

Consiliile de administrație La Punct.

Cum se manifestă favoritismul politic în administrarea companiilor cu capital de stat?

Comentariu analitic

Autor: Eugen Ghilețchi

05 februarie 2018

Rolul consiliilor de administrație în companiile cu capital de stat

Proximitatea companiilor cu capital de stat față de factorul politic și interesul economic pentru patrimoniul public creează un mediu favorabil pentru corupție, fapt care justifică o abordare riguroasă și uniformă a tot ce înseamnă companii cu capital de stat. Statul poate participa în mod direct în viața economică prin două forme de organizare juridică – întreprinderea de stat și societatea pe acțiuni (*în continuare, întreprinderile de stat și societățile pe acțiuni cu capital majoritar sau integral de stat vor fi denumite companii cu capital de stat, cu excepția cazului când se va face referință la o formă juridică anume*). Deși activitatea întreprinderilor de stat și a societăților pe acțiuni sunt vizate de legi separate, structura organelor de conducere a acestor companii este în mare parte similară și include următoarele elemente comune¹: consiliul, administratorul/organul executiv, comisia de cenzori.

În administrarea companiilor cu capital de stat este necesar să fie asigurat un control cât mai riguros din cauza că aceste companii sunt deseori create pentru asigurarea unui serviciu public, sau pentru a desfășura activitate într-o industrie predispusă pentru un monopol natural. Diviziunea companiilor cu capital de stat în întreprinderi de stat și societăți pe acțiuni complică procesul de administrare a proprietății publice. În cazul în care statul preferă forma de organizare a societății pe acțiuni, în administrarea acestei companii trebuie să fie implementate principii cât mai stricte de transparență și guvernanta corporativă, care să depășească cadrul legal stabilite pentru societățile pe acțiuni private.

În vederea asigurării unei monitorizări eficiente a companiilor cu capital de stat, pasul firesc ar fi aplicarea unui standard unic și riguros, atât față de administrarea întreprinderilor de stat, cât și a societăților pe acțiuni cu capital majoritar de stat, ținând cont de specificul, obiectivul și industria în care activează întreprinderea. Cu alte cuvinte, procedurile de administrare, inclusiv criteriile pentru numirea reprezentanților în organele de conducere și responsabilitățile acestora, standardele privind dezvăluirea informației etc. ar trebui să fie aceleași pentru toate companiile cu capital de stat. Proximitatea acestor companii față de factorul politic și interesul economic pentru patrimoniul public sporesc considerabil

¹ Rolul de fondator prezent în structura întreprinderilor de stat este în mare parte preluat de adunarea generală a acționarilor în cazul societăților pe acțiuni.

riscul de corupție, fapt care justifică o abordare riguroasă uniformă a tot ce înseamnă companii cu capital de stat.

Structura principală prin care statul poate exercita un rol influent în activitatea companiilor cu capital de stat sunt consiliile de administrație. Obiectivul unui consiliu de administrație constă în reprezentarea intereselor proprietarului (în cazul de față – al statului), cu scopul de a asigura direcția strategică și buna funcționare a întreprinderii. Existența a două abordări diferite, în întreprinderile de stat și societățile pe acțiuni, creează premise pentru perpetuarea obscurității în procesul de supraveghere a acestor entități. Întrucât legea privind societățile pe acțiuni are drept obiectiv de bază reglementarea entităților din sectorul privat, atribuțiile oferite consiliilor de administrație în societățile pe acțiuni sunt mai reduse în comparație cu responsabilitățile consiliilor întreprinderilor de stat (Tabel), elemente precum stabilirea indicatorilor de performanță fiind lăsate la discreția societăților. Din acest considerent, reieșind din interesul sporit pentru protejarea patrimoniului public, în cazul în care statul înființează o societate pe acțiuni, activitatea acesteia nu trebuie să se rezume doar la îndeplinirea cadrului legal aplicabil, ci să urmărească un nivel cât mai înalt de transparență și guvernare corporativă, care să fie un model și pentru entitățile din sectorul privat.

Tabel: Prevederi ale cadrului legal cu privire la consiliul de administrație în întreprinderile de stat vs. societățile pe acțiuni

	<i>Întreprinderi de stat</i>	<i>Societăți pe acțiuni</i>
Componența	<ul style="list-style-type: none"> • Număr impar de membri; cel puțin 3 	<ul style="list-style-type: none"> • Nu mai puțin de 3 persoane, iar pentru societăți cu mai mult de 100 de acționari – nu mai puțin de 5 persoane
Termen	<ul style="list-style-type: none"> • 2 ani cu posibilitatea de a fi numiți din nou 	<ul style="list-style-type: none"> • Termenul prevăzut în statut; cel mult 4 ani, cu posibilitatea de a fi numiți din nou
Nr. maxim de consilii din care poate face parte	<ul style="list-style-type: none"> • 3 consilii ale întreprinderilor de stat și 3 consilii ale întreprinderilor municipale 	<ul style="list-style-type: none"> • 5 consilii ale societăților pe acțiuni
Atribuțiile principale	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobă planul de afaceri • Stabilește indicatorii de performanță • Examinează rapoartele organelor de control și raportul auditorului • Aprobă propunerea de repartizare a profitului • Selectează prin concurs candidatura administratorului și o prezintă fondatorului spre desemnare • Aprobă decizii privind plafonul salariului administratorului • Selectează entitatea de audit • Prezintă fondatorului darea de seamă anuală cu privire la activitatea sa 	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobă decizii cu privire la emisiuni de valori mobiliare (acțiuni, obligațiuni) • Face propuneri adunării generale cu privire la plata dividendelor și decide folosirea capitalului de rezervă • Întocmește lista candidaților pentru alegerea organelor de conducere ale societății • Aprobă fondul de retribuire a muncii salariaților

Sursa: *Legea cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală² și legea privind societățile pe acțiuni³*

² Legea nr. 246 din 23.11.2017 cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală:

<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=373351>

³ Legea nr. 1134 din 02.04.1997 privind societățile pe acțiuni:

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

Necesitatea de a profesionaliza consiliile de administrație

La momentul actual, procesul de numire a membrilor în consiliile de administrație a companiilor cu capital de stat este obscur și supus unui risc excesiv de politizare. Având în vedere faptul că consiliile de administrație ar trebui să joace un rol crucial în gestionarea strategică a unei companii, lipsa unui mecanism bine definit și transparent de delegare a persoanelor în aceste funcții prezintă un pericol major pentru buna administrare a patrimoniului public. Pe lângă o procedură bine stabilită ar trebui să existe și o listă exhaustivă a criteriilor de selecție a potențialilor candidați pentru consiliile de administrație. Conform legislației existente, instituția fondatoare are dreptul să delege persoane în consilii de administrație⁴, fără a fi desfășurată procedura respectivă.

Adoptarea unei noi legi cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală încearcă să abordeze parțial un conflict de interese existent în arhitectura actuală. Până în prezent, ministerele sau alte autorități administrative – proprietari ai întreprinderilor de stat, erau de regulă și cei care elaborau politici pentru domeniul în care activau întreprinderile respective. Desemnarea, Agenției Proprietății Publice în rol de fondator al tuturor întreprinderilor de stat, înlătură conflictul structural existent. Totodată, conform vechii legi cu privire la întreprinderea de stat, reprezentanții Ministerului Economiei și Ministerului Finanțelor trebuiau în mod obligatoriu să reprezinte majoritatea membrilor în consiliile de administrare⁵. Astfel, este binevenită excluderea prevederii respective din noua lege cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală. **Acest pas nu este suficient însă pentru a asigura calitatea membrilor delegați în consilii.** Pe de altă parte, legea cu privire la societățile pe acțiuni, impune în continuare includerea reprezentanților statului (Ministerului Economiei, Ministerului Finanțelor și/sau ai organului responsabil pentru deetizarea proprietății publice) în consiliile societăților cu capital majoritar de stat⁶. Prin urmare, este important să fie stabilită o procedură clară de selecție a membrilor consiliilor de administrație, care să fie aplicată atât întreprinderilor de stat cât și societăților pe acțiuni cu capital de stat.

Numirea reprezentanților statului în consiliile de administrație ale companiilor cu capital de stat are loc mai curând în baza favoritismului politic și nu a competențelor. Reieșind din faptul că instituția fondatoare are de regulă reprezentanți politici în conducere și ținând cont de lipsa unor proceduri de numire a membrilor consiliilor, există riscul delegării persoanelor ce împărtășesc viziunile politice ale conducătorilor, în detrimentul calităților profesionale. Spre exemplu, în cazul consiliului de administrație al Băncii de Economii, conform raportului sumar al companiei Kroll, „din analiza documentelor de care a dispus compania, este evident faptul că membrii consiliului de administrație au fost notificați în repetate rânduri de către angajații băncii privind creditele acordate”⁷. Lipsa de acțiune din partea consiliului de administrație, care reprezenta interesele statului și implicit ale cetățenilor, este un indicator puternic al faptului că prin intermediul reprezentanților în consiliu erau promovate anumite interese politice.

Riscul favoritismului politic este exacerbă datorită remunerării considerabile a membrilor consiliilor de administrație pentru activitatea desfășurată. O analiză a

⁴ Art. 8, alin.(2) din Legea nr. 246, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=373351>

Art. 66, alin.(1) din Legea nr. 1134, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=326515>

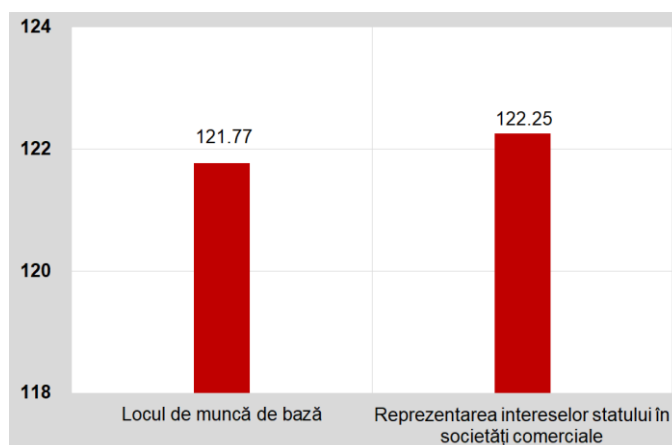
⁵ Art. 7, alin.(2) din Legea nr. 146, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&id=311598>

⁶ Art. 66, alin.(2) din Legea nr. 1134, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=326515>

⁷ Pagina 14, Raportul Kroll, http://bnm.md/files/Kroll_%20Summary%20Report.pdf

veniturilor funcționarilor care au fost delegați în consiliile de administrație ale celor mai mari companii cu capital de stat⁸ în 2016 relevă faptul că, în medie, aceștia au primit recompense mai mari pentru reprezentarea intereselor statului în societățile comerciale decât pentru activitatea lor de bază (Figura 1). Acest lucru este posibil deoarece, de regulă, funcționarii sunt delegați în consiliile de administrație ale mai multor întreprinderi. Pe de altă parte, remunerările în consiliile unor societăți pe acțiuni pot depăși suma de 150 mii MDL anual. Prin urmare, pe lângă bătăliile politice care au loc pentru obținerea acestor funcții, are loc o distorsiune a stimulentei, persoanele fiind motivate mai curând să lucreze în interesul întreprinderilor, decât în rolul său de bază de elaborare a politicilor publice. Ba mai mult, delegarea în multiple consilii pune sub semnul întrebării eficiența funcționarilor publici la locul de muncă de bază. Deși măsura respectivă mai are și rolul de a menține personalul calificat în serviciul public oferindu-le o „primă” adițională la salariul de bază, riscul exploatării sistemului în detrimentul interesului public este mult prea mare pentru a perpetua acest mecanism.

Figura 1. Venitul mediu obținut de funcționarii publici, reprezentanți ai statului în consiliile de administrație pe parcursul anului 2016, după surse, mii MDL



Sursa: calculele autorului în baza declarațiilor de avere și interese personale publice pe pagina declaratii.ani.md (în măsura disponibilității datelor)

Independența și profesionalizarea consiliilor de administrație poate îmbunătăți performanța întreprinderilor, diminuând riscul exploatării acestora în scopul obținerii unor dividende politice. Tendința recentă a statelor membre ale Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE) este de a profesionaliza consiliile de administrație, oferindu-le independență și protecție de la intervențiile motivate politic⁹. În anul 2002, după o serie de scandaluri corporative, în SUA a fost adoptat actul Sarbanes-Oxley, care a stabilit un standard riguros și pentru compoziția comisiilor de cenzori ale companiilor de interes public, subliniind importanța atragerii persoanelor independente și calificate în aceste funcții¹⁰. Această schimbare de paradigmă a contribuit la o ridicare a nivelului calității consiliilor de administrație și, implicit, o performanță mai înaltă a companiilor.

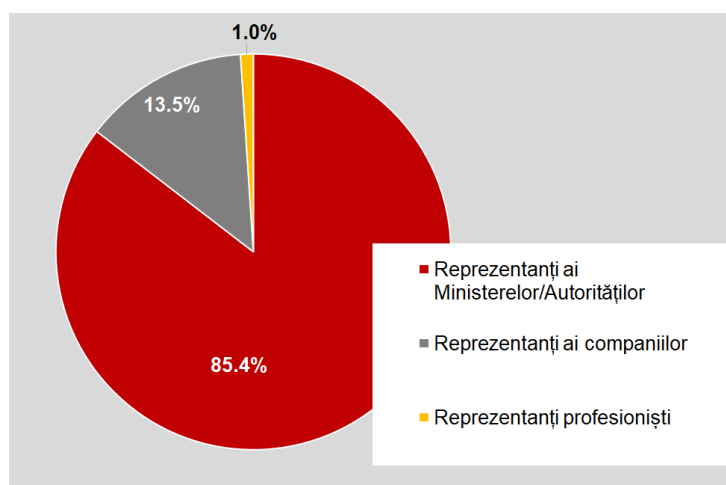
⁸ Au fost analizate paginile web a circa 30 de companii cu capital de stat. O parte considerabilă a întreprinderilor însă nu publică listele depline ale membrilor consiliilor de administrație, prin urmare obținerea datelor este un proces dificil, și susceptibil erorilor

⁹ <http://mof.gov.il/gca/about/documents/oecd-boardsdirectors.pdf>

¹⁰ <https://www.prnewswire.com/news-releases/10-years-later-sarbanes-oxley-act-continues-to-shape-board-governance-164296516.html>

Deși cadrul legislativ autohton nu interzice în mod expres delegarea persoanelor profesionale în consiliile de administrație ale companiilor cu capital de stat, practica respectivă nu a fost implementată până în prezent. Analizând consiliile de administrație a celor mai mari companii cu capital de stat¹¹, observăm că o pondere covârșitoare a pozițiilor este deținută de persoanele delegate de ministerele de resort (Figura 2), numărul pozițiilor oferite profesioniștilor independenți fiind de doar 1%. În baza experienței statelor care au reușit să modernizeze companiile cu capital de stat, inclusiv componența consiliilor de administrație, este crucial să fie demarat un proces de atragere a profesioniștilor în consilii și o împuternicire a comisiilor de cenzori.

Figura 2. Compoziția consiliilor de administrare ale celor mai mari companii cu capital de stat



Sursa: analiza componenței consiliilor companiilor cu capital de stat

Cum diminuăm corupția în consiliile de administrație?

Pierderile excesive pe care le generează companiile cu capital de stat denotă carențe grave în administrarea acestora. Conform estimărilor, companiile cu capital de stat au generat pierderi cumulative de circa 1,47 mld. MDL¹² în perioada 2013-2016. Deși, în cele mai multe cazuri, întreprinderile deținute de stat nu au drept obiectiv maximizarea profitului, asigurarea sustenabilității acestora prin generarea unui flux suficient de venituri este crucial pentru a nu pune presiune adițională pe plătitorii de impozite. În acest sens, statul poate supraveghea și direcționa strategic companiile pe care le deține prin intermediul consiliilor de administrație. Actualmente, majoritatea covârșitoare a membrilor consiliilor de administrație sunt reprezentanți ai autorităților fondatoare. În lipsa unor proceduri clare de selectare a membrilor consiliilor, evidența sugerează faptul că cele mai multe numiri au loc în baza criteriilor politice. Aprobarea noii legi privind întreprinderea de stat și întreprinderea municipală și schimbarea paradigmei cu oferirea Agenției Proprietății Publice a rolului de fondator unic, care va delega reprezentanți în consiliile de administrație, este binevenită. Însă, implementarea măsurilor care ar diminua nivelul corupției în companiile cu capital de stat, trebuie să continue și să includă:

¹¹ A fost analizată compoziția aceluiași consilii, ca și în cazul evaluării nivelului remunerării

¹² <https://expert-grup.org/media/k2/attachments/yantreprinderile-de-stat-La-Punct.-Despre-glurile-negre-ale-economiei-moldoveneuti.pdf>

- Obligativitatea respectării prevederilor legislației privind dezvăluirea informației. Acest element continuă să fie un punct vulnerabil în activitatea companiilor cu capital de stat, în ciuda faptului că acest angajament a fost asumat și în cadrul planului de acțiuni pentru implementarea strategiei privind reforma administrației publice¹³. O pondere considerabilă de companii nu publică lista persoanelor care fac parte din consiliile de administrație, nemaivorbind de rapoarte care să corespundă legislației.
- Eliminarea din legea cu privire la societățile pe acțiuni a prevederii care impune necesitatea delegării reprezentanților Ministerului Economiei și a Ministerului Finanțelor în consiliile societăților cu capital majoritar de stat.
- Instituirea unei abordări unice față de consiliile de administrație ale tuturor companiilor cu capital de stat, cu elaborarea unor criterii riguroase și proceduri clare de numire a reprezentanților în consilii.
- Profesionalizarea graduală a consiliilor de administrație, cu atragerea managerilor din sectorul privat și a specialiștilor în finanțe și contabilitate în comisiile de cenzori ale companiilor.
- Asigurarea unui proces de educare continuă a membrilor consiliilor. Activitatea de membru de multe ori implică procese complicate, precum stabilirea indicatorilor de performanță și ulterioara monitorizare a acestora, aprobarea planurilor de afaceri, prezentarea propunerilor pentru eficientizarea companiei etc. Fără o educație în gestionarea afacerilor, este imposibilă asigurarea implementării calitative a acestor prevederi, în mod special ținând cont de ponderea înaltă a funcționarilor publici în aceste funcții.

¹³ Acțiunea nr. 13 din Planul de Acțiuni adoptat prin Hotărârea de Guvern nr. 1351 din 15.12.2016: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=368499>