

POLICY PAPER

2016

PROMOVAREA
INTEGRITĂȚII
ÎN ÎNTREPRINDERILE CU
CAPITAL DE STAT

TRANSPARENCY INTERNATIONAL ROMÂNIA



Context

Corupția afectează concurența, împiedică performanța companiilor și îngreunează dezvoltarea economică a comunităților în care acestea își desfășoară activitatea, creând costuri nejustificate pentru oameni și companii deopotrivă. Pentru un mediu de afaceri sănătos, sunt necesare eforturi susținute, atât din partea sectorului public cât și al celui privat, pentru a preveni corupția în toate formele sale și a permite dezvoltarea afacerilor profitabile și stabile.

Ultima ediție a Barometrului Global al Corupției arată că 64% dintre români consideră că nivelul corupției a crescut în ultimii doi ani, iar 49% dintre respondenți percep mediul de afaceri din România ca fiind corupt sau extrem de corupt. Mediul de afaceri din România este cotate cu 3,5 puncte din 5 în ceea ce privește percepția asupra corupției, unde 5 înseamnă foarte corupt.

Nivelul corupției afectează în mod direct profitul unei companii și standardul de viață al cetățenilor, studiile arătând că tendințele evoluției Indicelui Percepției Corupției sunt direct proporționale cu cele ale evoluției Produsului Intern Brut pe cap de locuitor: un grad mai scăzut de corupție fiind asociat cu un nivel de trai mai ridicat.

Soluționarea problemelor de conformitate și transparență în mediul corporativ a devenit o prioritate atât datorită efectelor negative semnificative pe care carențele în acest domeniu le au asupra concurenței și implicit asupra performanței economice, cât și datorită necesității de aliniere la standardele europene și internaționale în domeniu, acest lucru reprezentând una dintre condițiile integrării României în Uniunea Europeană. De-a lungul timpului, în programele de guvernare și alte documente strategice au fost enunțate obiective și direcții de acțiune care au vizat în mod specific combaterea corupției, cum ar fi:

- Renunțarea la presiunile de ordin politic realizate asupra managerilor;
- Retragera treptată și ireversibilă a statului din administrarea economiei;
- Eliminarea procedurilor economice preferențiale;
- Clarificarea sistemului de subvenții în economie;
- Intensificarea dialogului și creșterea transparenței reglementărilor, prin formalizarea consultărilor publice-privat în sfera managementului reglementărilor din domeniul mediului de afaceri și al profesiilor liberale;
- Simplificarea și îmbunătățirea cadrului legislativ și administrativ, diminuarea birocrăției și a corupției, a poverii administrative și fiscale și a para-fiscalității;
- Accelerarea reformelor pro-competitive și promovarea unui mediu concurențial corect
- Implementarea prevederilor legii guvernanței corporatiste, prin eliminarea politizării managementului și prin profesionalizarea actului de conducere în principalele întreprinderi de stat;
- Transparența publică cu privire la programe, proiecte, mecanisme economice și decizionale în ceea ce privește politicile și măsurile Ministerului Economiei, precum și în privința companiilor cu capital majoritar de stat din portofoliul acestuia;
- Auditarea și evaluarea tuturor contractelor de achiziții de bunuri și servicii și de consultanță din punctul de vedere al necesității, oportunității și eficientizării actului decizional.

Un obiectiv specific din Strategia Națională Anticorupție 2012-2015 a presupus „Promovarea unui mediu de afaceri concurențial, corect și integru”, prin implementarea standardelor OECD, UE și ONU în domeniul combaterii corupției și prin promovarea bunelor practici și prin organizarea unor consultărilor periodice între sectorul public și cel privat cu privire la agenda națională anticorupție.

Totodată, în cadrul Summitului Anticorupție de la Londra care a avut loc în 2016, Guvernul României și-a asumat o serie de angajamente cu scopul de a intensifica eforturile de prevenire și combatere a corupției atât în sectorul de stat cât și în mediul privat. În acest sens, pentru a răspunde obiectivului de a preveni facilitarea corupției, Guvernul României își propune să implementeze planuri de integritate obligatorii pentru întreprinderile de stat. Pentru asigurarea transparenței și competitivității în procedurile de achiziții publice, printre angajamentele asumate la Londra se numără crearea unui sistem de bonificație pentru ofertanții care au dat dovadă de integritate în derularea activităților economice.

Unul dintre sectoarele cu vulnerabilități semnificative la corupție, datorită situării lor la intersecția domeniului public cu cel privat, sunt companiile cu capital de stat sau care au concesiionat servicii publice ori de utilitate publică. Pentru a reglementa activitatea acestor companii în sensul asigurării conformității și integrității, Guvernul României a emis, în anul 2011, OUG nr. 109/2011, privind guvernanta corporativă a întreprinderilor publice (regii autonome înființate de stat sau de o unitate administrativ-teritorială, companii și societăți naționale, societăți comerciale la care statul sau o unitate administrativ-teritorială este acționar unic, majoritar sau la care deține controlul, societăți comerciale la care una sau mai multe întreprinderi publice dețin o participație majoritară sau o participație ce le asigură controlul). Această ordonanță a ajutat la soluționarea unor aspecte legate de practicile lipsite de integritate din cadrul companiilor cu capital de stat, însă pentru a avea efecte optime, demersul trebuie susținut printr-o serie de măsuri suplimentare.

Pentru promovarea unui mediu integru și responsabil în ceea ce privește companiile cu capital de stat, cea mai sigură direcție este alinierea la standardele europene privind guvernanta corporativă și preluarea și adaptarea la specificul național a recomandărilor de bune practici formulate de către organizațiile internaționale de profil. Pe de altă parte, este nevoie ca pe lângă măsurile de monitorizare și control ori cele sancționatorii să se pună un accent din ce în ce mai mare pe măsurile de prevenire a comportamentelor lipsite de integritate și pe formarea culturii organizaționale etice.

O altă problemă cu care se confruntă mediul economic din România este aceea că cele două forme de capital – privat (companii private) și public (întreprinderi cu capital de stat și cu capital mixt) – sunt tratate discriminatoriu din punct de vedere fiscal și legal în defavoarea capitalului privat. O aliniere și în ceea ce privește comportamentul instituțiilor statului față de cele două forme de capital va duce la o îmbunătățire a concurenței între companiile private și întreprinderile publice, dar și la o creștere a nivelului de integritate în mediul de afaceri.

Pe de altă parte, un control mai eficient al întreprinderilor publice și un tratament egal în raport cu companiile private va determina și un management mai bun al performanței financiare a celor dintâi, chestiune asumată prin acordul între Guvernul României și Fondul Monetar Internațional. Recomandările și măsurile propuse în prezentul document țin seama nu doar de contextul în care se află România și recomandările OECD sau ale Comisiei Europene, ci și de experiența în managementul eticii și conformității la nivelul companiilor și instituțiilor publice la nivel internațional.

Fenomenul corupției nu afectează doar administrația publică ori bugetul de stat, ci ea are impact major asupra modului cum funcționează mediul economic, prin stabilirea unor norme de comportament care sunt în fapt ilegale și imorale. Această denaturare a comportamentului agenților economici a fost consemnată atât de către presă, cât și de către rapoartele privind Mecanismul de Control și Verificare ori comentariile publice ai reprezentanților FMI.

Viziunea Transparency International România pornește de la ideea că sectorul privat joacă un rol cheie în modelarea felului în care societatea răspunde fenomenului de corupție, având în vedere că un mediu de afaceri curat, integru și transparent poate contribui decisiv la dezvoltarea economică a României. Construirea integrității în mediul de afaceri este o provocare atât pentru companii cât și pentru *stakeholderi*. Pentru crearea unei culturi a integrității sunt necesare eforturile conjugate ale acestora – este unica soluție pentru a genera creștere economică sustenabilă și dezvoltarea sănătoasă a societății în general. Politica de față vine să ofere o viziune coerentă în ceea ce privește managementul integrității și conformității la nivelul întreprinderilor publice (regii autonome și companii cu capital de stat), punând bazele unor principii generale de guvernanta corporativă. Obiectivul final este acela de a crește performanța întreprinderilor publice nu prin supra-reglementare, prin întărirea constrângerilor de ordin juridic, ci prin dezvoltarea unor instrumente de transparentizare a acestor organizații și prin dezvoltarea unor mecanisme interne menite să determine un comportament moral din partea tuturor angajaților și managementului.

Nevoi, riscuri și vulnerabilități

- Cadrul legislativ general schimbător și nu gândit în direcția unei strategii naționale de dezvoltare a sectorului economic și integrității în mediul de afaceri. A se vedea nenumăratele modificări ale Codului Fiscal și ale Legii 31/1990 privind societățile comerciale.
- Lipsește un cadru de principii de bună guvernare acceptat la nivelul tuturor stakeholderilor întreprinderilor publice și companiilor private.
- Cadrul legislativ deficitar și pe alocuri contradictoriu în ceea ce privește funcționarea companiilor cu capital de stat și regiilor autonome. Implementarea OUG 109/2011 nu s-a realizat unitar, existând anumite probleme de punere în act a unor prevederi privind conflictele de interese.
- Independența pur formală a Consiliului de Administrație al întreprinderilor cu capital de stat.
- Insuficienta transparență a întreprinderilor publice în relația cu acționarii și *stakeholderii*.
- Lipsa de transparență a sistemelor de remunerare și de bonusare aplicate membrilor Consiliului de Administrație și managerilor.
- Inexistența sau existența parțială sistemelor de management al eticii și conformității (de exemplu, coduri de etică, traininguri de etică și conformitate, politici și proceduri interne de prevenire a corupției, audit intern de etică și conformitate), precum și implementarea inefficientă a acestora în întreprinderile publice.
- Absența unor programe interne la nivelul întreprinderilor publice și autoritățile publice tutelare pentru promovarea unei culturi a integrității în toată organizația.
- Inexistența unor mecanisme de verificare și control a conflictelor de interese în întreprinderile publice.
- Absența unor mecanisme interne prin care angajații să poată solicita consiliere de etică și conformitate sau să sesizeze cu privire la posibile încălcări ale standardelor interne de etică și conformitate.
- Concurența neloială pe piață între întreprinderile publice și cele private ca urmare a absenței constrângerilor interne și externe privind performanța financiară a celor dintâi și respectiv managementului contrar interesului acestora.

Recomandări

- Adaptarea standardelor internaționale de conformitate și accesibilizarea lor la toate nivelurile de decizie, nu numai pentru top management, dar și pentru structurile responsabile de conformitate din întreprinderile de stat.
- Desfășurarea activității întreprinderilor publice în limitele prevederilor unui sistem funcțional și personalizat de management al eticii și conformității.
- Implementarea liniilor de avertizare de interes public la nivelul întreprinderilor de stat.
- Respectarea de către autoritățile publice și locale, guvern și autoritățile tutelare a independenței consiliilor de administrație și managementului întreprinderilor publice.

- Asigurarea unei componente a consiliului de administrație care să permită obiectivitatea și imparțialitatea deciziilor luate de către acesta.
- Supunerea întreprinderilor publice condițiilor competitive în ceea ce privește accesul la programe de finanțare și relațiile de afaceri cu alte instituții de stat.
- Elaborarea unor criterii diversificate și bine definite pentru angajarea membrilor non-executivi ai consiliului de administrație
- Limitarea numărului de mandate (consecutive sau neconsecutive) pe care un membru al Consiliului de Administrație sau un reprezentant al statului le poate deține în Adunarea Generală a Acționarilor.
- Elaborarea și publicarea de către autoritățile publice tutelare a unor politici de remunerare a membrilor Consiliului de Administrație și a managementului, în acord cu performanța financiară a întreprinderilor publice.
- Introducerea obligației legale ca pentru orice remunerație acordată unui membru al Consiliului de Administrație care depășește 15% media remunerațiilor, respectiv bonusurilor primite de ceilalți membri, să fie justificată în scris și să necesite un aviz obținut în prealabil din partea Responsabilului de Etică și Conformitate.
- Separarea absolută între președintele Consiliului de Administrație și directorul general prin amendarea legii în sensul în care primul „nu poate ocupa” în același timp și funcția de director general.
- Transparentizarea criteriilor de bonusare a managerilor și plafonarea acestora la un nivel competitiv cu bonusările din sistemul privat și, în același timp, dependent de performanța financiară a întreprinderii publice.
- Asigurarea obiectivității în auditarea anuală a activității consiliului de administrație prin apelarea la un auditor extern independent, care să respecte standardele internaționale în domeniu, și care să fie selectat în mod public.
- Creșterea transparenței raportărilor anuale cu privire la activitatea întreprinderilor publice.
- Adoptarea de către întreprinderile publice a abordării de tip *comply or explain* recomandată de către Comisia Europeană.
- Efectuarea de către întreprinderile publice a activității de *due diligence* înaintea intrării într-o relație de afaceri cu o altă întreprindere
- Condiționarea intrării întreprinderilor publice într-o relație de afaceri cu o altă întreprindere de aderarea celei din urmă la un set de principii de etică și conformitate similare și compatibile cu cele înscrise în codul de etică și conformitate al întreprinderii publice cu care urmează să colaboreze (acest angajament de aderare la politicile de management al eticii și conformității trebuie să se regăsească în toate etapele din procesul de producție-distribuție).
- Respingerea oricăror relații de afaceri între o întreprindere publică și orice companie care are un istoric de practici lipsite de integritate.
- Implicarea acționarilor minoritari în deciziile fundamentale ale întreprinderilor private, cum ar fi alegerea consiliului administrativ.
- Transparentizarea activităților fiduciare ale întreprinderilor publice, inclusiv a strategiei de investiții, a riscurilor și potențialelor beneficii ale acestora etc.
- Raportarea periodică a tuturor sponsorizărilor efectuate de către întreprinderile de stat într-un mod transparent.
- Dezvoltarea unei politici de comunicare sistematică și consultare cu toți acționarii și stakeholderii întreprinderilor publice.

- Elaborarea unei politici de transparentizare a votului în cadrul Consiliului de Administrație.
- Elaborarea de către Consiliul de Administrație a unei politici coerente de management al riscului.
- Elaborarea de către întreprinderile publice mari a unui raport anual cu privire la relația cu acționarii și *stakeholderii*.
- Adoptarea de către întreprinderile publice a unor politici de egalitate de șanse, care să permită accesul echitabil la pozițiile de conducere ale instituției.
- Organizarea periodică de traininguri pe teme de etică și conformitate pentru managementul și personalul întreprinderilor publice, cu urmărirea eficacității programelor de training la nivelul comportamentului celor vizați.
- Realizarea unor campanii interne de informare, conștientizare și dezvoltare a unei culturi a integrității în rândul tuturor eşaloanelor de angajați din întreprinderile publice.

Măsuri propuse

1. Introducerea obligației legale ca toate întreprinderile publice să își dezvolte intern departamente și sisteme de management de etică și conformitate. Departamentele de Etică și Conformitate trebuie să fie coordonate de Responsabili de Etică și Conformitate cu experiență în domeniu, care trebuie să fie independenți față de management și autoritatea publică tutelară.

Departamentele de Etică și Conformitate vor fi formate din cel puțin un Responsabil de Etică și Conformitate și va varia în funcție de numărul de angajați ai întreprinderii publice pe baza raportului 1-1000, adică un Responsabil de Etică și Conformitate la fiecare o mie de angajați. Autoritățile publice tutelare precum și Consiliile de Administrație au obligația de a respecta independența Responsabililor de Etică și Conformitate și de a nu interveni în nici un fel în procesul decizional intern al întreprinderilor publice.

2. Introducerea obligației ca toate întreprinderile publice să dezvolte un cod de etică și conduită profesională, valabil pentru toți angajații (inclusiv management) și disponibil pe pagina de Internet a întreprinderii publice. Aferent acestuia: procedura privind evaluarea eficacității și revizuirea anuală a Codului printr-un proces de consultare *multi-stakeholder*. Codul de etică și conduită profesională este parte integrantă din contractele încheiate de întreprinderea publică cu proprii angajați, manageri, colaboratori.

3. Introducerea obligației ca toate întreprinderile publice să dezvolte intern politici specifice și clare privind conflictul de interese aplicabilă la nivelul membrilor Consiliilor de Administrație, top și *middle* managementului, consilierilor economici și financiari, auditorilor interni și experților financiar-contabili, și la nivelul angajaților, precum și a unui sistem de sesizare și rezolvare a conflictelor de interese. Elaborarea de către Consiliul de Administrație a unui raport anual privind conflictele de interese și transmiterea acestuia către autoritatea publică tutelară și către toți acționarii până la o anumită dată la începutul fiecărui exercițiu financiar.

4. Introducerea obligației ca toate întreprinderile publice să dezvolte intern un set de politici precum:

- Interzicerea mitei și regimul cadourilor și atențiilor pe care le pot primi sau acorda angajații, membrii managementului și colaboratorii întreprinderii publice, cu precizarea clară a ceea ce constituie faptă de corupție (mită). Se vor urmări atât aspectele care țin de legătura dintre mediul de afaceri și instituțiile publice, cât și pe cea în interiorul mediului de afaceri, între întreprinderile publice și alte societăți comerciale.

- transparența și respectarea confidențialității datelor;
- egalitatea de șanse, nediscriminarea și prevenirea hărțuirii la locul de muncă, care să menționeze explicit promovarea unui acces echitabil la pozițiile de conducere ale organizației;
- managementul riscurilor, care să cuprindă toate tipurile de riscuri, operaționale, financiare, privind capitalul uman, reputaționale etc.;
- dialogul social, care privește implicarea tuturor stakeholderilor întreprinderii publice în decizii care țin de impactul activităților acesteia asupra lor

5. Implementarea liniilor de avertizare de interes public la nivelul tuturor întreprinderilor de stat însoțite de politică și proceduri clare și comprehensive prin care să fie instituite măsurile de protecție ale avertizorului de interes public. Pentru a asigura eficiența și confidențialitatea, precum și pentru a crește încrederea angajaților în utilizarea acestui mecanism, este mai degrabă recomandată externalizarea către un operator independent.

În situația implementării interne a mecanismului, acesta poate fi gestionat prin Departamentul de Etică și Conformitate, care are sarcina de a prelua, analiza, prelucra, consulta, ține legătura cu avertizorii și transmite avertizarea către audit sau alte structuri de specialitate care îndeplinesc funcția de investigare și control. În cazul externalizării acestui serviciu, funcția de gestionare a avertizărilor este realizată de operatorul independent.

6. Introducerea obligației ca toate întreprinderile publice să dezvolte intern pe baza principiilor de bună guvernare un Cod de etică și conduită profesională pentru furnizori și terți și să condiționeze obținerea contractelor de acceptarea respectivului document normativ, care să fie anexă la contractele semnate între aceștia. Nerespectarea codului de etică și conduită profesională pentru furnizori și terți atrage după sine denunțarea contractului și posibilitatea întreprinderii publice de a urmări daune interese la Curtea de Arbitraj sau în instanțele din România.

7. Semnarea de către întreprinderile publice a unor pacte de integritate* în calitate de ofertant cu Autoritatea Contractantă în momentul participării la proceduri de achiziții publice și cu ofertanții, în calitate de Autoritate Contractantă în momentul lansării unor achiziții publice.

8. Introducerea obligației ca toate întreprinderile publice să dezvolte o strategie integrată privind responsabilitatea socială a organizației, în conformitate cu indicatorii din standardul Global Reporting și să raporteze anual activitățile privind responsabilitatea socială.

9. Introducerea obligației unui audit intern de etică și conformitate anual în întreprinderile publice, care trebuie implementat de Responsabilii de Etică și Conformitate cu sprijin din partea managementului organizației, departamentului de resurse umane, departamentului de audit intern și orice alt departament relevant. Raportul anual de audit de etică și conformitate va fi publicat. Auditul intern de etică și conformitate va verifica modul cum este implementat sistemul de etică și conformitate și va cuprinde o analiză privind încălcările standardelor interne de etică și conformitate, dar și bunele practici.**

*Pactele de integritate reprezintă un instrument de prevenire a corupției în achizițiile publice. Pe scurt, ele sunt acord între autoritatea contractantă și ofertanții care iau parte la licitație, prin care se angajează să se abțină de la practici corupte Pentru a garanta responsabilitatea, răspunderea și integritatea, pactele includ de asemenea un sistem de monitorizare întreprins de regulă de organizații ale societății civile. Începând cu 2016, TI-Romania implementează proiectul „Pactele de Integritate – Mecanisme de control civil pentru salvagardarea fondurilor europene”, finanțat de DG Regio. Pentru detalii: <https://www.transparency.org.ro/stiri/newsletter/TIRONewsletter201509/index.html#>

** Principalele standarde și principii internaționale utilizate în redactarea acestei politici: Green Paper-ul Comisiei Europene cu privire la Carul UE pentru guvernare corporativă; Recomandările OECD cu privire la guvernarea corporativă a companiilor cu capital de stat; Ghidul Transparency International „Principii de afaceri pentru combaterea mitei”; UN Global Compact; UK Bribery Act; Standardele de conformitate ale International Compliance Association. Principiile EITI. Elaborarea prezentei politici s-a bazat pe know-how-ul Transparency International România precum și ca urmare a proiectului „Împreună pentru integritate, responsabilitate socială și dezvoltare”, dezvoltat de Transparency International România, cofinanțat din Fondul Social European prin Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane 2007-2013. Pentru detalii: <http://www.businessintegrity.ro/>



Transparency International România

Nicolae Bălcescu 21, 010044

București România

telefon +4 031 6606 000

fax +4 031 6606 006

office@transparency.org.ro

www.transparency.org.ro