de administrație ar trebui să acționeze în interesul entității;
- b) Consiliile ÎS nu au nici o putere de a numi și de a concedia administratorul (directorul executiv); consiliul poate doar propune fondatorului candidatul pentru funcția de administrator, dar decizia finală este a fondatorului. Legea cu privire la SA permite doar delegarea acestei funcții consiliului, în timp ce responsabilitatea finală este a adunării generale a acționarilor.
- c) Fondatorul decide cu privire la nivelul de remunerare a administratorului; consiliul poate propune doar o creștere a salariului pe baza resurselor financiare disponibile și în baza prevederilor contractului cu administratorul, astfel cum este reglementat prin Hotărârea de Guvern nr. 780;
- d) Conflictul de interese nu este definit de Legea cu privire la întreprinderea de stat;
- e) Rolul președintelui consiliului nu este clar definit de Legea cu privire la întreprinderea de stat;
- f) Chiar dacă reprezentarea angajaților în consiliul întreprinderii de stat este mandatată, nu există mecanisme care să garanteze faptul că această reprezentare se exercită în mod efectiv;
- g) Nu există prevederi legale referitoare la evaluarea anuală a performanțelor și a eficienței consiliului;
- h) Funcția de audit intern nu este obligatorie pentru ÎPS.

Selecția și rolul directorului executiv

172. Fondatorul numește / concediază direct administratorul (directorul executiv) întreprinderii de stat (nu prin consiliul de administrație); responsabilitățile lui/ei sunt prevăzute de legislație. Administratorului nu îi este permis să fie un membru al consiliului, dar poate fi invitat să participe și, în mod normal, face acest lucru. Fondatorului nu-i este permis să intervină în operațiunile întreprinderii de stat (cu excepția cazului în conformitate cu prevederile contractului dintre fondator și administrator), iar consiliului nu-i este permis să intervină în activitatea administratorului, acest lucru realizându-se în conformitate cu contractul cu fondatorul. În practică, totuși, aceste limitări nu împiedică o suprapunere (reală sau percepută) de responsabilități sau interferență.

173. Organul executiv al unei societăți pe acțiuni poate fi fie colegial (comitet de conducere, direcție), fie compus dintr-o singură persoană (director general, director). În conformitate cu prevederile legii SA, printre competențele adunării generale a acționarilor se numără și aprobarea Regulamentului privind organul executiv, precum și deciziile privind alegerea organului executiv și numirea organului executiv și încetarea înainte-de-timp a activității. Adunarea generală a acționarilor aprobă salariul șefului organului executiv, remunerarea și compensarea; și îl trage sau scutește de răspundere, cu excepția cazului în care statul prevede altfel (în unele SA aceste funcții ar putea fi delegate consiliului). Consiliul de administrație al SA nu are competențe de numire a organului executiv. Astfel, pot exista situații în SA deținute integral de stat, în care organul executiv este numit de fondator (acționar), similar cu întreprinderile de stat. Deși nu este cerut de legea SA, în unele societăți pe acțiuni cu capital majoritar, directorul executiv încheie un contract de performanță cu ministerul fondator pentru o anumită perioadă de timp, de exemplu, de trei ani. Această practică, comună în întreprinderile de stat, este problematică, deoarece interferează cu puterile consiliului SA, perturbă ierarhia corporativă, și prevede posibilități de conflicte între consiliu și directorul executiv. Sarcina conducerii societăților pe acțiuni cu capital majoritar de a furniza informații financiare direct ministerului fondator poate împiedica, de asemenea, aplicarea unui tratament egal al acționarilor. Ghidul OCDE vine cu recomandări importante și relativ detaliate în ceea ce privește dezvăluirea și transparența informațiilor financiare. În prezent, foarte puține SA în care statul deține o cotă parte sunt în măsură să urmeze pe deplin aceste recomandări. Directorul executiv nu poate fi membru al consiliului; deși el / ea este prezent în mod normal, la reuniunile consiliului de administrație. Legea cere organului executiv al SA cu capital majoritar să prezente anual rapoarte de activitate economică și financiară, precum și o copie a raportului auditorului către autoritatea de supraveghere (minister / agenție).

Remunerarea și evaluarea performanțelor consiliului și administratorului / șefului executiv

174. Remunerarea consiliului este limitată, și este văzută ca o sursă suplimentară de venit a funcționarilor publici care sunt membri ai consiliului ÎPS. Remunerarea consiliilor ÎPS, administratorilor întreprinderilor de stat, și a directorilor executivi ai societății pe acțiuni cu capital majoritar deținut de stat, este în conformitate cu Legea salarizării nr. 847 din 14 februarie 2002¹⁶⁶. Articolul 24 al legii limitează remunerările membrilor consiliului în întreprinderile de stat la triplul salariului minim garantat lunar pe țară (de exemplu, în 2016¹⁶⁷ acesta a constituit 3.000 lei (~ 152 USD)). Remunerarea poate fi anulată în cazul în care membrul consiliului nu își îndeplinește funcțiile. De fapt, includerea funcționarilor publici în consiliul diferitor ÎPS este privit de către mulți ca o sursă suplimentară de venit. Presa locală a raportat o remunerare semnificativ mai mare a administratorilor și membrilor consiliului ÎPS, chiar și atunci când entitățile au raportat pierderi semnificative¹⁶⁸ ¹⁶⁹. De asemenea, raportul de politici din 2012¹⁷⁰ a subliniat alte insuficiențe care au fost menționate de către Curtea de Conturi și Serviciului de inspecție financiară al MF, acestea includ erori în calculele de remunerare care rezultă din plăți excedentare către funcționari.

175. Performanța ÎPS ar putea fi îmbunătățită prin introducerea mai multor responsabilități și stabilirea proceselor de evaluare a conducerii superioare și consiliului sau a membrilor săi în raport cu obiectivele pre-definite. Mecanisme de audit și raportare financiară deficiente, înseamnă că orice evaluare a performanței bazată pe indicatori financiari, nu este fiabilă: într-adevăr, riscul de manipulare a indicatorilor este semnificativ mai ales în absența unor audite calitative¹⁷¹. Nu există mecanisme de evaluare a performanței consiliului de administrație al ÎPS și / sau directorului executiv. Problema remunerării ineficiente a fost doar parțial adresată prin amendamente la Hotărârea Guvernului nr. 770 aprobată la 20 noiembrie 2015¹⁷², care prevede că orice suplimente la salariul de bază al administratorului unei întreprinderi de stat trebuie să fie plătite pe baza rentabilității-țintă, de exemplu: rentabilitatea vânzărilor > 20; rentabilitatea activelor > 10; și rentabilitatea financiară > 15. Chiar dacă astfel de obiective ar putea fi justificate, de multe ori acestea nu sunt suficiente, deoarece ÎPS ar putea avea nevoie de alte criterii de evaluare a performanței, în special dacă acestea nu sunt afaceri directe, dar care corespund unor politici publice sau obiectivelor serviciilor publice prestate. În prezent nu există mecanisme pentru a evalua

¹⁶⁶ http://lex.justice.md/document_rom.php?id=7E593B1D:B617DDCA

¹⁶⁷ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=353848>

¹⁶⁸ <https://point.md/ru/novosti/obschestvo/functzionarii-care-sunt-remuneratzi-cu-zeci-de-mii-de-lei-pentru-cateva-shedintze>

¹⁶⁹ http://adevarul.ro/moldova/economie/salarii-mii-euro-intreprinderile-stat-vezi-lefuri-lunare-primesc-sefii-moldtelecom-tutun-ctc-franzeluta-directorii-agentiilor-guvernamentale-1_53b289a60d133766a80b084a/index.html

¹⁷⁰ <http://www.mec.gov.md/ro/content/public-property-administration>

¹⁷¹ Capitolul 7 oferă mai multe detalii la acest subiect.

¹⁷² <http://lex.justice.md/md/361869/>

performanța membrilor consiliului de administrație și / sau administratorului întreprinderii de stat; și nici nu sunt practici pentru a îi responsabiliza pentru o performanță slabă a obligațiilor (în jur de 41% din întreprinderile de stat și 55% din societățile pe acțiuni au înregistrat pierderi pentru anul încheiat la 31 decembrie 2015), ¹⁷³), chiar dacă legislația în vigoare prevede responsabilizarea lor în conformitate cu dreptul muncii, civil, administrativ și penal ¹⁷⁴. Hotărârea de Guvern nr. 568 din 16 mai 2008¹⁷⁵, obligă ÎPS să transmită anual informații APP cu privire la numărul de ședințe la care a participat fiecare membru al consiliului, inclusiv informații cu privire la absențele nejustificate și remunerația totală. De aici putem concluziona că reprezentanții statului în consiliile de administrație ale ÎPS ar putea decide să se conformeze cu mandatele lor, stând pasiv și votând instrucțiunile ministerelor / agențiilor de resort, dar făcând puțin efort pentru a face munca lor efectivă.

176. Nu există nici o legătură directă între interesul pe termen lung al întreprinderilor în proprietatea statului și remunerarea administratorilor (directorilor executivi) și a membrilor consiliilor de administrație ale ÎPS, de altfel, remunerarea nu este legată în mod direct de performanța lor. Performanța ar trebui să fie evaluată în raport cu obiectivele predefinite, stabilite în conformitate cu obiectivele indicate în politica de proprietate (de exemplu, obiectivele de performanță economică, de politici publice sau de servicii de livrare, sau ambele), și trebuie să fie măsurate pe baza indicatorilor din situațiile financiare auditate și rapoartele conducerii ale fiecărei ÎPS.

¹⁷³ Sursa: Raportul anual al APP pus la dispoziția echipei

¹⁷⁴ <http://lex.justice.md/md/336655/> (art. 29)

¹⁷⁵ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=327849>

CAPITOLUL 11: PRIORITIZAREA ACTIVITĂȚILOR DE REFORMARE A ÎNTREPRINDERILOR ÎN PROPRIETATEA STATULUI

Provocările pentru guvernanta ÎPS din Republica Moldova

177. Proprietatea de stat este un element al strategiilor economice ale multor state. Companii importante din întreaga lume vor fi păstrate în proprietatea de stat pentru mulți ani și chiar decenii. Respectiv, este important ca guvernele să abordeze problemele ce țin de guvernanta, performanța și de managementul ÎPS. Provocările cheie pentru Moldova identificate în acest raport sunt după cum urmează:

- În Republica Moldova sunt două forme de întreprinderi în proprietatea statului: Întreprindere de Stat și Societate pe Acțiuni, care diferă din punct de vedere al cerințelor și practicilor de guvernare;
- Un număr mare dintre întreprinderile în proprietatea statului înregistrează pierderi și datoria lor pe termen lung este în creștere. Performanța financiară în ansamblu s-a înrăutățit în ultimii ani ca urmare a unui sector public nereformat și unei guvernări deficiente a ÎPS;
- Disciplina financiară a ÎPS este deficitară în Moldova; statul începe doar să dezvolte un sistem de evaluare a riscurilor fiscale pentru bugetul public național;
- ÎPS furnizează servicii publice importante: nivelul scăzut al satisfacției cetățenilor de calitate și accesul la aceste servicii indică asupra necesității de îmbunătățire a performanței serviciilor furnicate de ÎPS;
- Deși obiectivele de bază ale proprietății de stat sunt definite, legislația în vigoare nu prevede obiective de proprietate, funcții și principii de guvernare, precum și cerințe față de întreprinderile de stat specifice;
- Practica de combinare a funcției de elaborare a politicilor și cea de proprietate asupra ÎPS într-o singură entitate (de obicei, un minister, uneori chiar și cu același personal implicat) creează potențiale conflicte de interes;
- Există o fragmentare a funcției proprietății de stat și neclarități în ceea ce privește numărul și formele ÎPS; dreptul de proprietate centralizat la o singură instituție publică ar reduce duplicările, ar îmbunătăți coordonarea și ar aborda discrepanțele și conflictele de interes inerente;
- Există probleme în ceea ce privește identificarea și numirea membrilor consiliului de administrație și directorilor ai ÎPS, inclusiv numirea membrilor independenți ai consiliului; luarea deciziilor pentru nominalizări specifice este netransparentă;

- Absența comitetelor de audit influențează negativ asupra calității raportării financiare și guvernantei corporative;
- Răspunderea limitată și procesele stabilite pentru evaluarea managementului și consiliilor de administrare sau a membrilor săi în raport cu obiectivele predefinite;
- Chiar dacă legea cere ÎPS să facă publice situațiile financiare, această cerință este rareori îndeplinită în practică;
- ÎPS importante din punct de vedere economic nu sunt clasificate ca entități de interes public și, prin urmare sunt subiectul standardelor naționale de contabilitate (SNC), și nu al Standardelor Internaționale de Raportare Financiară, ce sunt mai exigente;
- Situațiile financiare întocmite în conformitate cu SNC au probleme semnificative de conformare și dezvăluiri ale informațiilor în note;
- Chiar dacă auditul anual este obligatoriu pentru ÎPS mari, informațiile cu privire la respectarea acestei cerințe este limitată;
- Calitatea informațiilor financiare pregătite de ÎPS nu este fiabilă pentru deciziile economice;
- Există probleme de conformarea a ÎPS cu cerințe legale și așteptările pieței privind transparența și dezvăluirea;
- APP și MF monitorizează un set de indicatori cheie de performanță financiară (ICP) care trebuie respectați de ÎPS, concomitent, responsabilitatea de a stabili și evalua indicatorii de performanță revine ministerelor de ramură pentru ÎPS subordonate;
- Calitatea inconstantă a datelor afectează monitorizarea financiară a ÎPS, deoarece nu oferă o bază corespunzătoare pentru evaluarea performanței acestora;
- Statul, în calitate de proprietar, publică doar informații agregate limitate privind ÎPS ca sector;
- Controlul privind achizițiile în cadrul ÎPS este deficient și prezintă un factor de risc semnificativ pentru scurgerile de resurse;
- Protecția insuficientă a acționarilor minoritari ai SA în care statul deține cotă parte ridică probleme de aplicare uniformă a bunelor practici și așteptărilor pieței;
- Deficiențele guvernantei sunt, de asemenea, reflectate și în condițiile de concurență și politicile concurențiale slabe, ceea ce contribuie la un nivel înalt al riscului de afaceri la nivel operațional pentru companiile din Moldova.

Prioritizarea activităților pentru reforma ÎPS

178. Guvernul a inițiat recent un nou proiect de lege privind întreprinderile de stat care va aborda unele deficiențe în materie de guvernare a întreprinderilor de stat. Proiectul de lege include propuneri pentru a rezolva unele probleme de management a performanței pentru managerii seniori și numirea membrilor consiliului de administrație. Echipa deși familiarizată cu proiectul de lege, nu a făcut o revizuire în strâns detaliu. Cu toate acestea, o astfel de revizuire poate fi realizată ca parte a fazei a II-a a asistenței tehnice, livrate de echipa de guvernare a Băncii Mondiale în colaborare cu Fondul pentru Buna Guvernare al Marii Britanii. Factorii de decizie politică ar putea dori să se bazeze pe constatările și recomandările acestui raport în definitivarea proiectului de lege.

179. Sunt trei măsuri de reformă, de importanță primordială, care merită a fi sprijinite de Guvern:

- (i) Adoptarea unei justificări și politici de proprietate explicite pentru ÎPS;**
- (ii) Îmbunătățirea și consolidarea funcției de proprietar și practicilor consiliilor de administrație;**
- (iii) Îmbunătățirea sistemului de stimulare pentru asigurarea unei performanțe mai bune.**

Propunerile bazate pe politici au drept scop să contribuie la consolidarea rolului guvernului în calitate de proprietar al ÎPS și, prin urmare, la creșterea și dezvoltarea economică generală a țării. Cele trei măsuri de consolidare reciprocă sunt strâns corelate și au drept scop sporirea gradului de responsabilitate a întregii structuri de proprietate a ÎPS, de la proprietarii în ultima instanță – cetățenii - până la angajații lor. Raportul scoate în evidență principalele domenii care urmează a fi examinate, toate contribuind, fie pe termen scurt sau pe termen lung, la una sau mai multe dintre cele trei măsuri de reforme. Cu toate acestea, deși îmbunătățirile în guvernanta ÎPS sunt importante, acestea nu vor garanta, în sine, sustenabilitate financiară și performanță îmbunătățită a ÎPS. Unele din cele mai bune practici ale OCDE ar putea să nu fie fezabile pentru Republica Moldova în timpul apropiat.

180. Există o serie de recomandări pentru cele trei domenii acoperite de reformele propuse, unele solicitând atenție imediată, dar și planificare pe termen lung. Reformele în domeniul guvernantei ÎPS reprezintă o provocare și deseori este dificil de a găsi soluții durabile și realizabile. Acest raport scoate în evidență principalele aspecte care urmează a fi analizate, toate acestea contribuind la una sau mai multe dintre cele trei măsuri de reformă. **Mai jos este prezentată o listă sugestivă a activităților și acțiunilor necesare pentru reformarea sectorului:**

I. Acțiuni de reformă pe termen scurt

Justificarea și caracteristicile proprietății de stat

- Facilitarea instruirii pentru APP, MF, consiliile de administrație și conducerea ÎPS și alte părți interesate relevante, având drept scop sporirea gradului de conștientizare, explicarea bunelor practici internaționale în domeniul guvernancei ÎPS și consolidarea angajamentului pentru reforme;
- Formularea unei justificări corespunzătoare a proprietății de stat, indicând în mod clar de ce întreprinderile sunt deținute de stat și care sunt beneficiile aduse societății, în ansamblu;
- Crearea unei baze de date complete a ÎPS;
- Realizarea unei inventarii detaliate și analizarea dacă formele juridice existente corespund scopului fiecărei ÎPS, ceea ce este deosebit de important pentru activitățile neeconomice. Acest lucru ar putea contribui la asigurarea că formele juridice ale ÎPS sunt adecvate scopului lor și ar putea avea ca rezultat necesitatea de a reforma formele juridice ale unor tipuri de ÎPS care prestează servicii publice și nu desfășoară activități economice;

Transparență, dezvăluire și control

- Desemnarea ÎS mari¹⁷⁶ și SA mari în care statul deține cel puțin 50% din acțiuni, ca și entități de interes public. Obligarea prezentării și publicării situațiilor financiare, întocmite conform IFRS și asigurarea că aceste ÎPS sunt subiectul aceluiași standarde înalte de contabilitate, de calitate, de dezvăluire a informațiilor, de conformare și de audit precum companiile cotate la bursă;
- Stabilirea unui sistem de monitorizare și de publicare obligatorie a situațiilor financiare auditare și rapoartelor conducerii pe paginile web corporative ale ÎPS;
- Asigurarea că politicile de proprietate sunt accesibile publicului și accesibile pe paginile web, inclusiv situația agregată și performanța ÎPS și măsurile luate pentru a se asigura că sectorul ÎPS este bine guvernat.

II. Acțiuni de reformă pe termen lung

Rolul statului în calitate de proprietar

- Trecerea către o funcție de proprietar centralizată cu o instituție publică specifică responsabilă de coordonarea generală. Ca un prim pas, îmbunătățirea coordonării între APP și MF, în special în domeniul monitorizării financiare a ÎPS pentru a evita

¹⁷⁶ Pe baza criteriilor definite în art. 3 din Directiva contabilității (2013/34/EC), care urmează a fi transpusă în noua lege a contabilității, și anume (i) bilanțul total $\geq$ EUR 20 000 000; (ii) cifra de afaceri netă $\geq$ EUR 40 000 000 și numărul mediu de angajați $\geq$ 250.

posibilele duplicări¹⁷⁷. Consolidarea capacităților suplimentare pentru asigurarea unor activități sustenabile de monitorizare financiară, control adecvat al raportării financiare și al auditului ÎPS, precum și evaluare a riscurilor fiscale;

- Separarea elaborării de politici de funcția de proprietar. Ministerele de resort pe termen mediu și pe termen lung ar trebui să fie responsabile de politici, iar funcția de proprietar ar trebui să fie în competența unui organ central specializat și profesionalizat;
- Elaborarea unui program de trecere graduală spre un consiliu de administrație, format din profesioniști. Pentru prima etapă, aceasta ar putea include programe de instruire și de adaptare profesională, iar cu timpul, se va elabora un registru al reprezentanților statului în și de-a lungul timpului, stabilirea unui registru al reprezentanților statului în consiliile de administrație și directori independenți (calificările și experiența pentru membrii independenți ai consiliului trebuie să fie prevăzute prin legislație și mecanisme de guvernanță corporativă, cel puțin pentru ÎPS importante din punct de vedere economic);
- Elaborarea unor instrucțiuni clare pentru ministerele/agențiile de resort privind modalitatea de transmitere a informațiilor de la proprietar către membrii consiliului de administrație al ÎPS, clarificarea și definirea responsabilităților și funcției de proprietate, consiliilor de administrație și conducerii pentru a evita interferența politică în managementul de zi cu zi a companiilor.

Întreprinderile în proprietatea statului pe piață

- Elaborarea unui sistem pentru identificarea și stabilirea costurilor obiectivelor politicilor publice atribuite ÎPS ca parte a mandatului lor;

Tratamentul echitabil al acționarilor și a altor investitori

- Dezvoltarea, aplicarea consecventă și respectarea Codului de guvernanță corporativă pentru ÎPS importante, din punct de vedere economic; introducerea principiului de „conformare sau explicare” va influența treptat comportamentul structurilor de guvernare ale ÎPS.
- Stabilirea unei politici cu privire la evaluarea informației, cu respectarea dreptului tuturor părților interesate la acces, în mod regulat și în timp util, la informații suficiente de relevante și fiabile. Acest lucru va permite părților interesate să-și exercite mai bine drepturile

¹⁷⁷ La data finalizării raportului echipa a fost informată despre inițierea unor proceduri legale în sensul îmbunătățirii coordonării între APP și MF pe partea ce ține de solicitarea rapoartelor de la ÎPS, astfel au fost operate modificări la HG 568/2008 (<http://lex.justice.md/md/368431/>)

Transparență, dezvăluire și control

- Compararea raportării agregate privind ÎPS cu bunele practici internaționale pentru identificarea informației cantitative și calitative lipsă. Îmbunătățirea sistemului de scrutinizare a raportării financiare a ÎPS pentru a se asigura că auditele sunt realizate și că anume informația financiară auditată este folosită pentru astfel de raportări;

Monitorizarea și managementul performanței

- Elaborarea tabloului de conformare al ÎPS corespunzător, cu, cerințe de raportare financiară, audit și ICP necesare; elaborarea și publicarea rezultatelor performanței ÎPS luate în parte și evaluărilor în domeniile publice pentru o mai bună responsabilizare a consiliilor de administrație și managementului ÎPS;
- Elaborarea planurilor de afaceri pe termen mediu și lung (bugetele pe termen mediu ar putea fi considerate un bun început pentru planificarea afacerii) pentru fiecare ÎPS (sau cel puțin pentru cele mai mari), inclusiv ICP financiare și nefinanciare pentru fiecare ÎPS. Acest document poate servi drept bază pentru acordurile formale de performanță între întreprinderile de stat și GRM;
- Pe termen mediu și pe termen lung, elaborarea unui sistem de monitorizare a performanțelor ÎPS, inclusiv acordurile de performanță cu fiecare ÎPS care să cuprindă indicatori cheie de performanță financiară și non-financiară. Cu timpul va fi posibil de a introduce politici și practici de compensare pe bază de merit (corelate cu ICP) pentru structurile de conducere ale ÎPS;

Disciplina financiară și riscul fiscal

- Crearea unui set corespunzător de stimulente pentru îmbunătățirea controalelor în domeniul achizițiilor prin clarificarea responsabilităților consiliilor de administrație și conducerii și soluționarea conflictelor de interese. Pe termen mediu și pe termen lung, profesionalizarea consiliilor de administrație, sisteme de management și de control intern mai solide vor conduce la controale mai bune, inclusiv îmbunătățirea achizițiilor în cadrul ÎPS. Pe termen lung, o funcție centralizată sau de coordonare a proprietății publice ar putea introduce instrucțiuni și recomandări privind controalele în domeniul achizițiilor care să fie urmate de ÎPS;

Responsabilitățile consiliilor de administrație ale întreprinderilor în proprietatea statului

- Profesionalizarea membrilor consiliilor de administrație. Concentrarea inițială asupra instruirii, îndrumării, și elaborării ghidurilor pentru consilii. Promovarea și consolidarea capacității comitetelor de audit la ÎPS importante. Bunele practici prescriu numirea membrilor în consiliu pe bază meritocrației și unor criterii de selecție transparente;

- Modificarea actualei legislații pentru a permite numirea membrilor independenți în consiliile de administrație ale ÎPS importante din punct de vedere economic și crearea unui grup de directori independenți și profesioniști;
- Consolidarea rolului consiliilor de administrație ale ÎPS, atribuindu-le responsabilități respective și asigurând răspunderea acestora, în conformitate cu recomandările practicilor de bună guvernare corporativă. De exemplu, consiliile de administrație ar trebui să fie în măsură să-l responsabilizeze pe directorul executiv.

ANEXA 1: EXTRAS DIN GHIDUL OCDE PRIVIND GUVERNANȚA CORPORATIVĂ A ÎNTREPRINDERILOR ÎN PROPRIETATEA STATULUI

Justificarea proprietății de stat: Statul exercită dreptul de proprietate asupra întreprinderilor în proprietatea sa în interesul publicului general. Statul ar trebui să evalueze cu atenție și să facă publice obiectivele care justifică proprietatea de stat și să le supună unei revizuii recurente.

Rolul statului în calitate de proprietar: Statul ar trebui să acționeze ca un proprietar informat și activ, asigurând o guvernare transparentă și responsabilă a întreprinderilor în proprietatea statului, cu un înalt nivel de profesionalism și eficacitate.

Întreprinderile în proprietatea statului pe piață: În conformitate cu justificarea proprietății de stat, cadrul legal și de reglementare al întreprinderilor în proprietatea statului ar trebui să asigure condiții de concurență echitabile și o concurență loială pe piață, în cazul în care întreprinderile în proprietatea statului desfășoară activități economice.

Tratamentul echitabil al acționarilor și altor investitori: Atunci când întreprinderile în proprietatea statului sunt cotate sau includ, în alt mod, investitori nestatali în rândul proprietarilor lor, statul și alte întreprinderi trebuie să recunoască drepturile tuturor acționarilor și să le asigure tratament echitabil și acces egal la informații corporative.

Relațiile cu părțile interesate și comportamentul responsabil în afaceri: Politica în domeniul proprietății de stat trebuie să recunoască pe deplin responsabilitățile întreprinderilor în proprietatea statului față de părțile interesate și să solicite întreprinderilor în proprietatea statului să raporteze privind relațiile lor cu părțile interesate. Orice așteptări ale statului în ceea ce privește comportamentul responsabil în afaceri al întreprinderilor în proprietatea statului ar trebui să fie specificate.

Dezvăluire și transparență: Întreprinderile în proprietatea statului ar trebui să respecte standardele ridicate de transparență și să facă obiectul aceluiași standarde de calitate, contabilitate, dezvăluire, conformitate și audit ca și întreprinderile cotate.

Responsabilitățile consiliilor de administrație ale întreprinderilor în proprietatea statului: Consiliile de administrație ale întreprinderilor în proprietatea statului ar trebui să dispună de autoritate, competențe și obiectivitate necesare pentru a-și îndeplini funcțiile de îndrumare strategică și monitorizare a conducerii executive. Ei ar trebui să acționeze cu integritate și să fie responsabilizati pentru acțiunile lor.

**ANEXA 2: EXTRAS DIN REGISTRUL PATRIMONIULUI PUBLIC
PRIVIND NUMĂRUL DE AGENȚI ECONOMICI ÎN
PROPRIETATEA STATULUI AFLATE ÎN GESTIONAREA
AUTORITĂȚILOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE CENTRALE ȘI
VALOAREA PATRIMONIULUI DE STAT¹⁷⁸**

Nr/o	Denumirea autorității publice centrale	TOTAL		SA		ÎS	
		Nr/o	Valoarea patrimoniului de stat	Nr/o	Cota statului, conform activelor nete	Nr/o	Valoarea activelor nete (mii MDL)
1	Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare	89	1,848,182	46	1,190,476	43	657,707
2	Ministerul Educației	3	11,996			3	11,996
3	Ministerul Mediului	1	22,742			1	22,742
4	Ministerul Sănătății	4	18,125	1	16,866	3	1,,259
5	Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei	2	71,695			2	71,695
6	Ministerul Culturii	34	595,571	3	41,560	31	554,011
7	http://www.mtic.gov.md	7	618,555			7	618,555
8	Ministerul Economiei	43	5,546,613	24	3,919,359	19	1,627,254
9	Ministerul Finanțelor	6	67,371	2	3,328	4	64,043
10	Ministerul Justiției	2	9,762			2	9,762
11	Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene	1	8,009			1	8,009
12	Ministerul Afacerilor Interne	6	85,547			6	85,547
13	Ministerul Apărării	3	367,460			3	367,460
14	Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor	13	124,196	3	10,828	10	113,367
15	Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor	34	8,865,938	15	409,517	19	8,456,421

¹⁷⁸ Sursa: Raportul APP 2015

Nr/o	Denumirea autorității publice centrale	TOTAL		SA		ÎS	
		Nr/o	Valoarea patrimoniului de stat	Nr/o	Cota statului, conform activelor nete	Nr/o	Valoarea activelor nete (mii MDL)
16	Ministerul Tineretului și Sportului	1	74,186			1	74,186
17	Agencia Proprietății Publice	17	5,142,578	14	4,315,048	3	827,530
18	Agencia Apele Moldovei	19	495,494	2	18,026	17	477,469
19	Agencia Relații Funciare și Cadastru	4	182,762			4	182,762
20	Agencia Moldsilva	25	143,416			25	143,416
21	Agencia Rezerve Materiale	3	0	1	0	2	0
22	Cancelaria de Stat	10	573,953			10	573,953
23	Biroul Național de Statistică	1	13,394			1	13,394
24	Departamentul Instituțiilor Penitenciare	12	25,561			12	25,561
25	Academia de Științe a Moldovei	11	19,371			11	19,371
26	Alte autorități publice	5	14,577			5	14,577
27	Întreprinderi înregistrate peste hotare	6	10,174			6	10,174
TOTAL		362	24,957,228	111	9,925,007	251	15,032,220

ANEXA 3: CERINȚE DE AUDIT ȘI CONTABILITATE PENTRU TOP 20 ÎPS CU CELE MAI MARI ACTIVE^{179,180}

	ÎPS	Participația statului %	Total active	Venitul din vânzări	profit/pierderi nete	Standarde de contabilitate	Cerințe de audit/aplicare în AF15	Disponibilitatea situațiilor financiare pe pagina lor web	Autoritatea guvernamentală centrală de gestionare
			mii MDL						
1	IS "Administrația de Stat a Drumurilor"	100	8,712,771	45,271	2,111	SNC	DA/nu sunt publicate pe pagina web	Este disponibilă doar informația selectivă. Opinia de audit nu este publicată. http://www.asd.md/ROM/docs/Raport_anual_al_intreprinderii_2015.pdf	MTID
2	SA "Moldtelecom"	100	5,945,545	2,262,911	94,205	SNC	DA/nu sunt publicate pe pagina web	NU	APP

¹⁷⁹ La data de 1 ianuarie 2016

¹⁸⁰ Sursa: Raportul anual al MF, 2015

	ÎPS	Participația statului %	Total active	Venitul din vânzări	profit/pierderi nete	Standarde de contabilitate	Cerințe de audit/aplicare în AF15	Disponibilitatea situațiilor financiare pe pagina lor web	Autoritatea guvernamentală centrală de gestionare
			mii MDL						
3	SA "TermoElectrica"	100	5,034,550	2,344,336	-361,363	SNC	DA/DA	Este disponibilă doar informația selectivă. Opinia de audit nu este publicată. http://termoelectrica.md/wp-content/uploads/2016/04/RF2015.pdf	MEC
4	IS "Calea Ferata din Moldova"	100	2,766,856	1,061,406	-105,236	SNC	DA/nu sunt publicate pe pagina web	NU	MTID
5	IS "Moldelectrica"	100	1,484,071	387,113	-496,074	SNC	DA/nu sunt publicate pe pagina web	NU	MEC
6	IS "Air Moldova"	100	1,101,258	2,513,384	-226,908	SNC	DA/nu sunt publicate pe pagina web	NU	MTID

	ÎPS	Participația statului %	Total active	Venitul din vânzări	profit/pierderi nete	Standarde de contabilitate	Cerințe de audit/aplicare în AF15	Disponibilitatea situațiilor financiare pe pagina lor web	Autoritatea guvernamentală centrală de gestionare
			mii MDL						
7	SA "RED Nord"	100	974,800	747,127	-85,944	SNC	DA/nu sunt publicate pe pagina web	NU	MEC
8	IS "Aeroportul Internațional Chișinău"	100	864,360	0	20,310	SNC	NU	NU	APP
9	SA "CET-Nord"	100	649,127	238,003	-61,854	SNC	DA/nu sunt publicate pe pagina web	NU	MEC
10	IS "Moldtranselectro"	100	643,943	0	30,309	SNC	NU	nu au pagină web	MEC
11	SA "Combinatul de Vinuri "Cricova"	100	579,312	194,644	-16,876	SNC	DA/nu sunt publicate pe pagina web	NU	MAIA
12	IS "Centrul Resurselor Informaționale de Stat "Registru"	100	518,929	550,681	10,472	SNC	DA/DA	http://registru.md/sites/default/files/10_Raportul%20auditului%20independent..pdf	MTIC

	ÎPS	Participația statului %	Total active	Venitul din vânzări	profit/pierderi nete	Standarde de contabilitate	Cerințe de audit/aplicare în AF15	Disponibilitatea situațiilor financiare pe pagina lor web	Autoritatea guvernamentală centrală de gestionare
			mii MDL						
13	IS "Fabrica de Sticla din Chișinău"	100	510,368	268,715	-10,325	SNC	DA/informația nu este disponibilă	nu au pagină web	MEC
14	SA "RED Nord-Vest"	100	490,152	418,928	-62,298	SNC	DA/nu sunt publicate pe pagina web	NU	MEC
15	SA "EnergoCom"	100	458,937	4.284.281	2,443	SNC	DA/informația nu este disponibilă	nu au pagină web	MEC
16	SA "Franzeluța" (cotată pe piața reglementată)	52.51	445,399	659.856	2,251	SNC	DA/nu sunt publicate pe pagina web	Este disponibilă doar informația selectivă. Opinia de audit nu este publicată. http://www.franzeluta.info/files/raportul-anual-june-2016.pdf	MAIA

	ÎPS	Participația statului %	Total active	Venitul din vânzări	profit/pierderi nete	Standarde de contabilitate	Cerințe de audit/aplicare în AF15	Disponibilitatea situațiilor financiare pe pagina lor web	Autoritatea guvernamentală centrală de gestionare
			mii MDL						
17	IS "Aeroportul International Mărculești"	100	420,262	7.442	-7,958	SNC	DA/informația nu este disponibilă	nu au pagină web	MApN
18	SA "Tutun-CTC"	90.8	383,477	141.918	15,251	SNC	DA/nu sunt publicate pe pagina web	NU	MAIA
19	IS "Posta Moldovei"	100	366,522	387.691	4,563	SNC	DA/nu sunt publicate pe pagina web	Este disponibilă doar informația selectivă. http://www.posta.md/files/Files/Legislatie/Raport%20de%20activitate%20a.%202015.pdf	MTIC
20	SA. "METALFEROS"	78.28	331,962	1.072.996	41,337	SNC	DA/nu sunt publicate pe pagina web	NU	MEC
	Total		32,682,601	17,586,701	-1,211,583				

