

GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA

HOTĂRÂRE nr.

din _____ 2022

Chișinău

privind aprobarea Strategiei cu privire la administrarea proprietății de stat în domeniul întreprinderilor de stat și societăților comerciale cu capital integral sau majoritar de stat pentru anii 2022-2030

În temeiul art. 5 lit. a) din Legea nr. 136/2017 cu privire la Guvern (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2017, nr. 252, art. 412), cu modificările ulterioare, precum și în scopul determinării rolului Statului în calitate de întreprinzător și argumentarea menținerii în proprietatea statului a anumitor întreprinderi de stat și societăți comerciale cu capital integral sau majoritar de stat, definirea viziunii, obiectivelor și acțiunilor Statului menite de a administra eficient entitățile respective, precum și pentru a determina rolul Statului în guvernanta corporativă, inclusiv prin promovarea unor reforme regulatorii și instituționale, Guvernul

HOTĂRĂȘTE:

1. Se aprobă Strategia cu privire la administrarea proprietății de stat în domeniul întreprinderilor de stat și societăților comerciale cu capital integral sau majoritar de stat pentru anii 2023-2030 (se anexează).

2. Ministerele și alte autorități administrative centrale cu responsabilități în domeniile de implementare a Strategiei, în limita competențelor atribuite, vor întreprinde măsurile necesare în vederea realizării obiectivelor stabilite în Strategie și vor informa anual, până la data de 1 martie, Ministerul Economiei și Agenția Proprietății Publice cu privire la gradul de implementare a obiectivelor acesteia.

3. Ministerul Economiei va elabora, în comun cu Agenția Proprietății Publice și alte autorități administrative centrale responsabile de punerea în aplicare a Strategiei, programe pe termen mediu pentru implementarea acesteia și va prezenta Guvernului, anual, până la data de 1 mai, raportul de progres privind implementarea Strategiei.

4. Controlul asupra executării prezentei hotărâri se pune în sarcina Ministerului Economiei și Cancelariei de Stat.

5. Prezenta hotărâre intră în vigoare din data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

PRIM-MINISTRU

NATALIA GAVRILIȚA

Contrasemnează:

Ministrul economiei

Dumitru ALAIBA

Ministrul finanțelor

Dumitru BUDIANSCHI

STRATEGIA

cu privire la administrarea proprietății de stat în domeniul întreprinderilor de stat și societăților comerciale cu capital integral sau majoritar de stat pentru anii 2023-2030

I. INTRODUCERE

Strategia cu privire la administrarea proprietății de stat în domeniul întreprinderilor de stat și societăților comerciale cu capital integral sau majoritar de stat pentru anii 2023-2030 (în continuare, Strategia) a fost elaborată în conformitate cu art. 5 lit. a) din Legea nr. 136/2017 cu privire la Guvern și cu prevederile Hotărârii Guvernului nr. 386/2020 cu privire la planificarea, elaborarea, aprobarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea documentelor de politici publice.

Elaborarea Strategiei este justificată de importanța întreprinderilor de stat și societăților comerciale cu capital integral sau majoritar de stat (în continuare - entități de stat) pentru economie și securitatea națională, precum și de necesitatea de a redimensiona rolul statului în economie și a fortifica calitatea guvernantei corporative în aceste entități.

Strategia este în corelare și cu prevederile Strategiei Naționale de Dezvoltare „Moldova Europeană 2030” și cadrului bugetar. În particular, Strategia va contribui la implementarea următoarelor măsuri specificate în cadrul Strategiei Naționale de Dezvoltare „Moldova Europeană 2030” și divizate conform următoarelor programe bugetare:

Programul bugetar „Politici și management în domeniul bugetar-fiscal”:

- Măsura „Reformarea cuprinzătoare a managementului financiar al entităților de stat”;
- Programul bugetar „Politici și management în domeniul macroeconomic și de dezvoltare a economiei”;
- Măsura „Revizuirea politicii statului vizavi de întreprinderile de stat în vederea stabilirii condițiilor pentru participarea statului în întreprinderi, precum și în vederea sporirii impactului social și de mediu, a eficienței și transparenței economice, financiare și fiscale”;
- Măsura „Separarea univocă a funcțiilor de elaborare a politicilor de funcțiile de administrare a proprietăților și supraveghere a întreprinderilor de stat în cadrul autorităților publice”;
- Fortificarea guvernantei corporative în întreprinderile de stat și societățile comerciale cu capital de stat prin profesionalizarea consiliilor de administrare, sporirea transparenței întreprinderilor, eficientizarea activității acestora;
- Îmbunătățirea cadrului legal și asigurarea procedurilor de control pentru transparentizarea procesului de achiziții în entitățile de stat;
- Separarea clară a obiectivelor comerciale și necomerciale în activitatea entităților de stat.

Strategia răspunde și angajamentelor Republicii Moldova în raport cu partenerii de dezvoltare. În particular, Memorandumul cu Fondul Monetar Internațional (FMI) prevede angajamentul de a fortifica guvernanta în domeniul întreprinderilor de stat, iar Comisia Europeană a condiționat începerea negocierilor de pre-aderare la UE cu reforma amplă a întreprinderilor de stat.

Astfel, scopul elaborării Strategiei constituie asigurarea cadrului normativ și instituțional relevant, precum și crearea condițiilor necesare pentru identificarea strategică a resurselor umane, financiare, tehnice și tehnologice pentru redimensionarea rolului statului în calitate de întreprinzător și sporirea eficienței entităților de stat. Totodată, aceasta este îndreptată spre ameliorarea riscului devierii activității entităților de stat de la scopurile inițial stabilite și riscurilor politice. În particular, Strategia este necesară pentru:

- alinierea entităților de stat priorităților de securitate națională și dezvoltării economice strategice a țării;
- argumentarea intervenției Statului pe piețe specifice pentru a determina scopurile entităților de stat – în mod colectiv și individual;

- definirea rolului entităților de stat în susținerea creșterii economice ample – prin furnizarea serviciilor publice indisponibile de la sectorul privat datorită eșecurilor de piață, fără a concura cu sectorul privat;
- menținerea unei prezențe corespunzătoare a statului în economie pentru facilitarea aderării la UE.

Viziunea Strategiei este ca statul să eficientizeze administrarea proprietății publice și să devină un proprietar responsabil, transparent și credibil, care să asigure entităților de stat oportunități de dezvoltare și profitabilitate.

II. ANALIZA SITUAȚIEI

2.1 Administrare și guvernanță

În ultimii ani legislația privind entitățile de stat din Republica Moldova a avut parte de un salt calitativ odată cu adoptarea Legii nr. 246/2017¹ cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală, care a înlocuit o lege din 1994² ce nu mai corespundea rigorilor timpului. Noua lege a fost elaborată pornind de la recomandările anterioare ale Curții de Conturi a Republicii Moldova, precum și Principiile OCDE/G20 privind Guvernanța Corporativă³.

Legea a venit cu intenția de a actualiza și a alinia politicile publice de administrare a întreprinderilor de stat la normele generale de guvernare corporativă și de a determina și delimita clar atribuțiile fondatorului, consiliului de administrație și ale administratorului. Unul din instrumentele prevăzute în lege este eliminarea regimului juridic paralel cu legi separate privind entitățile de stat prin obligația reorganizării întreprinderilor de stat în forme juridice standardizate, în baza căreia entitățile de stat să își desfășoare activitatea, cu practici operaționale în conformitate cu normele corporative general acceptate. Deși acest proces de reorganizare trebuia inițiat la 2 ani distanță de la adoptarea Legii nr. 246/2017 cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală, până la moment progresele de reorganizare sunt limitate, cele mai mari entități fiind și la moment cu statut de întreprinderi de stat.

Un alt reper important al legii îndreptat spre eficientizarea activității întreprinderilor de stat a fost lărgirea atribuțiilor consiliilor de administrație a întreprinderilor de stat, dintre care: i) stabilirea indicatorilor de performanță ai întreprinderii și criteriilor de evaluare, ținând cont de specificul și domeniul de activitate, ii) monitorizarea derulării situațiilor litigioase și obligativitatea informării fondatorului, iii) examinarea rapoartelor organelor de control și aprobarea planului de acțiuni privind înlăturarea încălcărilor identificate, iv) aprobarea Regulamentului privind achiziționarea bunurilor, lucrărilor și serviciilor, v) aprobarea deciziilor privind plafonul concret al salariului conducătorului întreprinderii de stat pasibil limitării etc. De asemenea, au fost suplinite atribuțiile fondatorului și ale administratorului întreprinderii de stat, precum și s-a extins spectrul chestiunilor care în mod obligatoriu sunt examinate de organele de conducere respective.

Guvernanța societăților pe acțiuni este reglementată prin Legea nr. 1134/1997⁴ privind societățile pe acțiuni, care stabilește un cadru standard pentru toate entitățile. Cadrul juridic general cu privire la activitatea de întreprinzător, contabilitate, audit, fiscalitate, vamă, precum și relațiile de muncă se aplică de asemenea pentru toate entitățile de stat. Regulamentul cu privire la reprezentarea statului în societățile comerciale, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1053/2010⁵, este un element important din cadrul normativ privind modul de reprezentare corporativă a statului în societățile comerciale. Regulamentul stabilește rolul reprezentanților statului (inclusiv membrii consiliului societății și comisiei de cenzori) în societățile comerciale, în care statul deține cel puțin 10% din acțiuni (în cazul în care acesta este mai mic, autoritățile decid asupra oportunității desemnării reprezentantului statului). 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, dar și principalele activități pentru care reprezentanții statului sunt mandatați.

În pofida progresului generat de adoptarea Legii nr. 246/2017 cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală, operaționalizarea pe deplin a acesteia prin adoptarea cadrului normativ secundar

¹ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=129374&lang=ro#

² https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=111930&lang=ro

³ [https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264236882-](https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264236882-en.pdf?expires=1613050376&id=id&accname=guest&checksum=4660895F262A2E0C454D26E3E82EB9AB)

[en.pdf?expires=1613050376&id=id&accname=guest&checksum=4660895F262A2E0C454D26E3E82EB9AB](https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264236882-en.pdf?expires=1613050376&id=id&accname=guest&checksum=4660895F262A2E0C454D26E3E82EB9AB)

⁴ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=130627&lang=ro#

⁵ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=118461&lang=ro

încă nu a fost realizată pe deplin. Astfel, ca urmare a Hotărârii Guvernului nr. 484/2019⁶ au fost aprobate și/sau actualizate mai multe modele de documente de guvernanta pentru întreprinderile de stat, care vizează: i) Statutul, ii) Regulamentul cu privire la organizarea și desfășurarea concursului pentru ocuparea funcției vacante de administrator, iii) Contractul individual de muncă al administratorului, iv) Regulamentul consiliului de administrație și v) Regulamentul comisiei de cenzori. În același timp, deși Legea nr. 246/2017 cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală oferă atribuții sporite consiliilor întreprinderilor de stat, până la momentul actual s-au făcut puține progrese în ceea ce privește profesionalizarea membrilor consiliilor. Astfel, procedura curentă de nominalizare a reprezentanților statului în consiliile de administrație nu asigură selectarea celor mai potrivite persoane pe criterii de meritocrație, expertiză și bună reputație, iar proximitatea față de factorul politic creează un mediu favorabil pentru numirea acestora pe criterii politice. În plus, componența consiliilor rămâne formată aproape exclusiv din reprezentanți ai statului, fără existența unei proceduri de cooptare a membrilor independenți, cu toate că Codul de Guvernanta corporativă, aprobat prin Hotărârea Comisiei Naționale a Pieței Financiare nr. 67/10/2015⁷, prevede că în componența consiliului societății urmează a fi inclus un număr suficient de membri independenți, cel puțin 1/3 din membri. Urmare a modificărilor din anul 2018, adoptarea Codurilor de Guvernanta a devenit obligatorie pentru entitățile de interes public, inclusiv entitățile de stat mari. În plus, la lipsa procedurilor transparente și meritocratice de numire a membrilor consiliului, se adaugă și absența unei politici de remunerare, care să coreleze în mod clar și cuantificabil cu rezultatele, dar și lipsa unei proceduri de evaluare care să stimuleze interesul și implicarea. Ca rezultat, situația dată face ca activitatea membrilor consiliului de administrație de multe ori să se rezume la acțiuni de aprobare formală a unor decizii.

Totodată, o serie de hotărâri de Guvern care reglementează activitatea entităților de stat, elaborate cu mai mult de un deceniu în urmă, conțin pe alocuri abordări depășite, care necesită a fi revăzute și actualizate după caz. Exemple în acest sens pot servi Hotărârea Guvernului nr. 500/1998 despre aprobarea Regulamentului privind casarea bunurilor uzate, raportate la mijloacele fixe⁸ sau Hotărârea Guvernului nr. 480/2008 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la modul de determinare și comercializare a activelor neutilizate ale întreprinderilor⁹ care limitează flexibilitatea operațională a managementului entităților de stat.

Alte acte normative importante pentru administrarea entităților de stat sunt Regulamentul cu privire la modul de transmitere a bunurilor proprietate publică, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 901/2015¹⁰ și Hotărârea Guvernului nr. 568/2008 cu privire la organizarea evidenței proprietății publice și circulația acesteia, exercitarea funcțiilor de către persoanele împuternicite să reprezinte interesele statului¹¹. Ultimul regulament prevede prezentarea de către entitățile de stat a informației către Agenția Proprietății Publice cu privire la administrarea proprietății publice până la data de 25 aprilie a fiecărui an, în conformitate cu formularul specificat în anexe.

2.2 Privatizare și Politica de proprietate

Acțiunile statului privind politica de privatizare a entităților de stat rezultă din Legea nr. 121/2007 privind administrarea și deetizarea proprietății publice¹². Legea stabilește obiectivele și principiile de administrare a proprietății publice. Aceasta specifică obiectivul general: 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. În același timp, legea nu specifică care sunt obiectivele și funcțiile de proprietate sau principiile de guvernanta aferente entităților de stat.

În prezent, Legea nr. 121/2007 privind administrarea și deetizarea proprietății publice conține o anexă unde sunt listate entitățile de stat care nu pot fi supuse privatizării, prin aceasta fiind înțelese de fapt entitățile de importanță strategică pentru stat. Chiar dacă schimbarea acestei liste poate fi efectuată doar prin modificarea legii, acesta fiind un element de protecție a proprietății statului, nu există o viziune clară sau un algoritm de ce anume aceste entități sunt incluse, la fel cum nu este clar care sunt motivele din care lista poate fi supusă revizuirii. În același context, celelalte entități de stat pot fi incluse la discreția Guvernului în baza Hotărârii Guvernului nr. 945/2007 cu privire la măsurile de realizare a Legii nr. 121-XVI din 4 mai 2007 privind

⁶ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=118535&lang=ro

⁷ https://www.cnpf.md/ro/codul-de-guvernanta-corporativa-6301_92846.html

⁸ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=125410&lang=ro#

⁹ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=103499&lang=ro#

¹⁰ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=90193&lang=ro

¹¹ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=103501&lang=ro#

¹² https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=129363&lang=ro#

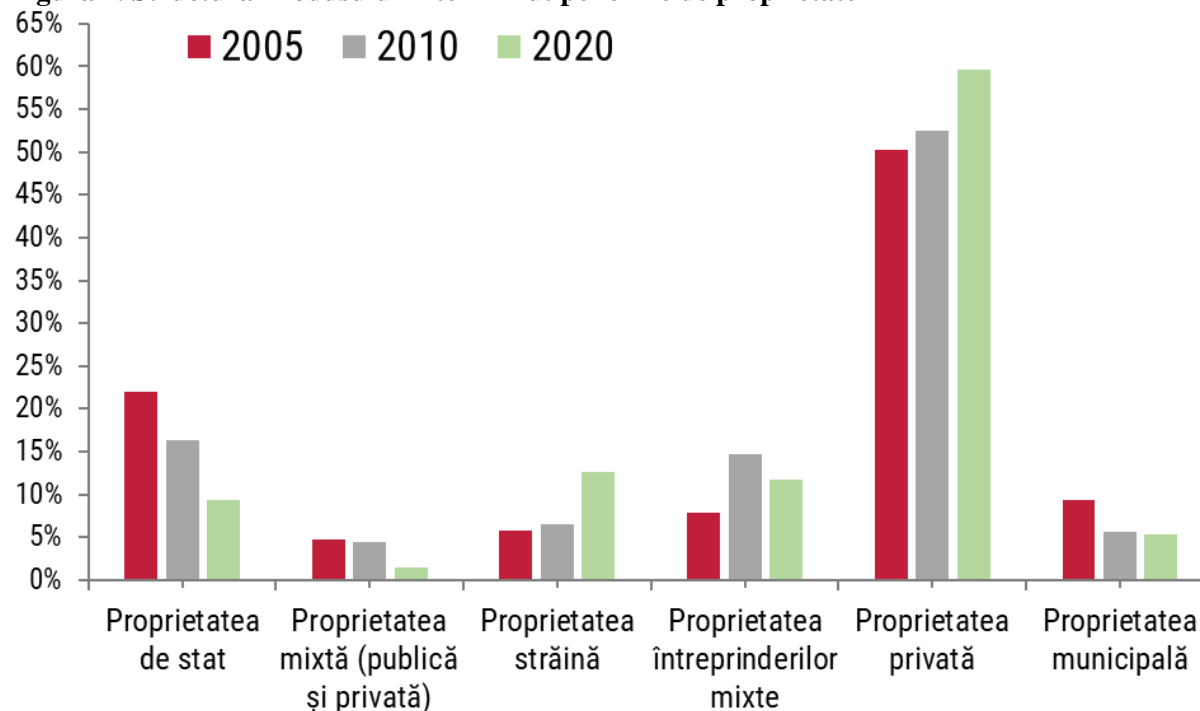
administrarea și deetatzarea proprietății publice, Anexa 2¹³, într-o altă listă a entităților care pot constitui obiectul privatizării. Însă ca și în cazul entităților nepasibile privatizării, modificarea listei date are loc nu întotdeauna într-o manieră clară și pe înțelesul publicului, din același motiv al lipsei unei abordări sistemice privind justificarea proprietății de stat.

2.3 Analiza indicatorilor-cheie

2.3.1 Contribuția proprietății de stat la formarea valorii în economie

Datele din ultimii 15 ani arată clar o tendință de reducere a contribuției întreprinderilor de stat la dezvoltarea economică.. Astfel, cifrele din structura PIB-ului pe forme de proprietate arată că ponderea proprietății de stat în crearea valorii adăugate în economie a scăzut de la 22,0% în anul 2005 la 16,3% în 2010, pentru ca în anul 2020 aceasta să ajungă la 9,3%. O evoluție similară se atestă și în cazul proprietății mixte (publice și private) de la o contribuție la formarea PIB-ului de 4,8% în anul 2005 până la 4,4% în anul 2010, pentru ca în anii următori să se observe o reducere accelerată, până la 1,5% în anul 2020. Odată cu reducerea ponderii proprietății publice, economia s-a reconfigurat prin creșterea aportului valorii adăugate generate de capitalul privat local de la 52,5 la 59,5%, dar și a capitalului străin de la 6,5 la 12,7%.

Figura 1. Structura Produsului Intern Brut pe forme de proprietate



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

Acest proces, privit prin prisma entităților gestionate de stat, are mai mulți factori care au condiționat și au contribuit la o asemenea evoluție a lucrurilor:

- **Reconfigurarea structurii economiei.** În timp ce participarea preponderentă a statului este în sectoare care au avut evoluții mai lente sau stagnare (ex: energie, utilități, transport feroviar), alte sectoare ale economiei dominate de proprietatea privată și străină (ex: comerț, automobile, IT) au câștigat teren în structura PIB-ului prin evoluții de creșteri mai semnificative.
- **Administrarea defectuoasă a proprietății publice.** În multe cazuri proprietatea publică a entităților de stat și-a pierdut din valoare din cauza problemelor asociate cu lipsa politicii de proprietate privind entitățile de stat care a dus la decizii ad-hoc, determinate de interese obscure, incompetență sau interese politice, influența clientelismului politic în gestiunea acestora, corupția, ineficiența, precum și neaplicarea celor mai bune practici în domeniul managementului și guvernancei corporative a acestor entități. La acest șir se adaugă și utilizarea multor entități de stat pentru scopuri non-comerciale (ex: susținerea politicilor sociale sau prestarea unor servicii publice) care, fără o acoperire

¹³ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=125547&lang=ro#

financiară adecvată din partea statului, au dus la deprecierea activelor și subminarea competitivității entităților respective.

- **Privatizările.** Deetimizarea proprietății publice constituie un factor care explică parțial reducerea prezenței statului în economie, în ultimii 15 ani Republica Moldova are puține istorii de succes de privatizare a activelor statului. Mai mult decât atât, deși în acest interval de timp ponderea proprietății străine și mixte (private plus străine) a crescut de la 5,8% în anul 2005 la 12,1% în 2018, în cazul proprietății străine, respectiv de la 7,8% la 9,8% a întreprinderilor mixte, există foarte puține exemple în care procesul de privatizare să constituie catalizator de atragere a investițiilor străine. Or, realitatea ultimilor ani arată că privatizarea sau concesionarea chiar și a unor active de importanță strategică precum Air Moldova, Aeroportul Internațional Chișinău sau Gările și Stațiile Auto au avut loc cu multe semne de întrebare legate de legalitate, transparență sau acțiuni desfășurate în detrimentul intereselor statului.

2.3.2 Recensământul și tabloul economic al entităților de stat

Potrivit datelor din Registrul patrimoniului public, gestionat de Agenția Proprietății Publice, conform situației de la 1 ianuarie 2021, acesta conținea un număr de 184 întreprinderi de stat și 80 societăți pe acțiuni cu prezența cotelor statului, din care în 65 din ele cota statului depășește 30 %. În ultimii ani se remarcă o reducere a numărului de entități de stat figurante în registrul patrimoniului public. De exemplu, conform situației de la 1 ianuarie 2015¹⁴, statul deținea 244 întreprinderi de stat și 111 societăți pe acțiuni cu prezența cotelor statului, din care în 82 de entități cota deținută depășea 30 la sută.

Reducerea numărului de entități de stat din registru, dincolo de reflectarea tendinței de erodare a proprietății publice de-a lungul anilor, este un rezultat al eforturilor de a aduce la realitate tabloul entităților care sunt viabile din punct de vedere economic și de a le elimina pe cele care au rămas doar pe hârtie sau care în mod impropriu dețin statut de întreprindere. Astfel, în ultimii ani s-au făcut pași importanți în optimizarea dimensiunii și structurii de administrare a proprietății publice în direcția reorganizării întreprinderilor de stat în alte forme juridice de organizare prevăzute de legislație, în special transformarea multor întreprinderi de stat în instituții publice acolo unde activitățile nu sunt specifice activității de antreprenariat, dar și proceduri de reorganizare sau dizolvare a unor întreprinderi de stat. Având în vedere realitățile privind situația entităților de stat, este de așteptat ca și în perioada viitoare numărul de entități de stat să fie redus și optimizat. Acest fapt permite stoparea erodării resurselor publice și o mai bună contabilizare și valorificare a proprietății statului.

Conform situației de la 1 ianuarie 2021, din cele 249 de Î.S. (în continuare – întreprinderea de stat) și S.A. (în continuare- societatea pe acțiuni) cu cotele statului de peste 30%, numărul real al celor care au depus rapoarte anuale la BNS (în continuare - Biroul Național de Statistică) constituie 181 de entități, iar numărul entităților active (care au raportat vânzări) este de 153 de unități. Această diferență se explică prin (i) aflarea în stare de insolabilitate a 43 de entități de stat, (ii) aflarea în procedura de lichidare a 28 entități de stat, dar și (iii) existența unui număr de până la 50 de entități de stat care nu au depus rapoarte anuale și de facto nu activează (inclusiv și unele din primele 2 categorii).

Raportat la datele agregate din statistica antreprenoriatului pentru anul 2020, întreprinderile de stat dețin 9,4% din capitalul propriu și 5,8% din total active, iar împreună cu societățile pe acțiuni cu prezența statului de peste 30% cotele date ajung la 14,9%, respectiv 12%. Pe de altă parte, aceste 2 tipuri de întreprinderi generează vânzări de 22,0 miliarde lei (5,8% din total) și asigură 6,4% din totalul angajaților (34,0 mii). Totodată, nivelul de valorificare a activelor întreprinderilor gestionate de stat este net inferior mediei pe economie. În cazul Î.S., veniturile din vânzări ale acestora raportate la total active constituie doar 11,7%¹⁵, în timp ce indicatorul dat al entităților controlate de stat cu cel puțin 30 la sută din capitalul social constituie 61,9% în condițiile în care media pe economie este de 78,9%.

Tabelul 1. Date generale despre activitatea Î.S. și S.A. cu cota statului mai mare de 30% aferente anului 2020

Indicatori	Î.S.	S.A. cu cote de	Total
------------	------	-----------------	-------

¹⁴ <https://app.gov.md/registru-patrimoniului-public-3-384>

¹⁵ rezultatul pentru Î.S. este distorsionat și de prezența în continuare a unor entități a căror formă de organizare antreprenorială a activității este cel puțin discutabilă. Un exemplu în acest sens este Î.S. Administrația de Stat a Drumurilor, care a raportat pentru anul 2020 o cifră de afaceri de 64 milioane lei în condițiile în care media pe economie este de 78,9%.

		stat de peste 30%	
Total unități existente la 1 ianuarie 2021, inclusiv:	184	65	249
Entități de stat care au prezentat rapoarte la BNS	135	46	181
Entități active (cifra de afaceri >0)	117	36	153
Entități inactive (cifra de afaceri=0)	67	29	96
Active, milioane lei	27,849	30,440	58,289
inclusiv ponderea în total	5.8%	6.3%	12.0%
Capital propriu, milioane lei	17,873	10,242	28,115
inclusiv ponderea în total	9.4%	5.4%	14.9%
Angajați	22,267	11,695	33,962
inclusiv ponderea în total	4.2%	2.2%	6.4%
Cifra de afaceri, milioane lei	3,250	18,847	22,097
inclusiv ponderea în total	0.9%	4.9%	5.8%

Sursa: Calcule în baza datelor APP și BNS

Deși, aparent, entitățile de stat au o prezență numerică impunătoare în economie, datele relevă un nivel destul de înalt de concentrare a valorii formate în jurul unui număr limitat de entități. Astfel, din cele 117 Î.S. active, primele 10 după valoarea cifrei de afaceri generează 73,4% din totalul vânzărilor, gestionează 83,8% din totalul activelor și asigură 68,9% din totalul locurilor de muncă. În cazul S.A. cu cote de stat de peste 30% gradul de concentrare este și mai ridicat. Din cele 36 de societăți active, primele 10 după valoarea cifrei de afaceri dețin o cotă de 93% din totalul vânzărilor, gestionează 90,3% din total active și oferă 3/4 din locurile de muncă ale societăților date.

Pentru o mai bună înțelegere a rolului entităților de stat în economie a fost analizată și structura acestora pe sectoare economice, precum și ponderea lor în diferite sectoare în baza datelor privind numărul de angajați și cifra de afaceri. După cum poate fi desprins din tabelul de mai jos, aproape 2/3 din totalul vânzărilor entităților controlate de stat sunt generate de entitățile din domeniul Energie și utilități (64,7%), urmate la mare distanță de cele din domeniul Comunicații electronice (7,4%), Lucrări de construcții a drumurilor și a căilor ferate (4,0%) și Transporturi (2,7%). Referitor la distribuția personalului angajat, structura este ceva mai echilibrată, iar cei mai mari angajatori sunt întreprinderile din Transporturi (18,7%), Energie și utilități (16,2%) și Activități de poștă și curier (14,8%).

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

Sectorul	Cifra de afaceri	Sectorul	Angajați
1 Energie și utilități	64.7%	Transporturi terestre	18.7%
2 Comunicații electronice	7.4%	Energie și utilități	16.2%
3 Colectarea, tratarea și eliminarea deșeurilor	5.6%	Activități de poștă și de curier	14.8%
4 Lucrări de construcții a drumurilor și a căilor ferate	4.0%	Silvicultură și exploatare forestieră	10.4%
5 Transporturi terestre	2.7%	Comunicații electronice	8.8%
6 Produse de brutărie și făinoase	2.5%	Activități de securitate privată și servicii aferente	5.5%
7 Activități de jocuri de noroc și pariuri	2.3%	Construcții drumuri și căi ferate	5.4%
8 Activități de poștă și de curier	1.8%	Produse de brutărie și făinoase	4.1%
9 Fabricarea vinurilor și distilatelor	1.4%	Fabricarea vinurilor și distilatelor	2.5%
10 Silvicultură și exploatare forestieră	1.4%	Arhitectură și inginerie; testări și analiza tehnică	1.7%
11 Altele	6.1%	Altele	12.0%

* - întreprinderile active din Registrul patrimoniului public conform situației de la 1 ianuarie 2021 (în baza datelor privind numărul de angajați și cifra de afaceri din anul 2020)

După cifra de afaceri generată, statul este cel mai prezent ca pondere în sectoarele silvicultură și exploatare forestieră (90%), Activități de jocuri de noroc și pariuri (87,8%), Energie și utilități (66%), Colectarea, tratarea și eliminarea deșeurilor (64,3%) și Activități de poștă și curier (62,1%).

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

	Sectorul	Cifra de afaceri	Sectorul	Angajati
1	Silvicultură și exploatare forestieră	90.0%	Silvicultură și exploatare forestieră	98.0%
2	Activități de jocuri de noroc și pariuri	87.8%	Activități de poștă și de curier	90.9%
3	Energie și utilități	66.0%	Cercetare-dezvoltare	54.3%
4	Colectarea, tratarea și eliminarea deșeurilor	64.3%	Comunicații electronice	50.3%
5	Activități de poștă și de curier	62.1%	Energie și utilități	49.5%
6	Cercetare-dezvoltare	56.7%	Fabricarea sticlei	45.4%
7	Fabricarea sticlei	28.7%	Activități de jocuri de noroc și pariuri	42.5%
8	Securitate privată și servicii aferente	26.9%	Securitate privată și servicii aferente	33.9%
9	Comunicații electronice	24.2%	Construcții drumuri și căi ferate	27.2%
10	Produse de brutărie și făinoase	19.1%	Transporturi terestre	21.4%
11	Tipografii și edituri	18.0%	Produse de brutărie și făinoase	16.4%
12	Construcții drumuri și căi ferate	15.0%	Arhitectură și inginerie; testări și analiza tehnică	14.9%
13	Arhitectură și inginerie; testări și analiza tehnică	10.7%	Tipografii și edituri	13.2%
14	Fabricarea vinurilor și distilatelor	7.3%	Fabricarea vinurilor și distilatelor	13.1%
15	Transporturi terestre	6.0%	Colectarea, tratarea și eliminarea	9.7%

Sursa: Calcule în baza datelor APP și BNS

2.4 Eficiența și (ne)competitivitatea sectorului.

Entitățile de stat rămân un element important în gama de instrumente a oricărui Guvern pentru crearea valorii sociale și publice. În același timp, experiența de-a lungul timpului arată că acestea pot servi drept un mijloc de gestiune a eșecurilor pieței, de atenuare a crizelor și instrument de reacție rapidă în situații excepționale. În același timp, pot deveni ele înseși o sursă a eșecurilor guvernamentale, în condițiile unei administrări defectuoase sau prezenței inoportune în anumite sectoare care frânează concurența liberă. Principalele vulnerabilități ce reies din activitatea entităților de stat pot fi grupate după cum urmează:

1. Calitatea precară a guvernării corporative. O evaluare recentă a cadrului național de guvernare a entităților de stat¹⁶ relevă o serie de carențe și vulnerabilități de ordin juridic, instituțional și operațional – care necesită o atenție amănunțită. Astfel, comparația cadrului de guvernare al Republicii Moldova cu cele mai bune practici internaționale evidențiază unele domenii în care deficiențele legate de guvernare pot fi înlăturate. Acestea se referă la:

- Absența unui document cuprinzător de politică și strategie privind proprietatea de stat care să definească în cele din urmă obiectivul pentru proprietatea de stat și rațiunea din spatele înființării și desființării entităților de stat (inclusiv criteriile de determinare a formei lor juridice ca și corporații publice față de alte unități guvernamentale generale, criterii pentru acordarea ajutorului de stat etc.).
- Aplicarea slabă și implementarea imperfectă a legilor și reglementărilor în practică, în pofida faptului că par a fi cuprinzătoare pe hârtie.
- Legislația care nu protejează în mod clar independența consiliilor entității de stat. Prezența prea largă a reprezentanților Guvernului în consiliile entităților de stat pune, de asemenea, sub semnul întrebării independența acestora. În plus, prezența unor decidenți politici în organele de conducere ale entităților de stat provoacă și situații potențiale de conflicte de interese (coliziunea dintre elaborarea și implementarea politicilor publice).

¹⁶ <https://imf.md/press/wpica2022050-print-pdf.pdf>

- Aranjamentele organizaționale și configurațiile instituționale insuficient de clar definite care estompează rolurile și responsabilitățile respective dintre stat (MF, ministerele de resort), APP și consiliile entităților, în măsura în care funcțiile de supraveghere, manageriale și de proprietate se intersectează între întreprinderi, MF și alte niveluri de guvernare, sporind confuzia cu privire la liniile de autoritate adecvate și împiedicând responsabilizarea actorilor.
- Mandatul APP destul de larg pe fondul constrângerilor de capacitate care îi subminează capacitatea de a-și executa funcțiile în mod eficient și eficace. De exemplu, mai multe regulamente existente precum cele cu privire la casare, la comercializarea activelor sau la utilizarea mijloacelor fixe par să conțină prevederi desuete care sunt de natură să împovăreze activitatea APP cu rutină excesivă și să limiteze flexibilitatea operațională a managementului entităților de stat.
- Limitările privind calitatea și disponibilitatea datelor privind toate entitățile de stat la toate nivelurile de guvernare subminează o înțelegere solidă a tranzacțiilor financiare complexe dintre entități și stat și nu permit o evaluare cuprinzătoare a costurilor (riscurilor) fiscale. Constrângerile de date reafirmă, de asemenea, îngrijorarea cu privire la lipsa unor standarde adecvate de păstrare a evidenței și de contabilitate, alimentând percepția despre corupție și practicile slabe de transparență.

2. **Transparență redusă.** Deși se fac eforturi în această direcție, anumite informații rămân inaccesibile publicului larg sau modalitatea în care sunt prezentate nu este una adecvată. Acest fapt este reflectat și de cercetările independente¹⁷. Astfel, rezultatele evaluării celor mai mari și importante entități de stat din țară (60 la număr) demonstrează o medie generală de transparență de doar circa 26%. Totodată, rezultatele din anul 2021 în comparație cu clasamentul precedent din 2019 arată o creștere a mediei generale cu 8,3 puncte procentuale, inclusiv pentru fiecare din cele șase zone de transparență: i) Indicatorii economici, ii) Transparența și accesul la informație, iii) Achizițiile publice și proprietatea, iv) Resursele umane, v) Etica și conflictul de interese, vi) Granturi și caritate.

3. **Riscuri.** Creșterea gradului de îndatorare, inclusiv prin intermediul garanțiilor de stat, creează riscuri suplimentare în adresa finanțelor publice. Potrivit unui raport al FMI¹⁸, îndatorarea reprezintă o piedică clară în calea performanței operaționale și a solvabilității entităților de stat și sectoarelor publice, în special în ceea ce privește fluxurile financiare către stat. Datoria totală și arieratele la entitățile pentru care sunt disponibile date se ridică la 7,3 la sută din bugetul de stat, respectiv 3,3 la sută din PIB. Un volum considerabil de datorii este deținut de câteva entități mari (după dimensiunea activelor și pasivelor) într-un număr de sectoare-cheie care furnizează bunuri și servicii esențiale, cum ar fi sectoarele energetic, lucrări publice, telecomunicații și transport. Povara crescută a datoriei în aceste entități, în cele din urmă, atenuează performanța lor și le sporește vulnerabilitățile. Riscurile mari de insolvență pot împiedica capacitatea unor astfel de entități de a-și îndeplini obligațiile fiscale către stat.

4. **Clientelism politic.** Proximitatea față de factorul politic creează un mediu favorabil pentru diferite aranjamente în defavoarea interesului public.

5. **Competiție neloială.** Ajutorul de stat, direct și indirect, afectează climatul investițional și echitatea în raport cu alți competitori pe aceeași piață. Un exemplu relevant în acest sens este al S.A. Moldtelecom, care este obligată de 20 de ani să mențină tarife sub cost la telefonie fixă. Astfel, S.A. Moldtelecom înregistrează pierderi în medie de câte circa 55 lei lunar per fiecare linie de abonat. În aceste condiții ceilalți furnizori de telefonie fixă sunt situați în poziție non-competitivă, fiind nevoiți să aplice tarifele sub cost ale S.A. Moldtelecom¹⁹. Aceasta are loc în condițiile în care legislația națională cere clar ca tarifele să fie orientate la costuri, iar practicile anticoncurențiale sunt interzise.

6. **Calitatea serviciilor.** Cetățenii se prezintă pe alocuri nesatisfăcuți de calitatea și accesul la serviciile prestate de entitățile de stat. Deși nu există sondaje directe care să monitorizeze nivelul de satisfacție al consumatorilor privind calitatea serviciilor prestate de către entitățile de stat, rezultatele indirecte denotă o percepție inferioară în raport cu mediul privat. Aceasta rezultă inclusiv din evoluția cotelor de piață ale celor mai mari entități de stat aflate cel mai mult în interacțiunea cu consumatorii. În ultimii ani poate fi remarcată o reducere a cotelor de piață pentru entitățile de stat din sectoare precum telecomunicații, servicii poștale sau panificație. De exemplu, entitatea statului de pe piața serviciilor de telefonie mobilă dispune de o rată a

¹⁷ (IDIS) „Viitorul”, Transparența întreprinderilor cu capital public din Republica Moldova,

<http://viitorul.org/files/library/Raport%20transparenta%20companii%20Nr.%203%20FINAL%20fin.pdf>

¹⁸ <https://imf.md/press/wpica202050-print-pdf.pdf>

¹⁹ <https://www.anrceti.md/files/doc/Analiza%20piata%201%20it%20%205.pdf>

clienților inactivi de 37%, în timp ce media pe sector constituie doar 17 la sută²⁰.

În ciuda faptului că în Republica Moldova sunt practici care favorizează entitățile de stat în raport cu agenții privați, există și aspecte care sunt compatibile cu principiile OCDE privind activarea entităților de stat pe piață. Pe de o parte, entitățile de stat nu duc o evidență separată a activității comerciale de cea asociată implementării unei politici și au o disciplină financiară și fiscală scăzută, iar pe de altă parte, legislația națională, în linii mari, nu oferă un tratament preferențial entităților de stat.

În principiu, atât entitățile de stat, cât și cele private au același tratament legal, deși există unele norme ce favorizează entitățile deținute de stat. Entitățile de stat nu sunt exonerate de la aplicarea legilor generale, legislației fiscale sau altor reglementări²¹. Legislația națională prevede că entitățile de stat trebuie tratate în mod corect și echitabil de către sistemul judiciar. Litigiile în care sunt implicate entitățile de stat sunt soluționate în instanțele judecătorești și fără a fi aplicate proceduri speciale de arbitraj²². Totuși, există prevederi care oferă entităților de stat anumite avantaje cum ar fi cazul litigiilor în care societățile pe acțiuni private sunt responsabile cu tot patrimoniul, iar la entitățile de stat, atât întreprinderile de stat, cât și societățile pe acțiuni în care statul are pachete de control și care nu sunt pasibile de privatizare, nu pot fi înstrăinate bunurile publice ce au fost depuse ca aport la capitalul social²³.

„Entitățile de stat au un nivel scăzut al disciplinei financiare și fiscale. Rentabilitatea este foarte mică, iar 60% dintre entitățile de stat au avut pierderi nete în 2019²⁴. Acumularea pierderilor în mai multe entități de stat subminează puternic solvabilitatea acestora și le limitează capacitatea de a-și onora obligațiile financiare. Riscurile mari de insolvență subminează capacitatea entităților de stat de a-și îndeplini obligațiile fiscale²⁵. Nesepararea costurilor aferente implementării politicilor publice de cheltuielile asociate cu activitatea comercială reprezintă o precondiție pentru supraestimarea suportului oferit de stat. În contextul implementării politicilor publice entitățile de stat pot întreprinde anumite activități care nu sunt viabile din punct de vedere comercial (de exemplu, furnizarea bunurilor sau serviciilor la un preț care este mai mic decât costul de producție) și care sunt denumite „activități cvasi-fiscale”²⁶. În Republica Moldova, entitățile de stat nu contabilizează și nu dezvăluie separat costurile și veniturile aferente activității comerciale de cele asociate realizării politicii publice. În lipsa unor calcule ale costurilor aferente obiectivelor necomerciale ale entităților de stat este greu de evaluat dacă performanțele financiare modeste sunt cauzate de managementul defectuos sau de efortul realizării politicii de stat. În acest context, suportul oferit de stat poate să fie cu mult mai mare decât costul efectiv al implementării politicii publice.

2.5 Modelul instituțional de reglementare a entităților de stat

Redefinirea aranjamentului instituțional trebuie să fie însoțită de o mai bună delimitare a rolurilor, asigurarea unei administrări mai eficiente, creșterea nivelului de transparență și a responsabilizării tuturor actorilor care contribuie la realizarea funcției statului de proprietar. Aranjamentul instituțional trebuie să permită valorificarea beneficiilor care derivă din specializarea APP în administrarea proprietății publice și să contribuie la fortificarea capacităților instituționale ale acesteia. În conformitate cu principiile OCDE de guvernanta corporativă a entităților de stat²⁷, rolurile de administrare și supraveghere a entităților de stat trebuie alocate în mod clar, transparent și fără suprapuneri,²⁸ iar exercitarea drepturilor de proprietate ale statului trebuie să fie clar identificată și, de preferință, centralizată într-o singură entitate²⁹. În analiza efectuată de OCDE privind organizarea funcției de proprietar, 47% dintre cele 32 de jurisdicții studiate aveau un model centralizat de administrare a proprietății statului, ceea ce este coerent cu recomandările OCDE privind guvernanta corporativă a entităților de stat. Totodată, merită a fi menționat că dintre cele 32 de țări studiate, marea majoritate aveau explicit definite raționamentele politicii de proprietate într-o legislație dedicată. Redefinirea aranjamentului instituțional, prin prisma raționamentelor politicii de proprietate, este capabilă să diminueze ecartul existent (Tabelul 4) între bunele practici de organizare a funcției de proprietar

²⁰ https://anrceti.md/files/filefield/Anuar%20Statistic_2021.pdf

²¹ World Bank, Good Governance Fund, The Republic of Moldova. Support to state owned enterprises. Preliminary diagnostics and Reform Assessment, 2017, p. 30

²² *Ibidem*, p. 28

²³ Art. 3 alin. (2) din Legea nr. 246/2017 cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală; Art. 39 alin. (4) din Legea nr. 1134/1997 privind societățile pe acțiuni

²⁴ A. Hegazy, A. Navaro Lopez, The Nexus Between Public Enterprise Governance, Financial Performance, and Macroeconomic Vulnerabilities: An Application to Moldova. WP/22/50, International Monetary Fund, 2022, p. 17

²⁵ *Ibidem*, p. 9

²⁶ A. Baum, P. Medas, A. Soler, M. Sy, Managing Fiscal Risks from State-Owned Enterprises. WP/20/213, International Monetary Fund, 2020, p. 10

²⁷ „OECD Guidelines on Corporate Governance of State Owned Enterprises”, OECD 2015

²⁸ „Organising the State Ownership Function”, OECD 2020, pag. 7

²⁹ „OECD Guidelines on Corporate Governance of State Owned Enterprises” OECD 2015, Pag. 18

a statului și modul de organizare a acesteia în Republica Moldova.

Tabelul 4. Rolul autorităților implicate în administrarea entităților de stat, analiza inconsecvențelor raportate la bunele practici OCDE 2015

Autoritatea/Rolul în cadrul politicii de proprietate	Bunele practici	Republica Moldova
Guvern	Se limitează la definirea și actualizarea politicii de proprietate. (explică nevoia deținerii în proprietate a entității de stat, modul în care statul își va exercita dreptul de proprietate și așteptările specifice, în cazul în care acestea există.)	<ul style="list-style-type: none"> - Legislația în vigoare explică în termeni prea generali raționamentele politicii de proprietate. - Lipsește formularea așteptărilor specifice față de entitățile de stat (inclusiv așa-numitele mandate). - Instituțiile administrației publice centrale abilitate cu funcția de elaborare a politicilor sunt implicate în administrare³⁰.
Entitatea care exercită funcția de proprietar	Responsabilă de comunicarea obiectivelor operaționale și financiare, dar și de monitorizarea realizării acestora. (Bunele practici sugerează concentrarea acestei funcții în cadrul unei singure instituții).	<ul style="list-style-type: none"> - Funcția de proprietar nu este concentrată în cadrul unei singure instituții specializate. - Pentru unele entități de stat este dificilă identificarea entității care exercită funcția de proprietar. - Pe fundalul constrângerilor de capacitate instituțională și lipsa unei independențe bugetare, mandatul APP poate fi realizat doar parțial³¹.
Consiliul de Administrare al entităților de stat	Autoritatea corporativă care aprobă strategiile corporative, monitorizează managementul companiei de stat și performanța acesteia și este responsabilă de performanța acesteia.	<ul style="list-style-type: none"> - Grad redus de profesionalism și responsabilitate la nivelul consiliilor entităților de stat determinat în parte de: - Nu există prevederi legale aferente evaluării anuale a performanței și eficienței consiliului³². - Prezența funcționarilor în consiliul entităților de stat este privită de către aceștia ca un instrument de stimulare financiară³³. - Legislația în vigoare nu asigură independența consiliilor³⁴.
Managementul entităților de stat	Director nominalizat de consiliu, care are libertatea operațională, libertatea să-și formeze echipa și administrează întreprinderea în conformitate cu	<ul style="list-style-type: none"> - Nu există legătură directă între remunerarea administratorului

³⁰ „The Nexus Between Public Enterprise Governance, Financial Performance, and Macroeconomic Vulnerabilities: An Application to Moldova”, IMF 2022. pag. 15

³¹ Idem, pag. 15

³² „The Republic of Moldova, Support to State Owned Enterprises Preliminary Diagnostics and Reform Assessment: Phase 1”, WB, UK’s Good Governance Fund, pag. 78

³³ Idem, pag. 79.

³⁴ „The Nexus Between Public Enterprise Governance, Financial Performance, and Macroeconomic Vulnerabilities: An Application to Moldova”, IMF 2022. Pag. 15

	obiectivele setate de consiliu.	și interesele pe termen lung, dar și performanța entității de stat ³⁵ . - Libertate operațională limitată (cu predilecție în cazul Î.S.) ³⁶ . - Administratorul este numit de fondator, fie la propunerea consiliului (în cazul în care a fost organizat concurs), fie prin ordin de interimat în lipsa concursului.
--	---------------------------------	--

Sursa: Elaborat de autori în baza informațiilor din raportul OCDE *Organising The State Ownership Function* 2020, pag. 7-9

Astfel, în contextul inconsecvențelor identificate în organizarea funcției de proprietate a statului, dar și în vederea fortificării capacităților instituționale ale autorității responsabile de administrarea proprietății publice, este recomandată implementarea următoarelor măsuri:

- Delimitarea competențelor Guvernului în perimetrul definirii politicii de proprietate, a strategiei de dezvoltare și a politicilor sectoriale (rol exclusiv de reglementare).
- Concentrarea competențelor de administrare a patrimoniului public în cadrul APP, consolidarea capacităților acestea și transformarea agenției într-o instituție de management a proprietății statului.
- Profesionalizarea consiliilor și asigurarea autonomiei decizionale ale acestora, în vederea realizării obiectivelor stabilite în Politica de Proprietate a statului și în mandatele entităților de stat, precum și pentru asigurarea unei monitorizări eficiente a performanței managementului entităților de stat.
- Eliminarea riscului de ingerință în activitățile operaționale ale entităților de stat prin asigurarea identificării de către consiliu a unui management profesionist și liber în a forma echipa și a realiza obiectivele setate de consiliu.

Tabelul de mai jos reprezintă sinteza delimitării sumare a rolurilor autorităților, de diferit nivel, implicate în gestionarea patrimoniului public din perspectiva implementării modelului centralizat de administrare a funcției de proprietar al entităților de stat.

Tabelul 5. Aranjamentul instituțional și lista sumară a rolurilor autorităților implicate în conducerea entităților de stat

Guvern	APP	C.A./C.S./A.G.A. (după caz)	Managementul Î.S./S.A.
<ul style="list-style-type: none"> - Elaborează Politica de Proprietate a Statului - Stabilește raționamentele deținerii în proprietate a entităților de stat. - Stabilește mandatul entităților de stat coroborându-l cu documentele de planificare 	<ul style="list-style-type: none"> - Răspunde în fața Guvernului și a cetățenilor pentru realizarea de către entitățile de stat a obiectivelor specifice implementării politicii publice și celor generale. - Asigură standarde înalte de transparență și raportare a 	<ul style="list-style-type: none"> - Asigură executarea obiectivelor strategice, specifice și generale, acționând în interesele entității de stat și deci, în consecință, în interesul cetățenilor ca proprietari în ultimă instanță. 	<ul style="list-style-type: none"> - Își formează echipa. - Asigură realizarea obiectivelor stabilite de C.A./A.G.A./C.S. - Execută deciziile C.A./A.G.A./C.S. - Raportează în fața C.A./A.G.A./C.S.

³⁵ „The Republic of Moldova, Support to State Owned Enterprises Preliminary Diagnostics and Reform Assessment: Phase 1”, WB, UK’s Good Governance Fund, pag. 80

³⁶ Interviu de profunzime organizat cu reprezentanții entităților de stat Î.S. Calea Ferată din Moldova, S.A. Cricova, Î.S. Poșta Moldovei, S.A. Metalferos, S.A. Termoelectrica.

<p>strategică sectorială.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Stabilește obiectivele specifice ale entităților de stat și identifică sursele de finanțare pentru realizarea acestora (de livrare a serviciului public, de securitate națională, de eliminare a unei disfuncționalități de piață etc). - Actualizează politica de proprietate de fiecare dată când sunt operate modificări la strategia de dezvoltare națională sau la strategiile sectoriale. - Actualizează obiectivele strategice, specifice și cele generale. - Stabilește condițiile de concurs pentru ocuparea funcțiilor de conducere ale APP - Angajează și demite din funcție directorul și directorii adjuncți ai APP. - Decide înființarea, lichidarea, reorganizarea, concesionarea, privatizarea entităților de stat etc. 	<p>modului de administrare a patrimoniului statului.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Comunică obiectivele strategice, mandatul, și cele de ordin financiar către consiliul entităților de stat. - Organizează concursul pentru ocuparea funcției de membru al consiliului, fundamentat pe criterii de selecție bazate pe integritatea și competențe profesionale³⁷. - Numește și destituie din funcție membrii C.A., propune alegerea de A.G.A. a membrilor C.S. și ai C.C. - Publică raportul anual privind realizarea obiectivelor proprii de administrare. - Publică raportul anual privind realizarea de către entitățile de stat a obiectivelor strategice, specifice și a celor generale, dar și gradul de acoperire de către stat a cheltuielilor aferente implementării politicii publice. - Propune Curții de Conturi 	<ul style="list-style-type: none"> - Stabilesc criteriile pentru angajarea, evaluarea și destituirea din funcție a administratorului i entităților de stat. - Organizează concursul public pentru angajarea directorului entităților de stat. - Abilitate de fondator cu dreptul de a angaja administratorul. - Stabilesc criteriile pentru organizarea concursului de selectare a companiei abilitate cu responsabilitate a de auditare a situațiilor financiare a entităților de stat. - Examinează și aprobă darea în locațiune a imobilelor și terenurilor transmise în gestiunea entității de stat. - Responsabil de planurile de identificare și management a riscurilor de corupție. - Asigură calitatea auditării activității entității. - Asigură realizarea obiectivelor de transparență, a 	<ul style="list-style-type: none"> - Îi este asigurată libertatea operațională necesară realizării atribuțiilor și obiectivelor setate de fondator și consiliu.
--	--	---	--

³⁷ „Implementation Guide: OECD Guidelines on Anti-Corruption and Integrity in State-Owned Enterprises” OECD 2021 pag. 79

<ul style="list-style-type: none"> - Aprobă regulamentele pentru desfășurarea concursului de angajare a administratorului în cadrul Î.S. și S.A. - Aprobă regulamentul-cadru pentru desfășurarea concursului de angajare a membrilor independenți în consiliile entităților de stat. - Stabilește criterii de remunerare a membrilor consiliului capabile să atragă și rețină profesioniști calificați și le corelează cu obiectivele pe termen lung ale entității de stat. <p>○</p>	<ul style="list-style-type: none"> inclusiunea în planul de activitate a auditului la entitățile de stat identificate. - Propune privatizarea sau lichidare întreprinderilor de stat ținând cont de principiul realizării la cel mai înalt nivel al interesului public. - Stabilește criteriile generale pentru candidații la funcția de administrator/director al entităților de stat. - Stabilește standarde înalte de control intern și extern pentru entitățile de stat. 	<ul style="list-style-type: none"> celor de responsabilitate socială și de mediu - etc. - Evaluează performanța managementului i. - Raportează către APP și publicul larg privind modul de realizare a sarcinilor sale. 	
---	--	---	--

Sursa: Elaborat de autori

2.6 Transparență și responsabilizare

2.6.1 Transparența

În ceea ce privește transparența entităților de stat și a autorităților proprietare, liniile directoare ale OCDE prevăd un șir de bune practici pe care statul, în calitate de proprietar, ar trebui să le aplice. Acestea includ:

- Elaborarea și publicarea unei politici de proprietate, precum și a unui raport anual agregat despre rezultatele activității entităților de stat, cu utilizarea comunicațiilor bazate pe web pentru a facilita accesul publicului larg;
- Elaborarea unei politici de transparență pentru entitățile de stat, care să identifice ce informații ar trebui dezvăluite public, canalele adecvate pentru dezvăluire și mecanisme pentru asigurarea calității informațiilor;
- Elaborarea sistemelor de raportare privind entitățile de stat, care ar permite monitorizarea și evaluarea în mod regulat a performanțelor entităților de stat, precum și supravegherea conformității acestora cu standardele aplicabile de guvernanta corporativă.

De asemenea, se propune un șir de bune practici pe care ar trebui să le aplice entitățile de stat:

- Raportarea informațiilor financiare și nefinanciare semnificative despre entitate în conformitate cu standardele recunoscute la nivel internațional de transparență corporativă;

- Transparența costurilor legate de îndeplinirea obiectivelor de politică publică sau a altor activități necomerciale;
- Declararea clară către public a mandatului, a obiectivelor entității de stat și a îndeplinirii acestora; a guvernanței, proprietarilor și structurii de vot a entității de stat;
- Transparența remunerării membrilor conducerii entității de stat, precum și a calificării lor și a procesului de selecție;
- Raportarea despre factorii de risc semnificativ previzibil și măsurile luate pentru gestionarea acestor riscuri.

O parte din problemele constatate la capitolul transparență în cadrul unei evaluări anterioare a Băncii Mondiale au fost deja soluționate, în special, acelea care țin de cadrul normativ. În raportul „*Republica Moldova. Suport pentru întreprinderile în proprietatea statului. Diagnosticul preliminar și evaluarea reformelor: Etapa I*”³⁸, publicat în martie 2017, Banca Mondială a constatat un șir de neajunsuri în ceea ce privește transparența entităților de stat din Republica Moldova. Unele din problemele constatate au fost soluționate prin adoptarea, la 22.11.2017, a noii *Legi nr. 246 cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală*³⁹, care conține prevederi importante în ceea ce privește dezvăluirea informației de către întreprinderile de stat. Astfel, conform art. 18, întreprinderile de stat sunt obligate să plaseze pe paginile lor web oficiale și pe paginile web oficiale ale fondatorilor statutul întreprinderii, regulamentele interne, raportul anual al întreprinderii și rapoartele de audit. Raportul anual al întreprinderii trebuie plasat în termen de 4 luni de la sfârșitul fiecărui an de gestiune și să conțină: informații despre numărul personalului și salariul mediu lunar pe întreprindere, cu indicarea separată a salariilor persoanelor cu funcții de conducere; informații privind membrii organelor de conducere și control ale întreprinderii, denumirea întreprinderilor în care aceștia reprezintă concomitent interesele statului; situațiile financiare anuale; informații privind asistența financiară de care beneficiază întreprinderea, garanțiile oferite de stat, angajamentele financiare și obligațiile asumate de întreprindere; rezultatele controalelor efectuate de către organele de control; raportul conducerii. Raportul conducerii trebuie să includă informații despre: realizarea indicatorilor financiari și nefinanciari de performanță stabiliți pentru întreprindere, inclusiv pentru filialele acesteia; evenimentele care au afectat activitatea întreprinderii; riscurile și incertitudinile cu care se confruntă întreprinderea și atenuarea impactului acestora. De asemenea, conform aceleiași legi, întreprinderile de stat au fost obligate să onoreze solicitările din partea instituțiilor mass-media și a societății civile cu privire la accesul la informație. Pentru punerea în aplicare a Legii nr.246/2017 cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală, a fost adoptat un *Regulament-model cu privire la organizarea și desfășurarea concursului pentru ocuparea funcției vacante de administrator al întreprinderii de stat*⁴⁰ (anexa nr. 3 la Hotărârea Guvernului nr. 484/2019 pentru aprobarea unor acte normative privind punerea în aplicare a Legii nr.246/2017 cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală). În afară de aceasta, prin *Legea Nr. 287/2017 a contabilității și raportării financiare*⁴¹, entitățile mari care sunt întreprinderi de stat sau societăți comerciale în care cota statului depășește 50% din capitalul social au fost incluse în noțiunea de “entitate de interes public”, ceea ce presupune standarde mai înalte de raportare, așa cum a recomandat Banca Mondială.

Astăzi, analiza cadrului normativ curent al Republicii Moldova în materie de transparență a entităților de stat arată că acesta este în mare parte conform bunelor practici principale, prevăzute în Liniile directoare ale OCDE privind guvernanta corporativă, deși există unele lacune (Tabelul 6). Lacunele rămase țin de următoarele aspecte:

- Deși cadrul normativ actual prevede raportarea de către întreprinderile de stat privind realizarea indicatorilor financiari și nefinanciari de performanță stabiliți pentru întreprindere, el nu prevede declararea către public a mandatului și a obiectivelor întreprinderii, precum și a îndeplinirii acestora;
- Cu toate că este publicat un Regulament-model cu privire la organizarea și desfășurarea concursului pentru ocuparea funcției vacante de administrator al întreprinderii de stat, calificările membrilor consiliului de administrație în procesul de selecție, inclusiv politicile privind diversitatea consiliului de administrație, rolurile în alte consilii, nu este reglementat;

³⁸ <https://documents1.worldbank.org/curated/en/772311499413113949/pdf/117276-WP-ROMANIAN-P158220-PUBLIC-Moldova-Diagnostics.pdf>

³⁹ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=129374&lang=ro

⁴⁰ www.legis.md/UserFiles/Image/RO/2019/mo326-327md/anexa%20nr_3_%20484.docx

⁴¹ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=125231&lang=ro

- De asemenea, legislația nu stabilește expres nici obligația întreprinderilor de a publica hotărârile/procese-verbale ale consiliilor de administrație.

Tabelul 6. Sinteza realizării în Republica Moldova a bunelor practici principale în materie de transparență, prevăzute în Ghidul OCDE privind guvernanta corporativă

Bunele practici	Cadrul normativ al Republicii Moldova	Practica în Republica Moldova
Întreprinderile de stat trebuie să raporteze informații financiare și nefinanciare în conformitate cu standardele recunoscute la nivel internațional de transparență corporativă	Conform	Parțial conform
O declarație clară către public a mandatului, a obiectivelor întreprinderii și a îndeplinirii acestora	Parțial conform	Neconform
Dezvăluirea rezultatelor financiare și operaționale ale întreprinderii, inclusiv, costurile și aranjamentele de finanțare aferente obiectivelor de politică publică + orice asistență financiară, inclusiv garanții, primită de la stat	Conform	Neconform
Publicarea informației despre guvernanta, proprietatea și structura de vot a întreprinderii, inclusiv conținutul codului de guvernanta corporativă	Conform	Neconform
Dezvăluirea remunerării membrilor consiliului de administrație și a organului executiv al entităților de stat	Conform	Neconform
Publicarea informației despre calificările membrilor consiliului de administrație, procesul de selecție, inclusiv politicile privind diversitatea consiliului de administrație, rolurile în alte consilii	Neconform	Neconform
Raportarea despre factorii de risc semnificativ previzibil și măsurile luate pentru gestionarea acestor riscuri	Conform	Neconform
Elaborarea de către entitatea proprietară a unei raportări consecvente privind entitățile de stat și publicarea anuală a unui raport agregat; utilizarea comunicațiilor bazate pe web pentru a facilita accesul publicului larg.	Conform	Parțial conform

O problemă care însă persistă până în prezent este nerespectarea de către entitățile de stat a cadrului normativ în vigoare și lipsa sancțiunilor sau altor instrumente eficace de responsabilizare a lor. Conform *Raportului de monitorizare a transparenței întreprinderilor cu capital public din Republica Moldova* Nr. 3 (2021)⁴², elaborat de IDIS „Viitorul” în parteneriat cu Institutul pentru Reforme Economice și Sociale din Slovacia (INEKO) pe un eșantion de 60 cele mai mari și mai importante entități de stat, nicio companie nu asigură un nivel de transparență de 100%, fiind constatate deficiențe la toți indicatorii de transparență. Rezultatele studiului arată că:

- Din totalitatea întreprinderilor monitorizate, 47 (78%) dispun de pagini web, însă multe din paginile web rămân a fi nefuncționale, fie conțin puține informații utile;
- Majoritatea (82%) entităților monitorizate au publicat informații privind fondatorii / proprietarii / acționarii entității și procentul acțiunilor/părților sociale pe care le dețin, fie prin intermediul paginii web proprii, fie pe alte canale;
- Publicului îi este adus la cunoștință statutul a 42 (70%) de entități monitorizate;

⁴² [http://viitorul.org/files/library/Raport transparenta companii Nr. 3 FINAL fin.pdf](http://viitorul.org/files/library/Raport%20transparenta%20companii%20Nr.%203%20FINAL%20fin.pdf)

- 3/4 din entitățile de stat monitorizate au publicat pe pagina web (sau pe pagina web a Agenției Proprietății Publice) informații privind capitalul social al entității;
- Au fost identificate doar 4 (7%) întreprinderi care dispun de Cod de guvernare corporativă;
- Doar 5 întreprinderi monitorizate (8%) au publicat pe pagina lor web rapoartele anuale pentru anul 2020 și doar 6 întreprinderi (10%) au publicat analizele economico-financiare, cu indicatori precum profitul net, venitul din vânzări și alți indicatori ce țin de activitatea întreprinderilor;
- Doar 4 (7%) întreprinderi cu capital public din Republica Moldova au adus la cunoștință în 2020 rezultatele controalelor și auditurilor economico-financiare;
- Numai 1/3 din întreprinderile monitorizate au răspuns la un chestionar adresat lor de autorii studiului, iar la cererea unei persoane fizice au răspuns și au furnizat informația solicitată doar 7 (12%) din întreprinderi;
- Doar 2 (3%) întreprinderi au indicat salariul administratorului și indemnizațiile primite de membrii Consiliului de administrație;
- Doar 8 (13%) întreprinderi monitorizate au comunicat public CV-ul administratorului, cu informații privind studiile superioare și experiența de muncă, însă nicio întreprindere nu publică CV-urile membrilor Consiliului de administrație;
- Numărul angajaților a fost publicat pe paginile web numai de către 8 (13%) întreprinderi monitorizate;
- Nici o întreprindere monitorizată nu a adus la cunoștința publicului regulile cu privire la selectarea și angajarea personalului întreprinderii și doar 8 (13%) întreprinderi au publicat regulile cu privire la organizarea și desfășurarea concursului pentru ocuparea funcției vacante de administrator al întreprinderii.

În ceea ce privește bunele practici în materie de transparență pe care entitățile proprietare, așa ca Agenția Proprietății Publice, ar trebui să le aplice, constatăm că atât cadrul normativ, cât și realizarea lui practică în linii mari este conformă, cu toate că există unele neajunsuri. Astfel, conform *Regulamentului cu privire la organizarea și funcționarea Agenției Proprietății Publice*, aprobat prin *Hotărârea Guvernului nr. 902/2017*⁴³, APP are următoarele obligații:

- Prezentarea anuală către Guvern a raportului privind administrarea proprietății publice, care include analiza economico-financiară a activității entităților de stat, rezultatele administrării, prin prisma evaluării indicatorilor de performanță stabiliți și a riscurilor aferente fiabilității acestora (riscuri patrimoniale, de producere, de marketing, de credit), precum și privind măsurile întreprinse pentru eficientizarea administrării proprietății publice;
- Prezentarea către Ministerul Finanțelor a informațiilor aferente calculului și volumului transferat al dividendelor (a unei părți din profitul net) provenite din acțiuni (părți sociale) ale statului și defalcărilor în bugetul de stat ale unei părți din profitul net al entității de stat;
- Implementarea unui sistem informațional, disponibil pe pagina sa oficială, prin care face publice datele anuale privind activitatea economico-financiară a entităților de stat.

Aceste obligații sunt, în general, respectate, cu unele neajunsuri în ceea ce privește calitatea și conținutul lor. Astfel, APP publică rapoarte anuale privind administrarea și deținutarea proprietății publice de stat⁴⁴, care conțin, printre altele, o analiză descriptiv-tabelară a indicatorilor economico-financiar ai entităților de stat, precum și o informație scurtă despre tranzacțiile entităților de stat cu bugetul public național. Această informație scurtă conține suma totală a defalcărilor de la profitul net al întreprinderilor de stat în bugetul de stat, suma totală a dividendelor primite de la cota-parte a proprietății publice în societățile și veniturile din deținutarea bunurilor proprietate de stat. Pe pagina web a APP, sunt publicate profilurile entităților de stat⁴⁵ cu documentele prevăzute de legislație (statutul, organele de conducere, situațiile financiare etc.), însă în ele deseori lipsesc informații importante, așa ca rapoartele actuale de audit sau dările de seamă anuale ale administratorului. Pe lângă faptul că este incomplet, sistemul informațional disponibil în mai 2022 pe pagina web oficială a APP de fapt constă dintr-o colecție de fișiere PDF ce se referă la întreprinderi separate și nu permite generalizarea datelor.

Totodată, nu sunt prevăzute de legislație și nu se efectuează unele măsuri recomandate conform bunelor

⁴³ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=130632&lang=ro

⁴⁴ <https://www.app.gov.md/rapoarte-anuale-3-450>

⁴⁵ <https://www.app.gov.md/intreprinderi-de-stat-3-378>

practici:

- Nu este elaborată și publicată politica de proprietate cu mandate și obiective specifice setate pentru entitățile de stat, respectiv, nici raportarea privind îndeplinirea lor;
- Nu sunt dezvăluite costurile suportate de stat legate de îndeplinirea de către entitățile de stat a obiectivelor de politică publică;
- Nu există o politică de dezvăluire pentru entitățile de stat, care să identifice ce informații ar trebui făcute public, canalele adecvate și mecanismele, pentru asigurarea calității informațiilor.

2.6.2 Responsabilizarea organelor de conducere

Evaluarea entităților de stat în Republica Moldova pe dimensiunea de nominalizare, evaluare și responsabilizare a organelor de conducere prin prisma bunelor practici prevăzute în Liniile directoare ale OCDE scoate în evidență mai multe carențe care reclamă necesitatea ajustării cadrului de reglementare și intervenții corespunzătoare. În acest sens, pot fi delimitate câteva dimensiuni principale: (i) procedura de numire a organelor de conducere; (ii) componența consiliului de administrație/ consiliului societății (iii) evaluarea organelor de conducere și (iv) responsabilizarea organelor de conducere.

1. Numirea organelor de conducere (consiliul de administrație/consiliul societății și organului executiv)

Consiliile de administrație/ ale societății reprezintă piatra de temelie a sistemului de guvernare corporativă, acționând ca o interfață între fondator/acționar și administrator/director. Prin urmare, procesul de nominalizare a membrilor consiliilor trebuie să fie unul riguros, care să asigure accesarea persoanelor calificate corespunzător. Ghidul de bune practici al OCDE pune accent pe asigurarea unor niveluri ridicate de transparență și obiectivitate în procesul de nominalizare a membrilor consiliului. În cadrul OCDE, majoritatea jurisdicțiilor au stabilit mecanisme clare și criterii minime pentru nominalizarea consiliilor de conducere. Exemple privind practica internațională de nominalizare a membrilor consiliilor se prezintă în tabelul 7.

Tabelul 7. Practici internaționale privind procedura de nominalizare a membrilor consiliului

Statul	Practici privind procedura de nominalizare a consiliului
Estonia	Comitetul de nominalizare (format din 4 membri ai sectorului privat numiți de guvern pe o perioadă de 3 ani și 2 funcționari de stat, secretarul general al Ministerului Finanțelor și al ministerului de resort) stabilește competențele necesare pentru membrul consiliului, ghidându-se de obiectivele financiare și strategice ale companiei. În baza competențelor stabilite, comitetul de nominalizare identifică candidați potriviți și face recomandări ministerului de resort, care ia decizia finală.
Letonia	Se creează un comitet de nominalizare compus din reprezentanți ai acționarului și ai entității coordonatoare pentru guvernarea entităților de stat, precum și experți independenți desemnați de acționar. După aprobarea comisiei de nominalizare, aceasta se întrunește pentru a discuta și aproba regulile procedurii de nominalizare și anunțul de angajare care sînt publicate pe pagina web a acționarului, a companiei de stat, a entității pentru guvernarea entităților de stat, precum și alte surse publice relevante.
Israel	Candidații pot fi propuși atât de ministerul de resort, cât și de Ministerul Finanțelor, însă numirile se iau de comun acord. Totodată, există un Comitet de examinare care analizează toate numirile pentru a se asigura că sunt îndeplinite cerințele minime de calificare stabilite de legislație și că nu există conflicte de interese. Totodată, pentru selectarea membrilor independenți, agenția de proprietate a lansat inițiativa de formare a bazinului de candidați pentru funcția de membru al consiliului. Procesul permite celor interesați să aplice pentru o poziție de membru al consiliului într-un mod transparent și competitiv. După evaluarea abilităților solicitanților, candidații clasati în top sunt propuși ministerului de resort și de finanțe pentru aprobare.

Marea Britanie	De regulă procesul de nominalizare este condus de compania de stat, care va apela la o companie de recrutare. Selectarea se va face în baza de concurs (interviu). Un reprezentat al autorității responsabile de supravegherea proprietății de stat va face parte din panelul intervievatorilor. Autoritatea responsabilă de supravegherea proprietății de stat este implicată în stabilirea criteriilor de selecție pentru rolurile individuale în consiliu. Toate numirile trebuie să respecte principiile articulate în Codul de guvernanță a numirilor publice care prevede că numirile sunt bazate pe merit și efectuate într-un mod deschis și transparent.
Suedia	În procesul de numire a consiliului de administrație se creează un grup de lucru pentru fiecare companie, care analizează nevoile de expertiză și elaborează profiluri de cerințe a candidatului în funcție de specificul companiei, precum și a componenței consiliului. Unitatea de proprietate angajează experți în recrutare care gestionează procesul. Printre criteriile minime necesare se numără nivelul ridicat de expertiză în guvernanta corporativă, afaceri, finanțe și alte domenii relevante și totodată se pune accent pe integritatea candidatului.

Sursa: elaborat de autori în baza *Professionalising Boards of Directors of State-Owned Enterprises: Stocktaking of National Practices*, OCDE (2018) și *“Organising the State Ownership Function”* OECD (2020)

În cazul Republicii Moldova, așa cum constată evaluarea realizată de către Banca Mondială (2017)⁴⁶ și mai recent studiul FMI (2022)⁴⁷, legislația în vigoare nu stabilește proceduri formale pentru numirea membrilor în consiliile entităților de stat, iar procedura existentă de luare a deciziilor rămâne netransparentă. Aceste carențe subminează accesarea exclusiv pe criterii de profesionalism și aptitudini.

Conform legislației în vigoare, membrii consiliului de administrație a Î.S. sunt desemnați de fondator (art. 7 Legea nr. 246/2017 cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală⁴⁸), iar a consiliului S.A. de către adunarea generală a acționarilor, consiliul incluzând în cazul societăților în care cota statului depășește 50% din capitalul social reprezentanți ai Ministerului Finanțelor, Ministerului Economiei și/sau ai organului abilitat cu administrarea și deetimizarea proprietății publice (art. 65, Legea nr. 1134/1997 privind societățile pe acțiuni⁴⁹). Cu toate acestea, contrar principiilor OCDE, cadrul legal actual nu conține prevederi care ar impune dezvăluirea informației privind procesul de selecție, calificările necesare ale membrilor, inclusiv politicile de diversitate a consiliului entităților de stat. În aceste condiții, riscul gestionării defectuoase și politizării activității entităților de stat rămâne ridicat. Prin urmare, cu scopul de a crește profesionalismul membrilor consiliilor, se reclamă necesitatea instituirii unor niveluri ridicate de transparență ce țin de procesul de nominalizare și criteriile aplicate pentru selectarea acestora.

Și procesul desemnării organului executiv lasă loc de aranjamente politice în detrimentul competențelor, profesionalismului și a integrității personale. Conform art. 3 alin. (2) din Legea nr. 121/2007⁵⁰ privind administrarea și deetimizarea proprietății publice, administrarea proprietății publice se efectuează în conformitate cu principiile eficienței, legalității și transparenței și include, în particular, sporirea atractivității entităților de stat prin administrare corporativă și alegerea pe bază de concurs a administratorilor. Cu toate acestea, în cazul entităților de stat, organizate ca S.A., cadrul legal nu prevede expres procedura de selectare a directorului executiv, fiind stipulat doar că adunarea generală a acționarilor aprobă Regulamentul organului executiv, precum și deciziile privind alegerea și numirea organului executiv (art. 48 alin. (4) din Legea nr. 1134/1997 privind societățile pe acțiuni). În cazul entităților de stat cu forma juridică de Î.S., situația este mai bună. Prin Hotărârea Guvernului 484/2019⁵¹ pentru aprobarea unor acte normative privind punerea în aplicare a Legii nr. 246/2017 cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală, a fost adoptat Regulamentul model privind organizarea și desfășurarea concursului pentru ocuparea funcției vacante de administrator al Î.S.. Conform acestuia, administratorul este selectat în baza unui concurs public organizat de consiliul de administrație, ceea ce oferă mai multă transparență procesului dat. Cu toate acestea, deși

⁴⁶ Suport pentru întreprinderile în proprietatea statului. Diagnostic preliminar și evaluarea reformelor. Etapa 1. Banca Mondială, 2017

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/772311499413113949/pdf/117276-WP-ROMANIAN-P158220-PUBLIC-Moldova-Diagnostics.pdf>

⁴⁷ Amgad Hegazy and Arturo Navarro Lopez, The Nexus Between Public Enterprise Governance, Financial Performance, and Macroeconomic Vulnerabilities: An Application to Moldova, 2022

⁴⁸ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=129374&lang=ro#

⁴⁹ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=130627&lang=ro#

⁵⁰ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=129363&lang=ro#

⁵¹ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=118535&lang=ro

teoretic consiliul are dreptul să selecteze administratorul, în practică însă, lipsa membrilor independenți în componența consiliilor lasă spațiu ca membrii să fie influențați într-o anumită măsură de părerea fondatorului. Totodată, consiliile entităților de stat (atât ale Î.S., cât și S.A.) nu au puterea de a numi și revoca administratorul/directorul executiv; consiliul poate veni cu propuneri, însă decizia finală îi revine fondatorului/AGA. Această prevedere este contrară recomandărilor OCDE, care menționează că consiliul trebuie să fie împuternicit să desemneze și să elibereze organul executiv. Prin urmare, una din repercusiunile negative ale incidenței semnificative a politicului asupra numirii directorilor executivi ține și de instabilitatea managementului, valul de schimbări de după alegeri afectând sistematic entitățile de stat. Schimbările frecvente la nivelul managementului generează instabilitate și blocaje la nivelul entităților de stat, subminând dezvoltarea acestora.

2. Componența consiliului de administrație/consiliului societății

În prezent, cadrul legal al Republicii Moldova nu include prevederi care să impună existența unor membri independenți în cadrul entităților de stat. Deși Hotărârea CNPF Nr. 67/10/2015⁵² (pct.51) cu privire la aprobarea Codului de guvernanță corporativă, stipulează că: „*Consiliul societății ar trebui să fie alcătuit dintr-un număr suficient de membri independenți... Este recomandat ca membrii independenți să reprezinte cel puțin o treime din totalul membrilor aleși în consiliu*”, această prevedere poartă un caracter de recomandare și nu este obligatoriu. Mai mult ca atât, hotărârea dată se aplică doar entităților de interes public. Astfel, la puține entități de stat în componența consiliilor sunt incluși membri independenți, care nu au legătură cu acționarii care dețin controlul. Aceasta rămâne o problemă serioasă întrucât imparțialitatea este un factor esențial pentru calitatea deciziilor. Absența membrilor independenți face ca toți membrii consiliului să aibă legături strânse cu fondatorul/acționarul principal, iar un consiliu sensibil la influențele politice are tendința să îmbrățișeze o atitudine birocratică.

O altă problemă pe care o indică structura consiliilor este prezența reprezentanților guvernului care au o responsabilitate directă pentru funcțiile-cheie de politică din sectorul de activitate al companiei de stat. În acest caz, funcțiile de proprietate și de elaborare a politicilor se suprapun, conducând la apariția unui conflict de interese (WB, 2017). Deși cadrul legal existent abordează conflictele de interese, acesta vizează conflictele de interese în tranzacțiile specifice (Legea nr. 246/2017 cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală, capitolul 5, art. 16-17) sau țin de conflictul de interese din perspectiva răspunderii personale, adică daune aduse companiei, de ex. din cauza unor acțiuni premeditate care au dus la faliment, denaturarea sau furnizarea de informații înșelătoare, etc. (art. 73 din Legea nr. 1134/1997 privind societățile pe acțiuni). Prin urmare, cadrul legal nu impune restricții privind conflictul de interese ce apare din prezența în consiliu a reprezentanților guvernului cu funcții de reglementare a sectorului în care își desfășoară activitatea entitatea de stat.

Pregătirea insuficientă, și respectiv, atitudinea adesea pasivă/birocratică a membrilor desemnați în consiliu reprezintă o problemă ce subminează guvernanța corporativă a entităților de stat. Un consiliu își poate îndeplini funcțiile de conducere și control numai dacă membrii săi au cunoștințele, competențele și experiența corespunzătoare. De multe ori, formarea și experiența membrilor consiliului nu este suficientă pentru a realiza atribuțiile de reprezentant al statului, funcția dată fiind privită mai degrabă ca o formă de remunerație suplimentară a funcționarilor publici, decât ca o responsabilitate serioasă de a acționa în beneficiul entității.

Tabelul 8. Experiența internațională: compoziția echilibrată a consiliilor

Statul	Membri independenți	Reprezentanți ai guvernului	Reprezentanți ai angajaților
Germania	Da (majoritatea)	Da (maxim 2)	Da
Franța	Da (1/3)	Da (1/3)	Da (1/3)
Danemarca	Da (majoritatea)	Nu	Da (1/3)
Cehia	Da (majoritatea)	Da	Da (1/3)

⁵² <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=363619>

Letonia	Da (½)	Nu este interzis	Nu
Grecia	Da (minim 2)	Da	Da (1 membru)
Spania	Ținta de ½	Da	Da (2-3 membri)
Suedia	Da (90%)	Nu	Da
Marea Britanie	Da (majoritatea)	Da	Nu

Sursa: *Professionalizing Boards of Directors of State-Owned Enterprises: Stocktaking of National Practices*, OCDE (2018)

3. Evaluarea organelor de conducere

Conform Ghidurilor OCDE, o evaluare bine structurată reprezintă unul din elementele-cheie pentru îmbunătățirea eficienței și performanței consiliului. La nivel internațional, evaluarea consiliului devine o practică din ce în ce mai răspândită, prin care se urmărește monitorizarea sistematică a echilibrului mixului de competențe, maximizarea punctelor forte și identificarea aspectelor care trebuie îmbunătățite. Practicile de evaluare variază de la evaluări informale la cele formale, interne - gestionate de către președintele consiliului sau secretarul corporativ, sau externe - efectuate de experți și facilitatori externi (Tabelul 9). Totodată, evaluările pot viza consiliul în ansamblu ori pot implica verificarea performanței și a contribuției fiecărui membru al consiliului. În multe state (cum sunt Suedia, Cehia, Estonia, Slovenia. ș.a.), rezultatele evaluării sunt luate în calcul la nominalizările ulterioare ale membrilor consiliului, servind astfel drept un instrument eficient de responsabilizare a consiliului.

Tabelul 9. Metode de evaluare a consiliului. Practici internaționale

Statul	Evaluare de sus în jos realizată de agenția de proprietate	Existența procedurilor formale	Autoevaluarea (formală sau informală)	Implicarea facilitatorilor externi
Suedia	Da (anual)	Da	Formală	Da (în mod regulat)
Cehia	ad-hoc	Da	Formală	Da
Letonia	Da	Nu	Formală	Nu
Olanda	Da	Da	Formală	Da
Slovenia	Nu	Da (manual)	Formală	Nu
Canada	ad-hoc	Da	Informală	Nu

Sursa: *Sursa: Professionalizing Boards of Directors of State-Owned Enterprises: Stocktaking of National Practices*, OCDE (2018)

În cazul Republicii Moldova, la moment, cadrul legal nu stabilește un mecanism clar și riguros de evaluare a performanței membrilor consiliului⁵³. În cazul Î.S., activitatea consiliilor este apreciată de către fondator în baza dării de seamă anuale cu privire la activitatea consiliului de administrație (art. 7 alin. (2) din Legea nr. 246/2017 cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală). Întreprinderile de stat trimit anual informații către APP cu privire la numărul de ședințe la care participă fiecare membru al consiliului, inclusiv informații despre absențe nejustificate și remunerația totală plătită acestuia. În cazul S.A., consiliul societății prezintă adunării generale a acționarilor raportul anual cu privire la activitatea sa și la funcționarea societății (art. 64 alin. (6) din Legea nr. 1134/1997 privind societățile pe acțiuni). Prin urmare, se tratează foarte evaziv aspectul de evaluare, fără a se impune metodele de evaluare, a se stabili indicatorii de performanță și determina responsabilul de gestionarea procesului. Această carență poate determina ca reprezentanții în

⁵³ Suport pentru întreprinderile în proprietatea statului. Diagnostic preliminar și evaluarea reformelor. Etapa 1. Banca Mondială, 2017
<https://documents1.worldbank.org/curated/en/772311499413113949/pdf/117276-WP-ROMANIAN-P158220-PUBLIC-Moldova-Diagnostics.pdf>

consiliile de administrație să rămână pasivi, depunând puțin efort pentru a face munca lor eficientă.

În ceea ce privește evaluarea organului executiv, în cazul Î.S., în modelul contractului individual de muncă al administratorului întreprinderii de stat (Anexa nr. 4 la Hotărârea Guvernului nr. 484/2019 pentru aprobarea unor acte normative privind punerea în aplicare a Legii nr.246/2017 cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală) sunt prevăzute criteriile de evaluare a performanțelor manageriale și se stipulează că fondatorul are dreptul să evalueze anual performanțele manageriale în raport cu aceste criterii stabilite în comun cu administratorul. În cazul directorului executiv al S.A., cadrul legal nu prevede o procedura specifică în acest sens.

4. Remunerarea organelor de conducere

Principiile de guvernanta corporativă recomandă ca remunerarea organelor de conducere să fie competitivă și stabilită într-un mod care să atragă, să motiveze și să rețină oamenii calificați și să servească interesele companiei. Totodată, este o bună practică internațională de a face legătura între performanța companiei de stat și nivelul de remunerare a consiliului și persoanelor cu funcții executive. Remunerarea conducerii în multe țări include o plată fixă și o plată variabilă. În unele țări cota plății variabile poate ajunge și la 60% sau mai mult din totalul remunerării (ca în Marea Britanie, SUA, Canada). Remunerarea membrilor consiliului de administrație 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, de regulă durată minimă pentru determinarea plăților de stimulare pe termen lung este de trei ani). Plățile variabile au la bază performanța companiei și depind de realizarea indicatorilor-cheie de performanță.

Entitățile de stat din Moldova sunt caracterizate de un mecanism ineficient de remunerare a organelor de conducere⁵⁴. Pe de o parte, acesta este cauzat de lipsa corelării remunerației organelor de conducere cu performanțele obținute, iar pe de altă, de lipsa practicilor pentru a le responsabiliza pentru o performanță slabă. Organele de conducere ar trebui remunerate în funcție de îndeplinirea Țintelor de performanță predefinite, determinate în conformitate cu obiectivele și specificul activității companiei.

În cazul consiliilor, remunerarea membrilor nu este legată de criterii și indicatori de performanță (nu neapărat financiari), care să responsabilizeze, dar și să stimuleze activitatea acestora. Conform legislației în vigoare (art. 24 din Legea salarizării nr. 847/2002⁵⁵) membrilor consiliului li se stabilesc indemnizații lunare în mărime de până la un salariu minim, determinat în condițiile Legii nr. 1432/2000 privind modul de stabilire și reexaminare a salariului minim. Problema remunerării implică două aspecte importante. Primul, plafonarea remunerației și necorelarea acesteia cu indicatori de performanță nu motivează, dar nici nu responsabilizează membrii consiliilor pentru performanțele companiei. Al doilea, plafonarea nu doar că nu produce vreo reformă, ci prin stabilirea unor remunerații mici, nu se va putea atrage resursa umană de calitate (în special în cazul angajării membrilor independenți), ceea ce compromite dezideratul modernizării administrației entităților de stat.

Carențe se înregistrează și în cazul remunerării directorilor executivi. Conform punctului 5 al Hotărârii Guvernului nr. 743/2002 cu privire la salarizarea angajaților din unitățile cu autonomie financiară⁵⁶, cuantumul lunar total al salariului administratorilor entităților de stat poate varia de la mărimea întreită până la mărimea încincită a salariului mediu lunar în ansamblu pe unitatea condusă în funcție de rezultatele economico-financiare anuale pozitive. Mărimea premiului anual și mărimea altor plăți anuale acordate din profitul net anual al întreprinderii nu pot depăși mărimea a șase salarii de funcție lunare pe an, în funcție de rezultatele economico-financiare anuale pozitive (pct. 13³ din *Hotărârea Guvernului nr. 743/2002*). Totuși, chiar dacă rezultatele ar putea servi ca bază de remunerare, adesea acestea nu sunt suficiente deoarece entitățile de stat pot avea nevoie de alte criterii de evaluare a performanței, mai ales dacă nu sunt afaceri simple, dar îndeplinesc unele obiective de politică publică sau de furnizare a serviciilor publice.

⁵⁴ Suport pentru întreprinderile în proprietatea statului. Diagnostic preliminar și evaluarea reformelor. Etapa 1. Banca Mondială, 2017 <https://documents1.worldbank.org/curated/en/772311499413113949/pdf/117276-WP-ROMANIAN-P158220-PUBLIC-Moldova-Diagnostics.pdf>

⁵⁵ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=125897&lang=ro

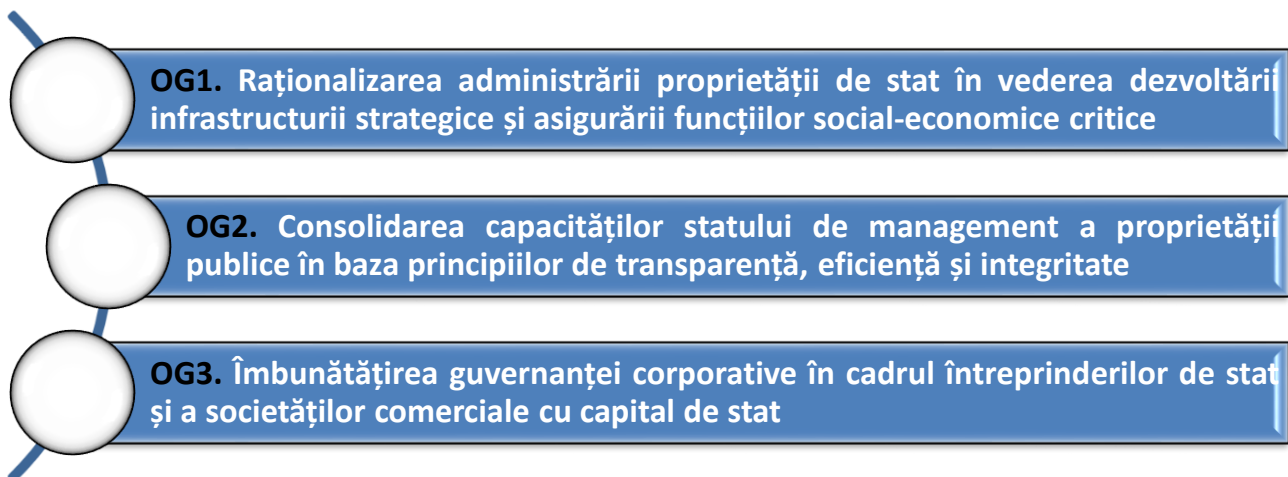
⁵⁶ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=130600&lang=ro#

III. SCOP ȘI OBIECTIVE GENERALE

SCOPUL STRATEGIEI

Scopul principal urmărit de Strategie este raționalizarea și eficientizarea administrării sectorului întreprinderilor de stat și a societăților comerciale cu capital integral sau majoritar de stat.

În vederea soluționării problemelor cheie legate de administrarea proprietății publice, domeniul întreprinderilor de stat și societăților comerciale cu capital de stat, pentru perioada 2023-2030, politica națională sectorială va viza în mod prioritar atingerea următoarelor **OBIECTIVE GENERALE (OG)**:



IV. OBIECTIVE SPECIFICE, DIRECȚII ȘI INTERVENȚII PRIORITARE

Atingerea celor trei Obiective Generale va fi realizată prin intermediul unui set de **OBIECTIVE SPECIFICE, DIRECȚII ȘI INTERVENȚII PRIORITARE**.

Obiectivele generale sunt elaborate în conformitate cu Obiectivele generale ale Strategiei Naționale de Dezvoltare „Moldova Europeană 2030”, în mod special Obiectivul General 7. Asigurarea unei guvernări eficiente, incluzive și transparente. Obiectivele specifice, de rând cu direcțiile și intervențiile prioritare, sunt definite în conformitate cu Agenda de Dezvoltare Durabilă 2030, Obiectivele de Dezvoltare Durabilă (ODD) și țintele naționale conexe. De asemenea, obiectivele specifice sunt raportate la Programul de Asociere dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova 2021-2027, în mod particular la obiectivele generale nr. I (*Economii reziliente, durabile și integrate*) și nr. V (*Societăți reziliente, echitabile și favorabile incluziunii*).

OG 1. Raționalizarea administrării proprietății de stat în vederea dezvoltării infrastructurii strategice și asigurării funcțiilor social-economice critice.

Obiectivele specifice și intervențiile prioritare care vor contribui la atingerea Obiectivului General 1:

1.1 Consolidarea angajamentului și capacităților statului de administrare a proprietății de stat în vederea asigurării securității socio-economice a țării (ODD 1.b; ODD 7.1; ODD 8.1; ODD 8.2; ODD 8.3; ODD 17.17).

Rațiunea fundamentală a întreprinderilor de stat și a societăților comerciale cu capital de stat este:

- asigurarea și dezvoltarea infrastructurii strategice;
- desfășurarea activităților aferente beneficiului public, implicit în perioadele stărilor de urgență sau în timpul situațiilor de criză;
- desfășurarea activităților în sectoarele în care entitățile private pot provoca dezechilibre macroeconomice sau nu pot presta bunuri și servicii la prețuri, condiții sau calitate acceptabilă (*market failures*).

1.2 Asigurarea neutralității competitive și valorificarea proprietății statului în scopul dezvoltării platformelor investiționale și stimulării industrializării (ODD 9.1; ODD 9.2; ODD 9.4).

1.2.1 Instituirea și promovarea condițiilor echitabile și egale de concurență.

Întreprinderile de stat și societățile comerciale cu capital de stat vor fi guvernate de aceleași legi ca și entitățile private, inclusiv Legea privind antreprenoriatul și întreprinderile, Legea contabilității și raportării financiare, Legea concurenței, Codul Fiscal, Legea insolabilității, Legea privind ajutorul de stat, Legea achizițiilor publice, precum și legislația aferentă reglementărilor UE aplicabile, precum ar fi reglementările privind abuzul de situația dominantă pe piață și reglementările privind protecția generală a datelor iar entitățile vor fi supuse în egală măsură legislației aplicabile entităților private.

1.2.2 Stimularea creșterii economice și a reindustrializării țării, prin utilizarea proprietății statului.

În vederea realizării priorității, statul va stimula crearea platformelor investiționale pe teritoriile nevalorificate ale întreprinderilor de stat și ale societăților comerciale cu capital de stat și/sau în baza entităților care înregistrează rezultate financiare negative pe parcursul mai multor ani.

1.3 Dezvoltarea unui mecanism de categorizare/triaj a întreprinderilor de stat și a societăților comerciale cu capital de stat.

1.3.1 Elaborarea mecanismului de triere a întreprinderilor de stat și a societăților comerciale cu capital de stat.

Mecanismul de triere va fi fundamentat pe următoarele criterii :

- Entitățile considerate nepasibile pentru privatizare: infrastructura strategică (aeroporturi, porturi navale/fluviile, rețele de telecomunicații, rețele electrice, etc), poziția de monopol natural sau fiscal, inclus în patrimoniul național, activități de care depinde în mod direct securitatea statului, entități de ultimă opțiune privind servicii sau produse critice,.
- Entități pasibile pentru privatizare după restructurare: deținerea de active valoroase care ar putea fi separate de cele neperformante și valorificate de către stat.
- Entități pasibile pentru privatizare: nu fac parte din categoriile sus-menționate și au nivel înalt de îndatorare și/sau statul este acționar minoritar.
- Entitățile aflate în proces de insolabilitate sau lichidare.
- Entitățile care nu au activități comerciale și prestează, în mare parte, servicii publice vor fi restructurate în instituții publice. Entitățile ce prestează servicii publice (instituțiile publice) nu vor fi percepute ca societăți comerciale, deoarece cele din urmă nu corespund scopurilor entităților cu scop lucrativ.

1.3.2 Realizarea cartografierii/triajului întreprinderilor de stat și societăților comerciale cu capital de stat (în baza mecanismului și criteriilor prevăzute în prezenta Strategie).

Cartografierea/triajul va clasifica întreprinderile de stat și societățile comerciale cu capital de stat în funcție de următoarele categorii majore:

- Întreprinderi nepasibile pentru privatizare din motive de securitate / importanță strategică / monopol natural sau fiscal / alte raționamente temeinice;
- Întreprinderi recomandate pentru privatizare imediată;
- Întreprinderi recomandate pentru privatizare după restructurare/modernizare;

- Întreprinderi recomandate pentru lichidare și întreprinderi recomandate pentru restructurare în instituții publice.

1.3.3 *Instituirea mecanismului de examinare periodică a portofoliului de active deținut de către stat.*

Guvernul va revizui, cel puțin o dată la 5 ani, portofoliul întreprinderilor de stat și a societăților comerciale cu capital de stat potrivit:

- criteriilor de triaj menționate în prezenta Strategie și
- rezultatelor evaluării financiare a activelor entităților respective.

OG 2. Consolidarea capacităților statului de management a proprietății publice în baza principiilor de transparență, eficiență și integritate.

Obiectivele specifice și intervențiile prioritare care vor contribui la atingerea Obiectivului General 2:

2.1 Consolidarea capacităților Ministerului Economiei în vederea elaborării, evaluării și raportării politicilor sectoriale.

1.1.1 Menținerea separației funcțiilor regulatorii și de elaborare a politicilor de funcțiile administrării corporative a întreprinderilor de stat și a societăților comerciale cu capital de stat.

Delimitarea clară a atribuțiilor conexe fiecărei funcții, atribuite Ministerului Economiei și, respectiv, Agenției Proprietății Publice (APP).

1.1.2 Dezvoltarea capacităților instituționale ale Ministerului Economiei în vederea realizării întregului ciclu de politici aferente administrării proprietății publice.

Dezvoltarea capacităților Ministerului Economiei va presupune inclusiv, capacitățile de evaluare ex-ante și ex-post a politicilor.

2.2 Fortificarea capacităților Agenției Proprietății Publice de administrare a proprietății publice prin adoptarea de practici manageriale corporative.

2.2.1 Consolidarea modelului centralizat de administrare a proprietății publice, prin intermediul Agenției Proprietății Publice (APP).

Statul consolidează în continuare modelul centralizat de administrare a proprietății publice, în conformitate cu principiile Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE), prin transmiterea etapizată (unde este posibil) a pachetelor de acțiuni și părților sociale din administrarea autorităților administrației publice centrale către APP. În domeniul administrării corporative a întreprinderilor de stat și a societăților comerciale cu capital de stat, APP va asigura obiectivele prioritare statuate de Guvern în prezenta Strategie, de rând cu profitabilitatea, dezvoltarea și sustenabilitatea întreprinderilor de stat și a societăților de acțiuni cu capital de stat.

2.2.2 Restructurarea APP în vederea consolidării capacităților de administrare corporativă.

În vederea realizării atribuțiilor funcționale și obiectivelor stabilite în prezenta Strategie, APP urmează să cunoască un proces de restructurare, implicit:

- Creșterea transparenței și îmbunătățirea guvernanței, implicit prin digitalizarea activităților operaționale ale APP.
- Fortificarea capacităților APP în vederea monitorizării celor mai bune practici în domeniul administrării entităților de stat și a organizării interne, inclusiv: controlul intern; aprobarea metodologiilor, ghidurilor, a modelelor operaționale și de reglementări pentru entitățile de stat.
- Consolidarea capacităților APP în vederea monitorizării situațiilor financiare, verificării adecvate a raportărilor financiare și auditului întreprinderilor de stat și a societăților pe acțiuni cu capital de stat.

2.3 Eficientizarea administrării corporative a întreprinderilor de stat și a societăților comerciale cu capital de stat (ODD 8.5; ODD 8.8).

2.3.1 Dinamizarea procesului de reorganizare a întreprinderilor de stat în alte forme juridice de organizare prevăzute de legislație.

APP va facilita procesul de reorganizare a întreprinderilor de stat, în conformitate cu prevederile Legii nr.246/2017 cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală. Reorganizarea întreprinderilor de stat va fi raportată la obiectivele și direcțiile prioritare stabilite în prezenta Strategie.

Totodată, APP își va orienta eforturile și resursele pentru exercitarea mandatului de bază, minimizând ingerințele în activitatea operațională a entităților de stat. Totodată, APP va asigura îmbunătățirea implementării măsurilor aferente transparenței și dezvăluirii informației entităților cu capital de stat.

2.3.2 Eficientizarea gestionării proceselor de insolabilitate a întreprinderilor de stat și societăților comerciale cu capital de stat.

Vor fi eliminate lacunele legale și vor fi consolidate eforturile APP în vederea monitorizării procedurii de insolabilitate a întreprinderilor de stat și societăților comerciale cu capital de stat. Pentru a eficientiza asigurarea intereselor patrimoniale ale statului asupra bunurilor proprietate publică transmise în administrarea întreprinderii insolabile, APP va asigura participarea reprezentanților debitorului la inventarierea patrimoniului și la întregul proces de insolabilitate.

2.4 Asigurarea unui proces transparent, competitiv și integru de privatizare.

2.4.1 Implementarea unui mecanism transparent și integru de privatizare.

Privatizarea doar în baza mecanismului și criteriilor prevăzute în prezenta Strategie. Procesul de privatizare va fi însoțit de o procedură de evaluare și analiză riguroasă a participanților la privatizare, în timp ce ofertele nu vor fi analizate doar din perspectiva financiară prețul sau asumarea datoriilor, dar și din punct de vedere al integrității participanților la privatizare și capacității acestora de a asigura ulterior buna operare a companiei privatizate.

Pentru optimizarea rezultatelor privatizării entităților de stat și reducerea riscului trecerii proprietății statului în posesia unor persoane/entități cu interese obscure, vor fi aplicate mai multe mecanisme conexe, implicit:

- Interdicțiile și mecanismele de examinare statuate în cadrul legal, inclusiv în Legea nr. 308/2017 cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului, Legea nr 215/2020 pentru modificare unor acte normative (legea de offshore) și în Legea nr. 174/2021 privind mecanismul de examinare a investițiilor de importanță pentru securitatea statului.
- Completarea cadrului legal care reglementează procesul de deetizare a patrimoniului public cu condiții și criterii de realizare a procedurii de *due diligence* în raport cu participanții la privatizare. Introducerea unui model de evaluare similar cu cel „fit and proper” (de conformitate), adaptat la specificul participanților la privatizare, care să includă următoarele criterii: competența profesională; onorabilitatea; stabilitatea financiară.
- Evaluarea ofertanților prin prisma aspectului etic (*ethics track record*) care să vizeze criterii ce țin de corupție, evaziune fiscală, spălare de bani, delapidări sau încălcarea legislației de mediu, muncă etc. În acest sens, compania ofertantă va completa un chestionar privind conduita corporativă și conformitatea, care va lua în considerație nu doar situația ofertantului propriu-zis, dar și a entităților asociate acestuia.

OG 3. Îmbunătățirea guvernancei corporative în cadrul întreprinderilor de stat și a societăților comerciale cu capital de stat.

Obiectivele specifice și intervențiile prioritare care vor contribui la atingerea Obiectivului General 3:

3.1 Consolidarea capacităților manageriale în cadrul întreprinderilor de stat și societăților comerciale cu capital de stat (ODD 16.7).

3.1.1 Eficientizarea procesului de selectare a membrilor consiliilor de administrație și administratorilor (organelor executive).

Consolidarea cadrului normativ care guvernează activitatea întreprinderilor de stat, prin aprobarea regulamentului cu privire la criteriile de selectare, numire, evaluare și eliberare din funcție a membrilor consiliilor de administrare a întreprinderilor de stat și a societăților de acțiuni cu capital de stat, astfel încât să fie asigurate cele mai înalte rigori de transparență, profesionalism și integritate.

3.1.2 Consolidarea rolului consiliilor de administrare în guvernanta întreprinderilor de stat și în societățile comerciale cu capital de stat.

Consiliul fiecărei entități va fi responsabil de organizarea entității de stat și gestiunea curentă a acesteia. Aceasta va include evaluarea constantă a situației financiare a entității, precum și asigurarea faptului că menține un nivel satisfăcător al controlului intern. Organul executiv va fi responsabil de operațiunile curente de zi cu zi.

Consiliul și organul executiv al întreprinderilor de stat și a societăților de acțiuni cu capital de stat vor deține un mandat clar pentru realizările entității, să acționeze primordial în interesul acesteia și să manifeste tratament egal față de acționari.

Pentru asigurarea eficienței, consiliile vor fi formate din 5-7 membri, dintre care cel puțin 1/3 vor fi independenți. Președintele consiliului va fi desemnat de membrii consiliului. Componenta consiliului va corespunde domeniilor de activitate a entității, gradului de dezvoltare a acesteia și altor circumstanțe determinate larg pe aspectul experienței, expertizei și formării profesionale a directorilor desemnați la adunarea generală.

Consiliile vor fi organizate ca organ cu structură de un singur nivel, iar majoritatea membrilor consiliului vor fi din categorie celor cu mandat non-exclusiv. Toți membrii consiliilor vor avea drepturi de vot egale.

Va fi asigurată o retribuire a membrilor consiliilor suficient de atractivă, pentru a motiva fiecare membru să păstreze nivelul înalt de profesionalism necesar pentru conducerea cu succes a entității. Retribuția membrilor consiliilor va fi stabilită în baza metodologiei elaborate de APP și aprobată de Guvern.

Consiliul trebuie să-și evalueze în mod constant activitatea sa, echilibrul de competențe și să identifice aspectele ce trebuie îmbunătățite în vederea îndeplinirii eficiente a atribuțiilor sale în conformitate cu dispozițiile cadrului legal, actului constitutiv și regulamentele interne ale entității de stat. Procesul de evaluare a performanțelor consiliilor entităților de stat va fi instituționalizat printr-o procedură ce urmează a fi aprobată de către APP, unde vor fi enunțate scopul evaluării, modalitatea de evaluare, frecvența procesului de evaluare și criteriile de evaluare. Rezultatele procesului de evaluare va constitui principalul reper cu care va fi corelată componenta variabilă de remunerare a membrilor consiliului.

3.2 Asigurarea transparenței și eficientizarea guvernantei întreprinderilor de stat și societăților comerciale cu capital de stat (ODD 16.5).

3.2.1 Raționalizarea guvernantei și activității operaționale a întreprinderilor de stat și societăților comerciale cu capital de stat.

Pentru entitățile strategice, APP va elabora sarcinile mandatului entităților de stat, coordonate cu Guvernul. Acestea vor include o viziune generală a scopurilor pe termen lung a entităților, care vor fi în corelare cu scopul pentru care acestea au fost create anume sub forma proprietății de stat în acele entități. Mandatul, de asemenea, va defini activitățile predominante ale entității deținute de stat, precum și va determina unele îndrumări privind obiectivele economice și de politică publică, după cum va fi cazul.

APP va aproba *Codul guvernantei corporative*, aplicabil tuturor întreprinderilor de stat și societăților comerciale cu capital de stat, care vor publica anual declarațiile de conformitate sau note explicative despre abaterile constatate.

APP va stabili sisteme eficiente de gestionare a riscurilor și control intern, prin care va fi asigurată realizarea sarcinilor strategice și operaționale ale întreprinderilor de stat și a societăților comerciale cu capital de stat.

3.2.2 *Îmbunătățirea transparenței guvernantei și activității operaționale a întreprinderilor de stat și societăților comerciale cu capital de stat.*

Unificarea cadrului, actual fragmentat, privind cerințele de raportare și transparență, precum și alinierea acestuia la recomandările și principiile guvernantei corporative OCDE.

Elaborarea unei politici detaliate de transparență pentru entitățile de stat, care să identifice ce informații au caracter de interes public, canalele adecvate pentru dezvăluire și mecanismele pentru asigurarea calității informațiilor.

APP va îmbunătăți aspectele de transparență a informațiilor entităților cu capital de stat, asigurând în acest sens că fiecare entitate:

- Raportează trimestrial un set de indicatori-cheie și de performanță financiară.
- Asigură îndeplinirea exigențelor aplicării Standardelor Internaționale de Raportare Financiară (IFRS) sau altor exigențe similare prevăzute de lege.

Instituirea practicii obligativității ca fiecare entitate să publice lista membrilor consiliului de administrație/comisiilor de cenzori.

APP va publica anual raportul privind evaluarea activității membrilor consiliilor.

3.3 *Îmbunătățirea mecanismelor de evaluare și raportare.*

3.3.1 *Eficientizarea sistemelor de raportare a întreprinderilor de stat și a societăților comerciale cu capital de stat.*

Sistemul de raportare elaborat trebuie să permită APP și autorităților administrației publice centrale care administrează întreprinderi de stat și societăți comerciale cu capital de stat să evalueze în mod regulat performanța entităților respective și să supravegheze conformitatea acestora cu standardele aplicabile de guvernare corporativă.

Pentru evaluarea financiară, APP va elabora un set de indicatori de performanță a întreprinderilor de stat și a societăților comerciale cu capital de stat, corespunzătoare sectorului de activitate a respectivelor entități și le va confrunța cu indicatorii de performanță din sectorul privat.

Elaborarea rapoartelor anuale agregate privind întreprinderile de stat și societățile comerciale cu capital de stat cu o valoare analitică mai mare. Extinderea analizei întreprinderilor de stat și societăților comerciale cu capital de stat din rapoartele anuale pentru a include informații despre personalul entităților respective; modificările-cheie ale politicii de proprietate; un rezumat al reformelor preconizate care urmează să fie implementate în entitățile selectate; împărțirea analizei între entitățile comerciale și cele necomerciale; raportarea cazurilor de gestionare defectuoasă a entităților și a remediilor propuse.

APP va publica un raport anual adresat Guvernului cu datele agregate privind performanțele operaționale și financiare ale entităților de stat din portofoliul său. Raportul va conține toate informațiile prevăzute în cadrul normativ național.

3.3.2 *Elaborarea și publicarea Rapoartelor digitalizate privind activitatea întreprinderilor de stat și societăților comerciale cu capital de stat.*

Rapoartele digitalizate vor fi publicate pe pagina APP și trebuie să permită generalizarea datelor și generarea selecțiilor într-un format potrivit pentru prelucrarea și analiza datelor, astfel încât atât statul, cât și întreaga societate să poată monitoriza și evalua performanțele întreprinderilor de stat și societăților comerciale cu capital de stat.

V. IMPACTUL

Planificare strategică

Din punct de vedere al planificării strategice, Strategia va avea cel mai pronunțat impact venind să servească drept document principal care urmează să ghideze deciziile de proprietate ale statului. Astfel, decizia de deetatzare sau menținere în proprietate a entității de stat urmează să fie coroborată cu strategia de dezvoltare

și cu obiectivele strategice pe termen mediu-lung.

Conștientizând schimbările majore prin care trece Republica Moldova, dar și provocările la nivel mondial, se instituie obligația revizuirii criteriilor care justifică politica de proprietate a statului cu o periodicitate de minim 5 ani.

Setând argumentele de proprietate a statului, Strategia va contribui la diminuarea importanței sectorului entităților de stat în economie. Astfel, statul nu va mai fi prezent în domenii în care există concurență, prezența acestuia reducându-se doar la domenii strategice sau care țin de securitatea națională.

Strategia va facilita crearea unui cadru de funcționare uniform, și echitabil pentru toți actorii, eliminând tratamentul discreționar al entităților de stat. Totodată, entitățile de stat nu vor mai fi puse în situația în care sunt utilizate pentru finanțarea activităților de implementare a politicilor publice prin finanțarea încrucișată, din contul mijloacelor proprii.

Realizarea funcției de administrare

În același spirit cu bunele practici internaționale, strategia face delimitarea clară dintre rolul statului de elaborare a politicilor publice și rolul de administrare. Astfel, pentru raționalizarea și eficientizarea administrării proprietății publice, statul urmează să dezvolte în continuare principiul concentrării și să consolideze funcția de administrare în cadrul APP.

Agenția urmează să fie reformată pentru a putea acoperi toate funcțiile delegate. Transformările din cadrul APP vor include și digitalizarea proceselor de business pentru a putea asigura monitorizarea eficienței utilizării patrimoniului public și a implementării parteneriatelor public-private în timp real.

Eficientizarea Politicii privind Ajutorul de Stat

Reglementările privind ajutorul de stat sunt aplicabile oricărui suport acordat de Stat entităților cu capital de stat precum și entităților private. Scopul acestor reglementări este de a preveni denaturarea concurenței de către stat, în timp ce Strategia definește principiul netralității competitive și tratamentul egal al entităților cu capital de stat și a entităților private, inclusiv în materie de concurență și a ajutorului de stat.

Guvernul va asigura respectarea legislației Uniunii Europene în domeniul ajutorului de stat prin revizuirea și adoptarea reglementărilor noi.

Guvernanță corporativă

Guvernanța corporativă a entităților de stat va fi îmbunătățită prin aprobarea și implementarea standardelor înalte de guvernanță corporativă introduse inclusiv prin intermediul codurilor de guvernanță corporativă.

Membrii consiliilor entităților de stat urmează a fi selectați în bază de concurs pe criterii de profesionalism și integritate, iar din componența consiliilor entităților de stat mari urmează să facă parte și membri independenți.

Entitățile de stat vor înceta să mai fie utilizate în calitate de vehicule politice, iar independența operațională a organului executiv al acestora urmează a fi consolidată. Practica interimatelor continuă la entitățile de stat urmează a fi eradicată.

Funcția de control a consiliului urmează a fi investită inclusiv prin subordonarea funcției de audit intern către consiliu, suplimentar subordonării administrative față de autoritatea executivă a entității.

Transparență

Strategia pune un accent deosebit pe asigurarea unui nivel înalt de transparență și responsabilizare publică. Agenția Proprietății Publice urmează să publice anual, raportul privind administrarea proprietății publice, raportul privind, deetatizarea proprietății publice, care urmează a fi prezentat anual către Guvern..

Agenția Proprietății Publice va asigura publicarea rapoartele organelor de conducere, raportul executivului, precum și rapoartele organelor de control al entităților de stat, iar pentru entitățile care sunt antrenate în activități de implementare a politicilor publice va fi publicat raportul anual cu privire la costul serviciilor publice prestate și gradul de acoperire a costului din surse publice.

Maximizarea beneficiului public

Strategia subordonează deciziile aferente politicii de proprietate dezideratului de maximizare a beneficiului public. Sub acest aspect, în baza obiectivelor menționate în document urmează a fi stabiliți indicatori de performanță și de calitate/nivel de servire pentru fiecare dintre entitățile de stat.

Interesul public va fi înțeles și aplicat drept reper fundamental pentru toate deciziile ce țin de politica de proprietate a statului. Astfel, fie că este vorba despre înființarea, reorganizarea sau lichidarea unei entități de stat, decidenții vor trebui să argumenteze decizia de proprietate prin prisma maximizării beneficiului pentru cetățeni.

VI. INDICATORI DE MONITORIZARE ȘI EVALUARE

Obiective Specifice/ Direcții și intervenții prioritare	Indicator de rezultat	Indicator de produs	Instituție responsabilă	Perioada de implementare
OG 1. Raționalizarea administrării proprietății de stat în vederea dezvoltării infrastructurii strategice și asigurării funcțiilor social-economice critice.				
<i>Indicator de impact: Reducerea ponderii statului în economie și creșterea calității serviciilor prestate de entitățile de stat (măsurat prin ponderea valorii adăugate a entităților de stat/PIB și ponderea angajaților la entitățile de stat/număr angajați).</i>				
1.1 Consolidarea angajamentului și capacităților statului de administrare a proprietății de stat în vederea asigurării securității socio-economice a țării	Limitarea deținerilor în proprietate a entităților de stat la domeniile identificate drept fiind strategice (măsurat prin ponderea entităților de stat pe sectoare)	-	Cancelaria de Stat, Ministerul Economiei, Agenția Proprietății Publice	2023-2030
1.2 Asigurarea neutralității competitive și valorificarea proprietății statului în scopul dezvoltării platformelor investiționale și stimulării industrializării	Creșterea numărului Platformelor Investiționale (măsurat prin ponderea platformelor investiționale nou-create)	-	Ministerul Economiei, Agenția Proprietății Publice	2023-2030
1.2.1 Instituirea și promovarea condițiilor echitabile și egale de concurență.	-	Proiect de lege aprobat de Guvern și transmis Parlamentului spre examinare (cadru de funcționare uniform pentru entitățile de stat și entitățile private)	Ministerul Economiei, Agenția Proprietății Publice	2024
1.2.2 Stimularea creșterii economice și a reindustrializării	-	Platforme Investiționale	Ministerul Economiei,	2023-2030

<i>țării, prin utilizarea proprietății statului.</i>		<i>create și infrastructura dezvoltată</i>	<i>Agenția Proprietății Publice</i>	
1.3 Dezvoltarea unui mecanism de categorizare/triaj a întreprinderilor de stat și a societăților comerciale cu capital de stat	Sporirea capacității de clasificare a întreprinderilor de stat și societăților comerciale cu capital de stat (măsurat prin numărul de entități clasificate)	-	Agenția Proprietății Publice	2023-2024
1.3.1 Elaborarea mecanismului de triere a întreprinderilor de stat și a societăților comerciale cu capital de stat.	-	Mecanism de triere a întreprinderilor de stat și a societăților comerciale cu capital de stat elaborat	Agenția Proprietății Publice	2023
1.3.2 Realizarea cartografierii/triajului întreprinderilor de stat și societăților comerciale cu capital de stat.	-	Cartografierea entităților de stat realizată	Agenția Proprietății Publice	2023-2024
1.3.3 Instituirea mecanismului de examinare periodică a portofoliului de active deținut de către stat.	-	Cartografierea entităților de stat revizuită	Agenția Proprietății Publice	2025-2030
OG 2. Consolidarea capacităților statului de management a proprietății publice în baza principiilor de transparență, eficiență și integritate.				
Indicator de impact: Sporirea eficienței Guvernului în administrarea întreprinderilor de stat și societăților comerciale cu capital de stat (măsurat prin indicatorii de eficiență a guvernării – Indicatorii Globali ai Guvernanței (The Worldwide Governance Indicators).				
2.1 Consolidarea capacităților Ministerului Economiei în vederea elaborării, evaluării și raportării politicilor sectoriale.	Creșterea capacităților Ministerului Economiei de realizare a ciclului de politici (măsurat prin nr de documente relevante elaborate)	-	Ministerul Economiei	2023-2024
2.1.1 Menținerea separației funcțiilor regulatorii și de elaborare a politicilor de funcțiile administrării corporative a întreprinderilor de stat și a societăților comerciale cu capital de stat.	-	Acord interinstituțional între ministerul Economiei și APP (care să statueze	Ministerul Economiei, Agenția Proprietății Publice	2023-2024

		<i>funcțiile/atribuțiile instituționale) semnat</i>		
<i>2.1.2 Dezvoltarea capacităților instituționale ale Ministerului Economiei în vederea realizării întregului ciclu de politici aferente administrării proprietății publice.</i>	-	<i>Proiect de hotărâre de Guvern aprobat (înstituirea Secției de administrare a proprietății publice)</i>	<i>Ministerul Economiei</i>	<i>2023</i>
<i>2.2 Fortificarea capacităților Agenției Proprietății Publice de administrare a proprietății publice prin adoptarea de practici manageriale corporative.</i>	<i>Sporirea capacităților APP de administrare a proprietății publice (măsurat prin situațiile financiare ale entităților de stat)</i>	-	<i>Cancelaria de Stat, Agenția Proprietății Publice</i>	<i>2023-2024</i>
<i>2.2.1 Consolidarea modelului centralizat de administrare a proprietății publice, prin intermediul Agenției Proprietății Publice (APP).</i>	-	<i>Proiecte de hotărâre de Guvern aprobate (transmiterea etapizată a pachetelor de acțiuni și părților sociale din administrarea autorităților administrației publice centrale către APP)</i>	<i>Agenția Proprietății Publice Autorități ale Administrației Publice Centrale</i>	<i>2023-2030</i>
<i>2.2.2 Restructurarea APP în vederea consolidării capacităților de administrare corporativă.</i>	-	<i>Proiect de hotărâre de Guvern aprobat (HG 902/2017 restructurarea APP)</i> <i>Soluție IT integratoare elaborată și implementată</i>	<i>Cancelaria de Stat, Agenția Proprietății Publice</i>	<i>2023-2024</i>
<i>2.3 Eficientizarea administrării corporative a întreprinderilor de stat și a societăților comerciale cu capital de stat</i>	<i>Creșterea performanțelor financiare și nefinanciare ale entităților de stat (măsurate prin situațiile financiare ale entităților de</i>	-	<i>Agenția Proprietății Publice</i>	<i>2023-2030</i>

	<i>stat și gradul de satisfacție a cetățenilor)</i>			
<i>2.3.1 Dinamizarea procesului de reorganizare a întreprinderilor de stat în alte forme juridice de organizare prevăzute de legislație.</i>	-	<i>Proiecte de hotărâre de Guvern aprobate (Reorganizarea Întreprinderilor de Stat în alte forme economico- juridice)</i>	<i>Agenția Proprietății Publice</i>	<i>2023-2030</i>
<i>2.3.2 Eficientizarea gestionării proceselor de insolvabilitate a întreprinderilor de stat și societăților comerciale cu capital de stat.</i>	-	<i>Proiect de lege aprobat de Guvern și transmis Parlamentului spre examinare (modificarea Legii insolvabilității nr. 149/2012)</i> <i>Participarea reprezentanților debitorului la inventarierea patrimoniului și la întregul proces de insolvabilitate asigurată</i>	<i>Ministerul Economiei, Agenția Proprietății Publice</i>	<i>2023-2030</i>
<i>2.4 Asigurarea unui proces transparent, competitiv și integru de privatizare</i>	<i>Creșterea transparenței și eficienței procesului de privatizare (măsurat prin numărul privatizărilor realizate conform mecanismului stabilit)</i>	-	<i>Agenția Proprietății Publice</i>	<i>2023-2030</i>
<i>2.4.1 Implementarea unui mecanism transparent și integru de privatizare.</i>	-	<i>Proiect de lege aprobat de Guvern și transmis Parlamentului spre examinare (amendarea cadrului legal cu</i>	<i>Ministerul Economiei, Agenția Proprietății Publice</i>	<i>2023-2024</i>

		<i>măsuri privind integritatea participanților la privatizare)</i> <i>Procedură/mecanism de privatizare aprobat</i>		
OG 3. Îmbunătățirea guvernancei corporative în cadrul întreprinderilor de stat și a societăților comerciale cu capital de stat.				
Indicator de impact: Îmbunătățirea performanțelor financiare ale întreprinderilor de stat și societăților comerciale cu capital de stat (măsurat prin rapoartele situațiilor financiare ale entităților de stat).				
3.1 Consolidarea capacităților manageriale în cadrul întreprinderilor de stat și societăților comerciale cu capital de stat	Creșterea capacităților manageriale (măsurat prin rapoartele situațiilor financiare)	-	Agencia Proprietății Publice	2023
3.1.1 Eficientizarea procesului de selectare a membrilor consiliilor de administrație și administratorilor	-	Proiect de hotărâre de Guvern aprobat (cu privire la Regulamentul de selectare și remunerare a membrilor consiliilor de administrație)	Ministerul Economiei, Agenția Proprietății Publice	2023
3.1.2 Consolidarea rolului consiliilor de administrare în guvernanta întreprinderilor de stat și în societățile comerciale cu capital de stat.	-	Proiect de hotărâre de Guvern aprobat (cu privire la Regulamentul rolul membrilor consiliilor de administrație)	Ministerul Economiei, Agenția Proprietății Publice	2023
3.2 Asigurarea transparenței și eficientizarea guvernancei întreprinderilor de stat și societăților comerciale cu capital de stat.	Creșterea transparenței entităților de stat (măsurat prin ponderea entităților care publică informațiile privind conducerea și	-	Agencia Proprietății Publice	2023-2030

	<i>situațiile financiare pe pagina web)</i>			
3.2.1 <i>Raționalizarea guvernării și activității operaționale a întreprinderilor de stat și societăților comerciale cu capital de stat.</i>	-	<i>Codul guvernării corporative, aplicabil tuturor întreprinderilor de stat și societăților comerciale cu capital de stat, aprobat</i> <i>Proiect de hotărâre de Guvern aprobat (amendarea HG nr. 500/1998 și HG nr.351/2020)</i>	<i>Agenția Proprietății Publice</i>	<i>2023-2024</i>
3.2.2 <i>Îmbunătățirea transparenței guvernării și activității operaționale a întreprinderilor de stat și societăților comerciale cu capital de stat.</i>	-	<i>Elaborarea și publicarea Raportului anual privind Administrarea Proprietății Publice</i> <i>Elaborarea și publicarea Raportului anual privind Deetatizarea Proprietății Publice</i>	<i>Agenția Proprietății Publice</i>	<i>2023-2030</i>
3.3 <i>Îmbunătățirea mecanismelor de evaluare și raportare</i>	<i>Consolidarea capacităților APP de evaluare și raportare (măsurat prin ponderea entităților evaluate conform noii metodologii)</i>	-	<i>Agenția Proprietății Publice</i>	<i>2023-2030</i>
3.3.1 <i>Eficientizarea sistemelor de raportare a întreprinderilor de stat și a societăților comerciale cu capital de stat.</i>	-	<i>Indicatori financiari, Indicatori de calitate stabiliți prin prisma obiectivelor prevăzute în prezenta Strategie</i>	<i>Agenția Proprietății Publice</i>	<i>2023-2030</i>

3.3.2 Elaborarea și publicarea Rapoartelor digitalizate privind activitatea întreprinderilor de stat și societăților comerciale cu capital de stat.	-	Metodologie de raportare și transparență aprobată Rapoarte anuale digitalizate publicate	Agenția Proprietății Publice	2023-2030
---	---	---	------------------------------	-----------

VII. RISCURI DE IMPLEMENTARE

Risc	Probabilitatea	Impact	Măsuri de remediere
I. Privatizarea proprietății publice			
1. Investitori nepotriviti sau ostili	Medie	Puternic	1) Stabilirea și aplicarea unor criterii de conformitate pentru potențialii cumpărători, verificarea capacității lor financiare și tehnice, solvabilității viitoare, comportamentului corporativ etic (istoricul implicării entității în evaziune fiscală, corupție, spălare de bani, practici dăunătoare de mediu și de muncă etc.); 2) Precizarea obiectivelor nefinanciare ale privatizării (care țin de securitate sau de interesul public), cerința față de cumpărător de a adera la anumite acorduri internaționale.
2. Folosirea pentru privatizare a mijloacelor provenite din scheme de spălare a banilor	Medie	Mediu	Asigurarea aplicării prevederilor Legii nr. 308/2017 cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului, Legii nr 215/2020 pentru modificare unor acte normative (legea de offshore-izării) și Legii nr. 174/2021 privind mecanismul de examinare a investițiilor de importanță pentru securitatea statului.
3. Corupție în procesul privatizării, înțelegere asupra prețului de vânzare sau altor condiții	Medie	Puternic	1) Asigurarea transparenței procesului și stabilirea unor proceduri clare și detaliate pentru desfășurarea licitațiilor/negocierilor și selectarea cumpărătorilor; 2) Constituirea unei comisii specializate de privatizare cu membri independenți în calitate de instituție responsabilă de asigurarea integrității tranzacțiilor de privatizare. Rolul comisiei: asigurarea selecției transparente a cumpărătorilor, asigurarea transparenței în evaluarea entităților de stat și în stabilirea prețurilor, exprimarea opiniilor cu privire la vânzare și evaluarea ex-post a privatizării; 3) Dacă se va lua decizia de a vinde la un preț mai mic decât cel de piață (de exemplu, pentru a facilita transferul de tehnologii etc.),

			motivele trebuie argumentate clar, justificate și dezvăluite publicului.
4. Capacitatea limitată de absorbție a pieței (nu se găsesc investitori interesați)	Medie	Mediu	<p>1) Evaluarea și pregătirea entităților de stat pre-privatizare. Pentru fiecare entitate trebuie efectuată o „evaluare a pregătirii” pentru privatizare, care va estima dacă entitatea are structuri adecvate de guvernare corporativă; strategie; practici de raportare, performanță etc., conform cerințelor de piață.</p> <p>2) Admiterea privatizării parțiale pentru început. Astfel, entitățile de stat i se oferă posibilitatea de a-și îmbunătăți performanța, de a-și construi un istoric pe piață (mai ales dacă investitorii nu sunt familiarizați cu sectorul) și de a obține un preț mai mare pentru următoarele tranșe de privatizare.</p> <p>3) Oferirea angajaților entității de stat a posibilității de a cumpăra acțiunile ei / alte forme de participare a angajaților la capitalul entității.</p>
5. Practici neconcurențiale la entitățile privatizate în care vor persista elemente de monopol	Medie	Mediu	<p>1) Evaluarea impactului privatizării asupra condițiilor pe piață pentru concurenții potențiali sau prezenți, așa încât să fie asigurată neutralitatea competitivă. Aplicarea cadrului normativ existent cu privire la concurență/antitrust inclusiv și în procesul de privatizare. Dacă se fac derogări, excepțiile trebuie să fie justificate și dezvăluite în prealabil;</p> <p>2) Expunerea cât mai mare a întreprinderilor de stat la concurență înainte de privatizare; divizarea întreprinderilor monopoliste mari în entități separate mai mici.</p>
6. Reducerea statelor de personal înainte sau în urma privatizării, concedierile în masă, șomajul.	Scăzută	Mediu	Evaluarea impactului posibil asupra personalului întreprinderii, pregătirea ofertelor de locuri de muncă alternative de către ANOFM. Dacă nu există suficiente locuri de muncă alternative, trebuie stabilite garanții de păstrare a locurilor de muncă ca parte a acordului statului cu cumpărătorul.
7. Rezistența la schimbare a diverselor părți interesate	Medie	Mediu	Comunicarea și transparența tranzacției (și în general a programului mai larg de privatizare), pentru a asigura credibilitatea în fața potențialilor investitori și sprijinul public. Campania de comunicare trebuie să explice obiectivele politicii de privatizare și mijloacele prin care acestea urmează să fie atinse pentru a răspunde preocupărilor părților interesate, în special ale angajaților. Implicarea angajaților entității și a reprezentanților acestora de la

			început și pe tot parcursul procesului.
II. Gestiunea proprietății publice rămase			
1. Performanța scăzută, înregistrarea pierderilor la entitățile care rămân în proprietatea statului	Medie	Mediu	Continuarea eforturilor de îmbunătățire a guvernantei corporative; fortificarea APP.
2. Distorsionarea mediului concurențial	Scăzută	Mediu	Riscul este scăzut pentru că Î.S. care pot distorsiona concurența pe piață au fost propuse spre privatizare. Ca eventuale remedii se propun: aplicarea față de Î.S. rămase a cadrului normativ existent cu privire la concurență, dezvoltarea în continuare a acestui cadru normativ.

VIII. AUTORITĂȚI/INSTITUȚII RESPONSABILE

Ministerul Economiei va fi responsabil de coordonarea și controlul implementării Strategiei.

APP va fi principala instituție responsabilă de implementarea Strategiei și va raporta Ministerului Economiei progresele anuale ale implementării acesteia până pe data de 31 martie.

Ministerul Finanțelor va fi responsabil de corelarea procesului de planificare bugetară cu prevederile prezentei Strategii.

Ministerul Justiției va asigura suport în procesul de ajustare/dezvoltare a cadrului legal aferent implementării Strategiei și a programelor care vor rezulta.

Consiliul Concurenței va fi responsabil de asigurarea că întreprinderile de stat și societățile comerciale cu capital de stat nu denaturează concurența cu sectorul privat.

Alte instituții responsabile vor fi: BNM, CNPF, Cancelaria de Stat și ministerele de ramură.

IX. PROCEDURILE DE MONITORIZARE, RAPORTARE ȘI EVALUARE

Monitorizarea curentă a Strategiei în procesul de implementare va fi realizată de către Ministerul Economiei, din sursele acordate de către partenerii de dezvoltare ai Republicii Moldova, în vederea stabilirii gradului de realizare a obiectivelor și direcțiilor prioritare, asigurării uniformității, continuității și conformității măsurilor întreprinse cu cele planificate, prevenirii întârzierilor, ajustării la schimbările importante în mediul intern și extern și eficientizării continue a procesului de implementare.

Monitorizarea va fi efectuată în raport cu indicatorii de monitorizare prevăzuți de Strategie. Rezultatele monitorizării vor fi incluse în rapoarte anuale de progres (în baza indicatorilor relevanți), la elaborarea cărora vor contribui toate entitățile responsabile de implementarea Strategiei. Rapoartele de monitorizare vor fi prezentate Guvernului Republicii Moldova, până pe data de 1 mai, cu plasare pe pagina web oficială a Ministerului Economiei și APP.

Evaluarea progresului pentru fiecare dintre indicatorii de monitorizare predefiniți se va face prin comparație cu o valoare de referință ce se calculează având la bază informațiile existente la nivelul anului 2022 sau altui an (după caz, în dependență de disponibilitatea datelor).

Strategia prevede o evaluare intermediară (în 2027) și o evaluare finală după expirarea termenului de implementare a Strategiei (2031). Scopul evaluărilor este furnizarea unei informații obiective asupra impactului Strategiei. Rezultatele evaluării intermediare vor fi utilizate pentru ajustarea, după caz, a prevederilor ce vor fi luate în considerare în programele de implementare a Strategiei. Evaluarea va fi realizată în raport cu următoarele criterii:

1. relevanța Strategiei și a măsurilor incluse (pentru țară);
2. analiza gradului de compatibilitate a Strategiei cu alte politici și documente de politici publice (coerența);
3. gradul de realizare a obiectivelor (efectivitatea);
4. modul de utilizare a mijloacelor bugetare alocate (eficiența);
5. capacitatea de a produce efecte de durată (durabilitatea);
6. impactul strategiei, estimat în cadrul evaluării finale.

Evaluarea intermediară va fi bazată pe evaluări interne efectuate de Ministerul Economiei și APP, în calitate de autorități responsabile de implementarea Strategiei, dar și pe evaluările periodice independente efectuate de către experți și organizații naționale, internaționale. Evaluarea finală va fi efectuată de o entitate independentă contractată de către Ministerul Economiei. Evaluările vor fi realizate într-un cadru participativ, care să reflecte diversitatea utilizatorilor și necesităților acestora. Rapoartele de evaluare (intermediară și finală) vor fi prezentate Guvernului Republicii Moldova, până la data de 1 iulie a anului următor evaluării, și vor fi făcute publice prin intermediul paginilor web oficiale ale Ministerului Economiei și APP.

Rapoartele de evaluare vor respecta structura prevăzută în Hotărârea Guvernului nr. 386/2020 cu privire la planificarea, aprobarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea documentelor de politici publice și vor 1

include următoarele componente:

1) sumar executiv (rezultatele obținute în procesul de implementare a Strategiei în raport cu obiectivele stipulate, concluziile și recomandările principale);

2) introducere (descrierea succintă a Strategiei, scopului evaluării, metodelor de evaluare, surselor de documentare și constrângerilor întâlnite în procesul de evaluare);

3) constatările (prezentarea detaliată a rezultatelor evaluării, în conformitate cu criteriile de relevanță, eficacitate, eficiență, durabilitate și, în cazul evaluării finale, de impact a Strategiei);

4) concluzii (descrierea succintă a concluziilor făcute în baza evaluării);

5) recomandări de îmbunătățire a Strategiei, în cazul evaluărilor intermediare, și de politici pe termen lung în domeniul statistic în cazul evaluării finale.

Abrevieri utilizate:

FMI – Fondul Monetar Internațional;

UE – Uniunea Europeană;

Entități de stat – Societăți comerciale cu capital integral sau majoritar de stat și Întreprinderi de stat;

OCDE - Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică;

PIB – Produs intern brut;

APP – Agenția Proprietății Publice;

ME – Ministerul Economiei;

CS – Consiliul societății;

CA – Consiliul de administrație;

CC – Comisiei de cenzori;

AGA – Adunarea generală a acționarilor;

BNM – Banca Națională a Moldovei

CNPF – Comisia Națională a Pieții Financiare

POEP - Principiul Operatorului Economiei de Piață

Notă informativă

la proiectul hotărârii de Guvern privind aprobarea „Strategiei cu privire la administrarea proprietății de stat în domeniul întreprinderilor de stat și societăților comerciale cu capital integral sau majoritar de stat pentru anii 2023-2030”

1.	Denumirea autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului
	Proiectul a fost elaborat de către Ministerul Economiei în comun cu Agenția Proprietății Publice.
2.	Condițiile ce au impus elaborarea proiectului de act normativ și finalitățile urmărite
	<p><i>Strategia cu privire la administrarea proprietății de stat în domeniul întreprinderilor de stat și societăților comerciale cu capital integral sau majoritar de stat pentru anii 2023-2030</i> (în continuare, Strategia) a fost elaborată în conformitate cu art.5 din Legea nr.136/2017 cu privire la Guvern și cu prevederile Hotărârii Guvernului nr.386/2020 cu privire la planificarea, elaborarea, aprobarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea documentelor de politici publice.</p> <p>Elaborarea acesteia este justificată de importanța întreprinderilor de stat și societăților comerciale cu capital integral sau majoritar de stat pentru economie și securitatea națională, precum și de necesitatea de a redimensiona rolul statului în economie și a fortifica calitatea guvernantei corporative în aceste entități.</p> <p>Totodată, scopul elaborării Strategiei constituie asigurarea cadrului normativ și instituțional relevant, precum și crearea condițiilor necesare pentru alocarea strategică a resurselor umane, financiare, tehnice și tehnologice pentru redimensionarea rolului statului în economie și sporirea eficienței întreprinderilor de stat. Totodată, aceasta este îndreptată spre ameliorarea riscului devierii activității întreprinderilor de stat de la scopurile inițial stabilite și riscurilor politice. În particular, Strategia este necesară pentru a statua:</p> <ul style="list-style-type: none"> • definirea rațiunii de prezență a statului în economie prin intermediul întreprinderilor de stat și societăților comerciale cu capital de stat; • rolul întreprinderilor de stat în asigurarea securității socio-economice a țării; • consolidarea capacităților manageriale ale statului în domeniul administrării întreprinderilor de stat și societăților comerciale cu capital de stat; • îmbunătățirea guvernantei corporative a întreprinderilor de stat și societăților comerciale cu capital de stat. <p>Viziunea Strategiei este de a crea premisele ca statul - să eficientizeze administrarea proprietății publice și să devină un proprietar responsabil, transparent și credibil, care să asigure entităților de stat oportunități de dezvoltare și profitabilitate. Pentru a promova o valoare de lungă durată acestea trebuie să constituie un exemplu de urmat în eforturile combaterii corupției, precum și să acționeze într-o manieră care să se bucure de încrederea publicului.</p>
3.	Descrierea gradului de compatibilitate a prevederilor proiectului cu legislația Uniunii Europene
	Strategia răspunde și angajamentelor Republicii Moldova în raport cu partenerii de dezvoltare. În particular, Memorandumul cu Fondului Monetar Internațional prevede angajamentul de a fortifica guvernanta în domeniul întreprinderilor de stat, iar Comisia Europeană a condiționat începerea negocierilor de pre-aderare la Uniunea Europeană cu reforma amplă a întreprinderilor de stat.
4.	Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi

Strategia și obiectivele conexe va contribui implementarea obiectivelor și angajamentelor stipulate în:

- Strategia Națională de Dezvoltare „Moldova Europeană 2030” – Obiectivul General 7. Asigurarea unei guvernări eficiente, incluzive și transparente;
- Planul de acțiuni pentru implementarea măsurilor propuse de către Comisia Europeană în Avizul său privind cererea de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană, *Aprobat de către Comisia Națională pentru Integrare Europeană pe data de 4 august 2022 – Măsura 4. Implementarea angajamentului de „deoligarhizare” prin eliminarea influenței excesive a intereselor private asupra vieții economice, politice și publice;*
- Programul de activitate al Guvernului „Moldova vremurilor bune” – Cap. VI. Politici sectoriale, compartimentul Buna Guvernare, sub-compartimentul „Combaterea corupției, a monopoliilor, a managementului defectuos în întreprinderile de stat”.

Strategia este structurată pe opt capitole de bază, a căror principale prevederi și elemente noi sunt sintetizate după cum urmează:

- Capitolul I (Introducere) sunt reflectate informațiile referitoare la importanța, scopul elaborării și scopul strategic urmărit prin implementarea Strategiei.
- Capitolul II (Analiza Situației) a scos în evidență cele mai sensibile probleme, constrângeri și provocări, precum și factorii interni și externi care au influențat asupra performanțelor entităților de stat.
- Capitolul III (Scop și Obiective generale) sunt reflectate scopul și cele trei obiective generale ale Strategiei, implicit:
 - *Raționalizarea administrării proprietății de stat în vederea dezvoltării infrastructurii strategice și asigurării funcțiilor social-economice critice.*
 - *Consolidarea capacităților statului de management a proprietății publice în baza principiilor de transparență, eficiență și integritate.*
 - *Îmbunătățirea guvernantei corporative în cadrul întreprinderilor de stat și a societăților comerciale cu capital de stat.*
- Capitolul IV (Obiective specifice, Direcții și intervenții prioritare) trasează direcțiile de dezvoltare pentru anii 2023-2030 realizate conform obiectivelor stabilite.
- Capitolul V (Impactul) identifică impactul administrativ, economic, social și de mediu pe care la va avea implementarea Strategiei.
- Capitolul VI (Indicatorii de monitorizare și evaluare) este stipulat că evaluarea acestora va fi realizată în baza indicatorilor de rezultat, care reflectă efectele administrative, economice, sociale și de mediu ce urmează să le producă implementarea Strategiei asupra grupurilor țintă.
- Capitolul VII (Riscuri de implementare) reprezintă o analiză a riscurilor de implementare, după care sunt stabilite și măsurile de atenuare ale acestora.
- Capitolul VIII (Autorități/instituții responsabile) sunt specificate autoritățile responsabile de implementarea Strategiei.
- Capitolul IX (Procedurile de monitorizare, raportare și evaluare) monitorizarea curentă a Strategiei în procesul de implementare va fi realizată de către Ministerul Economiei în vederea stabilirii gradului de realizare a obiectivelor și direcțiilor prioritare, asigurării uniformității, continuității și conformității măsurilor întreprinse cu cele planificate, prevenirii întârzierilor, ajustării la schimbările importante în mediul intern și extern și eficientizării continue a procesului de implementare. Suplimentar, Strategia prevede o

	evaluare intermediară (în 2027) și o evaluare finală după expirarea termenului de implementare a Strategiei (2031). Scopul evaluărilor este furnizarea unei informații obiective asupra impactului Strategiei iar rezultatele evaluării intermediare vor fi utilizate pentru ajustarea, după caz, a prevederilor Strategiei și vor fi luate în considerare în Programele de implementare a Strategiei.
5.	Fundamentarea economico-financiară
	Implementarea prezentului proiect nu necesită cheltuieli financiare suplimentare din bugetul de stat.
6.	Modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare
	Aprobarea prezentei strategii va necesita modificarea mai multor acte normative, care vor fi racordate și incluse spre modificare, în conformitate cu perioada stabilită în planul de acțiuni care urmează a fi elaborat pentru implementarea acestora.
7.	Avizarea și consultarea publică a proiectului
	În vederea respectării prevederilor Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, proiectul hotărârii, însoțit de Notă informativă va fi plasat spre consultare publică pe paginile web (secțiunea – Transparența decizională): <ul style="list-style-type: none"> - www.me.gov.md; - www.particip.gov.md
8.	Constatările expertizei anticorupție
	Proiectul definitivat, în baza obiecțiilor și propunerilor înaintate de instituțiile implicate în procesul de avizare, va fi expediat către Centrul Național Anticorupție, în modul stabilit .
9.	Constatările expertizei de compatibilitate
	Nu este necesar
10.	Constatările expertizei juridice
	Proiectul este supus expertizei juridice
11.	Constatările altor expertize
	Nu este necesar

Secretar de sta

Vadim GUMENE