

**Punct de vedere al SAR referitor la Amendamentele formulate la proiectul de Lege  
pentru aprobarea Ordonanței de urgență privind guvernanță corporativă a  
întreprinderilor publice nr. 109/2011 (PL-x 47/2012)**

Societatea Academică din România (SAR) transmite Ministerului Finanțelor Publice următoarele comentarii cu privire la „Amendamentele formulate la proiectul de Lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență privind guvernanță corporativă a întreprinderilor publice nr. 109/2011 (PL-x 47/2012)” care, în prezent, se află în dezbatere publică.

**Observații generale:**

Raportul independent intitulat „[Evaluarea Implementării Ordonanței de Urgență nr. 109/2011](#)” cercetează și evaluează modalitatea de implementare a OUG 109/2011. De asemenea, în martie 2015, FMI a publicat o analiză ([IMF Country Report No. 15/80](#)) a progreselor macroeconomice și financiare ale României, ce acoperă și întreprinderile de stat (ÎS). Ambele surse subliniază implementarea defectoasă în ultimii 4 ani a OUG 109/2011, fac o serie de recomandări și sugerează nevoia unui cadru mai larg pentru reforma ÎS care să acopere întru totul rolul de proprietar al statului și necesitatea unei diferențieri între funcțiile pe care acesta le are: de proprietar, monitor, legiuitor și implementator al reformelor.

Considerăm că o parte prea mică din sugestiile primei surse sunt luate în calcul în amendamentele propuse, mare parte fiind ignorate, iar acest lucru nu face decât să întârzie reforma în acest sector.

**Observații pe amendamente:**

1. 1. Cu privire la **Art. 1**, ce vorbește despre **excepții** de la aplicarea prezentei legi, considerăm că acesta nu modifică excepțiile anterioare ale OUG 109/2011 și nu se încadrează în bunele practici internaționale recomandate în sectorul întreprinderilor de stat (ÎS) unde se aplică principiul „comply or explain”. Legislația existentă în acest moment și cea în curs de elaborare prin prezentul proiect de lege absolvă instituțiile de credit, instituțiile financiare, societățile de servicii de investiții financiare și societățile de administrare a investițiilor, societățile de asigurări dar și regiile autonome și societățile care desfășoară activități de interes național cu specific deosebit pentru apărare, ordine publică și siguranță națională. **Recomandăm ca ÎS exceptate să nu se regăsească doar pe o lista/anexă la viitoarea lege, ci să existe o motivare din partea acestor ÎS față de excepția care li se aplică, fie pe pagina web a fiecăreia, fie pe pagina Ministerului de Finanțe.**

2. **Art 2 (6):** cu privire la **scrisorile de așteptare** ce reprezintă un document formal de lucru prin care autoritatea publică tutelară stabilește pentru o perioadă de 4 ani performanțele așteptate de la organele de administrare și conducere ale ÎS, precum și politica autorității publice tutelare

privind ÎS care au obligații specifice legate de asigurarea serviciului public. Nu este specificat faptul că aceste documente sunt publice. În vederea creșterii transparenței, **recomandăm publicarea lor, fie și parțială, pe website-ul autorității publice tutelare pentru a permite supervizarea și monitorizarea și din partea cetățenilor interesați, diminuând astfel din riscurile provocate de decizii arbitrare și ingerințe ale politicului.**

În plus, definirea așteptărilor pentru 4 ani – actualul orizont de timp al acestor documente – nu este suficientă și acoperă doar un termen mediu (durata unui mandat politic). **Recomandarea este ca așteptările să fie definite și pe termen scurt și lung de 7 până la 10 ani.**

3. **Art 2 (8): planul de administrare** este introdus ca instrument de planificare și nu *planul de afaceri* așa cum recomandă raportul independent citat mai sus. Planul de administrare ar avea două componente: de administrare și de management, prima componentă fiind realizată de consiliul de administrație, iar a doua de către directori. Este de sesizat lipsa de claritate a termenilor. **Recomandarea este asimilarea recomandărilor din raportul „[Evaluarea implementării ordonanței de urgență nr. 109/2011](#)”, respectiv elaborarea unui plan de afaceri.**

4. **Art. 3 și Art. 4** fac referire la **autoritățile publice tutelare** – ministerele și autoritățile publice locale ce constituie un aparat descentralizat pentru ÎS, în timp ce Ministerul de Finanțe are o funcție dublă: de autoritate tutelară și de monitorizare a tuturor ÎS. În plus, se dorește construirea unor structuri de guvernare corporativă la nivelul autorităților publice tutelare. Această descentralizare ar trebui să implice creșterea responsabilităților pentru acești actori, ori în momentul de față lipsa centralizării, lipsa expertizei (conform raportului independent deja citat) și lipsa de asumare a responsabilității politice față de reformarea sectorului ÎS sunt aspectele cele mai problematice. Amendarea OUG 109/ 2011 în forma actuală nu se adresează acestor aspecte legate de capacitate administrativă. Recomandarea ar fi realizarea de pași spre exercitarea centralizată a drepturilor de proprietar al statului în relațiile cu companiile de stat și nu spre descentralizarea și mai mare a sectorului ce vine la pachet și cu lipsa asumării răspunderii și a fragmentării datelor cu privire la performanța ÎS. În aceeași idee, raportul asupra implementării OUG 109/2011 recomandă în liniile *Ghidului OCDE privind guvernarea corporativă a întreprinderilor publice* înființarea unei entități de coordonare a dreptului de proprietar/acționar la nivel central guvernamental sau chiar exercitarea acestei funcții printr-o singură entitate centralizată: “O nouă legislație este necesară pentru a înființa Agenția de Coordonare a Acționariatului, care nu poate fi adoptată în mod realist înainte de mijlocul anului 2015”.

5. **Art 5: Criteriile pentru selectarea membrilor consiliului de administrație** în cazul regiilor autonome sunt mult prea laxe. Se cer studii de licență în științe economice de 5 ani și experiență în domeniul de activitate al regiei. **Recomandarea este ca aceste criterii să fie completate cu altele care să facă referire la rezultatele pozitive (spre exemplu: diminuarea pierderilor,**

creșterea cifrei de afaceri, creșterea profitului unei companii etc.) în urma experienței acumulate însă fără a genera micromanagement.

**6. Art 5 (9): publicarea listei cu membrii și CV-ul** fiecărui membru al consiliului de administrație dintr-o regie autonomă este mai mult decât binevenită. Cu toate acestea, informația nu va fi centralizată, iar sancțiunile pentru nepublicare, respectiv amendă la sesizarea Ministerului de Finanțe nu este suficientă, iar valoarea acesteia nu constituie un stimulent pentru conformare. **Recomandarea ar fi mărirea cuantumului amenzii până la o valoare care să constituie un stimulent pentru conformare și care să vină la pachet cu o sancțiune administrativă, spre exemplu un avertisment scris sau pierderea funcției.**

În ceea ce privește publicarea informațiilor cu privire la publicarea listei membrilor și a CV-ului acestora, amendamentele la OUG 109/2011 ar trebui **să clarifice dacă Ministerul de Finanțe va juca un astfel de rol pentru toate ÎS**. În formă actuală a amendamentelor este neclar dacă va face acest lucru sau se va ocupa doar de publicarea datelor ÎS aflate în administrarea sa.

**7. Art. 8, alin. 3 și 4** stabilește **limite maxime** pentru remunerația fixă și variabilă a membrilor executivi și neexecutivi ai consiliilor de administrație. Aceste praguri reprezintă o modalitate strict birocratică și ineficientă de a controla remunerația decidenților din ÎS, dar **ar putea cel mult constitui recomandări care să se regăsească într-un ghid elaborat de Ministerul de Finanțe**, spre exemplu. Pragurile maxime pot fi elemente de descurajare pentru numirea unor membri responsabili și neangrenați politic în consiliul de administrație. Mai mult, remunerația insuficientă mai degrabă atrage decât împiedică corupția și ingerințele politice. **Recomandarea ar fi eliminarea acestor praguri și asumarea răspunderii împreună cu stabilirea unor ținte profesionale corelate cu remunerația membrilor consiliului de administrație.**

**8. Art. 13** fixează o serie de **termene** limită ca număr de zile pentru consiliul de administrație în a prezenta planul de management, de a negocia indicatorii de performanță financiari și nefinanciari, iar **Art. 15** face referire la termenul pentru publicarea codului de etică. **Acestea sunt măsuri de micromanagement cu termene nerealiste.** Din practică se observă că nici măcar Ministerul de Finanțe nu a respectat termenul impus de OUG 109/2011 pentru publicarea raportului anual cu privire la situația ÎS (termenul legal este mai pentru anul precedent, iar raportul, în ultimii ani, nu a fost elaborat mai devreme de luna septembrie-octombrie).

**9. Art. 24** prevede că remunerația și numirea consiliului de administrație și a directorilor din **regiile autonome exceptate** se va face prin respectarea unui mandat și a unei metodologii elaborate de Guvern sau de Consiliul Județean, respectiv a Consiliului General al Municipiului București. Practic, se mai introduce un nivel instituțional similar autorității tutelare în procesul decizional, însă această măsură nu garantează o mai bună guvernare sau expertiză cu privire la

ÎS. **Recomandarea ar fi acordarea unui astfel de rol Consiliului Fiscal care ar avea și/sau dezvolta o perspectivă de ansamblu asupra guvernanței ÎS.**

10. **Art. 30** prevede **termene** prea scurte, în opinia noastră, pentru realizarea planului de administrare și pentru negocierea indicatorilor de performanță. În plus, **Art. 30** conține exprimarea nefericită: “[...] *propunere pentru componenta de administrare a planului de administrare*”. Acest lucru subliniază încă o dată necesitatea redenumirii planului de administrare în vederea dezambiguizării conceptelor din acest proiect de Lege (vezi punctul 3).

11. **Art. 35** ce prevede ca **directorii** să poată fi numiți **inclusiv din interiorul consiliului de administrație sau dintre administratori** nu ține cont de faptul că astfel de practici în care membrii consiliului de administrație s-au considerat suficient de calificați pentru a ocupa și funcția de director au dus la situații nefericite în care procesul de selecție este scurt-circuitat în favoarea unor loialități. În plus, acest articol nu este în spiritul delimitării rolurilor în cadrul ÎS.

12. Pentru **Art. 36** ce privește întreprinderile publice avem aceleași observații că și pentru **Art. 5**, ce se referă la regiile autonome și anume că detaliază prea mult până la punctul în care se confundă cu micromanagementul. Este contraindicată detalierea unor termene limită nerealiste ca număr de zile în condițiile în care nici Ministerul de Finanțe nu își respectă termenele impuse prin OUG 109/2011. **Ar fi de preferat ca aceste termene să fie corelate cu realitatea pentru a crea predictibilitate.**

13. Pentru **Art. 37-38** ce privesc întreprinderile publice avem aceeași observație cu privire la stabilirea de praguri maxime pentru membrii consiliului de administrație și directori că în cazul regiilor autonome (vezi punctul 7).

14. **Art. 51** ce se referă la **transparență și obligațiile de raportare** este într-adevăr binevenit, în special noile elemente ce țin de publicarea CV-urilor și a nivelului remunerației. Aceleași aprecieri sunt valabile și pentru lista informațiilor ce trebuie publicate pe pagina de internet a fiecărei întreprinderi publice. **În plus, recomandăm publicarea tuturor contractelor semnate de întreprinderea publică și/sau regia autonomă ce nu afectează secretul de serviciu/afaceri sau a anumitor părți ale acestora:** obiect, valoare etc. sau **cel puțin a contractelor ce au ca obiect achiziționarea de consumabile și bunuri sau/servicii de întreținere și curățenie.** De asemenea, considerăm că, pentru a îmbunătăți posibilitatea monitorizării din partea societății civile, este necesar ca datele colectate să fie publicate în format dezagregat și deschis (**open data**) astfel încât acestea să poată fi ușor reutilizate în efectuarea de analize. În acest sens, considerăm oportună colaborarea cu Direcția Servicii Online și Design din cadrul Cancelariei Primului Ministru pentru încărcarea seturilor de date pe site-ul ogp.gov.ro.

15. **Art. 58** face referire la **conținutul raportului ce trebuie publicat pe pagină de internet a autorității publice tutelare**. Considerăm că acesta **trebuie să conțină și detalii financiare și nefinanciare raportate la o serie de ținte asumate public, de exemplu detalii extrase sau simplificate din scrisoarea de așteptări**. Datele strict cantitative ce sunt prevăzute actualmente, de tipul reducerea plăților restante de la valoarea “X” la valoarea “Y”, **nu au valoare adăugată atât timp cât nu știm care a fost obiectivul asumat sau ținta**. De asemenea, considerăm că asemenea date financiare trebuie să fie publicate în format dezagregat și deschis (**open data**) astfel încât acestea să poată fi ușor reutilizate în efectuarea de analize. În acest sens, considerăm oportună colaborarea cu Direcția Servicii Online și Design din cadrul Cancelariei Primului Ministru pentru încărcarea seturilor de date pe site-ul [ogp.gov.ro](http://ogp.gov.ro).

16. **Art. 58 (4)** face referire la faptul că **Ministerul Finanțelor Publice elaborează și prezintă Guvernului un raport anual** privind ÎS. Raportul prezintă activitatea acestor entități derulată în exercițiul financiar anterior și este publicat până la sfârșitul lunii august a anului în curs pe pagina de internet a Ministerului Finanțelor Publice. **Bunele practici internaționale stabilesc că un astfel de raport se prezintă și Parlamentului**. În plus, nota de pe prima pagină a acestor rapoarte publicate în ultimii 3 ani, anume “Opiniile prezentate în acest raport nu reprezintă neapărat punctul de vedere al Ministerului Finanțelor Publice”, **este total nepotrivită pentru rolul pe care Ministerul de Finanțe vrea să și-l asume, de autoritate tutelară și de monitorizare a implementării legislației în domeniul guvernării corporative**.

17. **Art. 59** prevede **amenzi** cu valoare între 1000 și 5000 lei pentru președintele consiliului de administrație, directorii sau autoritățile publice tutelare pentru neîndeplinirea anumitor cerințe ce țin de elaborarea scrisorilor de așteptare, elaborarea, transmiterea și publicarea rapoartelor către public sau alte entități, publicarea anunțului pentru selecția directorilor și/sau a anunțului pentru selecția membrilor consiliului de administrație/supraveghere. În opinia noastră, **valoarea acestei amenzi este prea mică și nu constituie un stimulent pentru respectarea prevederilor legale**.

18. **Art. 59 (5)** face referire la **constatarea contravenției** și aplicarea sancțiunii contravenționale ce se realizează de către persoanele împuternicite din cadrul Ministerului Finanțelor Publice. Cu alte cuvinte, dacă însuși Ministerul Finanțelor Publice nu respectă prevederile legale cu privire la guvernanța corporativă, este de așteptat că acesta să se amendeze singur. **Recomandarea ar fi ca Ministerul de Finanțe să își asume un rol de leadership în ceea ce privește guvernanța corporativă și să furnizeze explicații în rapoartele pe care le întocmește și le face publice, în special în cazurile în care au loc întârzieri sau nu există informații suficiente la un moment dat**.

### Sugestii cu privire la introducerea unor noi amendamente:

1. Considerăm că este necesară introducerea unui amendament care să **listeze tipul de informații ce fac obiectul liberului acces la informațiile de interes public ce ar trebui să fie publicate din oficiu** și care privesc regiile autonome și ÎS, conform Art. 5 din Legea 544/2001.

2. Cu privire la lista de informații și indicatori pe care Ministerul de Finanțe ar trebui să îi măsoare intern și după modelul publicării acestor informații de către Republica Africa de Sud, considerăm că ar fi necesar **să existe o serie de indicatori care să se refere la activități cvasifiscale ce se derulează la nivelul ÎS sau a regiilor autonome, precum ce se produce/vinde/cumpără de către aceste întreprinderi la prețuri sub sau mult peste nivelul pieței.**

3. Conflictul de interese este tratat că o activitate voluntară, respectiv membrii consiliului de administrație care se află într-o astfel de situație trebuie să se decidă care sunt ÎS în care rămân ca membri, iar autoritățile tutelare se asigură ca acest lucru să fie respectat (Art. 65). În condițiile descentralizării actuale, nu va fi ușor pentru ministere și unitățile administrativ teritoriale să facă verificările necesare. **Recomandarea ar fi includerea unor penalități pentru neconformare, în special pentru persoanele fizice aflate în această situație, și specificarea necesității interacțiunii cu Agenția Națională de Integritate (ANI) în asemenea cazuri.**

### Concluzie

În concluzie, considerăm că amendamentele la OUG 109/ 2011 aduc îmbunătățiri față de vechiul text al ordonanței, dar politica pașilor mici nu este cea mai eficientă abordare, la fel cum stricta legiferare nu produce schimbările care se așteaptă. Doar 33 de ÎS și-au schimbat board-ul conform OUG 109/2011 în perioada 2011-2014, iar la CFR Infrastructură managementul a fost demis de trei ori în aceeași perioadă și a coincis de fiecare dată cu venirea unui nou ministru. La fel pentru Tarom, compoziția consiliului de administrație a fost modificată de patru ori în doi ani, deși OUG 109/2011 era în vigoare.

În urmă monitorizării, Ministerul trebuie să ia deciziile strategice și să le anunțe, iar raportarea ar trebui să se facă față de ținte asumate la nivelul fiecărei ÎS. Aceste ținte ar trebui să includă date ce privesc productivitatea (sectorul de transport românesc fiind printre cele mai neproductive din Uniunea Europeană), arieratele (inclusiv cele datorate bugetului consolidat și altor ÎS) și alți indicatori specifici sectoarelor în care ÎS și regiile autonome funcționează.

**Societatea Academică din România (SAR)**

**Persoană de contact:** Valentina Dimulescu

**E-mail:** valentina.dimulescu@sar.org.ro, office@sar.org.ro

București, 26 octombrie 2015

