

ANALIZA ALINIERII FUNCȚIONALE A STRUCTURII ORGANIZATORICE A AGENȚIEI PROPRIETĂȚII PUBLICE

Autori:

Vitalie Rapcea, director program, Expert-Grup

Călin Negură, director program, Expert-Grup

Conținut

Scopul studiului	3
Sumar Executiv	4
Abordarea metodologică utilizată	8
Misiunea, viziunea și funcțiile Agenției Proprietății Publice.....	10
Cadrul de organizare și funcționare a administrării și deetatăzării proprietății publice.....	10
Misiunea Agenției Proprietății Publice	12
Funcțiile Agenției Proprietății Publice	14
Funcții neacoperite de Regulamentul de activitate al APP	15
Analiza structurii organizatorice existente	16
Analiza transpunerii cerințelor funcționale (FR) ale APP în parametri de design organizațional (DP).	22
Evidența, consolidarea și protecția patrimoniului public	22
Analiza parametrilor de design organizațional ai direcției DEMPP	24
Analiza parametrilor de design organizațional a Direcției Administrarea Bunurilor Imobile și Relații Funciare DABIRF	27
Administrarea patrimoniului public.....	31
Analiza parametrilor de design organizațional ai Direcției de Administrare Corporativă Metodologii și Reglementări (DACMR).....	33
Analiza parametrilor de design organizațional ai Direcției de Planificare Analiză și Evaluare (DPAE)	40
Deetatăzarea/valorificarea patrimoniului public.....	44
Analiza parametrilor de design organizațional ai Direcției Privatizare și Postprivatizare (DPP).	47
Analiza parametrilor de design organizațional ai Direcției Parteneriat Public-Privat și Proiecte Investiționale (DPPPI).	49
Activitățile de suport.....	55
Analiza parametrilor de design organizațional ai Direcției Contencios și Control al Legalității (DCCL)	55
Analiza parametrilor de design organizațional ai Direcției Management Instituțional (DMI)	59

Analiza parametrilor de design organizațional ai Direcției Financiare (DF)	62
Analiza parametrilor de design organizațional ai Serviciului Audit Intern (SAI)	63
Analiza parametrilor de design organizațional a Serviciului Control Managerial Intern (SCMI).....	64
Analiza parametrilor de design organizațional ai Serviciului Probleme Speciale (SPS) ...	64
Concluziile analizei funcționale	67
Recomandări	69
Anexe	70
Anexa nr.1 Lista sumară a actelor care reglementează activitatea Agenției Proprietății Publice	70
Anexa nr. 2 Structura organizatorică existentă.....	72
Anexa nr. 3 Analiza alinierii funcționale	73
Anexa nr. 4 Analiza parametrilor de design organizațional ai direcției DEMPP model utilizat pentru studiul alinierii funcționale ale tuturor direcțiilor din cadrul APP	74

Publicația a fost realizată de Centrul Analitic Independent „Expert-Grup” în cadrul inițiativei „Consolidarea competitivității întreprinderilor de stat prin fortificarea guvernantei corporative”, implementată cu suportul Fundației Soros Moldova.

Scopul studiului

La 21 decembrie 2022, Guvernul Republicii Moldova a aprobat 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 2023-2030¹. Noul document de politici publice prezintă viziunea Guvernului privind rolul statului în economie și dezvoltarea procesului de administrare a proprietății publice. Rolul-cheie în procesul de implementare a politicii de proprietate îi revine Agenției Proprietății Publice (în continuare - APP). Strategia recunoaște și confirmă concluziile FMI privind constrângerile de capacitate instituțională și lipsa independenței APP drept fiind printre principalii factori ce plafonează performanța instituției.

Astfel, prin obiectivul general nr. 2 al Strategiei de proprietate a statului se urmărește “Consolidarea capacităților statului de management a proprietății publice în baza principiilor de transparență, eficiență și integritate”. Acesta urmează a fi atins inclusiv prin obiectivul specific 2.2. **“Fortificarea capacităților APP de administrare a proprietății publice prin adoptarea practicilor manageriale corporative”**, care se vrea a fi realizat prin: (i) **Consolidarea modelului centralizat de administrare a proprietății publice prin intermediul APP și** (ii) **Restructurarea APP în vederea consolidării capacităților de administrare corporativă**.

Deși concentrarea funcției de proprietar în cadrul APP a fost decisă încă în cadrul reformei administrației publice centrale din 2017, cu regret, la acea etapă, instituția nu fusese capacitată pentru a face față mandatului extrem de lărgit. Conștientizând această limitare, în 2019 guvernul a aprobat prima reorganizare a agenției cu majorarea statelor de personal de la 52 la 99 de persoane, iar în 2020 cea de-a doua reorganizare care s-a caracterizat prin modificarea structurii mai multor unități și subunități funcționale.

În context, obiectivul analizei funcționale constă în identificarea modului în care parametrii de design organizațional răspund necesităților funcționale setate de cadrul legislativ și normativ existent și a măsurii în care aceștia permit asigurarea cerințelor funcționale, inclusiv a celor înaintate de Strategia de proprietate a statului (HG nr. 911/2022).

Pornind de la identificarea limitărilor organizaționale existente, au fost înaintate recomandări capabile să consolideze capacitățile de administrare corporativă ale agenției și ale entităților administrate.

Sub aspect metodologic, analiza evaluează modul în care necesitățile funcționale sunt transpuse în parametri de design organizațional. Astfel, a fost analizată măsura în care subdiviziunile funcționale din cadrul agenției asigură realizarea cerințelor funcționale. În proces, a fost pus un accent aparte pe identificarea și eliminarea suprapunerilor funcționale, a dependențelor critice și a eventualelor conflicte funcționale.

¹ HG nr. 911/2022

Sumar Executiv

Reorganizarea și fortificarea Agenției Proprietății Publice este o restanță încă nelichidată. Pentru implementarea bunelor practici în administrarea proprietății publice, în 2017 guvernul a aprobat decizia de centralizare a funcției de proprietar în cadrul Agenției Proprietății Publice (APP). Cu regret, această decizie nu a fost precedată și nici urmată, în timp util, de măsuri de fortificare a agenției în calitate de instituție care exercită rolul statului de proprietar. Prima reorganizare a APP a avut loc abia în 2019², pentru ca peste încă un an să se opereze alte modificări de design organizațional³. Cu toate acestea, modificările operate nu au fost însoțite de o analiză funcțională care să elucideze limitările care necesită a fi adresate de noua structură organizatorică.

Chiar și în pofida acestor reorganizări, agenția continuă să fie afectată de constrângerile de capacitate. În 2022 FMI constata că mandatul APP este unul prea extins pe fundalul constrângerilor de capacitate care îi subminează abilitatea de executare a funcțiilor sale în mod eficient⁴.

Necesitatea alinierii parametrilor de design organizațional este revendicată inclusiv de Strategia de proprietate a statului aprobată recent de guvern. Prin Strategia de proprietate din decembrie 2022⁵, statul își propune să implementeze bunele practici în administrarea și deetizarea proprietății publice. Printre angajamentele asumate de guvern se numără și reorganizarea instituției pentru capacitatea acesteia pentru a putea face față mandatului lărgit.

Sub aspect metodologic, analiza utilizează principiile teoriei designului axiomatic. Parametrii de design organizațional au fost analizați prin prisma axiomei independenței și a axiomei informației. În consecință, a fost evidențiată măsura în care designul organizațional existent asigură realizarea cerințelor funcționale.

Analiza efectuată este una de tip „issue-based”, axată pe diferențele identificate între cerințele funcționale și parametrii de design organizațional. Prin suprapunerea cerințelor funcționale pe designul organizațional al agenției, au fost identificate decalaje. Acestea au fost documentate pentru fiecare dintre cele 3 zone mari funcționale: evidența și consolidarea patrimoniului public; administrarea corporativă; și valorificarea patrimoniului public. Suplimentar, s-a analizat și organizarea activităților de suport și măsura în care acestea răspund necesităților organizaționale. În consecință, un eventual nou design organizațional ar trebui să permită eliminarea decalajelor identificate.

Rezultatele analizei permit formularea următoarelor constatări:

- **Agenția se confruntă cu probleme cronice de capacitate.** Fiind copleșită de activități operaționale curente, de o valoare adăugată contestabilă, agenția nu a reușit să dedice timp pentru planificare strategică. Deși prevederile legale o cer, și chiar dacă APP solicită o

² HG nr. 1271/2019

³ HG nr. 969/2020

⁴ Hegazy, Amgad., Navaro, Arturo. „The Nexus Between Public Enterprise Governance, Financial Performance, and Macroeconomic Vulnerabilities: An Application to Moldova” FMI 2022 WP/22/50, pag. 15

⁵ HG nr. 911/2022

planificare pe termen mediu-lung de la entitățile administrate, aceasta, la rândul ei, nu dispune de propriul Plan de Dezvoltare Strategică (PDS), care, în conformitate cu cerințele legale, trebuie să conțină și o analiză a capacităților autorității de realizarea a misiunii setate.

- **Designul organizațional existent nu satisface toate cerințele funcționale înaintate de cadrul de reglementare.** Unele cerințe funcționale sunt acoperite doar formal, iar cele înaintate de Strategia de proprietate a statului nu sunt reflectate în parametri de design organizațional.
- **Designul organizațional al APP nu corespunde cerințelor funcționale descrise în principiile de organizare a administrației publice centrale de specialitate.** În conformitate cu aceste principii, APP, în calitate de agenție care implementează politica statului în domeniul administrării și deetatzării proprietății publice, trebuie să fie subordonată funcțional autorității administrației publice centrale responsabile de elaborarea politicilor în acest domeniu (MDED). Subordonarea administrativă nemijlocită către guvern (prin Cancelaria de Stat) se realizează atunci când funcțiile autorității nu țin de competența nemijlocită a vreunui minister.
- **Deși revendică înalte standarde de guvernanță corporativă pentru entitățile administrate, designul organizațional al Agenției nu transpune aceste standarde în propria-i arhitectura organizațională.** Agenția nu poate revendica înalte standarde de administrare corporativă de la entitățile administrate în timp ce aceasta nu aplică aceleași standarde pentru propria-i activitate. Structura organizatorică a agenției este departe de una de tip corporatist, aceasta reflectă, mai curând, imaginea fidelă a unui design funcțional tipic ministerelor. Printre parametrii existenți de design organizațional care periclitează implementarea bunelor practici de administrare a patrimoniului public se numără: i) lipsa unui Consiliu de Supraveghere al APP, care să includă în componența acestuia membri independenți și reprezentanți ai entităților administrate; ii) politizarea agenției prin numirea de către guvern a directorului general al agenției și a locțiitorilor acestuia; iii) atribuirea statutului de funcție de demnitate publică (funcție politică) pentru directorul general al agenției; iv) lipsa unui fond pentru securizarea părții fixe a remunerării organelor de conducere a companiilor de stat administrate de agenție etc.
- **Lipsa unei soluții automatizate integrate, dependențele funcționale existente și defocalizarea unităților funcționale cheie, reprezintă principalele probleme asociate modului de organizare a parametrilor de design aferente asigurării evidenței, consolidării și protecției patrimoniului public.** Primatul ținerii manuale a Registrului Patrimoniului Public și a multor alte registre precum și lipsa asigurării accesului la informații și rapoarte structurate din aceste registre, atât pentru utilizatori interni cât și pentru cei externi, exercită o presiune administrativă semnificativă pe resursa disponibilă în unitatea funcțională aferentă, dezechilibrând gravitația organizațională și generând inclusiv alte riscuri asociate. Îmbinarea în cadrul aceleiași unități funcționale a funcției de consolidare a patrimoniului

public prin asigurarea delimitării masive și selective precum și valorificarea terenurilor proprietate publică a statului, implică efectuarea unor seturi de activități distincte, care defocusează unitatea funcțională de profil știrbind din capacitatea acesteia de a implementa Programul de stat pentru delimitarea bunurilor imobile. Lipsa specializării pe client, la nivelul direcției care acordă suport juridic celorlalte unități funcționale nu permite valorificarea avantajului standardizării și specializării limitând performanța în exercitarea funcției de protecție a patrimoniului public.

- **Unitățile funcționale prin care se asigură realizarea funcției de administrare corporativă sunt crâmpoțite, acestea prioritizează activitățile de micromanagement în detrimentul celor de administrare prin intermediul organelor de conducere ale companiilor de stat.** Administrarea corporativă este realizată prin intermediul a două direcții a căror funcții se suprapun, ceea ce provoacă pasarea responsabilității pentru desfășurarea proceselor critice. Ambele unități funcționale sunt copleșite de activități marginale precum autorizarea deplasărilor directorilor companiilor de stat, autorizarea casărilor și a comercializării activelor neutilizate, calculul ajutorului material la solicitat de administratori la plecarea în concediul anual plătit, verificarea corectitudinii calculelor pentru plata dividendelor, autorizarea achizițiilor mai mari de 400 mii lei, autorizarea obținerii împrumuturilor ș.a.m.d. Atât regulamentele direcțiilor cât și fișele de post ale angajaților unităților funcționale responsabile de administrarea patrimoniului public relevă faptul că activitățile cu impact asupra guvernantei corporative a companiilor de stat sunt neglijate. După un volum copleșitor de micromanagement cele două direcții responsabile de administrarea corporativă a companiilor de stat, nu mai au resurse disponibile pentru coordonarea, evaluarea și controlul activității organelor de conducere a companiilor de stat (organul executiv, consiliul, comisia de cenzori, comitetul de audit), pentru elaborarea recomandărilor și instrucțiunilor metodice pentru acestea.
- **Valorificarea patrimoniului public este organizată pe tipul activului care se vrea valorificat, fapt ce duce la defocusarea unităților funcționale.** Structura organizatorică existentă tratează valorificarea patrimoniului public în funcție de tipologia bunurilor (terenuri, bunuri ale companiilor de stat, cote părți etc). O astfel de abordare, a dus la dezvoltarea aceleiași set de competențe în cadrul mai multor unități funcționale specializate. Mai mult, activitatea de valorificare concurează în aceste unități funcționale specializate cu alte activități cheie. Dat fiind faptul că valorificarea patrimoniului public poate avea loc prin: locațiune, arendă, suprafață, comercializare/privatizare, parteneriat public-privat etc, setul de competențe necesare a fi centralizate în unitatea organizațională responsabilă de valorificarea patrimoniului public depind de modalitatea de valorificare nu de specificul activului valorificat. Această abordare ar permite și o mai bună specializare a unităților funcționale și a directorului adjunct responsabil. În cazul instrumentelor mai complexe de valorificare ale patrimoniului public, care se implementează pe parcursul unei perioade ce depășește un

exercițiu financiar, rolul crescând al funcției de monitorizare a contractelor de valorificare necesită a fi transpus în parametrii de design funcțional.

- **Funcțiile suport nu sunt organizate astfel încât să trateze unitățile specializate drept fiind entități client, de satisfacerea nevoilor cărora depinde succesul întregii organizații.** Funcțiile de suport sunt răzlețe, acestea sunt repartizate în cadrul mai multor subunități funcționale autonome. Modul de organizare a activităților de suport denotă faptul că unitățile funcționale specializate nu sunt tratate ca fiind clienți interni care dacă nu vor fi satisfăcuți nu vor genera veniturile necesare pentru supraviețuirea organizației. Structura existentă nu integrează funcțiile de suport într-un sistem unic de sprijin al activităților de bază ale agenției fapt ce limitează capacitățile acesteia de realizare a obiectivelor setate.

Printre alte aspecte care afectează capacitatea agenției de a răspunde cerințelor funcționale înaintate se numără și:

- nealocarea resurselor necesare pentru auditarea (sistematică) proceselor critice din cadrul agenției;
- cadrul de reglementare a modului de administrare a companiilor de stat abundă în rigori ce revendică din partea funcționarilor din cadrul agenției numeroase activități de micromanagement;
- birocratizarea excesivă a procesului de actualizare a fișelor de post ale entităților publice;
- asigurarea cu personal a funcțiilor din cadrul agenției în proporție de numai 67% ;
- salariile funcționarilor din cadrul agenției nu permit atragerea și menținerea funcționarilor competenți, acestea sunt sub nivelul salariilor funcționarilor din ministere și sub nivelul salariilor practicate în sectorul privat pentru sarcini de complexitate similară;
- distribuția sarcinilor între direcțiile din cadrul agenției, calculată pe unitate de personal, este foarte neuniformă;
- funcționarii din cadrul agenției nu beneficiază de instruiți care le-ar permite dezvoltarea competențelor cheie (lucru cu documentele cartografice în Qgis, lucru cu datele analiza și interpretarea datelor, certificarea internațională în PPP, analiza economică și financiară a companiilor de stat etc).

Abordarea metodologică utilizată

Teoria analizei funcționale menționează că limitările asociate acestui exercițiu sunt condiționate de faptul că analiza funcțională este una general descriptivă⁶.

Pentru o organizație existentă, analiza pornește de la identificarea misiunii, viziunii și a modului în care acestea sunt transpuse în cerințele funcționale înaintate organizației. În consecință, analiza face o suprapunere a cerințelor funcționale cu parametrii de design organizațional pentru a identifica modul în care aceștia asigură realizarea cerințelor funcționale și în ultimă instanță a misiunii organizației.

O anumită structura organizatorică reprezintă modul în care este organizată repartizarea sarcinilor în cadrul unităților și subunităților organizaționale precum și modul în care are loc decorticarea problemelor generale în activități mai mici realizate de subunitățile dedicate ale organizației⁷. Sub acest aspect, analiza funcțională testează măsura în care problemele/sarcinile generale au fost transpuse în parametri de design organizațional.

Din punct de vedere al prelucrării informației în cadrul organizației, diviziunea muncii (repartizarea sarcinilor) urmărește descompunerea întregului sistem de decizii care trebuie luate, în subsisteme relativ independente⁸. Subsecvent, structura organizatorică trebuie să asigure un grad minim de dependențe funcționale între subsisteme în scopul abilitării și facilitării luării deciziilor de către acestea.

Astfel, această analiză se bazează pe principiile generale descrise în teoria sistemelor, detaliate în principiile de design axiomatic,⁹ și sistematizate în metodologia de analiză funcțională propusă de Worren¹⁰.

În conformitate cu principiile metodologice de analiză funcțională sistematizate de Worren, orice organizație trebuie să se conformeze contingentelor sau așa-numitelor cerințe funcționale, realizarea cărora este asigurată prin parametrii specifici de design organizațional. În conformitatea cu principiile de design axiomatic, o structură organizatorică adecvată trebuie să satisfacă „axioma independenței”, și „axioma informației”.

În conformitate cu axioma independenței, prezentul studiu face analiza modului în care este asigurată independența în realizarea cerinței funcționale. Aceasta presupunând că parametrii de design organizațional trebuie să asigure realizarea unei funcții fără a periclita realizarea altor cerințe funcționale. Iar respectând axioma informației, analiza identifică dacă parametrii de design

⁶ Worren, Nicolay „ Functional analysis of organizational designs”, Research Gate, December 2015, pag. 3

⁷ Burton, R. M., Lauridsen, J., & Obel, B. (2002). Return on assets loss from situational and contingency misfits. *Management Science*, 48(11), 1461–1485.

⁸ Burton, R. M., Obel, B. „The science of organizational design: fit between structure and coordination”, *Journal of Organization Design* (2018) 7:5, Pag 6.

⁹ Suh, N. P. (2001). *Axiomatic design: Advances and applications*. New York: Oxford University Press.

¹⁰ Worren, Nicolay „ Functional analysis of organizational designs”, Research Gate, December 2015

organizațional selectați/utilizați reprezintă și cel mai simplu design organizațional, dar care permite realizarea cerințelor funcționale.

În vederea contrapunerii parametrilor de design organizațional cu cerințele funcționale a fost analizat cadrul de reglementare al activității Agenției Proprietății Publice, structura organizatorică existentă, regulamentele unităților și subunităților organizaționale, fișele posturilor, statul de personal, descrierile narative și grafice ale proceselor de bază, rapoartele de audit intern, rapoartele Curții de Conturi, planurile de activitate ale agenției pentru anii 2021, 2022, 2023, rapoartele de activitate ale agenției pentru 2021, 2022, raportul anual privind controlul managerial public intern (2021, 2022) etc. De asemenea, au fost administrate interviuri de profunzime semistructurate pentru angajații din direcțiile, secțiile și serviciile din cadrul APP, pentru funcționarii reprezentanți în consiliile de administrație a companiilor de stat, precum și pentru directorii întreprinderilor de stat și a societăților pe acțiuni cu capital majoritar de stat.

Identificarea limitărilor, aferente structurii organizaționale existente - „issue based analysis” este utilizată de autori pentru a localiza vulnerabilitățile structurii organizatorice existente în scopul formulării recomandărilor de modificare a parametrilor de design organizațional.

Misiunea, viziunea și funcțiile Agenției Proprietății Publice

Cadrul de organizare și funcționare a administrării și deetatării proprietății publice.

Guvernul joacă rolul central în administrarea și deetatărea proprietății publice. Deși Parlamentul Republicii Moldova setează cadrul primar ce reglementează modul în care se vrea realizată administrarea și deetatărea patrimoniului public, guvernul este cel care decide înființarea, reorganizarea, lichidarea sau înstrăinarea companiilor de stat, modul de administrare a acestora, precum și abordarea punctuală cu referire la bunurile care urmează a fi incluse în lista celor pasibile/nepasibile privatizării etc. În vederea alinierii la bunele practici în domeniul administrării companiilor de stat, în decembrie 2022, Guvernul Republicii Moldova a aprobat Strategia de proprietate a statului, care: i) explică raționamentele de proprietate ale statului, ii) stabilește măsurile care urmează a fi întreprinse pentru consolidarea capacității statului de administrare a companiilor de stat; iii) și activitățile ce urmează a fi realizate pentru a îmbunătăți guvernanta și transparența administrării companiilor de stat¹¹.

Prin respectarea principiului descentralizării, autoritățile administrației publice locale decid asupra modului de administrare a proprietății publice din proprietatea acestora. Guvernul, prin intermediul organelor centrale de specialitate, administrează și ia decizii cu privire la proprietatea publică de stat, iar autoritățile administrației publice locale (AAPL) și unitatea teritorial autonomă Găgăuzia, au competențe asupra proprietății administrate de acestea. Totodată, autoritățile administrației publice locale au și responsabilitatea de a raporta modificările patrimoniale pentru actualizarea informațiilor din Registrul Patrimoniului Public.

În ceea ce privește administrarea și deetatărea proprietății publice, Ministerul Dezvoltării Economice și Digitalizării este „primus inter pares” (primul printre egali). În conformitate cu prevederile legale, politica statului în domeniul administrării și deetatării proprietății publice este promovată de guvern prin intermediul Ministerului Dezvoltării Economice și Digitalizării¹² (MDED). Tot MDED este responsabil de elaborarea regulamentului de funcționare al Agenției Proprietății Publice (APP), HG nr. 902/2017¹³, instituție specializată în administrarea proprietății publice. Chiar dacă implementează politica statului în domeniul administrării și deetatării proprietății publice, APP nu este subordonată organului central de specialitate (MDED), ci se află în subordinea Cancelariei de Stat. În pofida faptului că mai sunt încă autorități ale administrației publice care rămân a fi fondatori ai companiilor de stat, în conformitate cu prevederile HG nr. 911/2022, funcția de proprietar urmează a fi concentrată în cadrul APP.

APP joacă rolul cheie în traducerea obiectivelor politice în linii directe clare pentru organele de conducere ale companiilor de stat. Parlamentul este responsabil, față de electorat, pentru transpunerea și implementarea voinței populare. Guvernul este responsabil față de parlament pentru

¹¹ Rapcea V. „Start reformei companiilor de stat! Anul 2023 va marca momentul adevărului privind determinarea de a face reforme sistemice în acest sector”, Centrul Analitic Independent Epxert-Grup, Ianuarie 2023, pag 3.

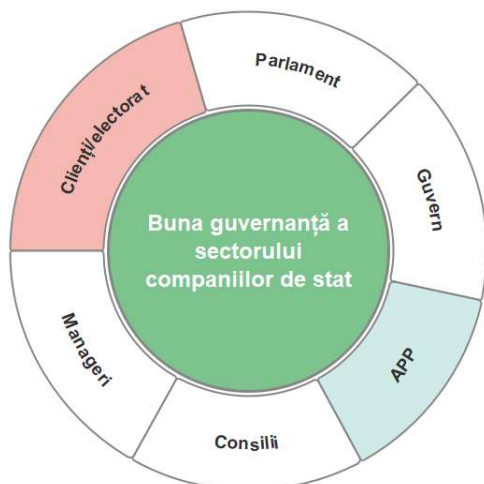
¹² Legea 121/2007, art. 7, al (1)

¹³ Legea 121/2007, art. 7, al (2)

implementarea misiunii și viziunii aprobate de acesta în domeniul administrării și deetatăzării proprietății publice, iar Agenția Proprietății Publice este veriga cheie care transpune și implementează viziunea statului în administrarea proprietății publice și o comunică și organelor de conducere a companiilor de stat, care trebuie să înregistreze performanță și să livreze servicii publice în conformitate cu așteptările electoratului (fig nr. 1).

Un aranjament instituțional robust ar trebuie să creeze o relație de interdependențe care să penalizeze nivelul inferior pentru eșec și să-l recompenseze pentru succes¹⁴. În relația descrisă supra și ilustrată în figura nr.1, observăm că pentru realizarea funcțiilor sale, parlamentul este penalizat sau recompensat de electorat, guvernul este penalizat sau recompensat de parlament, Agenția Proprietății Publice este penalizată sau recompensată de guvern, consiliile companiilor de stat sunt penalizate/recompensate de APP, iar managerii companiilor de stat sunt penalizați pentru insucces sau recompensați pentru reușită de către consilii. Ultima verigă, electoratul, are și rol de client al companiilor de stat și clienți ai politicilor publice promovate și implementate de verigile superioare APP dar și rol de evaluator a activității legislativului. Astfel, electoratul are un rol dublu: este și beneficiar, și verigă superioară cu putere de recompensă și penalizare. Cu toate acestea, clienții companiilor de stat nu pot penaliza sau recompensa direct managerii companiilor de stat, mai ales dacă este vorba de monopol sau oligopol. Astfel, puterea de recompensă și sau penalizare pe care o dețin clienții rezultă din statutul de electorat dobândit periodic. Spre deosebire de celelalte verigi, penalizarea de către electorat a managementului prost al sectorului companiilor de stat și a proprietății publice pe ansamblu este una intermediată. În context, rolul de supraveghere al Agenției Proprietății Publice (APP) este unul extrem de important. Instituția trebuie să fie foarte agilă și corectă în intervențiile sale, pentru a transpune politica statului în domeniul companiilor de stat în îndrumări, reglementări și acțiuni clare, care să conducă la o bună guvernanta a fiecărei companii în

Figura nr. 1 Relația dintre electorat clienți și companiile de stat.



Sursă: Elaborat de autori

¹⁴ „The Republic of Moldova support to state owned enterprises (SOE) preliminary diagnostics and reform assessment: Phase 1, Banca Mondială 2017, Pag 19.

parte și a sectorului companiilor de stat pe ansamblu.

Misiunea Agenției Proprietății Publice

APP nu și-a definit misiunea, viziunea și obiectivele organizaționale. În conformitate cu prevederile HG nr. 176/2011¹⁵, la fiecare 3 ani, APP trebuie să elaboreze, consulte, și aprobe Programul de Dezvoltare Strategică (PDS) al instituției. Acest document explică modul în care managementul APP vede operaționalizarea priorităților de politici publice naționale și sectoriale¹⁶. **Misiunea, analiza SWOT, și obiectivele autorității** sunt componente obligatorii ale Programului de dezvoltare strategică. În lipsa unui PDS, misiunea și obiectivele agenției au fost identificate în baza legii nr. 121/2007 privind administrarea și deetatzarea proprietății publice, HG nr. 911/2022 pentru 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, și HG nr. 902/2017 cu privire la organizarea și funcționarea Agenției Proprietății Publice.

Misiunea APP rezidă în implementarea politicii statului în domeniul administrării și deetatzării proprietății publice prin consolidarea, protecția și valorificarea proprietății publice (fig. nr. 2). În conformitate cu punctul 6 din regulamentul privind organizarea și funcționarea APP¹⁷ misiunea agenției rezidă în realizarea politicii statului în domeniul administrării și deetatzării proprietății publice, iar Legea nr. 121/2007 definește scopurile principale ale administrării și deetatzării. Astfel, pentru realizarea misiunii de implementare a politicii statului în domeniul administrării proprietății publice, APP trebuie să urmărească atingerea următoarelor scopuri: a) armonizarea proporțiilor și a structurii proprietății publice, precum și a modalităților de administrare a acesteia, cu funcțiile statului și ale unităților administrativ-teritoriale; b) atragerea în sectorul public al economiei naționale a investițiilor private și asigurării unui management eficient; c) dezvoltarea concurenței în economia națională¹⁸. Pentru realizarea misiunii de implementare a politicii statului în domeniul deetatzării, APP trebuie să asigure restructurarea economiei naționale și sporirea competitivității acesteia prin atragerea de investiții private, prin organizarea unui management eficient și alte modalități¹⁹. HG nr. 911/2022 completează viziunea statului cu privire la politica de administrare și deetatzare a proprietății publice. În conformitate cu acest document de planificare strategică, misiunea APP în implementarea politicii statului trebuie să vizeze: raționalizarea proprietății de stat, consolidarea capacităților statului de administrare a proprietății publice, precum și îmbunătățirea guvernantei corporative a companiilor de stat²⁰. În realizarea misiunii sale, APP trebuie să asigure consolidarea, protecția și valorificarea proprietății publice. În conformitate cu prevederile Legii nr.

¹⁵ HG nr. 176/2011 cu privire la aprobarea Metodologiei de elaborare a programelor de dezvoltare strategică a autorităților administrației publice centrale.

¹⁶ Punctele 5 și 8 din Metodologia de elaborare a programelor de dezvoltare strategică ale autorităților administrației publice centrale aprobat prin HG nr 176/2011

¹⁷ Anexa nr. 1 la HG nr. 902/2017

¹⁸ Legea nr. 121/2007 Art.3 al (1).

¹⁹ Legea nr. 121/2007 Art.3 al (3)

²⁰ Anexa la HG 911/2022, Pag 27

121/2007, în implementarea politicii de proprietate a statului, APP trebuie să se ghideze de principiile de: **eficiență, legalitate, și transparență**.

Figura nr. 2 Misiunea entității responsabile de administrarea și deetatzarea patrimoniului public

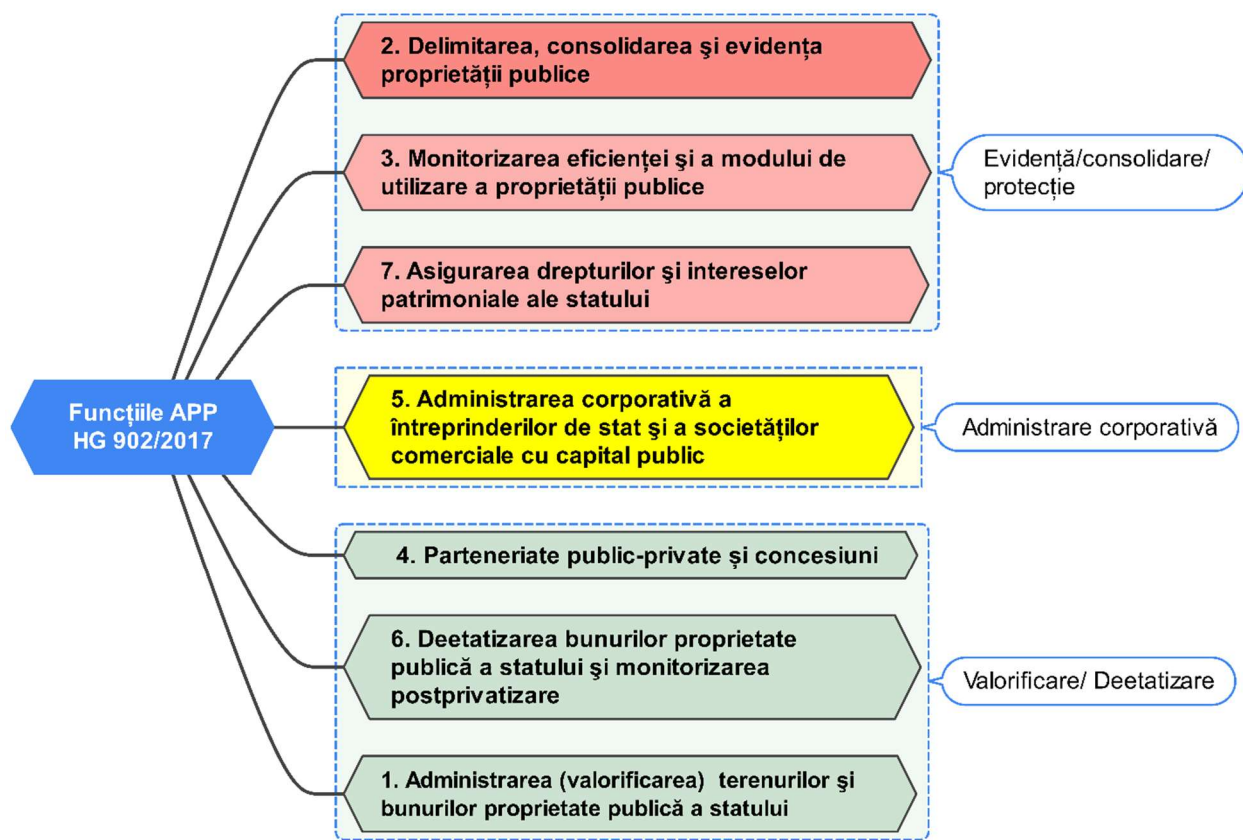


Sursa: Elaborat de autori

Funcțiile Agenției Proprietății Publice

După tipul activității, funcțiile agenției pot fi clasificate în 3 mari categorii: **evidența, administrarea și valorificarea patrimoniului public** (fig. nr.3). Deși HG nr. 902/2017 grupează funcțiile pe care trebuie să le desfășoare agenția după tipul patrimoniului și tipul activității, clasificarea funcțiilor după tipologia activităților în conformitate cu obiectivele stabilite în misiune, este oglindită și în structura organizatorică a acesteia. Astfel, Regulamentul pentru organizarea și funcționarea APP prevede 7 domenii în care APP își realizează funcțiile sale. Cu toate acestea, dacă este să se analizeze tipologia funcțiilor în raport cu misiunea agenției, atunci cele 7 grupe de funcții pot fi clasificate convențional în 3 mari categorii. Aceste categorii sunt: i) funcții ce țin de evidența, consolidarea și protecția patrimoniului public; ii) funcții care țin de administrarea patrimoniului public (administrare corporativă); iii) funcții care au drept scop valorificarea/deetizarea patrimoniului public (figura nr. 3). Cea mai recentă structură organizatorică a agenției respectă această logică. Cele 3 mari categorii de funcții sunt grupate distinct, fiind administrate de câte un director general adjunct specializat, ceea ce permite o mult mai bună focalizare. În conformitate cu HG 902/2017, din totalul cerințelor funcționale, 23 vizează evidența, consolidarea și protecția patrimoniului public, 21 vizează administrarea corporativă, iar altele 34 de cerințe funcționale sunt înaintate în raport cu valorificarea proprietății publice. (Anexa nr. 3).

Figura nr. 3 Gruparea celor 7 funcții ale APP după tipul activităților desfășurate.



Sursa: Elaborată de autori în baza HG Nr. 902/2017

Funcții neacoperite de Regulamentul de activitate al APP

Prin aprobarea de către Guvern a Strategiei de proprietate a statului (HG nr. 911/2022), în seama entității responsabile de implementarea politicii în domeniul administrării și deetatăzării patrimoniului public, se pun mai multe sarcini care nu sunt prevăzute în fișele de post ale angajaților APP și care nu sunt prevăzute în Regulamentul privind organizarea și funcționarea APP. Aceste funcții noi țin, cu predilecție, de activitatea de administrare și cea de deetatăzare a patrimoniului public (tab . nr. 1).

Tabel nr. 1. Activități prevăzute în Strategia de proprietate a statului HG nr. 911/2022 și care nu au acoperire funcțională în HG nr. 902/2017 privind organizarea și funcționarea APP (analiza decalajelor).

Nr.	Administrare	Deetatăzare
1	Elaborarea și stabilirea indicatorilor operaționali pentru evaluarea performanței companiilor de stat	Realizarea triajului întreprinderilor de stat și a societăților comerciale cu capital de stat în baza mecanismului elaborat.
2	Stabilirea procedurii și criteriilor de evaluare a performanței consiliilor companiilor de stat.	Instituirea examinării periodice a portofoliului de active deținute de către stat.
3	Stabilirea criteriilor de remunerare bazată pe performanță pentru componenta variabilă a remunerării membrilor consiliilor.	Elaborarea și implementarea unui mecanism/proces transparent, competitiv și integru de privatizare.
4	Elaborarea și integrarea unei soluții soft integrate de tip GRP	Elaborarea unui chestionar privind conduita corporativă și conformitatea prin care participanții vor fi evaluați prin prisma criteriilor ce țin de corupție, evaziune fiscală etc.
5	Dinamizarea procesului de reorganizare a întreprinderilor de stat în alte forme juridice de organizare.	
6	Eficientizarea gestionării proceselor de insolabilitate a companiilor de stat.	
7	Organizarea concursurilor pentru selectarea membrilor consiliilor companiilor de stat și a comisiilor de cenzori.	
8	Asigurarea transparenței și eficientizarea guvernantei companiilor de stat.	
9	Elaborarea mandatelor companiilor de stat și a codurilor de guvernanta corporativă.	
10	Planificarea lichidării restructurării companiei de stat.	
11	Eficientizarea sistemelor de raportare a companiilor de stat și a societăților	

	comerciale cu capital de stat. Acesta trebuie să permită evaluarea în mod regulat a performanței companiilor de stat.	
12	Elaborarea și publicarea rapoartelor digitalizate privind activitatea întreprinderilor de stat și a societăților comerciale cu capital de stat.	

Sursa: elaborat de autori

Analiza structurii organizatorice existente

Designul organizațional al APP nu este adaptat specificului activității acesteia, el reprezintă, mai curând, imaginea fidelă a structurii unui minister responsabil de elaborarea politicilor. Așa cum o trădează și schema structurii organizatorice existente (anexa nr. 2), designul organizațional al agenției este aproape identic celui specific unei entități responsabile de elaborarea politicilor. Existența cabinetului directorului, a unei direcții de planificare analiză și evaluare similar DAMEP-urilor din cadrul ministerelor, existența secției de acte normative, a serviciului probleme speciale și a colegiului agenției cu rol de organ consultativ, similar colegiului ministerelor, ilustrează un design funcțional specific entităților de elaborare a politicilor. Aidoma miniștrilor, și directorul General al agenției este persoană cu funcție de demnitate publică. Ca și în cazul ministerelor, unde secretarii de stat sunt numiți de guvern, directorul general APP, dar și directorii generali adjuncți sunt numiți tot de guvern, doar că, spre deosebire de ministere unde secretarii de stat sunt numiți la propunerea miniștrilor, directorii generali adjuncți ai APP sunt numiți de guvern fără a fi propuși de către directorul general. Suplimentar, aparent pentru a putea beneficia de o salarizare similară celei aplicabile funcționarilor din ministere, deși elaborarea și avizarea actelor normative nu constituie activitatea de bază a funcționarilor din cadrul APP care, se vrea, o autoritate de implementare a politicilor, totuși acestora li s-a atribuit titlul funcției de „consultant”²¹ (utilizată pentru unitățile responsabile de elaborarea politicilor), în locul celei de „specialist” (conform anexei nr. 3 la Legea nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar)²². Pentru justificarea funcției de consultant, 1/5 din timpul angajaților APP conform fișei de post este planificat a fi alocat pentru elaborarea și avizarea proiectelor de acte normative.

Subordonarea APP către guvern este contrară principiilor aprobate în Legea nr. 98/2012 privind administrația publică centrală de specialitate. În conformitate cu prevederile legale existente, subordonarea directă față de guvern a autorităților administrative centrale este justificată doar atunci când acestea activează într-un domeniu care nu intră în competența nemijlocită a ministerelor²³. Deși în conformitate cu prevederile legale Ministerul Dezvoltării Economice și

²¹ Anexa nr. 12 la HG 201/2009

²² Diferența dintre un **consultant principal** și un **specialist principal** în autoritățile administrative centrale și din subordine este de 9 clase de salarizare și o diferență de coeficient de salarizare de 0.72 (de la 4.23 la 3.51), iar cea dintre un consultant superior și specialist superior este de 13 clase de salarizare și un ecart a coeficientului de salarizare de 0.93 (de la 4.06 la 3.09).

²³ Art. 17 al. (1) Legea nr. 98/2012

Digitalizării promovează politica statului în domeniul administrării și deetatării proprietății publice, organul abilitat cu implementarea politicii statului în acest domeniu (APP) nu este subordonat ministerului așa cum ar fi fost firesc în conformitate cu prevederile art. 14 al Legii nr. 98/2012, ci este în subordonarea directă a guvernului. Ca și în cazul miniștrilor și a secretarilor de stat, directorul general al APP și adjuncții acestuia sunt numiți și eliberați din funcție de către guvern și nu de ministerul responsabil de elaborarea politicilor în domeniul administrării și deetatării patrimoniului public.

Deși prezent în structura organizatorică actuală, Colegiul APP este un organ steril. Valoarea adăugată a colegiului unei autorități rezultă din faptul că pe lângă angajați din cadrul acesteia, din colegiu fac parte și specialiști, experți, inclusiv reprezentanți ai mediului academic, societății civile etc, care, în procesul de consultare pot veni cu comentarii și pot îmbunătăți semnificativ documentele consultate. În conformitate cu prevederile anexei nr. 2 la Ordinul Agenției Proprietății publice nr. 124 din 25.03.2022, componența Colegiului APP este una nominală și este formată în exclusivitate din angajații agenției, mulți dintre care nu mai lucrează în cadrul acesteia. Din componența Colegiului APP nu fac parte nici reprezentanți ai ministerului de ramură responsabili de elaborarea politicilor publice în domeniul administrării și deetatării proprietății publice, nici ai mediului academic și nici reprezentanți ai societății civile specializați în lupta cu corupția sau fortificarea statului de drept.

Structura organizatorică existentă pune un mare accent pe directorii generali adjuncți specializați, în lipsa cărora este quasi imposibilă realizarea unei administrări eficiente a patrimoniului public. Organul executiv al APP este unul unipersonal. Din punct de vedere juridic, agenția este funcțională din moment ce aceasta este condusă de un director general numit de guvern, dar acest lucru nu este neapărat valabil. La modul practic, în lipsa desemnării de către guvern a directorilor generali adjuncți planificarea coordonarea și controlul activității APP devine o sarcină extrem de greu de realizat indiferent de talentul și competența directorului general. În structura organizatorică actuală este prevăzută specializarea fiecăruia dintre directorii generali adjuncți după tipul funcțiilor realizate de agenție, iar directorul general coordonează direct doar funcțiile de suport. Astfel, funcțiile care țin de evidența și protejarea drepturilor patrimoniale ale statului cad sub incidența directorului general adjunct nr.1. Cel de-al doilea director general adjunct este specializat în deetatarea patrimoniului public, iar cel de-al treilea este responsabil de administrarea corporativă a companiilor de stat (anexa nr. 2). În cazul în care guvernul eșuează în a desemna, în timp util, directorii generali adjuncți, directorul general este pus în situația în care trebuie să coordoneze direct atât funcțiile de suport cât și cele specializate. În astfel de circumstanțe, directorul general nu poate dedica suficient timp pentru o administrare adecvată a activităților de evidență/protejare, administrare, și deetatare/valorificare a patrimoniului public.

Raportul dintre funcțiile de execuție la funcțiile de conducere în cadrul agenției este de 2.7 de unități de personal cu funcție publică de execuție pentru fiecare unitate de personal cu funcție de conducere. În conformitate cu statul de personal, realizarea funcțiilor agenției este asigurată de 99 unități de personal, dintre care, 65 funcții publice de execuție, 24 funcții publice de conducere, 2

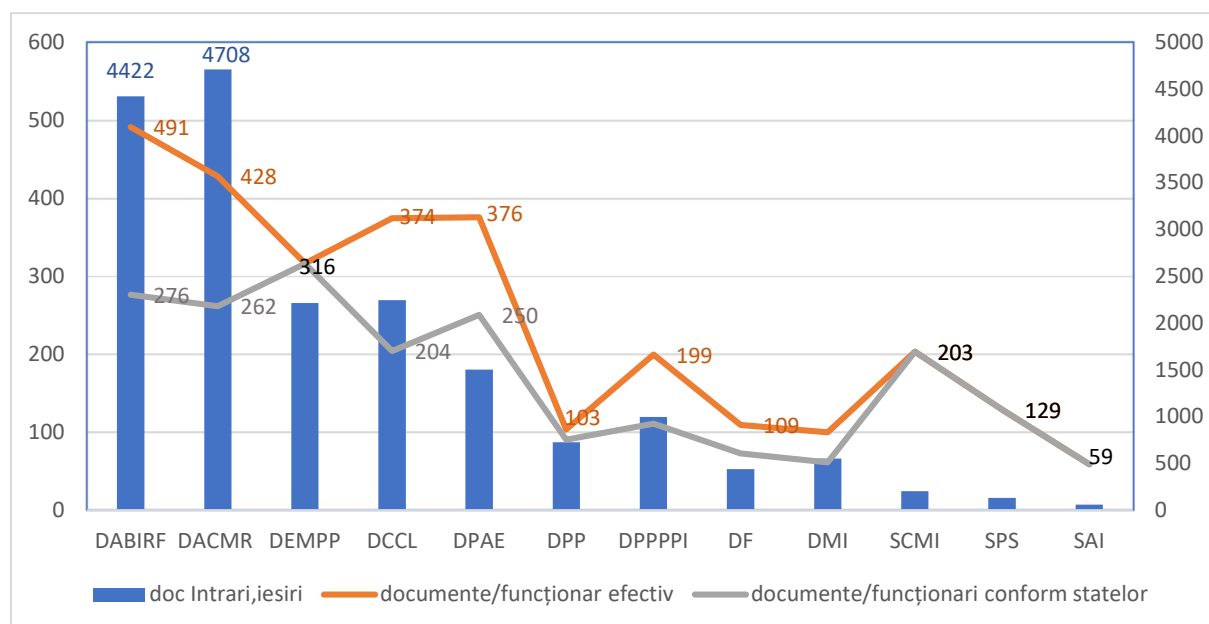
unități de personal din cadrul cabinetul persoanei ce exercită funcție de demnitate publică, 3 funcții de conducere de nivel superior, o funcție de demnitate publică și 4 posturi de deservire tehnică.

Gradul de acoperire cu personal a funcțiilor din cadrul APP este de numai 68%. La data de 20 iunie 2023, din cele 99 de unități de personal conform statelor, doar 67 funcții erau asigurate cu personal, restul fiind funcții publice vacante.

Lipsa de personal nu este distribuită uniform pe direcțiile din cadrul agenției. Direcții cheie din cadrul agenției precum Direcția Administrarea Bunurilor Imobile și Relații Funciare (DABIRF) și cea de Administrare Corporativă Metodologii și Reglementări (DACMR) sunt asigurate cu personal doar în proporție de 56% și 61% procente respectiv.

Distribuția sarcinilor pe direcțiile din cadrul APP este una dezechilibrată, iar direcțiile cu cele mai mari constrângeri de personal sunt și cele mai solicitate. În conformitate cu datele din sistemul de management al documentelor pentru primele 6 luni ale anului 2023, 4 direcții din cadrul APP au fost responsabile de 75% din intrările și ieșirile informaționale ale agenției (DABIRF, DACMR, DEMPP, DCCL), iar două dintre acestea (DABIRF și DACMR) au prelucrat 1/2 din totalul intrărilor și ieșirilor informaționale ale agenției (fig. nr. 4). DABIRF este direcția cu cele mai multe documente procesate, iar dacă este să se analizeze sarcina individuală, per angajat din cadrul direcției, atunci DABIRF este direcția cu cea mai mare încărcătură pe funcționar efectiv (491.3 documente procesate per funcționar). Este de menționat că dacă toate funcțiile publice vacante din cadrul DACMR și DABIRF ar fi asigurate cu personal, atunci volumul de documente procesate pe unitate de personal din direcțiile cheie s-ar înjumătăți (fig. nr. 4).

Figura nr. 4 Documentele procesate (intrări și ieșiri) de direcțiile și serviciile APP în primele 6 luni ale anului 2023, inclusiv calculul sarcinii per angajat efectiv din cadrul direcției și per unitate de personal conform statelor de personal.



Sursa: Elaborat de autori în baza datelor din sistemul informațional de management al documentelor și a datelor referitoare la funcțiile publice asigurate cu personal la data de 21.06.2023

Remunerarea salarială a angajaților din cadrul APP nu este competitivă, iar după operarea majorărilor pentru funcționarii din ministere, penuria de funcționari competenți în cadrul APP se poate acutiza și mai mult. Remunerarea salarială a funcționarilor din cadrul APP este net inferioară celei practicate în mediul privat pentru o muncă de complexitate similară, iar după majorarea salarială operată în iunie 2023 pentru funcționarii din ministere, remunerarea funcționarilor din cadrul APP a devenit cu aproximativ 50% mai mică decât cea a funcționarilor din ministere. În conformitate cu schema de încadrare, media salariului brut pentru funcționarii cu funcție de execuție este de 7 156 lei/lună, iar pentru angajații în funcția publică de conducere este de 11 370 lei/lună.

Salarizarea austeră și numărul mare de funcții publice vacante, periclitează și procesul de evaluare a performanței funcționarilor publici din cadrul APP. În contextul unei remunerări austere, managementul APP acordă valoarea maximă a sporului de performanță tuturor funcționarilor evaluați. În anul 2022 toți cei 61 de funcționari evaluați au fost apreciați cu calificativul foarte bine, ceea ce semnifică că „performanța manifestată de angajat necesită o apreciere specială, deoarece se situează semnificativ peste limitele superioare ale standardelor”²⁴. În locul primei acordate pentru rezultatele evaluării performanței funcționarilor, managementul APP utilizează nominalizarea în consiliile companiilor de stat sau desemnarea în calitate de reprezentant al statului în calitate de instrument de stimulare a funcționarilor performanți. Cu toate acestea, acest mecanism de stimulare este unul netransparent și nu permite o discriminare obiectivă între angajați creând premise de utilizare a acestuia în calitate de instrument de exercitare a presiunii asupra funcționarului.

Funcțiile publice vacante în cadrul agenției nu se bucură de o mare popularitate. Pentru cele 25 de funcții publice vacante scoase la concurs în 2022 au fost depuse 68 de dosare, ceea ce reprezintă, în medie, câte 2.7 dosare pentru fiecare funcție publică vacantă (tab. nr. 2).

Cu o rată netă de angajare de 1 funcționar/an, APP va asigura funcțiile publice vacante cu personal în 32 de ani (ceteris paribus). APP pare să întâmpine dificultăți și la capitolul retenția personalul în funcție. Angajarea netă pe parcursul anului 2022 în cadrul agenției a fost de un singur funcționar. Pe parcursul anului 2022 au fost efectuate 23 de angajări, dar care, însă, în contextul celor 22 de eliberări, nu au contribuit la suplimentarea necesarului de funcționari. Dacă este să se raporteze funcționarii eliberați la totalul funcționarilor efectivi din cadrul agenției, atunci se poate concluziona că pe parcursul anului 2022 unul din trei angajați ai agenției s-a eliberat din funcție.

Aproape jumătate din angajații APP cu funcții de execuție nu beneficiază de instruire, iar cei pentru care se asigură minimul de 40 de ore de instruire/an acestea nu contribuie la achiziția/dezvoltarea competențelor cheie. Deși prevederile legale impun asigurarea unui volum minim de 40 ore de instruire/an²⁵, acest indicator a fost atins doar pentru 25 din cei 45 de funcționari cu funcții publice de execuție. Deși în conformitate cu prevederile Legii nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public²⁶, autoritățile publice au obligația de a aloca cel puțin 2% din fondul anual de salarizare pentru instruire, în 2022 din 1.7% planificate au fost efectiv utilizate doar 0.025%

²⁴ Punct 40, litera a), Anexa nr.8 la HG nr. 201/2009

²⁵ Punct 5, al. 3), Anexa nr. 10 la HG nr. 10/2009

²⁶ Art. 37, al. (3), litera c), Legea nr. 158/2008

din fondul de salarizare pentru instruirea funcționarilor publici. Majoritatea instruirilor au fost realizate în cadrul Institutului de Administrație Publică a Universității de Stat din Moldova și sunt apreciate de funcționarii din cadrul APP drept fiind de o utilitate extrem de redusă. Funcționarii din cadrul APP au menționat necesitatea dobândirii cu predilecție a unor competențe asociate specializării lor profesionale, capabile să le crească eficiența și să le ușureze munca. Competențele în domeniul TIC precum lucrul în Microsoft Excel, lucrul cu macros-uri, tabele pivot, filtrări căutări etc, instruirea în vederea însușirii sistemului de informații geografice gratuite cu sursă deschisă QGIS etc, precum și instruire în domeniul analizei economico-financiare, în cel al inițierii și monitorizării proiectelor de PPP ș.a. sunt printre competențele care se vor a fi dezvoltate cu predilecție.

Multe dintre procesele de bază ale agenției rămân a fi nedescrise, iar cele descrise sunt de o calitate austeră. Cu excepția proceselor desfășurate în cadrul unei singure direcții, descrierea celorlalte procese puse la dispoziția echipei responsabile de analiza funcțională sunt realizate în formă narativă. Pentru majoritatea proceselor de bază nu sunt enumerate și explicate toate etapele și părțile implicate ceea ce face descrierea proceselor ambiguă.

Tabel nr. 2. Principalii indicatori de personal

	Funcții publice ocupate de femei %	Vechimea în funcție publică până la 2 ani	Vechimea în funcție publică 2-7 ani	Vechimea în funcție publică peste 15 ani	ponderea pensionarilor în funcție publică	Vârsta medie a funcționarilor publici	Dosare depuse pentru fiecare funcție publică scoasă la concurs	Ponderea funcționarilor publici evaluați cu calificativul foarte bine din totalul funcționarilor evaluați.
Indicator	81%	14.93%	31.34%	40.30%	13.43%	43 ani	2.72	100%

Sursa: elaborat de autori în baza statisticilor pentru anul 2022.

Deși pretinde standarde înalte de governanță corporativă de la companiile administrate, agenția activează în contextul unei guvernante extrem de austere. În raport cu companiile administrate, agenția solicită ca acestea să-și planifice activitatea cu indicatori de rezultat de tip SMART, să identifice riscurile potențiale în realizarea activităților planificate și să instituie mecanisme de adresare a acestor riscuri. APP solicită planurile de activitate ale organelor de conducere a companiilor de stat pentru a monitoriza performanța acestora și gradul de realizare a obiectivelor planificate. Totodată, nerespectând reglementările privind controlul intern managerial, APP de la reorganizare (2017) și până la zi nu dispune de un Plan de Dezvoltare Strategică (PDS), agenția nu a instituit un sistem eficient de planificare a propriei activități prin elaborarea, revizuirea și ajustarea sistematică a planului de activități, în scopul racordării obiectivelor strategice și celor operaționale la resursele disponibile, de stabilire a indicatorilor de performanță și riscurilor asociate realizării obiectivelor setate²⁷, iar pentru anul 2021, APP a aprobat planurile de activitate ale subdiviziunilor

²⁷ Ibidem, pag. 15

în lipsa unui plan anual de acțiuni al agenției²⁸. Pe fundalul unui control managerial intern auster, Planul de acțiuni al agenției pentru 2023 nu conține indicatori de monitorizarea măsurabili și specifici, iar unele secții/servicii în general nu au planificate acțiuni specifice acestora.

Guvernanța austeră a APP este confirmată și prin conformitatea doar parțială cu Standardele naționale de control intern managerial în sectorul public. După o declarare supraapreciată a nivelului de conformitatea a sistemelor de control intern managerial pentru 2021²⁹, în 2023, Declarația de răspundere managerială semnată de Directorul General al APP constată că sistemul de control managerial intern al APP este doar „parțial conform” cu Standardele naționale de control intern în sectorul public³⁰ (pe o scală diferențial semantică de patru trepte unde deplin conform și general conform sunt aprecieri pozitive, neconform și parțial conform sunt aprecieri negative). Datele Raportului consolidat privind controlul financiar public intern pentru anul 2021, arată că dintre toate organele Administrației Publice Centrale (APC), APP era entitatea cu cel mai redus indice de conformitate³¹ (conformitate cu 7 din totalul de 20 de Standarde naționale de control intern (SNCI)). Perpetuarea unui control managerial intern slab nu va asigura îmbunătățirea guvernanței în cadrul agenției.

²⁸ Idem

²⁹ „Raportul anual consolidat privind controlul financiar public intern pentru anul 2021”, Ministerul Finanțelor, Chișinău mai, 2022

³⁰ [Declarația de Răspundere Managerială a Agenției Proprietății Publice](#) din 10.03.2023

³¹ Anexa B la „Raportul anual consolidat privind controlul financiar public intern pentru anul 2021”, Ministerul Finanțelor, Chișinău mai, 2022

Analiza transpunerii cerințelor funcționale (FR) ale APP în parametri de design organizațional (DP).

Evidența, consolidarea și protecția patrimoniului public

În conformitate cu prevederile punctului 9 din HG nr. 902/2017, funcțiile de evidență, monitorizare și protecție a patrimoniului public sunt clasificate pe următoarele domenii:

- „delimitarea, consolidarea și evidența proprietății publice”³²;
- „monitorizarea eficienței și a modului de utilizare a proprietății publice”³³;
- „asigurarea drepturilor și intereselor patrimoniale ale statului”³⁴.

Evidența consolidarea și protecția patrimoniului public este asigurată de două direcții specializate și o direcție de suport. Studiul parametrilor de design organizațional denotă că realizarea evidenței și consolidării patrimoniului public este asigurată de trei direcții: „Direcția Evidență și Monitorizarea Patrimoniului Public” (DEMPP), „Direcția Administrarea Bunurilor Imobile și Relații Funciare” (DABIRF), iar protecția patrimoniului public este asigurată, cu predilecție, de „Direcția Contencios și Control al Legalității” (DCCL), care îndeplinește și funcția de suport (tab. nr 2). Conform statelor de personal, pentru evidența și consolidarea patrimoniului public, sunt alocate 23 de unități de personal. Dintre acestea, 5 u.p. reprezintă funcții publice de conducere, iar 18 - funcții publice de execuție. Sub aspect de design organizațional, evidența și consolidarea patrimoniului public este subordonată unui director adjunct specializat.

Tabel nr. 3. Funcțiile de evidență, consolidare și protecție a proprietății publice³⁵

Nr. d.o.	DEMPP (7 unități de personal)	DABIRF 9 u.p. + SRF – 7 u.p.	DCCL 10 u.p.
1.	2.h) Întocmirea proiectului de listă a bunurilor proprietate publică nepasibile de privatizare, în coordonare cu autoritățile administrației publice centrale și locale, și prezentarea acestuia spre aprobare Guvernului.	2.a) Realizarea politicii statului în domeniul delimitării proprietății publice prin organizarea activității legate de delimitarea bunurilor proprietate publică după apartenență și domenii.	7.a) Apărarea intereselor statului conform domeniilor de activitate.
2.	2.i) Ținerea Registrului patrimoniului public în modul stabilit de Guvern	2.b) Asigurarea procesului de delimitare a proprietății publice de stat din administrarea/gestiunea sa, inclusiv inventarierea acesteia.	7.b) Înaintarea, în interesul statului, în instanțele de judecată, a acțiunilor privind rezoluțiunea contractelor și contestarea acțiunilor nelegitime din domeniile de activitate.
3.	2.j) Eliberarea extraselor din RPP.	2.c) Asigurarea, prin intermediul întreprinderilor de stat și al celor private care dispun de ingineri	7.c) Participarea la examinarea în instanțele de judecată a litigiilor ce țin de

³² punct. 9 al nr. 2), anexa nr. 1 HG nr 902/2017

³³ Ibidem al. nr. 3)

³⁴ Ibidem al. nr 7)

³⁵ Cifrele și literele din tabel corespund alineatelor și literelor de la punctul 9, Anexa nr.1 la HG nr. 902/2017

		cadastrali certificați, a executării lucrărilor de delimitare a terenurilor proprietate publică a statului și a unităților administrativ-teritoriale, în baza Programului de stat pentru delimitarea bunurilor imobile, inclusiv a terenurilor proprietate publică, aprobat de Guvern.	apărarea drepturilor patrimoniale ale statului.
4.	2. k) Asigurarea evidenței proprietății publice, inclusiv în societățile comerciale cu capital integral sau majoritar public, și generalizarea informațiilor respective, prezentate de autoritățile administrației publice centrale și autoritățile administrației publice locale, precum și de întreprinderile de stat și societățile comerciale administrate.	2.d) Instituirea și convocarea Comisiei de delimitare pentru executarea lucrărilor în mod masiv și selectiv, precum și participarea în comisiile de delimitare.	
5.	2.l) Asigurarea transmiterii proprietății publice de stat în/din gestiunea societăților comerciale.	2.e) Asigurarea întocmirii listelor de bunuri imobile proprietate publică a statului din administrarea/gestiunea sa, coordonarea acestora cu autoritățile executive ale administrației publice locale din unitățile administrativ-teritoriale pe al căror teritoriu sunt amplasate și prezentarea acestora spre aprobare Guvernului.	
6.	2.n) Perfectarea și prezentarea către Guvern și Ministerul Finanțelor a balanței anuale a patrimoniului public.	2.f)Asigurarea întocmirii listelor de bunuri imobile proprietate publică de stat propuse spre a fi trecute în domeniul public sau în cel privat al statului și prezentarea acestora spre aprobarea Guvernului.	
7.	2.o) Emiterea actelor ce confirmă includerea fondurilor fixe în capitalul social al întreprinderilor create în procesul privatizării.	2.g)Asigurarea înregistrării bunurilor proprietate publică a statului, inclusiv prin intermediul instituțiilor publice din subordine și al întreprinderilor de stat în care exercită funcția de fondator.	
8.	2.m) Prezentarea propunerilor pentru elaborarea cadrului bugetar pe termen mediu, elaborarea propunerilor de buget în domeniul delimitării, consolidării, evidenței și protecției proprietății publice.		
9.	3.a) Monitorizarea utilizării proprietății publice aflate în gestiunea/proprietatea întreprinderilor de stat/societăților comerciale cu capital public-privat și în gestiunea instituțiilor publice.		

10.	3.b) Elaborarea regulamentelor și instrucțiunilor interne de monitorizare a proprietății publice.		
11.	3.c) Elaborarea criteriilor și indicatorilor de evaluare a utilizării proprietăți publice în funcție de destinația bunului proprietate publică, categoria gestionarului și de domeniul de activitate al acestuia.		
12.	3.d) Dezvoltarea și întreținerea bazelor de date integrate de evidență a patrimoniului public, a performanțelor și a proceselor de utilizare și valorificare.		
13.	3.e) Dezvoltarea și întreținerea sistemului informațional integrat de supraveghere a indicatorilor financiar-economici și operaționali ai entităților economice, cu cota de stat, administrate de Agenție.		

Sursa: elaborat de autori în baza prevederilor HG nr. 902/2017

Analiza parametrilor de design organizațional ai direcției DEMPP

Sinopsis

DEMPP este singura direcție din cadrul APP care are toate funcțiile acoperite cu personal (7 unități de personal). Spre deosebire de alte direcții, DEMPP pare să fie o direcție relativ stabilă. Angajații din cadrul direcției consideră că misiunea acesteia constă în susținerea activităților întregii instituții. La modul efectiv, aproximativ 70% din resursele direcției sunt antrenate în ținerea în formă fizică și electronică a Registrului Patrimoniului Public (RPP). Concentrarea informației referitoare la patrimoniul public în cadrul direcției determină o asimetrie gravitațională organizațională și face ca DEMPP să fie implicată și adesea să preia conducerea numeroaselor procese care fac obiectul activității altor direcții specializate din cadrul APP (ex: procesul de transmitere a bunurilor proprietate publică, reorganizarea companiilor de stat etc). DEMPP are dependențe critice de direcțiile care furnizează informații în RPP, printre acestea se numără DACMR, DPPPI, DPP, DABIRF. Pentru a contracara lipsa de inputuri informaționale din partea subdiviziunilor interne, DEMPP apelează la sursele externe de informații (ex: de la entitățile administrate, serviciul situațiilor financiare de pe lângă Biroul Național de Statistică, Agenția Relații Funciare și Cadastru etc). Toate direcțiile specializate au nevoie de informațiile centralizate și generalizate de DEMPP. În contextul unui proces viciat de transmitere a întreprinderilor de stat în administrarea APP și a bunurilor de la o autoritate publică către alta, Registrul Patrimoniului Public rămâne a fi unul incomplet.

Ținerea în formă fizică și electronică a Registrului Patrimoniului Public este funcția pentru care sunt alocate cele mai multe resurse ale Direcției de Evidență și Monitorizare a Patrimoniului Public (DEMPP). Analiza fișelor de post ale angajaților din cadrul Direcției de Evidență și Monitorizare a Patrimoniului Public (Anexa nr. 3) relevă că aproximativ 51% din efortul cumulat al angajaților din cadrul direcției este îndreptat spre realizarea funcției 2. i) „ținerea în formă fizică și electronică a Registrului patrimoniului public”, iar aproximativ 6% din efortul angajaților din cadrul direcției este

orientat spre perfectarea și prezentarea Ministerului Finanțelor a Balanței patrimoniului public (2. n)).

Angajații din cadrul Direcției de Evidență și Monitorizare a Patrimoniului Public nu sunt specializați pe subregistre, ci pe autorități. Consultanții superiori și cei principali au suprapuneri în ceea ce privește ținerea subregistrelor din cadrul RPP. Astfel, ținerea manuală și electronică a subregistrului nr. 7 este pusă în sarcina consultanților principali 2 și 3 și în sarcina consultanților superiori 1 și 2. La fel, perfectarea balanței anuale a patrimoniului public, se regăsește în sarcina a 4 din cele 5 funcții publice de execuție din cadrul direcției, și asta în contextul în care, balanța patrimoniului public ar putea fi generată automat dacă ținerea RPP ar fi fost efectuată doar în format electronic. La modul efectiv, introducerea înscririlor în Registrul Patrimoniului Public ocupă aproximativ 70% din resursele direcției. Sub aspect practic, funcționarii responsabili compară informația din dările de seamă ale autorităților raportoare în RPP cu înscririle existente, efectuate în perioada precedentă. În cazurile în care există variații între informația existentă în RPP și informația raportată, se fac verificări și precizări cu instituțiile raportoare. Pentru subregistrele care sunt ținute în paralel de mai mulți funcționari, se încearcă specializarea pe instituțiile raportoare. Cu toate acestea, nu este posibil lucrul simultan al mai multor funcționari, în cărțile aceluiași subregistru.

Registrul Patrimoniului Public este incomplet inclusiv din cauza procesului viciat de transmitere a companiilor de stat în administrarea APP. La aprobarea HG nr. 902/2017, la punctul 4, se punea în sarcina ministerelor și altor autorități ale administrației publice centrale inclusiv celor din subordine, să transmită către APP, în termen de 6 luni, întreprinderile de stat în care exercitau funcția de fondator. În marea majoritate a cazurilor, întreprinderile de stat au fost transmise în administrarea APP fără acte de predare-primire în care să fie menționată lista bunurilor care au fost incluse în capitalul social al întreprinderilor de stat. Cu regret, reconstituirea acestor liste nu reprezintă o prioritate a direcției. În contextul reorganizărilor multiple ale ministerelor care până în 2017 au fost fondatori ai companiilor transmise în administrare către APP, devine tot mai dificilă soluționarea solicitărilor de prezentare a informațiilor referitoare la lista bunurilor incluse în capitalul social al întreprinderilor de stat. De cealaltă parte, procesul de reconstituire a acestor liste este unul consumator de timp, care ar presupune eventual organizarea comisiilor specializate de inventariere cu participarea specialiștilor din direcție. Tot din cauza procesului viciat de transmitere a întreprinderilor de stat în administrarea APP este tergiversat și procesul de reorganizare a întreprinderilor de stat în alte forme organizatorico-juridice, dar și aprobarea statutelor de model nou. În conformitate cu prevederile Legii nr. 246/2017, statutul de model nou al întreprinderii de stat trebuie să conțină componența bunurilor depuse în capitalul social și lista bunurilor transmise cu drept de administrare, planul geometric și cadastral și suprafața terenului aflat în folosința întreprinderii de stat³⁶.

Asigurarea controlului intern asupra modului de ținere a Registrului patrimoniului public de către șeful adjunct al direcției poate genera un conflict de interese între funcția de control și rolul de subordonat al șefului de direcție responsabil de organizarea procesului de ținere a RPP. În

³⁶ Art. 2 al (4) literele f), g), h) Legea nr 246/2017

conformitate cu fișele de post ale angajaților din cadrul direcției DEMPP, sarcina de control intern asupra modului de ținere a Registrului Patrimoniului Public este asigurată de către șeful adjunct al direcției, al cărui conducător direct este responsabil de organizarea procesului de ținere în formă manuală și electronică a RPP. În situația în care funcționarul responsabil de controlul modului de ținere a RPP ar identifica niște neconformități, notificarea acestora către superiorul nemijlocit, responsabil de organizarea modului de ținere a Registrului, poate fi greu de realizat. Mai mult, în cazul absenței șefului de direcție, interimatul funcției de șef este asigurată de adjunct, ceea ce presupune că în sarcina unei și aceleiași persoane îi este pusă organizarea modului de ținere a RPP (rezultată din asigurarea interimatului funcției de șef al direcției) și funcția de control al modului de ținere a acestuia.

Controlul extern al modului de ținere a Registrului Patrimoniului Public nu se efectuează. Deși în conformitate cu prevederile HG nr. 675/2008 este prevăzută efectuarea controlului extern al modului de ținere a Registrului Patrimoniului Public de cel puțin o dată pe an, acest lucru nu se întâmplă. Ceea ce cumulat cu carențele asociate modului de organizare a controlului intern asupra ținerii RPP, generează riscuri majore,

În sarcina angajaților din cadrul direcție este pusă întreținerea unui sistem informațional care încă nu este elaborat. Chiar dacă „sistemul informațional integrat pentru monitorizarea indicatorilor financiar-economici și operaționali ai entităților economice cu cotă de stat administrate de APP” nu este încă dezvoltat, în conformitate cu fișa de post a consultantului superior (2), 20% din timpul acestuia este alocat pentru întreținerea acestui sistem. Reglementarea întreținerii unui astfel de sistem de către DEMPP se suprapune peste competențele altor unități funcționale.

DEMPP joacă, mai curând, rolul de centralizator al informației privind evidența și monitorizarea patrimoniului public cu risc de creare a unei asimetrii a gravitației organizaționale. Evidența propriu-zisă și monitorizarea patrimoniului public se realizează în cadrul direcțiilor specializate sau în cadrul companiilor de stat, care la solicitarea DEMPP raportează situația lor patrimonială și eventualele modificări. În procesul de ținere a RPP, direcția realizează confruntarea manuală a datelor primare prezentate de furnizorii de informații în RPP, cu alte registre (ex: Banca Centrală a Cadastrului Bunurilor Imobile al ASP). După efectuarea înscrierilor în RPPP informația se centralizează și sistematizează, iar ulterior aceasta este utilizată pentru generarea raportărilor adaptate. Astfel, DEMPP intermediază accesul la informațiile din registru, ceea ce poate crea o eventuală asimetrie a gravitației organizaționale. În consecință, în raport cu celelalte direcții și alte părți interesate, DEMPP este centralizator de informații primare și intermediar în procesul de generare și furnizare a rapoartelor/informațiilor personalizate. Deși relația dintre DEMPP și celelalte unități funcționale interesate nu este descrisă în regulamentul direcției, din descrierea proceselor operaționale de ținere a RPP, dar și din sarcinile descrise în fișa posturilor, rezultă rolul centralizator pe care-l joacă direcția în activitatea agenției. În raport cu alte autorități publice centrale și locale, dar și în raport cu companiile de stat în care APP are rolul de fondator, DEMPP furnizează asistență pentru completarea corectă a dărilor de seamă privind patrimoniul public din administrare.

Asimetria gravitației organizaționale a DEMPP determină delegarea către direcție a numeroaselor sarcini care sunt de competența altor unități specializate din cadrul APP, iar realizarea acestora concurează cu funcțiile de bază ale direcției. Numeroase sarcini asociate reorganizării întreprinderilor de stat, transmiterii bunurilor de la o entitate subordonată către alta sau de la o autoritate a administrației publice centrale către APP, retragerea bunurilor din gestiunea economică a companiilor de stat, eliberarea autorizațiilor de demolare, eliberarea acordurilor de montare a panourilor fotovoltaice, depunerea cererii pentru eliberarea autorizațiilor de construire sau demolare, elaborarea hotărârilor de guvern pentru alocarea banilor și cesiunea creanțelor, hotărârilor pentru reorganizarea/lichidarea companiilor de stat, elaborarea proiectelor de hotărâri pentru modificarea anexelor la HG nr. 351/2005 etc, sunt doar o mică parte din sarcinile efectuate de direcție, și care nu fac obiectul direct de activitate al DEMPP concurând cu alte sarcini de bază ale acesteia. Asimetria gravitației organizaționale a APP către DEMPP este demonstrată și prin faptul că la plecarea în concediu a Directorului General al APP (perioada 05.06 - 28.06.2023), interimatul funcției de director a fost asigurat de către șeful direcției DEMPP³⁷. Chiar și după numirea pe 14 iunie a unui director general adjunct, interimatul funcției de director general a continuat să fie asigurat de șeful direcției DEMPP până la numirea noului director general.

Analiza parametrilor de design organizațional a Direcției Administrarea Bunurilor Imobile și Relații Funciare DABIRF

Sinopsis

În conformitate cu statele de personal, DABIRF îi sunt alocate 16 unități de personal, dintre care, 9 nemijlocit în cadrul direcției, iar alte 7 funcții în cadrul Serviciului de Relații Funciare (SRF). La data de 20 iunie 2023, din cei 16 angajați, conform statului de personal, activau doar 9 (56%). Pe parcursul anului 2022, direcția a schimbat 2 șefi, iar la momentul organizării interviului, interimatul funcției de șef al direcției era asigurat de către șeful adjunct. Funcționarii din cadrul DABIRF consideră că misiunea direcției constă în asigurarea integrității patrimoniului statului (terenuri), consolidarea și valorificarea acestuia. În cadrul interviului s-a menționat că direcția alocă cele mai multe resurse pentru activitățile asociate delimitării patrimoniului public (Programul de stat pentru delimitare bunurilor imobile și delimitarea selectivă a bunurilor imobile proprietate publică a statului), formularea răspunsurilor la numeroasele petiții și elaborarea/avizarea proiectelor de acte normative (în mod special HG nr. 161/2019), precum și valorificarea terenurilor proprietate publică a statului. Activitatea direcției depinde de intrările informaționale parvenite de la autoritățile publice, instituțiile statului și entitățile administrate, principalii furnizori interni de intrări informaționale sunt DEMPP și DCCL. Principalii beneficiari ai produselor direcției sunt DEMPP, DPP și DPPPI. În realizarea sarcinilor sale SRF din cadrul DABIRF nu efectuează calculele penalităților pentru neplata contravalorii contractelor de locațiune și nici nu trimite scrisori către agenții economici rău-platnici. Pentru realizarea acestor activități, DABIRF este în dependență funcțională față de DPP. Inginerii cadastrali sunt funcționarii critici din cadrul direcției, salarizarea necompetitivă a acestora face ca direcția să ducă lipsă de astfel de specialiști.

³⁷ Ordin nr. 113-c din 31.05.2023

Cumularea de către Direcția de Administrare a Bunurilor Imobile și Relații Funciare (DABIRF) a rolului de evidență și a celui de administrare/valorificare a bunurilor imobile duce la o defocusare a acesteia. DABIRF îndeplinește un dublu rol cel de evidență/consolidare a patrimoniului public și cel de valorificare a bunurilor imobile proprietate publică a statului. Pe de-o parte, prin procesul de delimitare și ținere a registrelor terenurilor proprietate publică, direcția are rolul de a contribui la consolidarea și evidența patrimoniului public. De cealaltă parte, direcția este responsabilă și de administrarea și valorificarea terenurilor și bunurilor proprietate publică, funcție intermediată de Secția de Relații Funciare (SRF). În aceste circumstanțe, îmbinarea funcțiilor de consolidare a patrimoniului public și a celei de valorificare a acestuia - defocusează direcția diluând și specializarea directorului general adjunct responsabil de evidență, monitorizarea și protecția patrimoniului public, acesta fiind prins între două grupe de funcții concurente, atât sub aspectul obiectivelor, cât și din punct de vedere al resurselor alocate.

Modul de organizare al DABIRF nu contribuie la realizarea principiului independenței în contextul teoriei de Design Axiomatic³⁸. Deși sub aspect funcțional, evidența, consolidarea și protecția bunurilor imobile este distinctă de funcția de valorificare a patrimoniului public, parametri de design organizațional nu reflectă neapărat acest lucru. În pofida faptului că denumirea direcției sugerează faptul că aceasta se ocupă cu administrarea (valorificarea) bunurilor imobile, analiza fișelor de post denotă că cele mai multe activități desfășurate de cei 9 angajați ai direcției sunt asociate procesului de delimitare masivă și selectivă și ținerea registrelor terenurilor proprietate publică. Valorificarea bunurilor imobile este, concentrată cu predilecție în cadrul Secției Relații Funciare (SRF), pentru care, conform statelor de personal, sunt alocați 7 angajați. Chiar dacă s-a intenționat concentrarea funcției de administrare în cadrul SRF, aceasta rămâne parțial realizată și de către angajații din cadrul direcției. Asigurarea de către DABIRF a evidenței terenurilor, suplimentar activității de delimitare și a funcției de administrare și valorificare a bunurilor imobile proprietate publică a statului, încalcă „axioma independenței” în contextul teoriei design-ului axiomatic. Cuplarea în designul organizațional a mai multor structuri abilitate de realizarea aceleiași funcții necesită a fi decuplată pentru asigurarea realizării axiomei independenței funcționale. De cealaltă parte, atunci când o direcție asigură realizarea mai multor funcții distincte, aceasta duce la parametri de design în care activitățile direcției devin concurente, generând un efect de defocusare.

Participarea în cadrul comisiilor de transmitere/preluare a terenurilor este o activitate care poate exercita presiune excesivă pe resursa limitată a direcției. O potențială provocare majoră pentru direcție o constituie activitatea de participarea în cadrul comisiilor de transmitere/preluare a terenurilor și bunurilor imobile transmise în/din administrarea APP. Pentru fiecare contract de locațiune, comodat, arendă, suprafață nou sau reziliat/încetat, este necesară constituirea și asigurarea participării în cadrul comisiei de transmitere/preluare a terenurilor. Ținând cont de faptul că participarea în aceste comisii implică și ieșiri la fața locului, capacitatea Secției Relații Funciare, în cadrul căreia din 7 unități de personal activează doar șeful secției și consultantul principal, este insuficientă pentru asigurarea valorificării, în timp util, a terenurilor proprietate publică a statului, cu

³⁸ Nam P., Suh. „Axiomatic Design Theory for Systems”, Springer-Verlag London Limited 1998

potențiale consecințe semnificative pentru bugetul de stat. Insuficiența personalului calificat în cadrul direcției este menționată și în topul listei riscurilor interne identificate în Planul de activitate al APP pentru anul 2023.

Partajarea funcției de evidență și monitorizare a patrimoniului public între DABIRF și DEMPP a dus la ținerea de către DABIRF a șapte registre distincte de subregistru nr. 7 din RPP. Subregistru nr. 7 al bunurilor imobile proprietate publică a statului nu este unul suficient de informativ și bine organizat pentru evidența terenurilor proprietate publică, astfel, DABIRF ține în cadrul direcției șapte registre distincte utilizate în acest scop. Chiar dacă evidența bunurilor imobile este realizată de către DEMPP prin intermediul subregistru nr.7 al RPP, în cadrul acestuia terenurile, clădirile și încăperile auxiliare sunt toate ținute la un loc. Informația cu referire la evidența bunurilor imobile este combinată cu cea referitoare la modul de valorificare a acestora. În cadrul subregistru nr.7, atât pentru terenuri cât și pentru clădiri, unitatea de măsură utilizată este metrul pătrat. Ținerea evidenței distincte a terenurilor de alte imobile proprietate publică este justificată și dată fiind destinația terenurilor, importanța strategică a acestora, domeniul din care acestea fac parte (terenuri din domeniul public sau din domeniul privat al statului), dar și modul și temeiul valorificării acestuia etc, informații care nu se conțin în subregistru nr. 7. În aceste circumstanțe, DABIRF realizează evidența terenurilor proprietate publică de stat prin ținerea: i) Registrului de evidență a terenurilor agricole proprietate publică de stat incluse în anexă la Legea nr. 668/1995; ii) Registrului terenurilor proprietate publică a statului din domeniul public, incluse în anexa nr 2 la HG nr. 161/2019; iii) Registrul de evidență a terenurilor fondurilor apelor; iv) Registrul de evidență a contractelor terenurilor proprietate publică a statului din domeniul public (terenuri agricole și terenuri pentru construcții din gestiunea ministerului agriculturii și ministerului mediului); v) Registrul de evidență a contractelor de arendă/locățiune/superficie/comodat, incluse în anexa nr. 1 HG nr. 161/2019; vi) Registrul de evidență a contractelor de arendă/locățiune/superficie/comodat, incluse în anexa nr. 2 HG nr. 161/2019; vii) Registrele dosarelor de delimitare selectivă a bunurilor imobile proprietate de stat.

Circa 40% din activitățile planificate de direcție pentru 2023 țin de modificarea cadrului normativ.

În conformitate cu planul de activitate al agenției pentru 2023, aproximativ 2/5 din activitățile planificate a fi realizate de direcție țin de elaborarea proiectelor de acte normative, 1/3 reprezintă activități de administrare și valorificare a proprietății publice, iar restul activităților planificate a fi realizate pe parcursul anului 2023 țin de implementarea Programului de stat de delimitare a bunurilor imobile. Este de menționat, că 6 din cele 8 acțiuni legate de elaborarea/modificarea cadrului normativ, puse în sarcina DABIRF pentru a fi realizate în 2023, s-au regăsit și în planul de activitate al APP pentru 2022, cu toate acestea, necesită a fi precizat că în urma procesului de delimitare se actualizează anexele la HG nr. 161/2019 sau HG nr. 351/2005.

Riscuri interne asociate modului de organizare a evidenței și monitorizării patrimoniului public.

- Ținerea manuală a Registrului patrimoniului public.
- Dublarea evidenței și monitorizării bunurilor imobile în afara RPP, în mod special evidența terenurilor proprietate publică.

- Ținerea manuală a evidenței contractelor de arendă, locațiune, comodat, suprafață a terenurilor proprietate publică.
- Defocusarea DABIRF prin punerea în sarcina acestuia a valorificării terenurilor proprietate publică a statului în contextul în care direcția face față Programului de delimitare masivă.
- Lipsa personalului calificat în cadrul direcției DABIRF.
- Schimbările frecvente de leadership în cadrul DABIRF.

Riscuri externe

- Neconstatarea prejudiciilor aduse terenurilor statului date în locațiune, arendă, suprafață, comodat.
- Tergiversarea procesului de digitalizare a evidenței și monitorizării patrimoniului public.
- Tergiversarea implementării Programului de stat pentru delimitarea bunurilor imobile poate perpetua imposibilitatea asigurării unei evidențe adecvate a patrimoniului public, cu riscuri patrimoniale majore.
- Înscrisurile în RBI fără acordul fondatorului și instituirea suprafeței legale.
- Aplicarea interdicțiilor de către ASP pentru terenurile proprietate publică a statului inclusiv din domeniul public (indicarea la rubrica interdicții a mențiunii insolvențe).
- Schimbările frecvente ale conducerii APP.
- Amalgamarea voluntară sau cea normativă (începând cu 2026) poate periclita procesul de delimitare masivă.

Administrarea patrimoniului public.

În conformitate cu prevederile HG nr. 902/2017, administrarea patrimoniului public se realizează prin:

- „administrare corporativă a întreprinderilor de stat și a societăților comerciale cu capital public”³⁹.

Administrarea corporativă a companiilor de stat este una partajată între direcțiile DACMR și DPAE.

Administrare Corporativă este realizată prin intermediul a două unități funcționale: Direcția Administrare Corporativă Metodologii și Reglementări (DACMR) cu 18 u.p. și Direcția de Planificare, Analiză și Evaluare (DPAE) cu 6 u.p. Din cele 24 de funcții alocate pentru administrarea corporativă, 6 sunt funcții publice de conducere, iar 18 sunt funcții publice de execuție. Administrarea corporativă este subordonată funcțional unui director general adjunct specializat.

Tabel nr. 4. Funcțiile de administrare corporativă a patrimoniului public⁴⁰

Nr. d.o.	DACMR și secțiile subordonate – 18 u.p.	DPAE – 6 u.p.
1.	5.a) Exercițarea drepturilor ce decurg din calitatea de fondator al întreprinderilor de stat. (inclusiv desemnarea reprezentantului debitorului în procese de insolvabilitate și lichidare pct II.6.4)).	5.r) Prezentarea propunerilor pentru elaborarea cadrului bugetar pe termen mediu, elaborarea propunerilor de buget în domeniile administrării corporative a întreprinderilor de stat și a societăților comerciale cu capital integral sau majoritar public.
2.	5.b) Exercițarea funcțiilor de deținător de acțiuni (părți sociale) în societățile comerciale cu capital integral sau parțial de stat.	5.t) Efectuarea anuală a analizei economico-financiare a activității întreprinderilor de stat și a societăților comerciale în care cota de participare a statului este mai mare de 30 la sută din capitalul social, evaluarea atingerii indicatorilor de performanță și publicarea pe pagina oficială a Agenției.
3.	5.c) Asigurarea, în temeiul unei hotărâri de Guvern, a fondării, restructurării, reorganizării sau a lichidării întreprinderilor de stat, a societăților comerciale cu cota statului în capitalul social.	5.v) Exercițarea controlului asupra corectitudinii calculării și transferării la timp a dividendelor (a unei părți din profitul net), provenite din acțiuni (părți sociale) ale statului, și defalcărilor în bugetul de stat a unei părți din profitul net al întreprinderilor de stat, în conformitate cu deciziile adoptate.
4.	5.d) Asigurarea integrității și folosirii eficiente a patrimoniului public din gestiunea/proprietatea întreprinderilor de stat, a societăților comerciale cu cota statului în capitalul social.	5.w) 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 întreprinderilor de stat.
5.	5.e) Asigurarea asistenței metodologice și informaționale la elaborarea și implementarea planurilor de dezvoltare a întreprinderilor de stat și a societăților comerciale cu cota statului în capitalul social, precum și valorificarea patrimoniului public (înstrăinarea, gajarea,	

³⁹ punct. 9 al nr. 5), anexa 1 HG nr. 902/2017

⁴⁰ Cifrele și literele funcțiilor din tabel corespund enumerării acestora în punctul 9, HG 902/2017

	casarea, transmiterea în locațiune sau comodat) al persoanelor juridice enumerate.	
6.	5.f) Asigurarea asistenței metodologice și informaționale pentru sporirea atractivității investiționale a entităților antrenate în procesul de deetatzare.	
7.	5.h) Asigurarea înregistrării bunurilor proprietate publică a statului, inclusiv prin intermediul instituțiilor publice din subordine și al întreprinderilor de stat în care exercită funcția de fondator.	
8.	5.i) Selectarea, numirea și supravegherea activității, în modul stabilit de Guvern, a președintelui și membrilor consiliului de administrație al întreprinderilor de stat și a reprezentantului statului în cadrul societăților comerciale cu cota statului în capitalul social.	
9.	5.j) Selectarea, în modul stabilit de Guvern, și promovarea candidaturilor președintelui și ale membrilor consiliului și comisiei de cenzori în cadrul adunărilor generale/asociațiilor ale/ai societăților comerciale cu cota statului în capitalul social.	
10.	5.k) Transmiterea către administratorul întreprinderilor de stat a bunurilor conexe desfășurării activității de întreprinzător, în baza contractului încheiat între părți.	
11.	5.l) Numirea și eliberarea din funcție a administratorilor întreprinderilor de stat la propunerea consiliilor de administrație ale întreprinderilor de stat.	
12.	5.m) Selectarea, prin concurs, de consiliul societății și promovarea în cadrul adunării generale a acționarilor/adunării asociațiilor/consiliului societății a candidaturii conducătorului societății comerciale cu cota statului în capitalul social.	
13.	5.n) Ținerea evidenței contractelor individuale de muncă încheiate cu conducătorii companiilor de stat.	
14.	5.o) Coordonarea înstrăinării, gajării, casării, dării în locațiune sau comodat a activelor întreprinderilor de stat și ale societăților comerciale cu cota statului în capitalul social.	
15.	5.p) Ținerea evidenței contractelor de locațiune/arendă, comodat, concesiune și administrare fiduciară a bunurilor întreprinderilor de stat și a societăților comerciale cu capital integral sau majoritar de stat.	
16.	5.q) Asigurarea evaluării patrimoniului public, în scopul determinării cotei statului, în cazul fondării societăților comerciale.	
17.	5.u) Ținerea evidenței informației privind delegarea funcțiilor de reprezentare a statului în consiliile și comisiile de cenzori ale societăților comerciale cu cota statului în capitalul social și	

	în consiliile de administrație și comisiile de cenzori ale întreprinderilor de stat.	
--	--	--

Sursa: elaborat de autori în baza prevederilor HG 902/2017

Suplimentar acestor funcții de administrare a patrimoniului public, Strategia de proprietate a statului HG nr. 911/2022 prevede realizarea unor sarcini (tab. nr. 1) care nu sunt acoperite de funcțiile existente.

Analiza parametrilor de design organizațional ai Direcției de Administrare Corporativă Metodologii și Reglementări (DACMR)

Sinopsis

DACMR are în structura sa 2 subunități funcționale: Secția Metodologii și Reglementări (SMR) și Secția Valorificarea Bunurilor Entităților de Stat (SVBES). Doar 60% din cele 18 funcții publice din cadrul direcției sunt completate, iar din cele 5 unități de personal angajate în cadrul secției de Metodologii și Reglementări, la momentul desfășurării interviului activa doar șeful secției. Pe parcursul anului 2022 direcția a schimbat doi șefi, iar la momentul desfășurării interviului interimatul funcției de șef al direcției era asigurat de șeful adjunct. În conformitate cu informațiile furnizate de reprezentanții DMI, aproximativ 26% din volumul total de sarcini efectuate în cadrul agenției revin DACMR. Funcționarii din cadrul direcției consideră că misiunea acesteia este de a administra companiile de stat, cu toate acestea, aproximativ 50% din resursele direcției sunt efectiv alocate pentru formularea răspunsurilor la demersuri, 30% perfectarea ordinelor pentru indicațiile către reprezentanții statului pentru a fi aprobate în cadrul AGA, aproximativ 20% pentru valorificarea bunurilor imobile și transmiterea patrimoniului companiilor de stat la schimbarea organului executiv. Principalii furnizori de intrări informaționale pentru direcție sunt: foștii fondatori ai întreprinderilor de stat, organele de conducere ale companiilor de stat, alte autorități ale administrației publice centrale, alte instituții publice. DACMR are dependențe critice de DEMPP (pentru date din subregistrele entităților de stat) și în raport cu DPAE pentru analiza economico-financiară a activității companiilor de stat.

Parametrii de design organizațional indică asupra intenției de specializare a angajaților direcției pe trei mari grupe de activități: nominalizarea și monitorizarea activității organelor de conducere a companiilor de stat; elaborarea reglementărilor corporative pentru companiile de stat și organele de conducere ale acestor; și valorificarea activelor neutilizate ale companiilor de stat. Pentru realizarea funcțiilor sale, cea mai numeroasă direcție din cadrul APP, face uz de 18 unități de personal, 7 u.p. activează nemijlocit în cadrul DACMR, 5 u.p. sunt alocate Secției de Metodologii și Reglementări (SMR) și 6 u.p. Secției de Valorificare a Bunurilor Entităților de Stat (SVBES). La momentul desfășurării interviului⁴¹, în cadrul direcției activau doar 11 funcționari, cea mai afectată fiind Secția de metodologii și reglementări, în cadrul căreia, activa doar șeful secției. DACMR este specializată în numirea și demiterea organelor de conducere a companiilor de stat, ținerea Registrului de evidență a membrilor organelor de conducere a companiilor de stat (membri ai consiliilor, comisiilor de cenzori, reprezentanții statului), și participarea la procesele de insolabilitate, lichidare, reorganizare a companiilor de stat, inclusiv reprezentarea în instanțele de judecată. Secția

⁴¹ 27.06.2023

Metodologii și Reglementări (SMR), cu 5 u.p., este specializată pe stabilirea implementarea și monitorizarea indicatorilor de performanță, elaborarea actelor normative interne (regulamente, ordine, instrucțiuni etc), iar Serviciul de Valorificare a Bunurilor Entităților de Stat (SVBES), cu 6 u.p., este specializată în controlul înstrăinării, locațiunii, administrării fiduciare, gajării sau casării activelor companiilor de stat.

Deși misiunea direcției rezidă în administrarea companiilor de stat prin intermediul organelor de conducere ale acestora, direcția este copleșită de activități conexe administrării corporative. La modul efectiv, aproximativ 50% din resursa direcției este utilizată pentru formularea răspunsurilor la demersuri și elaborarea proiectelor de hotărâri de guvern, alte 30% din resursa direcție este alocată pentru indicațiile pentru AGA și emiterea ordinelor de includere în componența organelor de conducere a companiilor de stat, restul resursei direcției (20%) este efectiv alocată pentru valorificarea bunurilor companiilor de stat (casări, comercializarea/locațiunea activelor neutilizate, etc). Rezultatele interviului angajaților din cadrul direcției sugerează că majoritatea covârșitoare a resurselor direcției sunt alocate pentru activități accesorii administrării companiilor de stat și nu activităților de bază. Autorizarea de către DACMR a deplasărilor directorilor, casării bunurilor uzate, autorizarea dării în locațiune a acestora reprezintă activități de micromanagement ce se suprapun peste activitatea operațională a companiilor de stat. Într-un astfel de statu quo devine foarte dificilă responsabilizarea organelor de conducere a companiilor de stat.

În contextul unei monitorizări austere a activității organelor de conducere, administrarea corporativă este una quasi inexistentă. În direcție nu există o evidență a rapoartelor organelor de conducere a companiilor de stat, a proceselor verbale (cu anexe) ale organelor de conducere, a subiectelor discutate și deciziilor aprobate. Raportările organelor de conducere nu sunt standardizate, iar o analiză calitativă a acestora nu se face. La fel, nu există un ghid pentru membrii consiliilor care să explice responsabilitățile acestora, inclusiv lista documentelor pe care aceștia trebuie să le examineze și să le aprobe, să le solicite de la celelalte organe de conducere etc. Direcția nu face o evaluare a performanței membrilor consiliilor, comisiilor de cenzori sau comitetelor de audit.

Administrarea companiilor de stat prin intermediul consiliilor se reduce la nominalizarea și ținerea evidenței membrilor acestora. În raport cu organele de conducere ale companiilor de stat, APP nu ținește decât selectarea, nominalizarea și ținerea registrului de evidență a membrilor consiliilor, comisiilor de cenzori și reprezentanților statului⁴². Astfel, structura organizatorică existentă a DACMR nu recunoaște rolul cheie pe care-l joacă consiliul în procesul de administrare a companiilor de stat. Deși prioritizată de Strategia de proprietate a statului, monitorizarea activității consiliilor, comisiilor de cenzori, comitetelor de audit, precum și evaluarea performanței membrilor acestor structuri nu reprezintă una din specializările direcției. Lipsa unei focusări pe monitorizarea și evaluarea organelor de conducere a companiilor de stat, plafonează dramatic potențialul direcției de administrare corporativă a companiilor de stat.

⁴² Punct 9. al.5), literele m) și u) HG 902/2017

Obligația de selectare prin concurs a membrilor independenți ai consiliilor și comisiilor de cenzori va exercita presiune suplimentară pe resursele administrative ale DACMR. Designul organizațional actual al DACMR nu prevede sarcina de selectare prin concurs a membrilor consiliului companiilor de stat introdusă prin aprobarea de către guvern, în data de 12 aprilie 2023, a Regulamentelor de selectare și numire a membrilor consiliilor companiilor de stat și a comisiilor de cenzori și comitetelor de audit în cadrul companiilor de stat.⁴³

Chiar dacă este prevăzută de lege⁴⁴, reorganizarea întreprinderilor de stat în alte forme juridice este o funcție marginală a DACMR pentru care sunt alocate doar 2% din resursele direcției. Proiectul de lege cu privire la întreprinderile de stat prevedea obligația guvernului de a asigura, în termen de 24 de luni, reorganizarea întreprinderilor de stat în alte forme organizatorico-juridice. În varianta finală a legii, a rămas doar obligația de a iniția procedura de reorganizare a întreprinderilor de stat în termen de 24 de luni de la aprobare. Astfel, chiar și la aproape 6 ani de la aprobarea Legii nr. 246/2017, APP continuă să gestioneze 122 de întreprinderi de stat⁴⁵, în contradicție cu bunele practici de guvernare a companiilor de stat, care prevăd că acestea trebuie să activeze în limitele aceluiași cadru de reglementare ca și agenții economici privați. În conformitate cu fișele de post ale angajaților din cadrul DACMR, de restructurarea, reorganizarea sau lichidarea companiilor de stat se ocupă șeful adjunct al direcției și consultantul superior 2, alocând în acest sens câte 20% din timpul acestora, ceea ce reprezintă 2% din resursa administrativă a întregii direcții. Necesitatea prioritizării reorganizării întreprinderilor de stat este inclusă și în indicatorii de monitorizare și evaluare a implementării Strategiei de proprietate a statului⁴⁶.

Deși prioritizată în Strategia de proprietate a statului, transparentizarea guvernantei corporative a companiilor de stat nu reprezintă o necesitate funcțională prevăzută de Regulamentul de organizare și funcționare a agenției. Singura activitate care vizează transparentizarea guvernantei sectorului companiilor de stat este realizată prin prezentarea anuală, către guvern, a Raportului privind administrarea proprietății publice, care include și analiza economico-financiară a companiilor de stat. Pentru această activitate, consultantul principal 1 din secția Metodologii și Reglementări alocă 20% din resursa de timp disponibilă. Guvernul, la rândul său, are obligația **prezentării în parlament**, până la 1 iunie a raportului privind totalurile administrării și deetatării proprietății publice pentru anul precedent⁴⁷. La zi, prevederile acestei norme nu se respectă ceea ce afectează grav nu doar transparența modului de administrare a proprietății publice, dar și mecanismul de recompensă și penalizare a principalelor părți implicate în administrarea și deetatarea proprietății publice.

⁴³ HG 209/2023 și HG 210/2023

⁴⁴ Art. 19 al 3) litera b) Legea 246/2017

⁴⁵ Conform datelor din Registrul Patrimoniului Public la situația din 01.01.2023

⁴⁶ Obiectiv specific/direcție de intervenție 2.3.1, 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, HG 911/2022

⁴⁷ art. 69, al (3) Legea nr 121/2007

Contrar specializării Secției de Metodologii și Reglementări (SMR), elaborarea reglementărilor ce țin de guvernanta corporativă a companiilor de stat reprezintă o activitate marginală a SMR și a direcției pe ansamblu. În conformitate cu fișele de post ale DACMR, elaborarea reglementărilor aferente guvernantei corporative a companiilor de stat este asigurată doar de șeful secției SMR și de specialistul din această secție. Timpul planificat pentru realizarea acestei sarcini reprezintă aproximativ 13% din totalul timpului alocat pentru realizarea sarcinilor de bază ale secției sau doar 3.6% din timpul planificat pentru realizarea sarcinilor direcției. O astfel de planificare a alocării de resurse pentru elaborarea de metodologii și reglementări nu justifică specializarea subunității funcționale. La data de 27 iunie 2023, în cadrul SMR activa doar șeful secției, restul funcțiilor fiind vacante.

Elaborarea metodelor și reglementărilor nu este concentrată în unitatea organizatorică care are o viziune exhaustivă asupra administrării corporative a companiilor de stat. Delegarea responsabilității de elaborare a metodelor și reglementărilor către un serviciu specializat prezintă dezavantajul unei potențiale deconectări a acestui serviciu de realitățile și provocările administrării corporative a companiilor de stat. Suplimentar, elaborarea acestor metodologii și reglementări necesită a fi delegată nivelului care are o înțelegere comprehensivă asupra principalelor probleme asociate administrării corporative a companiilor de stat.

Doar 3.9% din resursa direcției este alocată pentru stabilirea și actualizarea indicatorilor de performanță pentru cei aproape 200 de directori ai companiilor de stat. Tot de competența SRM ține și asigurarea stabilirii indicatorilor de performanță pentru directorii companiilor de stat. Cu toate acestea, pentru realizarea acestei sarcini, SRM alocă doar 14% din resursa secției sau 3.9% din resursa direcției. Pare destul de neverosimil ca doar 3.9% din resursa direcției să fie suficientă pentru stabilirea și actualizarea indicatorilor de performanță pentru cei aproape 200 de administratori ai companiilor de stat.

Integrarea funcției de elaborarea a mandatelor companiilor de stat, prevăzută de Strategia de proprietate a statului, va exercita o presiune administrativă suplimentară pe SMR și DACMR. Una dintre provocările majore ale APP este și cea de descriere a așteptărilor fondatorului față de companiile de stat din portofoliu (așa-numitele mandate). Mandatul companiilor de stat trebuie să explice clar misiunea, viziunea și obiectivele pe termen mediu-lung pe care trebuie să le atingă compania, modalitatea de asigurare a compensațiilor sau de plată pentru obligația de prestare a serviciului public, așteptările de performanță economică, a celor privind politica de dividende și a celor privind politica investițională, așteptările fondatorului aferente calității serviciilor prestate, așteptările în domeniul guvernantei corporative, eticii, integrității, riscurile la care este expusă întreprinderea și a modului de gestionare a acestora etc. Elaborarea mandatelor presupune și crearea unui cadru normativ ce reglementează modul de elaborare și conținutul obligatoriu al acestor documente, urmat de elaborarea efectivă a mandatelor companiilor de stat prin consultări cu autoritățile administrației publice centrale responsabile de politicile în domeniul de activitate al companiei de stat vizate.

Interimarele interminabile ale funcției de director la companiile de stat periclitează eforturile de administrare corporativă ale direcției. Principiile de bună guvernare corporativă a companiilor de stat prevăd că recrutarea și demiterea organului executiv al companiilor de stat ține de competența consiliului. În conformitate cu cadrul de reglementare autohton, în cazul în care organul executiv nu are performanța cuvenită, consiliul poate propune fondatorului destituirea acestuia din funcție (Î.S.), destituirea de către AGA (S.A.), sau la decizia consiliului societății dacă statutul nu prevede altfel (S.A.). Interimatul este o modalitate prin care se fentează principiile de bună guvernare, iar directorul companiei de stat nu mai este recrutat de consiliu prin concurs, ci este numit prin ordinul directorului APP. În aceste circumstanțe, consiliul pasează responsabilitatea pentru o performanță austeră a companiei de stat către APP, or în cazul în care conducerea APP califică performanța directorului interimar al companiei de stat drept fiind nesatisfăcătoare, aceasta poate lua decizia de a-l înlocui sau demite prin emiterea unui ordin de demitere. Directorii interimari sunt numiți fără organizarea unui concurs, în condiții netransparente, ceea ce ridică riscul de politizare a acestor nominalizări. Această situație plasează DACMR într-o situație de conflict de interese și incapacitate de administrare. Pe de-o parte, dat fiind faptul că nu a permis consiliului să organizeze concursul pentru selectarea directorului companiei de stat, DACMR nu poate imputa consiliului nici responsabilitatea pentru performanța austeră a organului executiv, dar nici nu neapărat poate interveni direct în penalizarea unui director interimar numit la indicația directorului APP.

APP și DACMR nu alocă resurse organizaționale pentru planificarea lichidării sau reorganizării companiilor de stat. Fenomenul intrării masive a companiilor de stat în procedură de insolvență este indicatorul unei administrări precare a companiilor de stat. Un proprietar bine informat face tot posibilul pentru a nu admite intrarea companiei în insolvență. În cazul unei conjuncturi nefavorabile, care nu poate fi redresată prin administrarea profesionistă a companiei, un proprietar interesat și bine informat ia decizia de a dezinvesti și planifică ieșirea sa de pe piață. Printre funcțiile agenției și ale direcției nu se regăsește și cea de planificare a ieșirii statului de pe piață, funcție prevăzută însă de Strategia de proprietate a statului. Pentru cuantificarea riscului de faliment și anticiparea intrării companiilor de stat în insolvență, DACMR mizează pe analiza liniară după modelul „Z” a lui Altman care urmează a fi elaborat și implementat de DPAE.

Designul organizațional al DACMR nu prevede alocare de resurse nici pentru reconstituirea documentelor constitutive sau a celor contabile ale companiilor de stat transmise defectuos în administrare în perioada 2017-2018, ceea ce periclitează procesul de administrare a unor astfel de companii. Procesul viciat de transmitere către APP a companiilor de stat în perioada 2017-2018, a dus la situații în care companiile de stat au fost preluate în administrarea APP fără documente constitutive și/sau acte de inventariere. Numeroase companii de stat au fost transmise în administrarea APP chiar și fără acte constitutive, iar DACMR întâmpină dificultăți semnificative în restabilirea acestora. Pe lângă faptul că acest proces este extrem de laborios, implicând numeroase scrisori trimise autorităților responsabile, acesta rareori rezultă în recuperarea/restabilirea actelor constitutive și/sau contabile. În astfel de circumstanțe, este periclitată: autorizarea gajării bunurilor companiilor de stat, înstrăinarea acestora, reorganizarea întreprinderilor de stat etc. Administrarea acestor companii de stat devenind un adevărat calvar. Restabilirea acestor documente presupune

organizare unor comisii, inclusiv de inventariere, ce necesită implicarea multor funcționari/ore și comportă multe riscuri în cazul în care sunt constatate bunuri lipsă. Pentru astfel de activități, direcția nu are prevăzute alocări de resurse.

DACMR alocă resurse semnificative pentru activități de micromanagement care în lipsa unei soluții soft integrate și în contextul unei penurii cronice de personal implică sacrificarea unui volum impresionant de resurse om/ore. Evidența zilelor de concediu a directorilor pentru cele 192⁴⁸ de companii de stat, în lipsa unei soluții soft, este o sarcină deloc trivială. Suplimentar, la solicitarea concediilor, directorii pot pretinde ajutoare materiale. Angajații DACMR alocă resurse semnificative pentru calcularea disponibilității zilelor de concediu și actualizarea stocului de zile de concediu pentru fiecare organ executiv, în conformitate cu cererea directorului, precum și calcularea remunerării directorului pentru zilele de concediu solicitate. La cererea directorilor de acordare a ajutorului material la concediu, funcționarii din cadrul DACMR evaluează oportunitatea alocării ajutorului material de concediu și corectitudinea calculării acestuia etc. Tot funcționarii din cadrul DACMR autorizează deplasarea directorilor întreprinderilor de stat⁴⁹, iar pentru aceasta solicită nota informativă justificativă a deplasării și raportul directorului la reîntoarcerea din deplasare etc. Dată fiind semnarea rezoluției de deplasare de către directorul APP, procedura poate reprezenta un adevărat calvar pentru directorii celor 122⁵⁰ întreprinderi de stat, iar la momentul semnării coordonării deplasării, direcția financiară a întreprinderii ar putea fi în incapacitate de a asigura, în timp util, plata aferentă cheltuielilor de deplasare ceea ce poate periclita deplasarea.

Validarea oportunității înstrăinării bunurilor companiilor de stat și asigurarea corectitudinii actelor prezentate consumă 1/3 în resursa SVBES. Realizarea funcției de coordonare a înstrăinării activelor neutilizate ale companiilor de stat (funcția 5. o), HG nr. 902/2017) este detaliată în fișele de post drept constând în: i) asigurarea verificării corectitudinii perfectării actelor de casare, argumentarea motivelor de casare a activelor neutilizate, corespunderea mijloacelor fizice și corespunderea înregistrării mijloacelor fixe; ii) verificarea corectitudinii perfectării actelor de dare în locațiune; iii) participarea la examinarea oportunității dării în comodat; iv) asigurarea verificării corectitudinii perfectării actelor privind comercializarea activelor neutilizate. Subsecvent examinării documentelor înaintate, angajații secției perfectează proiectele acordurilor și autorizațiilor de comercializare/locațiune a activelor neutilizate precum și autorizațiilor de casare a mijloacelor fixe care, în ultimă instanță, sunt semnate de conducerea APP.

Procedura de comercializare a activelor neutilizate, cea de casare a bunurilor uzate ș.a. se suprapun peste competențele consiliului determinând o implicare excesivă a agenției în activitatea operațională a companiilor de stat, cu numeroase costuri asociate, inclusiv a costurilor resurselor limitate alocate pentru activități cu valoare adăugată contestabilă. În pofida faptului că, în conformitate cu prevederile „Regulamentului cu privire la modul de determinare și comercializare a

⁴⁸ Conform datelor din subregistrele cotelor sociale proprietate publică, și cel al întreprinderilor de stat, la data de 01.01.2023

⁴⁹ Punct 3.2 din contractul model al administratorului întreprinderii de stat anexa nr. 4 la HG nr. 484/2019

⁵⁰ Conform subregistrului patrimoniului întreprinderilor de stat/municipale pentru 2023.

activelor neutilizate ale întreprinderilor”⁵¹ raportul comisiei pentru determinarea activelor neutilizate se examinează și se aprobă sau respinge de către consiliul companiei de stat, iar decizia finală îi aparține APP, care eliberează sau refuză eliberarea autorizației de comercializare⁵². Astfel, agenția preia, în ultimă instanță, atât decizia cât și responsabilitatea pentru comercializarea activelor neutilizate, subminând astfel rolul consiliului. Suplimentar, după emiterea autorizației de comercializare a activelor neutilizate, reprezentantul APP trebuie să facă parte și din componența comisiei de licitație și asta în pofida includerii în componența comisiei a reprezentantului statului⁵³ (pentru S.A.). Iar în conformitate cu „Regulamentul privind casarea bunurilor uzate, raportate la mijloace fixe”⁵⁴, APP are în competența sa și autorizarea casării mijloacelor fixe. În acest scop, reprezentanții APP sunt incluși și în componența comisiei de casare⁵⁵ care se deplasează la fața locului și verifică starea obiectului care urmează să fie casat. Pentru a reduce din povara responsabilității pentru decizia de casare, funcționarii din cadrul agenției pot solicita controlul selectiv asupra stării tehnice reale a mijloacelor fixe propuse pentru casare, inclusiv expertiza tehnică a acestora⁵⁶. Rapoartele de expertiză tehnică generează costuri care pot chiar să depășească (în unele cazuri semnificativ) valoarea bunurilor casate. În consecință, deși angajații SVBES sunt implicați și în activitatea efectivă a acestor comisii, ulterior, aceștia mai și examinează actele prezentate de organul executiv al companiilor de stat pentru autorizarea casării sau comercializării activelor neutilizate. În contextul în care doar 5 angajați ai SVBES din cadrul DACMR sunt responsabili de participarea în cadrul comisiilor de casare/determinare a activelor neutilizate a companiilor de stat, pentru toate cele peste 192 companii de stat, procedurile de casare și determinare a activelor neutilizate pot deveni extrem de anevoioase. Sub aspectul parametrilor de design organizațional, participarea în cadrul comisiilor pentru determinarea activelor neutilizate și a comisiilor de casare consumă aproximativ 23% din timpul angajaților SVBES, iar complexitatea procedurilor de casare și comercializare a activelor neutilizate determină costuri directe și indirecte excesive pentru întreg sectorul companiilor de stat. Într-un final, coordonarea înstrăinării, gajării, casării, locațiunii, concesiunii sau comodatul bunurilor companiilor de stat precum și participarea în cadrul comisiilor de determinare a activelor neutilizate și casare consumă 60% din resursele secției generând o valoare adăugată contestabilă.

În lipsa unei soluții automatizate, 30% din timpul a 4 din cei 6 angajați ai SVBES este utilizat pentru ținerea Registrului evidenței contractelor de locațiune, arendă, comodat, concesiune și administrare fiduciară a bunurilor companiilor de stat. În conformitate cu fișele de post, șeful secției SVBES și consultantul principal 1 din cadrul secției, alocă 30% din timp pentru ținerea evidenței Registrului contractelor de locațiune, arendă, comodat, concesiune, și administrare fiduciară a bunurilor întreprinderilor de stat (Î.S.). Ținerea registrului contractelor de locațiune, arendă, comodat, concesiune, și administrare fiduciară a bunurilor companiilor cu capital de stat

⁵¹ HG 480/2008

⁵² Punct 8. HG nr. 480/2008

⁵³ Punct 9. HG nr. 480/2008

⁵⁴ HG nr. 500/1998

⁵⁵ Punct 6. HG nr. 500/2008

⁵⁶ Punct 8. HG nr. 500/2008

(S.A.) este asigurată de consultantul principal 2 și consultantul superior 1, cu alocarea în acest sens a 30% din timpul acestor funcționari. Astfel, pentru ținerea Registrului contractelor de locațiune, arendă, comodat, concesiune, și administrare fiduciară a companiilor de stat, se alocă 20% din resursele serviciului. Aceste resurse om/ore ar putea fi ușor realocate pentru alte sarcini cheie în cazul implementării unui sistem informațional automatizat.

Designul organizațional existent nu pune în sarcina DACMR monitorizarea indicatorilor operaționali și de calitate a serviciilor prestate de companiile de stat. Strategia de proprietate a statului⁵⁷ pune în sarcina APP elaborarea indicatorilor operaționali și de calitate a serviciului prestat de companiile de stat și monitorizarea evoluției acestora suplimentar monitorizării indicatorilor economico-financiari. Pentru companiile care pe lângă obiectivul comercial au și sarcina prestării serviciilor publice, agenția va trebui să solicite ținerea distinctă a evidenței costurilor asociate acestor activități, în vederea compensării lor din mijloace bugetare. La moment, HG nr. 902/2017 nu prevede în sarcina DACMR decât funcția de elaborare, promovare prin intermediul consiliilor, și monitorizare periodică a indicatorilor de performanță a activității economico-financiare a companiilor de stat⁵⁸. În contextul în care unele companii de stat prestează și servicii publice critice (ex: Î.S. ASD, S.A. Drumuri, Î.S. CFM, S.A. Franzeluța S.A. etc), funcțiile APP necesită a fi actualizate pentru a cuprinde și indicatori operaționali și de calitate a serviciilor prestate. Spre exemplu, în cazul Î.S. ASD, maximizarea beneficiul public nu rezultă din profitabilitatea întreprinderii de stat care realizează profit din gestionarea fondului rutier și pe contul/cheltuiala acestuia, ci din asigurarea unei calități înalte a lucrărilor de întreținere și reabilitare a drumurilor, din planificarea timpurie a lucrărilor de întreținere a drumurilor care prelungesc ciclul de viață al infrastructurii rutiere, de celeritatea cu care se implementează contractele de construcție și reabilitare a drumurilor etc.

Analiza parametrilor de design organizațional ai Direcției de Planificare Analiză și Evaluare (DPAE)

Sinopsis

Deși direcția se vrea specializată în analiza economico-financiare a companiilor de stat, această activitate este una intermitentă, realizată după expirarea termenului limită de depunere a situațiilor financiare la BNS. DPAE monitorizează și defalcările la bugetul de stat a dividendelor, formularea propunerilor în contextul elaborării cadrului bugetar pe termen mediu, acordul prealabil pentru achizițiile ce depășesc valoarea de 400 mii lei (pentru întreprinderile de stat), examinarea și promovarea în cadrul AGA a hotărârilor de încheiere a tranzacțiilor de proporții neprevăzute⁵⁹, examinarea solicitărilor de premiere trimestrială a organului executiv al companiilor de stat, asistarea în aprobarea nomenclatorului privind serviciile și tarifele (pentru întreprinderile de stat) etc. Din cele 6 unități de personal, câte sunt prevăzute conform statelor de personal, la data de 28.06.23, erau 2 funcții vacante, cea de specialist principal și cea de șef adjunct al direcției. Direcția este în dependență critică față de DACMR. DPAE nu are elaborată o metodologie care să explice modul de realizarea a analizei

⁵⁷ HG 911/2022

⁵⁸ Punct 9. al. 5), litera h) HG 902/2017

⁵⁹ Art. 82, al (2) Legea nr. 1134/97

economico-financiare a companiilor de stat. Dintre toate direcțiile care au prezentat descrierea proceselor de bază, doar DPAE a prezentat descrierea acestora în formă grafică.

Funcțiile DPAE se suprapun aproape în totalitate pe cele ale DACMR. Analiza regulamentului direcție și ale fișelor de post denotă o suprapunere funcțională aproape integrală a DPAE cu DACMR. Singura funcție specifică doar DPAE ține de prezentarea către Ministerul Finanțelor a informației aferente calculului și volumului transferat al dividendelor provenit din acțiuni ale statului și defalcărilor în bugetul de stat al unei părți din profitul net al întreprinderilor de stat⁶⁰. Această suprapunere încalcă „axioma independenței”. La fel, nu este clar cum este asigurată ținerea partajată a Registrului privind evidența membrilor consiliilor, comisiilor de cenzori și a reprezentanților statului de către consultantul principal 1 din cadrul DPAE și consultantul principal 2 din cadrul DACMR.

În pofida specializării declarate a DPAE în stabilirea și monitorizarea indicatorilor financiar-economici ai companiilor de stat, direcția nu a elaborat și nu dispune de o metodologie de efectuare a unei astfel de analize. Deși regulamentul direcției și fișele de post sugerează specializarea acestora în stabilirea și monitorizarea indicatorilor de performanță economico-financiară a companiilor de stat, raportul de audit intern al direcției constată că aceasta nu a elaborat și nu dispune de o metodologie de realizare a unei astfel de evaluări⁶¹. Mai mult, echipa de audit constată că deși a fost solicitat în repetate rânduri, DPAE nu a prezentat nici un raport de analiză economico-financiară a activității companiilor de stat pentru perioada 01.01.2019 - 31.05.2022⁶². La momentul desfășurării interviului funcționarii din cadrul direcției au confirmat lipsa unei metodologii pentru efectuarea analizei economico-financiare, iar raportul de analiză economico-financiară reprezintă, de fapt, capitolul 6 din Raportul anual privind administrarea și deținerea proprietății publice de stat. Principala dificultate invocată în efectuarea unei veritabile analize financiar-economice ține de lipsa unui sistem automatizat integrat care ar permite automatizarea procesului de colectare, analiză și interpretare a informațiilor.

Analiza efectuată de DPAE reprezintă, de fapt, monitoringul financiar al companiilor de stat și nu o veritabilă analiză economico-financiară. Analiza descrierii procedurii de efectuare a așa-numitei analize economico-financiare a companiilor de stat relevă o suprapunere în oglindă cu prevederile aferente modului de efectuare a monitoringului financiar al companiilor de stat conform punctului nr. 5 și nr. 8 din HG nr. 56/2018. Astfel, ca și în cazul monitoringului financiar, la efectuarea analizei economico-financiare (titlu atribuit de DPAE acestui proces) sunt utilizate în calitate de intrări informaționale: i) situațiile financiare prezentate de companiile de stat direcției de profil (DPAE); ii) dările de seamă privind utilizarea patrimoniului public prezentate de companiile de stat (DEMP); iii) informația de la BNS privind raportările expediate în adresa instituției de către companiile de stat; iv) informația privind subvențiile alocate întreprinderii de la bugetul de stat; v) informația privind

⁶⁰ Punct. 9 al 5) litera w) HG 902/207

⁶¹, Cotruță Ion, Olișevschi Sergiu, Raportul de audit intern nr.2/2022 „Evaluarea prin prisma controlului intern managerial a activității direcției planificare, analiză și evaluare” Chișinău 2022, pag. 13

⁶² Ibidem

dividendele achitate la bugetul de stat. Deși HG nr. 56/2018 privind aprobarea Regulamentului privind monitoringul financiar prevede și examinarea informațiilor relevante referitoare la obiectivele de performanță prestabilite, raportul auditorului, actele organelor de control etc⁶³, în descrierea procesului de efectuare a analizei economico-financiare a companiilor de stat aceste surse de informații nu sunt prevăzute.

Analiza financiară efectuată de DPAE este o activitate intermitentă care nu culminează cu un raport riguros. Analiza efectuată de DPAE și incorporată în întregime în Raportul anual privind administrarea și deetimizarea proprietății publice de stat, este mai curând o analiză a indicatorilor financiari a companiilor de stat. Scopul acesteia nu rezidă în stabilirea legăturilor cauză efect, ci, mai degrabă, în debifarea obligației legale⁶⁴ de integrare a acestei informații, cu caracter general, în Raportul anual al agenției⁶⁵. Analiza efectuată este una: în exclusivitate, post-operativă și nu prospectivă; cantitativă, fără componentă calitativă; microeconomică, fără să integreze aspecte mezo-economice (la nivel de ramură) și macro-economice (relația dintre fenomenul manifestat la nivel de companie și evoluția economiei naționale/regionale/globale); aceasta se limitează la comparația în timp (analiza performanței întreprinderii în diferite perioade fiscale), fără să facă comparații în spațiu (analiza rezultatelor companiilor de stat cu alte companii private din sector); fără comparații mixte; fără analiza abaterilor dintre nivelul programat și cel realizat al indicatorilor valorici etc. Suplimentar, analiza efectuată de DPAE nu satisface necesitățile funcționale menționate la literale h), s) și t) punct 9 al. 5) a HG nr. 902/2017 care prevăd expres că o astfel de analiză trebuie să țină cont de atingerea indicatorilor de performanță stabiliți, și a riscurilor aferente fiabilității acestora (riscuri patrimoniale, de producere, de marketing, de credit) etc. Bunele practici OCDE sugerează că un raport riguros de administrare a companiilor de stat ar trebui să conțină, pe lângă analiza indicatorilor financiari ai companiilor de stat, cel puțin și analiza indicatorilor nefinancieri cheie, distribuția pe sectoare economice a portofoliului companiilor de stat, raportarea performanței individual pe întreprinderi și componența consiliilor⁶⁶. Astfel, în conformitate cu bunele practici, un raport de evaluare a performanței companiilor de stat ar trebui să fie elaborat în baza unei metodologii ce integrează principiile abordării Balanced Scorecard (BSC) ale lui Kaplan și Norton, implementarea acesteia, însă, necesită o ajustare a parametrilor de design organizațional.

DPAE este în dependență critică de DACMR care se dezvoltă, în mod special, la calcularea primelor trimestriale pentru directorii companiilor de stat. DACMR ține evidența contractelor cu directorii companiilor de stat. Aceste contracte suportă modificări, la acestea adăugându-se anexe, iar pentru verificarea corectitudinii calculului primelor trimestriale, DPAE are nevoie de acces la contractele însoțite de noile anexe. DPAE solicită de la DACMR copiile actualizate ale contractelor individuale de muncă ale directorilor companiilor de stat, iar ulterior verifică corectitudinea calculării

⁶³ Punct 9, al 6), Hg nr. 56/2018

⁶⁴ Art. 69, al. (3) Legea nr.121/2007, punct. 19 HG nr. 56/2018

⁶⁵ [Raportul privind administrarea și deetimizarea proprietății publice de stat în anul 2021](#) , publicat pe 17.01.2023, capitolul 6 este dedicat rezultatelor activității economico-financiare a companiilor de stat.

⁶⁶ Monitoring the performance of State-Owned Enterprises: Good Practices Guide for Annual Aggregate Reporting, OCDE 2022

primelor trimestriale ale acestora. Astfel, la moment, oportunitatea și corectitudinea premierii anuale a organului executiv este examinată de funcționarii din cadrul DACMR, iar corectitudinea calculării primelor trimestriale ale organului executiv este examinată de DPAE.

Riscuri interne aferente modului de organizare a administrării corporative a companiilor de stat.

- Monitorizarea insuficientă a eficienței și performanței organelor de conducere a companiilor de stat (organ executiv, consiliu, comisia de cenzori, comitet de audit).
- Monitorizarea austeră a performanței companiilor de stat pe motivul delimitării vagi a rolului DPAE și a lipsei unei metodologii robuste de evaluare a performanței economico-financiare a companiilor de stat.
- Vulnerabilitatea membrilor consiliilor în contextul unei nominalizări netransparente.
- Lipsa unor instrumente TIC pentru automatizarea procesului de colectare și analiză a indicatorilor economico-financiar.
- Lipsa unor așteptări clare (Mandate) de la companiile de stat.
- Transparența redusă a instituției nu permite o monitorizare publică eficientă a calității administrării companiilor de stat.
- Focalizarea resurselor pe activități de micromanagement, cu valoare adăugată contestabilă (ex: casare, comercializarea activelor neutilizate, autorizarea deplasărilor directorilor companiilor de stat etc).
- Lipsa personalului calificat și fluctuația mare a personalului.
- Imposibilitatea asigurării unei administrări eficiente pe motivul perpetuării practicii defectuoase a interimatelor funcției de administrator a companiilor de stat pe perioadă nedeterminată.

Riscuri externe

- Imposibilitatea atragerii profesioniștilor în organele de conducere ale companiilor de stat cauzată de remunerarea proastă a acestora și sterilitatea Regulamentului de nominalizare prin concurs și a condițiilor de remunerare a membrilor consiliilor companiilor de stat.
- Lipsa încrederii din partea managerilor profesioniști și integri în procesul de selectare și nominalizare a organelor executive ale companiilor de stat.
- Tergiversarea reorganizării întreprinderilor de stat în alte forme organizatorico-juridice.
- Intentarea procedurilor de insolabilitate asupra companiilor de stat.
- Cadrul normativ auster pune pe seama DPAE și DACMR o povară exagerată de micromanagement a companiilor de stat.
- Migrarea specialiștilor competenți către ministere în contextul în care majorările salariale operate în iunie 2023 nu se răsfrâng și asupra funcționarilor din cadrul APP.

Deetatizarea/valorificarea patrimoniului public

Privatizarea, concesiunea, instituirea parteneriatelor publice-private, reprezintă, de fapt, modalitățile concrete prin care are loc valorificarea patrimoniului public. Deși HG nr. 902/2017 utilizează noțiunea de administrare și pentru terenuri proprietate publică a statului, activitățile de dare în locațiune, arendă, suprafață a imobilelor proprietate publică a statului reprezintă, mai curând, modalități de valorificare a acestor bunuri. Noțiunea de administrare fiind dedicată conducerii unei instituții sau întreprinderi. Astfel, darea în locațiune, arendă suprafață, privatizarea, vânzarea, concesiunea sau instituirea unui parteneriat public-privat, sub aspect funcțional, reprezintă activități de valorificare a patrimoniului public.

În consecință, sub aspect funcțional, deetatizarea/valorificarea patrimoniului public este realizată prin funcțiile clasificate în următoarele domenii:

- „realizarea parteneriatelor public-private și a concesiunilor”⁶⁷;
- „deetatizarea bunurilor proprietate publică a statului și monitorizarea postprivatizare”⁶⁸;
- „administrarea terenurilor și bunurilor proprietate publică a statului”⁶⁹.

Parametrii de design organizațional prin care se asigură realizarea activităților de valorificare a patrimoniului public este partajată între 3 direcții. Direcția de Privatizarea și Postprivatizare (DPP) cu cele 8 u.p. asigură realizarea funcțiilor de reducere a participării statului în economie și înstrăinarea, cu titlu permanent, a proprietății publice, inclusiv urmărirea realizării de către cumpărători a obligațiilor contractuale. Direcția Parteneriat Public-Privat și Proiecte Investiționale (DPPPI) cu 9 u.p. asigură inițierea și monitorizarea desfășurării parteneriatelor publice-private și a concesiunilor de lucrări și servicii. Iar Secția Relații Funciare (SRF) din cadrul DABIRF, cu 7 u.p. realizează valorificarea terenurilor proprietate publică a statului.

În conformitate cu statele de personal, valorificarea bunurilor proprietate publică a statului este asigurată de un efectiv total de 24 de unități de personal, dintre care, 6 funcții de conducere și 18 funcții de execuție. Sub aspect de design organizațional, unitățile funcționale ce asigură deetatizarea/valorificarea patrimoniului public, cu excepția SRF, sunt subordonate celui de-al treilea director general adjunct specializat.

Tabel nr. 5 Funcțiile de deetatizare/valorificare a patrimoniului public⁷⁰

Nr. d.o.	DPPPI și secția subordonată 9 u.p.	DPP 8 u.p.	Secția Relații Funciare din cadrul DABIRF 7 u.p.
1.	4. a) Exercițarea funcțiilor stabilite în art.14 din Legea nr.179/2008 cu privire la parteneriatul public-privat și în art. 5 alin. (3) din Legea nr.	6. a) Întocmirea proiectului de listă a bunurilor proprietate de stat supuse privatizării și prezentarea acestuia spre aprobare Guvernului.	1.a) Administrarea bunurilor și terenurilor proprietate publică a statului inclusiv darea acestora în locațiune/arendă/suprafață.

⁶⁷ punct. 9 al. nr. 4) anexa nr. 1 HG nr 902/2017

⁶⁸ punct. 9 al. nr. 6) anexa nr. 1 HG nr 902/2017

⁶⁹ punct. 9 al. nr. 1) anexa nr. 1 HG nr 902/2017

⁷⁰ Cifrele și literele din tabel corespund alineatelor și literele din punctul 9, HG 902/2017

	121/2018 cu privire la concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii.		
2.	4. b) Coordonarea inițierii parteneriatelor publice-private/concesiunilor la nivel național, generalizarea propunerilor de parteneriat public-privat/concesiuni înaintate de autoritățile publice centrale, inclusiv a celor de interes național, și înaintarea acestora Guvernului spre aprobare.	6. b) Stabilirea modalității de expunere la vânzare a patrimoniului supus privatizării.	1.b) Administrarea terenurilor proprietate publică a statului din domeniul privat aferente bunurilor imobile proprietate de stat din gestiune, inclusiv darea acestora în locațiune/arendă/superficie, instituirea servituții, în modul stabilit de Guvern.
3.	4. c) Asistarea partenerului public/autorității contractante în identificarea obiectivelor proiectelor de parteneriat public-privat/concesiune de interes național, activelor aferente implementării parteneriatelor/concesiunilor, elaborarea cerințelor generale privind selectarea partenerului privat/concesionarilor, precum și a condițiilor parteneriatului public-privat/concesiunii propuse de către autoritățile administrației publice centrale, în baza studiilor de fezabilitate, prezentarea acestora Guvernului spre aprobare.	6. c) Elaborarea proiectelor individuale de privatizare, în comun cu autoritățile administrației publice centrale, și prezentarea acestora spre aprobare Guvernului.	1.c) Administrarea, în modul stabilit de către Guvern, a terenurilor proprietate publică a statului atribuite domeniului public al statului, determinate în conformitate cu Legea nr.29/2018 privind delimitarea proprietății publice, inclusiv darea acestora în locațiune/arendă/ superficie.
4.	4. d) Avizarea studiilor de fezabilitate pentru parteneriatele public-private/concesiuni și participarea în componența comisiilor de selectare a partenerilor privați/concesionarilor în cadrul proiectelor inițiate de autoritățile publice centrale și locale.	6. d) Elaborarea caietelor de sarcini.	1.d) Administrarea terenurilor proprietate publică a statului incluse în anexa la Legea 668/1995 pentru aprobarea Listei unităților ale căror terenuri destinate agriculturii rămân în proprietatea statului, inclusiv darea acestora în locațiune/arendă/ comodat/ superficie în modul stabilit de Guvern.
5.	4. e) Monitorizarea și evaluarea realizării parteneriatelor publice-private, inclusiv prin participarea în activitatea comisiilor de monitorizare a contractelor de parteneriat public-privat/concesiuni semnate de autoritățile publice centrale și locale.	6. e) Organizarea pregătirii și desfășurării procesului de privatizare a bunurilor proprietate de stat supuse privatizării și încheierea contractelor de vânzare-cumpărare a acestora.	1.e) Administrarea terenurilor proprietate publică a statului amplasate în perimetrul zăcămintelor de interes public național și spațiile subterane ale acestora, în modul stabilit de Guvern.
6.	4. f) Publicarea comunicatelor informative și a rezultatelor procedurilor de selectare a	6 .f) Instituirea comisiilor de privatizare a patrimoniului de stat, cu excepția celor instituite de Guvern.	1.f) Eliberarea titlurilor de autentificare a dreptului deținătorului de teren pentru

	partenerilor privați/concesionarilor pe pagina oficială a Agenției.		terenurile proprietate publică de stat, în modul stabilit de Guvern.
7.	4. g) Ținerea evidenței contractelor de parteneriat public-private/concesiuni.	6. g) Vânzarea-cumpărarea terenurilor din domeniul privat al statului și încheierea contractelor de vânzare-cumpărare a acestora.	1.g) Coordonarea și aprobarea planurilor geometrice ale bunurilor și terenurilor proprietate publică a statului din administrarea sa.
8.	4. h) Identificarea potențialelor parteneriate public-private/concesiuni în baza informațiilor transmise de persoanele juridice de drept public și drept privat, facilitarea contactelor între aceștia.	6. h) Organizarea pregătirii și desfășurării procesului de comercializare a bunurilor sechestrate ale întreprinderilor de stat și ale societăților comerciale în care cota statului nu este mai mică de 25%, neincluse în lista bunurilor nepasibile de privatizare	1.h) aprobarea suprafețelor terenurilor proprietate publică a statului utilizate în procesul tehnologic, aferente obiectivelor privatizate sau care se privatizează, obiectivelor private, precum și ale terenurilor utilizate în procesul tehnologic, aferente construcțiilor nefinalizate, conform unui regulament aprobat de Guvern, emiterea ordinului de formare a bunului imobil în cazul formării unor terenuri noi din terenurile proprietate publică a statului.
9.	4. i) Colaborarea și acordarea asistenței autorităților administrației publice locale în vederea implementării parteneriatelor public-private/concesiunilor.	6. i) Monitoringul și supravegherea executării de către cumpărători a obligațiilor asumate în contractele de vânzare-cumpărare a bunurilor proprietate de stat, aplicarea de măsuri în vederea executării acestor obligații sau rezoluțiunea contractelor, soluționarea litigiilor în problemele privatizării.	1.i) Elaborarea borderoului de calcul al prețului de vânzare/ locațiune/ arendă/ suprafață al terenurilor proprietate publică a statului aferente bunurilor imobile proprietate privată.
10.	4. j) Asigurarea organizării ședințelor Consiliului Național pentru Parteneriatul Public-Privat	6. j) Modificarea și rezoluțiunea contractelor de vânzare-cumpărare a bunurilor proprietate publică de stat, după caz.	1.j) Desfășurarea activităților ce țin de recunoașterea dreptului de proprietate asupra patrimoniului Republicii Moldova pe teritoriul altor state și a patrimoniului altor state situat pe teritoriul Republicii Moldova.
11.		6. k) Informarea potențialilor investitori și a societății civile despre desfășurarea procesului de privatizare și rezultatele acestuia.	1.k) Adoptarea deciziilor privind preluarea în administrare a bunurilor proprietate a statului din administrarea economică a societăților comerciale fondate în procesul privatizării.
12.		6. l) Gestionarea mijloacelor financiare destinate restructurării/lichidării sau privatizării întreprinderilor ori a altor bunuri proprietate de stat.	
13.		6. m) Procurarea și/sau schimbul, în temeiul unei hotărâri de Guvern, a pachetelor de acțiuni (cotelor	

		sociale) în societățile comerciale cu capital privat ori cu capital public-privat.	
14.		6. n) Efectuarea calculului prețului acțiunilor statului supuse privatizării în corespundere cu procedurile stabilite de Guvern.	

Sursa: elaborat de autori în baza prevederilor HG nr. 902/2017

Suplimentar acestor funcții generice de valorificare a patrimoniului public, Strategia de proprietate a statului HG nr. 911/2022 prevede realizarea unor sarcini (tab. nr. 1) care nu sunt acoperite de funcțiile existente și necesită a fi transpuse în funcții noi, realizarea cărora necesită a fi asigurată prin ajustarea structurii organizatorice existente. În conformitate cu prevederile Strategiei, APP urmează să dezvolte un mecanism de triere a companiilor de stat pentru ca ulterior să efectueze această triere cu asigurarea înstrăinării, printr-un mecanism transparent și integru de privatizare a companiilor care nu au trecut filtrul raționamentelor de proprietate. Suplimentar funcțiilor prevăzute în Regulamentul de organizare și funcționare al APP, Legea nr. 121/2007⁷¹ pune în sarcina agenției generalizarea proiectelor de liste a bunurilor proprietate publică a statului, a lucrărilor și serviciilor de interes public național propuse de către autoritățile publice centrale pentru concesiune sau pentru altă formă de parteneriat public-privat, precum și a condițiilor concesiunii sau unei alte forme de valorificare și prezentarea acestora guvernului spre aprobare.

Analiza parametrilor de design organizațional ai Direcției Privatizare și Postprivatizare (DPP).

Sinopsis

În conformitate cu statele de personal, activitatea direcției este asigurată de un efectiv de 8 funcționari. La data de 20 iunie 2023, funcția de consultant superior era singura funcție vacantă. Alături de DEMPP, DPP a cunoscut cea mai redusă fluctuație de cadre. Funcționarii din cadrul DPP văd realizarea misiunii direcției prin buna pregătire și desfășurare a procesului de privatizare. În realizarea sarcinilor sale, direcția nu întâmpină dependențe funcționale critice față de alte subdiviziuni din cadrul agenției. Principalele intrări informaționale utilizate de direcție vin de la autorități publice (ex: ASP), companii de stat, DABIRF și DCCL. În cazul înstrăinării cotei statului în S.A., DEMPP furnizează pentru DPP calculul valorii participațiilor statului în societățile pe acțiuni. Printre produsele direcției se numără: pregătirea dosarelor de privatizare, a caietelor de sarcini pentru privatizare, caietele de sarcini pentru contractarea serviciilor de evaluare a activelor expuse privatizării, modele de contracte de privatizare, organizarea licitațiilor cu strigare etc. Dată fiind aprobarea de către parlament a Hotărârii nr. 89/2019 privind instituirea moratoriului asupra proceselor de privatizare a bunurilor publice, DPP a preluat o parte din atribuțiile DABIRF precum: calculul penalității pentru neplata contravalorii contractelor de locațiune, trimiterea scrisorilor către rău-platnici, organizarea licitațiilor cu strigare pentru darea în arendă a terenurilor agricole etc. DPP este responsabilă și de generalizarea Raportului privind administrarea și deetatzarea patrimoniului public.

⁷¹ art. 7, al (3), litera c) Legea nr 121/2007

În contextul unui proces de privatizare intermitent și cu o intensitate variabilă, utilizarea eficientă a resursei direcției este o provocare. Analiza fișei posturilor angajaților din cadrul DPP denotă ca aproximativ 48% din resursa direcției este alocată pentru: pregătirea și organizarea desfășurării proceselor de privatizare⁷²; monitorizarea și supravegherea executării de către cumpărători a obligațiilor asumate în contractele de vânzare-cumpărare; aplicarea măsurilor în vederea executării acestor obligații sau rezoluțiunea contractelor de privatizare⁷³. În planul de activitate al APP pentru 2023, DPP are planificată realizarea a 9 activități, dintre acestea două țin de perfecționarea cadrului normativ, 4 activități vizează monitorizarea achitării în bugetul de stat a mijloacelor financiare din privatizarea bunurilor proprietate publică de stat și monitorizarea obligațiilor stabilite în contractele de vânzare cumpărare, iar 3 acțiuni țin, nemijlocit, de planificarea și organizarea desfășurării proceselor de privatizare. Cu variații neînsemnate, aceleași acțiuni se regăsesc în sarcina direcției și în Planul de activitate al APP pentru anul 2022.

În contextul moratoriului asupra proceselor de privatizare⁷⁴, DPP a preluat funcții aferente altor direcții, practică care ar putea fi transpusă în noul design organizațional. În lipsa unei viziuni strategice, de ansamblu, asupra patrimoniului public care se vrea înstrăinat care poate fi generat doar după cartografierea companiilor de stat ce urmează a fi privatizate, DPP nu-și poate planifica eficient activitatea, iar în perioada în care este pus moratoriul asupra proceselor de privatizare a bunurilor proprietate publică, resursa direcției este subutilizată. În aceste circumstanțe, în intenția de a crește eficiența DPP și pentru a diminua din sarcinile alocate altor direcții critice, managementul agenției a decis alocarea unor funcții suplimentare, dar care sunt, oarecum conexe DPP. Dată fiind experiența acumulată în direcție în organizarea licitațiilor cu strigare și a elaborării contractelor de privatizare, inclusiv monitorizarea îndeplinirii acestora, DPP a preluat de la DABIRF: i) calculul penalităților pentru neplata contravalorii contractelor de locațiune sau arendă; ii) întreprinderea acțiunilor de notificare cu privire la necesitatea plății restanțelor aferente contractelor de locațiune/arendă; iii) organizarea licitațiilor privind darea în locațiune/arendă a terenurilor proprietate publică a statului ș.a. În context, pentru eliminarea dependențelor critice și pentru a crește eficiența utilizării personalului, este pertinentă permanentizarea preluării de către DPP a funcției de valorificare a terenurilor proprietate publică a statului.

Monitorizarea implementării contractelor de privatizare este periclitată de tergiversarea luării deciziei de reziliere a acestora. Contractele de vânzare, la concurs investițional, și cele de vânzare-cumpărare, la concurs comercial, prevăd pentru cumpărători clauze obligatorii precum: lichidarea datoriilor companiilor de stat comercializate, efectuarea unui anumit volum agreeat de investiții, păstrarea locurilor de muncă etc. Pentru cazurile în care aceste angajamente nu sunt realizate, contractele prevăd aplicarea unor penalități sau chiar rezilierea acestora. În procesul de monitorizare, direcția poate constata nerealizarea angajamentelor contractuale de către cumpărător, însă decizia de rezoluțiune a acestor contracte, în lipsa remediilor neconformităților

⁷² punct 9. al 6), e), HG nr. 902/2017

⁷³ punct 9. al 6), i), HG nr 902/2017

⁷⁴ Hotărârea Parlamentului nr. 89/2019

notificate, se i-a de către conducerea agenției, care, sub eventuală presiune politică, poate ezita dispunerea rezilierii contractelor de privatizare, periclitând procesul unei monitorizări veritabile a acestora.

DPP nu prioritizează transparența îndeplinirii obligațiilor contractuale de către cumpărători. Lipsa transparenței cu privire la îndeplinirea de către cumpărători a obligațiilor asumate în contractele de privatizare nu contribuie la crearea presiunii publice ce ar responsabiliza factorii de decizie, atât la nivelul agenției, cât și la nivel de guvern. Raportul anual privind administrarea și deetatizarea proprietății publice menționează doar câteva dintre contractele de privatizare care au făcut obiectul monitorizării, fără să detalieze, pentru fiecare contract de privatizare, obligațiile asumate de cumpărători, statutul realizării acestora, și măsurile întreprinse de agenție pentru determinarea implementării obligațiilor asumate de către cumpărători. Chiar și așa, lista contractelor expusă în Raportul privind administrarea și deetatizarea patrimoniului public, care fac obiectul monitorizării, nu este una exhaustivă. În aceste circumstanțe, și în lipsa unei detalieri cu privire la rezultatele monitorizării implementării contractelor de privatizare, se ratează oportunitatea creării presiunii publice pe factorii de decizie atât la nivel de agenție, cât și la nivel de guvern.

Analiza parametrilor de design organizațional ai Direcției Parteneriat Public-Privat și Proiecte Investiționale (DPPPI).

Sinopsis

Sub aspect de design organizațional, realizarea funcțiilor de inițiere și monitorizare a desfășurării parteneriatelor publice-private și a concesiunilor este asigurată de DPPPI în cadrul căreia activează și o subunitate funcțională (serviciu) specializată în promovarea proiectelor investiționale (SPI). În conformitate cu statele de personal, activitatea direcției este asigurată de un efectiv de 9 unități de personal, 7 u.p. în cadrul DPPPI și 2 u.p. în cadrul SPI. Cu toate acestea, la data de 22 iunie 2023, în cadrul direcției erau 4 funcții publice vacante (dintre acestea 3 erau temporar vacante). Funcționarii din cadrul direcției văd misiunea DPPPI în identificarea proiectelor de PPP/concesiune, promovarea acestora, asigurarea procesului de selectare a partenerului privat, semnarea contractelor de PPP/concesiune și monitorizarea implementării proiectelor în derulare. În contextul moratorului privind inițierea PPP și a concesiunilor, DPPPI alocă mai mult timp consultării APL, monitorizarea implementării contractelor de concesiune/PPP, participarea în grupuri de lucru (ex: pentru rezilierea contractului de concesiune a Aeroportului Internațional Chișinău, comisii de monitorizare ș.a.), răspunsuri la petiții și avizarea proiectelor de lege (ex: proiectul de modificare a Legii PPP nr. 179/2008).

Resursele DPPPI sunt limitate în raport cu complexitatea procesului de inițiere și implementare a unui parteneriat public privat (PPP)/contract de concesiune, dar și în contextul numeroaselor părți interesate asistate. Analiza fișelor de post a celor 9 angajați ai direcției, inclusiv a celor din cadrul Serviciului Proiecte Investiționale (SPI), denotă că cele mai multe resurse sunt alocate pentru inițierea și monitorizarea implementării parteneriatelor publice-private și contractelor de concesiune. Procesul de inițiere a PPP-urilor și contractelor de concesiune presupune parcurgerea unui număr considerabil de etape complexe și de durată. Inițierea unui PPP începe cu identificarea obiectului

PPP-ului și includerea acestuia în anexele la HG nr. 419/2012; elaborarea și avizarea studiului de fezabilitate; pregătirea documentației de concurs; desemnarea comisiei de concurs și participarea la lucrările acesteia; elaborarea și publicarea în monitorul oficial a anunțului privind organizarea concursului privind identificarea partenerului privat; primirea și examinarea ofertelor; adoptarea deciziei de desemnare a partenerului privat culminată cu negocierea și semnarea contractului. Toate aceste etape necesită organizare și documentare temeinică. De o complexitate similară este și procedura de inițiere a contractelor de concesiune de lucrări și/sau servicii⁷⁵.

Resursa DPPPPI este foarte limitată dacă este să se țină cont de rolul centralizator la nivel național al direcției în domeniul PPP. ¼ din resursa DPPPPI este alocată pentru acordarea asistenței pentru autoritățile administrației publice în vederea inițierii și dezvoltării proiectelor de PPP precum și pentru participarea în componența comisiilor de selectare a partenerului privat și de monitorizare a derulării contractelor de PPP. DPPPPI centralizează expertiza națională în domeniul inițierii și monitorizării contractelor de PPP și este punctul de referință pentru toate autoritățile administrației publice care au nevoie de suport specializat. Astfel, direcția asistă și trebuie să implice în procesul de inițiere și monitorizare a implementării contractelor de PPP autoritățile administrației publice centrale (APC) și locale (APL), agenți economici privați, companiile de stat, Consiliul Național pentru Parteneriatul Public-Privat, Ministerul Finanțelor (în procesul de examinare a propunerilor de PPP, de monitorizare a implementării proiectelor investiționale și cel de avizare a studiului de fezabilitate), Ministerul Dezvoltării Economice și Digitalizării (în procesul de elaborarea a documentelor de politici publice), dar și publicul larg care trebuie informat și asigurat de corectitudinea și transparența procesului de inițiere și implementare a proiectelor investiționale. Suplimentar, pentru a nu pierde interesul partenerilor privați și a nu periclita credibilitatea în fața acestora, toate aceste acțiuni necesită a fi implementate fără tergiversare și de o manieră cât mai transparentă și asta pe fundalul unei resurse organizatorice foarte limitate.

Specializarea Serviciului Proiecte Investiționale (SPI) pare să nu fie suficient de justificată atât prin prisma cerințelor funcționale ale agenției, cât și prin prisma obiectivelor stabilite în Planul de acțiuni al acesteia. Analiza regulamentului DPPPPI și a fișelor posturilor angajaților din cadrul SPI explică specificul serviciului drept constând în identificarea proiectelor investiționale inclusiv în cadrul companiilor de stat și promovarea acestora în scopul atragerii potențialilor investitori. Cerințele funcționale articulează această necesitate prin: „identificarea potențialelor parteneriate public-private/concesiuni în baza informațiilor transmise de persoanele juridice de drept public și drept privat, și facilitarea contactelor între aceștia”⁷⁶. În Planul de activitate al agenției pentru 2023 nu există acțiuni executarea cărora este pusă în responsabilitatea directă a SPI. Acțiunea 4.2.4 din Plan: „Identificarea potențialelor proiecte investiționale și promovarea acestora în cadrul entităților care necesită investiții”, pusă în sarcina DPPPPI, este formulată vag și nu are asociată o metrică clară de monitorizare a progresului. În calitate de indicator de rezultat este utilizat „nr. proiectelor promovate” fără a fi specificat un număr anumit de proiecte care se planifică a fi promovate sau

⁷⁵ Legea 121/2018

⁷⁶ Punct 9. al. 4) litera h) HG 902/2017

care necesită a fi promovate și nici nu se detaliază modalitățile și instrumentele de promovare ce se planifică a fi utilizate. Nivelul actual de promovare al proiectelor investiționale, care se reduce la publicarea pe pagina agenției a listei de proiecte investiționale, nu justifică necesitatea existenței unei subunități organizatorice dedicate.

Rolul direcției în inițierea parteneriatelor publice-private este subminat de mandatul extins al comisiei de selectare a partenerului privat. Deși, competențele de inițiere a contractelor de PPP se vor concentra în cadrul APP, funcțiile extrem de extinse ale „Comisiei de selectare a partenerului privat” știrbesc din valoarea direcției. Pentru parteneriatele publice-private în care partenerul public este o autoritate publică centrală, DPPPI și nu comisia este entitatea competentă: să definească criteriile de selectare ale partenerului privat⁷⁷; să elaboreze documentația necesară organizării concursului de selectare a partenerului privat (caiet de sarcini, proiect de contract, comunicat informativ etc)⁷⁸; să primească cererile de participare la concurs⁷⁹; să asigure participanților la concurs examinarea prealabilă a obiectului propus spre PPP⁸⁰ și să ofere clarificări pe subiectul documentației de concurs; să pună la dispoziția participanților la concurs a documentației de concurs și să explice modul de completare a acesteia⁸¹; să asigure primirea și păstrarea ofertelor⁸². La zi, funcțiile enumerate sunt efectuate de către o comisie care este formată din funcționari care au alte funcții de bază, iar participarea în cadrul Comisiei de selectare a partenerului privat este o activitate suplimentară, neremunerată purtătoare de risc, pe care funcționarii încearcă să o evite în mod expres. Pentru proiectele de PPP în care partenerul public este o autoritate publică centrală, în componența acesteia este inclus un singur reprezentant al APP. În pofida existenței unei direcții dedicate în cadrul APP, și mandatul Comisiei de selectare a partenerului privat, într-un contract de PPP în care partener public este o autoritate a administrației publice centrale, este nejustificat de extins, el prezintă riscul unei abordări superficiale în elaborarea documentelor de concurs și riscul de discreție excesivă și imixtiune politică în stabilirea condițiilor de evaluare a partenerului privat. La zi, prevederile HG nr. 476/2012 nu permit valorificare pe deplin a competențelor specialiștilor din cadrul direcției.

Agenția a eșuat în consolidarea rolului direcției în procesul de monitorizare a implementării parteneriatelor publice-private. Legea nr. 179/2008 specifică expres că de competența APP ține activitatea de „monitorizare și evaluare a realizării parteneriatelor public-private, inclusiv prin participarea în activitatea comisiilor de monitorizare a contractelor semnate de autoritățile administrației publice centrale și locale”⁸³, iar Legea nr. 121/2018 specifică că de competența APP ține „inițierea proiectelor de concesiune și monitorizarea contractelor de concesiune semnate de către Agenție”⁸⁴. În pofida acestor prevederi, chiar și pentru proiectele de PPP sau concesiune

⁷⁷ punct 12. al 1) HG nr. 476/2012

⁷⁸ Ibidem punct 31 literele a)-c)

⁷⁹ Ibidem al. 5

⁸⁰ Ibidem al. 6

⁸¹ Ibidem al. 7

⁸² Ibidem al. 8, 9

⁸³ Art. 14, al. (1), litera d) Legea 179/2008

⁸⁴ Art. 5, al. (3), litera g), Legea 121/2018

semnate de Agenție (în calitate de autoritate publică), funcția de monitorizare și toată responsabilitatea aferentă realizării acesteia a fost pusă pe seama unei comisii de monitorizare formată inclusiv din membri din afara agenției⁸⁵. În timp ce pentru autoritățile administrației publice locale și alte autorități ale administrației publice centrale, care nu au în structura organizatorică a acestora unități funcționale de monitorizare a desfășurării contractelor de PPP, este absolut justificată instituirea unor astfel de comisii, atunci pentru monitorizarea implementării contractelor de proiecte investiționale semnate de APP, care are în structură o direcție specializată în inițierea și monitorizarea PPP, delegarea funcției de monitorizare a contractelor către o comisie cu majoritatea membri din afara APP, reprezintă un risc nejustificat. Mai mult, dată fiind expertiza direcției și specializarea acesteia, este judicios ca în comisii de monitorizare a contractelor investiționale semnate de autoritățile administrației publice centrale, președinția comisiei să fie asigurată de către reprezentanții APP.

Îmbinarea în cadrul DPPPPI a funcțiilor asociate inițierii și celor aferente monitorizării implementării parteneriatelor și a contractelor de concesiune defocalizează direcția. Atât activitățile aferente inițierii parteneriatelor cât și cele de monitorizare a implementării acestora, sunt de o complexitate foarte mare. Contractele de PPP și cele de concesiune au prevăzute angajamente ale partenerului public și ale partenerului privat. Acestor angajamente le sunt asociate scadențe și costuri/penalități sau alte consecințe pecuniare care necesită a fi monitorizate îndeaproape. Unele angajamente ale partenerului privat ar putea viza asigurarea unei anumite calități de prestare a serviciului care implică un efort mult mai mare în ceea ce privește monitorizarea satisfacerii acestui angajament. Monitorizarea contractelor implică și asigurarea valabilității garanțiilor bancare, asigurarea furnizării în termen a răspunsurilor la solicitările partenerului privat, inclusiv cele de modificare a contractelor de PPP, documentarea adecvată a eșecurilor partenerilor în contractul de PPP, convocarea comisiilor de monitorizare a proiectelor de PPP etc. Toate acestea necesită asigurarea unor resurse de personal dedicate și specializate în specificul problemelor enunțate. Atât complexitatea procedurii de monitorizare a implementării proiectelor investiționale, cât și creșterea numărului parteneriatelor și a contractelor de concesiune, precum și eventualele riscuri de litigiu derivate din rezilierea contractelor investiționale (Aeroportul Internațional Chișinău, Gările Auto Moderne etc), indică asupra necesității concentrării acestor funcții într-o subdiviziune specializată.

Riscuri Interne asociate modului de realizare a funcțiilor de deetatzare/valorificare a patrimoniului public

- Monitorizarea insuficientă a contractelor de privatizare și celor de PPP
- Evaluarea defectuoasă a activelor statului supuse privatizării. (ex: experiența privatizării Î.S. C.A. Air Moldova, Î.S. Vibropribor etc, au afectat credibilitatea agenției în asigurarea unui proces corect și obiectiv de evaluare a activelor statului supuse privatizării).
- Lipsa unui mecanism de triere a companiilor de stat generează un nivel înalt discreție politică cu privire la obiectivele înaintate pentru valorificare (privatizare, concesiune, PPP).

⁸⁵ [Ordinul APP nr 82 din 25.02.2020](#)

- Promovarea insuficientă a activelor expuse spre valorificare diminuează șansele de atragere a unor investitori redevabili.
- Transparența redusă a procesului de valorificare a patrimoniului public.
- Constrângerile de personal și fluctuația mare a funcționarilor în mod special a celor implicați în monitorizarea contractelor investiționale ridică semnificativ riscul de intervenție tardivă a partenerului public, precum și monitorizare și documentare austeră a eșecurilor partenerului privat, ceea ce poate atrage după sine numeroase consecințe inclusiv pecuniare.
- Istoricul unui proces viciat de inițiere și desfășurare a proiectelor investiționale determină funcționarii publici să se eschiveze de la participarea în comisiile de monitorizare a contractelor de PPP/concesiune.
- Lipsa unei soluții soft de tip integrat crește riscul erorilor umane în procesul de inițiere, dar mai cu seamă în cel de monitorizare a implementării proiectelor investiționale.

Riscuri Externe

- Moratoriul aplicat proceselor de privatizare și concesiune a proprietății publice.
- Lipsa voinței politice în catalizarea procesului de privatizare și tranziție la economia de piață.
- Nerealizarea obiectivelor de deetatare/valorificare a patrimoniului public, sau vânzarea la prețuri reduse a bunurilor expuse privatizării.
- Nivelul înalt de discreție în luarea deciziei cu privire la obiectivele ce urmează a fi valorificate prin privatizare, concesiune, PPP etc.
- Planificare austeră în contextul unei viitoare trieri a companiilor de stat și a incertitudinii asociate deciziei politice referitoare la expunerea la privatizare a proprietății publice.
- Eludare procesului de triere și deetatare prin aprobarea de către legislativ a unor legi ce intră în contradicție cu Strategia de proprietate a statului (ex: [excluderea S.A. drumuri din lista activele supuse privatizării](#)).
- Lipsa interesului din partea mediului de afaceri pentru activele expuse spre valorificare.
- [Noile modificări operate la legea PPP](#) care prevăd aprobarea de către guvern a studiului de fezabilitate și a proiectului contractului de PPP (pentru contractele în care partenerul public este o autoritate a administrației publice centrale), pot determina o birocratizare excesivă a instrumentului de PPP și pierderea interesului din partea partenerului privat, dată fiind complexitatea și durata procesului de aprobare a unei hotărâri de guvern.
- Lipsa de încredere în rândul investitorilor privați în consecvența și seriozitatea partenerilor publici.
- Lipsa unei istorii de succes în inițierea și implementarea proiectelor investiționale de importanță națională creează un climat nefavorabil pentru promovarea acestui instrument investițional și pentru creșterea credibilității investitorilor privați în faptul că drepturile acestora vor fi protejate indiferent de coloratura politică aflată la guvernare.
- Frica funcționarilor de a participa în cadrul comisiilor de monitorizare a contractelor de PPP/concesiune poate periclita procesul de monitorizare a derulării contractelor de PPP. Asigurarea monitorizării implementării proiectelor investiționale poate fi periclitată de funcționalitatea comisiilor de monitorizare, care includ membri delegați din alte autorități

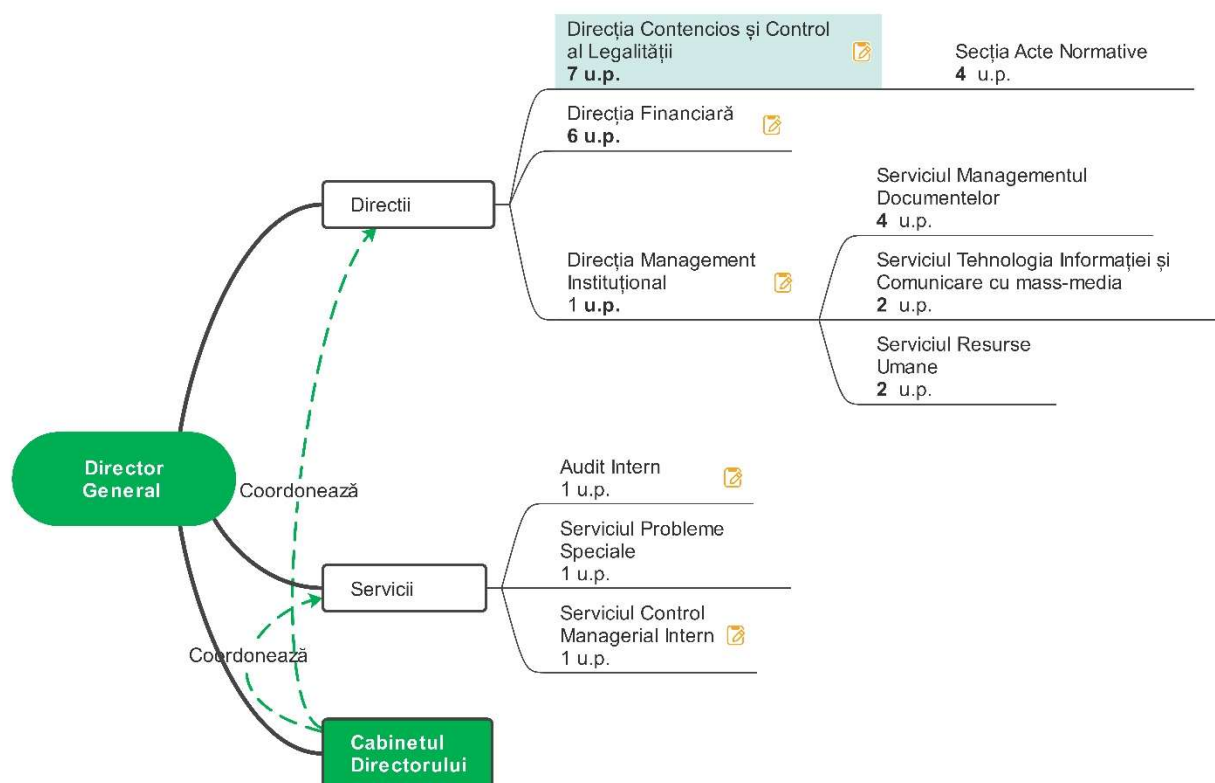
competente, și care pot avea indicații informale de la superiori cu privire la modul în care trebuie să acționeze în cadrul comisiei, dar fiind conștienți de riscuri încearcă să evite participarea în comisii sau nu se prezintă în ședință, astfel, comisiile devenind inoperabile din lipsă de cvorum.

- Lipsa interesului din partea partenerului public în promovarea proiectelor investiționale.
- Incertitudine economică la nivel național sau regional care poate afecta interesul din partea investitorilor privați.

Activitățile de suport

Activitățile de suport sunt organizate în 3 direcții și 3 servicii subordonate nemijlocit directorului general. În coordonarea activităților de suport, directorul este asistat de Cabinetul Directorului. Realizarea funcțiilor de suport este asigurată de un efectiv de 29 de unități de personal, dintre care 20 unități de personal (69%) cu funcții publice de execuție.

Fig. Nr. 4 Designul organizațional al activităților de suport



Sursa: Elaborat de autori în baza HG 902/2017 și a statului de personal

Analiza parametrilor de design organizațional ai Direcției Contencios și Control al Legalității (DCCL)

Sinopsis

Din totalul de 11 unități de personal, în conformitate cu parametrii organizaționali existenți, pentru DCCL sunt alocate 7 unități de personal, iar alte 4 u.p. sunt prevăzute pentru secția de acte normative (SAN). La data de 26.06.2023, în cadrul DCCL erau 3 funcții vacante, inclusiv cea de șef de direcție, iar în cadrul SAN, funcțiile de consultant principal și consultant superior nu erau asigurate cu personal. Astfel, gradul de asigurarea cu personal a acestei subdiviziuni de suport era de 54%. Funcționarii din cadrul direcției percep misiunea acestora drept constând în asigurarea asistenței juridice pe toate dimensiunile activității agenției. Dintre toate activitățile de suport asigurate de DCCL, reprezentarea în instanță este activitatea care consumă cele mai multe resurse. Direcția gestionează aproximativ 300 dosare judiciare active. În contextul dosarelor active, DCCL are dependențe critice de direcțiile de profil,

care furnizează materialele necesare pentru formularea referințelor în instanță. Pe lângă lipsa acută de personal, o constrângere majoră o reprezintă și lipsa asigurării cu transport pentru reprezentarea în instanțele de judecată ce au loc la instituțiile judecătorești de pe întreg teritoriul țării. Cei mai mari clienți interni ai direcției sunt DABIRF și DACMR.

DCCL este insuficient de dimensionată pentru asigurarea realizării mandatului foarte extins.

Activitățile de suport asigurate de DCCL se realizează prin acordarea asistenței juridice și metodologice angajaților APP, reprezentanților companiilor de stat, și reprezentanților administrației publice centrale și locale. Activitățile de suport juridic pentru angajații agenției cuprind un set foarte variat de sarcini precum examinarea interpelărilor, petițiilor și a proiectelor de răspunsuri la acestea, suport în elaborarea și expertizarea ordinelor, dispozițiilor, inclusiv celor cu caracter individual numire/eliberare din funcție suport pentru reprezentanții debitorului companiilor de stat, aflate în procedură de insolvență, sistematizarea sub formă de note a informației referitoare la litigii etc. Aparent, efectivul de personal al direcției este insuficient doar pentru asistența adecvată a subdiviziunilor din cadrul APP suplimentar, însă, DCCL acordă suport și celor aproximativ 200 de companii de stat și organelor de conducere ale acestora, dar și autorităților administrației publice centrale și locale.

Direcția este specializată în asigurarea drepturilor și intereselor patrimoniale ale statului⁸⁶ și în asigurarea suportului juridic în procesul de elaborare și expertizare a proiectelor de acte normative din domeniul de activitate. Structura direcției denotă intenția implementării unei organizări specializate. DCCL se vrea specializată în protejarea proprietății publice prin reprezentarea intereselor APP în instanțele de judecată, înaintarea, în interesul statului, în instanțele de judecată, a acțiunilor privind rezoluțiunea contractelor și contestarea acțiunilor nelegitime ale terților, elaborarea contractelor de vânzare-cumpărare a bunurilor proprietate de stat, acceptate spre privatizare și anexele la acestea etc. De cealaltă parte, secția de acte normative SAN se vrea specializată în asigurarea suportului juridic în procesul de elaborare, expertizare și avizare a proiectelor de acte normative din domeniul de activitate al APP.

Specializarea SAN este redundantă și inoportună, mai cu seamă, în contextul resurselor extrem de limitate ale direcției. În contextul în care fiecare direcție, în funcție de specificul activității, are alocate resurse pentru elaborarea și avizarea proiectelor de acte normative aferente domeniului de activitate, specializarea serviciului în elaborarea și expertizarea actelor normative devine una redundantă. Această constatare este validată și de Planul de activitate al agenției pentru 2022 și 2023 în care SAN nu are activități specifice planificate. Participarea angajaților din cadrul SAN în procesul de elaborare și expertizare a proiectelor de acte normative elaborate de subdiviziunile agenției reprezintă una dintre activitățile de suport realizate de direcție. Astfel, valoarea utilitară a secției rezultă din rolul de suport al acesteia, or expertiza specializată pe domenii (administrare, dețineră, evidență etc) este concentrată în cadrul direcțiilor de profil. În contextul în care aspectele legate de reprezentarea în instanță sau formularea referințelor sunt printre cele mai solicitante activități, nerealizarea cărora vine cu potențiale consecințe de prejudiciere sau chiar

⁸⁶ Punct 9 al. 7) literele a), b) c)

înstrăinare a patrimoniului public, necesită a fi revizuiți parametrii de design organizațional ai direcției.

Incapacitatea DCCL de a asigura realizarea în timp util a sarcinilor delegate duce la prejudicierea ireversibilă a patrimoniului public. În „Raportul auditului conformității privind gestionarea patrimoniului public de către Agenția Proprietății Publice în anii 2019-2021”, Curtea de Conturi constata pierderea de către APP a cel puțin unui teren cu suprafața de 0.5043 ha în sectorul centru al municipiului Chișinău, pe motiv că agenția nu a depus, în termen, motivarea cererii de apel⁸⁷.

În pofida clientelei foarte variate, angajații din cadrul DCCL nu sunt specializați pe tipologia clienților. Angajații din cadrul diferitor direcții specializate ale APP, reprezentanții companiilor subordonate și autorităților publice au nevoi specifice de suport juridic, care derivă din rolul pe care-l joacă reprezentanții acestor autorități în raport cu APP: rolul de entitate responsabilă de implementarea politicii statului în domeniul administrării și deetatăzării patrimoniului public, cel de administrator, cel de gestionar al patrimoniului public, sau rolul de fondator al companiei de stat/municipale etc. Suportul juridic acordat de DCCL angajaților APP este de importanță critică, mai cu seamă ținând cont de faptul că actele prelucrate și emise de agenție, contractele implementate de aceasta, pot avea implicații patrimoniale considerabile. În această ordine de idei, acordarea suportului juridic pentru angajații APP implică necesitatea alocării unui efort semnificativ de documentare și de elaborare a recomandărilor. Acordarea asistenței pentru companiile de stat, mai cu seamă pentru acele companii care nu au direcție juridică sau se află în dificultate sau insolabilitate și necesită asistență juridică promptă pentru a evita eventualele blocaje sau prejudicii materiale sau întreruperea prestării serviciului public, necesită a fi asigurată în timp util, pentru a nu admite prejudicierea intereselor statului prin procesele de judecată intentate împotriva companiilor de stat sau prin procedura de insolabilitate la care reprezentantul debitorului nu a fost desemnat. Direcția acordă asistență metodologică și autorităților publice centrale și locale, care administrează proprietatea publică din domeniul privat sau domeniul public al statului și care pot avea nevoie de asistență din partea direcției în contextul procesului de delimitare, înstrăinare, locațiune arendă sau comodat al bunului imobil, sau în contextul reorganizării întreprinderilor de stat/municipale în societăți pe acțiuni etc. În astfel de circumstanțe, devine justificată specializarea direcției pe clientela deservită or specificul problemelor derivă din specificul părții interesate care interacționează direct, sau intermediat cu agenția.

Modul de ținere a celor peste 300 de dosare este unul viciat. Dosarele care fac obiectul litigiilor sunt ținute în format de hârtie, în mape fizice, iar conținutul acestor mape nu este numerotat. Predarea dosarelor de la un angajat la altul nu este documentată ceea ce poate duce ușor la pierderea materialelor procesuale. În lipsa unui regulament intern cu privire la modul de ținere, completare și predare/primire a dosarelor în instanță, și în lipsa unei evidențe digitalizate a materialelor care fac obiectul litigiilor (instanțele lucrează doar cu originalele semnate cu semnătură olografă), precum și în lipsa unui control adecvat al modului de ținere și completare a dosarelor pe

⁸⁷ „Raportul auditului conformității privind gestionarea patrimoniului public de către Agenția Proprietății Publice în anii 2019-2021”, Curtea de Conturi, anexă la Hotărârea CC nr. 46 din 26.08.2022 Pag 19

rol acutizată de fluctuația mare a personalului în cadrul direcției, riscul asociat unei reprezentări derizorii a intereselor statului este unul extrem de mare.

O presiune suplimentară pe resursa limitată a direcției o constituie și lipsa unei unități de transport pentru asigurarea deplasării angajaților direcției la sediul instanțelor teritoriale de judecată. În cazul unui proces de judecată desfășurat la curtea de apel Bălți (spre exemplu), deplasarea reprezentantului APP cu transportul public nu este o opțiune fezabilă. Totodată, mecanismul de preluare a mijlocului de transport pus la dispoziție de agenție vine cu riscuri pecuniare, angajatul fiind nevoit să inspecteze mijlocul de transport și să răspundă material pentru acesta în momentul în care îl preia și până îl predă. Această formulă de responsabilitate personală, cuplată și cu alocarea insuficientă de carburant pentru deplasare, face ca mecanismul, deși existent, să nu reprezinte o opțiune pentru funcționarii din cadrul direcției. În plus, nu toți funcționarii din cadrul direcției au permis de conducere. Deși APP dispune de un contract de prestări servicii de transport cu șofer prestat în bază de cost de către Cancelaria de Stat, planificarea deficitară și concurența cu alte direcții/instituții pentru acest serviciu face ca acesta să fie greu de accesat de către funcționarii din direcția juridică.

Dependența funcțională a DCCL de direcțiile de profil se dezvoltă cel mai plenar în situația unui litigiu. În situația în care se ajunge la un eventual litigiu, responsabilitatea pentru situația litigioasă este transferată pe DCCL. În context, calitatea reprezentării cauzei în instanță depinde direct de suportul pe care direcțiile de profil îl acordă DCCL. Cu toate acestea, efortul depus de direcțiile de profil pentru a sprijini activitatea DCCL nu reprezintă pentru acestea o activitate de bază, ci mai curând o activitate conexasă, concurentă cu alte activități de bază. În astfel de circumstanțe, lipsa de input de la direcțiile specializate crește presiunea administrativă pe resursa limitată a DCCL, dar și riscul de reprezentare austeră în instanță.

Riscuri interne asociate activității de protejare a drepturilor patrimoniale ale statului

- Constrângeri de personal (lipsa și fluctuația cadrelor) care poate duce la o calitate austeră a referințelor sau reprezentării în instanță sau chiar la incapacitatea apărării intereselor patrimoniale ale statului.
- Cerere înaltă de asistență atât din interior (direcțiile APP) cât și din exterior (alte autorități ale administrației publice, companii de stat).
- Implicare redusă din partea direcțiilor specializate din cadrul APP pentru suportul activității DCCL pentru reprezentarea în instanțe.
- Furnizarea neformalizată a inputurilor informaționale de la direcțiile specializate către DCCL pentru formularea referințelor cu risc de prezentare a unei poziții în instanță ce poate prejudicia interesele statului.
- Monitorizarea austeră a dosarelor pe rol, a proceselor de insolvență și a corespondenței cu agenții economici.
- Ținerea în format fizic a registrului corespondenței, dosarelor pe rol, referințelor etc.
- Imposibilitatea reprezentării statului în instanțele teritoriale datorită dificultăților asociate deplasării în teritoriu.

- Inconsecvența instituției în raport cu agenții economici, persoanele fizice care poate determina intentarea cauze litigioase.

Riscuri Externe

- Cerere înaltă de asistență din partea părților interesate din afara agenției (parlament, guvern, reprezentanți ai mass-media, companii de stat administrate etc).
- Creșterea presiunii pe resursa limitată a direcției în contextul rezilierii contractelor de concesiune sau PPP sau prilejuite de necesitatea reprezentării în instanță în contextul contractelor de locațiune, arendă, comodat, superficie.
- Deteriorarea cadrului de reglementare a modului de administrare a patrimoniului public, a parteneriatelor și concesiunilor.

Analiza parametrilor de design organizațional ai Direcției Management Instituțional (DMI)

Sinopsis

DMI este singura direcție APP în cadrul căreia activează un singur angajat, ceilalți angajați funcționează în subunitățile funcționale ale direcției. DMI nu are capacități suficiente pentru realizarea unui management instituțional veritabil. Multe din sarcinile care s-ar înscrie organic în activitatea direcției fie sunt efectuate de alte direcții, fie nu se realizează deloc.

Designul organizațional al DMI nu permite realizarea veritabilă a funcției de management instituțional. Direcția management instituțional este constituită din 3 servicii specializate conduse de șeful de direcție. Serviciul Managementul Documentelor (SMD) este compus din 4 u.p. și are drept scop asigurarea managementului eficient al ținerii lucrărilor de secretariat în cadrul APP. Serviciul Tehnologia Informației și Comunicare (STIC), cu 2 u.p., are drept scop asigurarea eficienței și creșterii performanței soluțiilor TIC din cadrul agenției, precum și asigurarea unei comunicări eficiente ale APP cu publicul larg, reprezentanții societății civile și mass-media. Iar Serviciul Resurse Umane SRU, cu 2 u.p., asigură implementarea și promovarea unui management eficient al resurselor umane în cadrul APP. Șeful direcției, singurul angajat din cadrul direcției propriu-zise desfășoară mai mult activități manageriale decât analitice. Din aceste considerente, direcția nu-și realizează rolul central în analiza modului de repartizare a sarcinilor pe angajații din agenție/direcții, evidența delegării funcționarilor în diferite grupuri de lucru/comisii din cadrul și din afara APP, promovarea și popularizarea concursurilor pentru completarea funcțiilor publice vacante, identificarea și centralizarea nevoilor de instruire, asigurarea funcționarilor cu echipament și toate cele necesare desfășurării nestingherite a activității acestora etc. Activități precum ținerea evidenței delegării angajaților în grupuri de lucru sau diferite comisii, evidența ordinelor interne, evidența nevoilor de instruire, dar și a nevoilor de echipamente și rechizite și identificarea modalităților de satisfacere a acestor nevoi, nu este concentrată în cadrul DMI. Un design organizațional adecvat al direcției ar trebui să asigure monitorizarea modului în care direcțiile specializate adresează riscurile, dar să și să permită monitorizarea și asigurarea unităților funcționale din cadrul agenției cu resurse materiale, umane, informaționale, necesare pentru buna desfășurare a activității acestora, inclusiv organizarea procurărilor/achizițiilor. Aceasta trebuie să faciliteze planificarea activității agenției și raportarea cu

privire la gradul de realizare a obiectivelor setate și a cerințelor funcționale înaintate agenției. Suplimentar, DMI trebuie să instituie și să monitorizeze implementarea mecanismelor necesare pentru asigurarea implementării și respectării unor înalte standarde etice, profesionale și de guvernanta în cadrul agenției.

În pofida existenței unui sistem informațional automatizat de management al documentelor, Serviciul Managementul Documentelor (SMD) desfășoară numeroase activități de înregistrare fizică, repartizare, organizare în dosare, expediere răspunsuri și arhivare a corespondenței APP. Dată fiind multitudinea de părți interesate cu care interacționează, APP continuă să primească corespondența în format fizic, inclusiv în cutia poștală a acesteia, pe care o verifică la fiecare 2 ore. Petițiile și solicitările parvenite în format fizic sunt scanate și introduse în e-Management, sistem informațional automatizat utilizat pentru managementul documentelor (în medie între 80 și 100 de înregistrări pe zi). În contextul contractelor de concesiune, arendă, locațiune, comodat, sau de parteneriat public-privat, precum și în cazul numeroaselor litigii desfășurate în instanțele de judecată, este necesară confirmarea expedierii corespondenței sau expedierea sub semnătură a acesteia. Astfel, și în acest caz este nevoie de scanarea și înregistrarea electronică a documentelor de ieșire expediate în formă fizică. Suplimentar, ordinele interne, instrucțiunile, și alte acte interne adesea sunt emise și semnate pe suport fizic, cu digitalizarea ulterioară a acestora. În context, inspectorii superiori din cadrul SMD sunt specializați pe activități precum înregistrarea documentației de intrare, de ieșire, coordonarea distribuirii corespondenței, sistematizării acesteia pe dosare, arhivarea și distrugerea documentelor etc. Serviciul ține registrele de evidență a procurilor, hotărârilor, indicațiilor, de transmiterea a mijloacelor fixe a ordinelor interne etc. Angajații din cadrul SMD au statut de personal tehnic, ceea ce plafonează semnificativ nivelul de salarizare al acestora.

Presiunea pe angajații din cadrul SMD este în continuă creștere. Rata de procesare a documentelor de către personalul tehnic din cadrul SMD crește cu aproximativ 1500 documente pe an în contextul în care numărul de personal rămâne neschimbat. Pe parcursul anului 2022, SMD a procesat 22061 documente, ceea ce reprezintă în medie 89 documente pe zi sau aproximativ 30 de documente pe specialist, inclusiv șeful serviciului (din cei 4 specialiști din cadrul serviciului, unul este angajat pe fracțiune de normă și îndeplinește funcția de arhivar). Presiunea pe angajații din cadrul serviciului crește și din cauza exercitării unui volum crescând de sarcini asociate expedierii scrisorilor fizice (pentru petiționarii care s-au adresat agenției pe suport fizic), preluării numeroaselor apeluri telefonice și informarea petiționarilor cu privire la numărul de înregistrare a solicitării acestora, repartizarea corespondenței, asigurarea ținerii registrelor documentelor păstrate în original, arhivarea documentelor etc.

Coordonarea utilizării eficiente și sigure a TI de către o singură persoană din cadrul STIC, în mod special în contextul necesității aprofundării digitalizării activităților din cadrul APP, poate deveni o constrângere organizațională majoră. Singura persoană responsabilă, în cadrul agenției, de asigurarea bunei funcționări a soluțiilor tehnologice și celor de TI și de consolidare a capacităților de guvernare electronică prin suport continuu a procesului de inovare tehnologică, este șeful secției. Studiul fișelor de post relevă că mandatul șefului secției STIC este unul extrem de extins. În afară

de administrarea serviciului acesta este responsabil și de asigurarea implementării politicilor în domeniul e-Transformare și e-Guvernare, și participarea la planificarea resurselor, investițiilor și achizițiilor TIC, gestionarea tehnologică și evaluarea resurselor TIC, asigurarea securității informației și arhitecturii infrastructurii TIC etc.

Deși prezintă conform statelor de personal, funcția de șef secție STIC nu poate fi asigurată cu personal calificat. La momentul desfășurării analizei, funcția de șef secție STIC era vacantă. Ținând cont de faptul că pentru această funcție se cer studii superioare în domeniul tehnologiilor informaționale și experiență de muncă în domeniu, în contextul în care salariul mediu pentru angajații cu funcție de conducere în cadrul agenției este de 11370 lei (mult sub salariul practicat la nivel de industrie), se poate anticipa că această funcție va fi extrem de greu de completat și menținut. Externalizarea acestei funcții pare a fi o soluție mult mai judicioasă.

Punerea în sarcina unui singur comunicator a întregii poveri de transparență a instituției este disproporționată și generează riscuri majore de neconformitate cu cadrul legal existent. În conformitate cu reglementările în vigoare, agenția are numeroase obligații de asigurare a transparenței precum: publicarea anunțurilor privind consultarea publică a proiectelor de decizii ale APP, privind expunerea la privatizare și rezultatul acestora, privind concursurile de angajare în cadrul companiilor de stat, privind modificarea componenței organelor de conducere ale companiilor de stat, cu privire la darea în locațiune/arendă a bunurilor proprietate publică, privind organizarea licitațiilor și a concursurilor de oferte pentru valorificarea bunurilor proprietate publică, inclusiv a activelor neutilizate ale companiilor de stat etc. Pentru multe dintre aceste activități de comunicare, există termene legale care necesită a fi respectate. În contextul în care comunicarea agenției este asigurată de către o singură persoană, care poate fi în concediu de boală sau odihnă, sau în situația în care funcția de comunicator poate deveni vacantă, pot surveni riscuri majore de afectare a transparenței, cu eventuale consecințe juridice asupra proceselor inițiate de agenție. Sub acest aspect, descentralizarea comunicării specializate în cadrul direcțiilor de profil și concentrarea doar a comunicării cu caracter general instituțional în competența consultantului superior comunicator ar eficientiza activitatea de comunicare, diminuând riscurile de neasigurare a transparenței instituției.

Atragerea și cultivarea talentelor la APP este asigurată de un serviciu cu capacități la limită. Serviciul Resurse Umane (SRU) din cadrul APP, cu 2 u.p., are un mandat foarte extins. Pe lângă activitatea cotidiană de documentare și evidență a tuturor aspectelor legate de personal, SRU este responsabil și de planificarea, implementarea și evaluarea activităților de atragere, profesionalizare și menținere a talentelor și ameliorarea performanței acestora. Sarcinile SRU includ: organizarea și buna desfășurare a procesului de planificare a necesarului de personal, recrutarea și evaluarea candidaților pentru funcțiile vacante, implementarea procedurilor cu privire la evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarilor publici, implementarea politicilor de motivare și menținere a personalului etc. Suplimentar, angajații din cadrul serviciului elaborează proiecte de ordine și alte acte administrative aferente domeniului de gestionare a resurselor umane și țin evidența dosarelor angajaților APP. Bunele practici sugerează că la organizații cu un efectiv de până

la 250 angajați, raportul dintre resursele umane alocate la total angajați este în medie de 3.4⁸⁸. Cu un raport dintre angajații resurse umane la total angajați APP de 2.02, agenția se situează sub media dezirabilă. Un alt indicator de măsurare a performanței serviciului de resurse umane este așa-numitul „time to fill” sau durata medie de acoperire a unei funcții vacante. În cadrul APP, pentru completarea unei funcții de conducere, acest indicator este în medie de 60 de zile, iar pentru funcțiile de execuție aproximativ 180 de zile (media mondială, pentru toate industriile, este de 42 zile⁸⁹).

Analiza parametrilor de design organizațional ai Direcției Financiare (DF)

Sinopsis

Din cele 6 funcții din cadrul DF, la data de 04.07.23, erau asigurate cu personal doar 4. Funcția de consultant superior era temporar vacantă, iar consultantul principal din cadrul direcției era în proces de transfer la o altă autoritate publică. Pe lângă planificarea bugetară și executarea bugetului, direcția este responsabilă și de asigurarea cu bunuri și inventar a angajaților din cadrul APP, preluarea la balanță a terenurilor și bunurilor imobile, ținerea evidenței plăților pentru locațiunea terenurilor, plata redevențelor etc. În procesul de planificare bugetară, direcția are dependențe funcționale critice de direcțiile specializate din cadrul agenției. Lipsa unui buget de contingente nu-i permit direcției să intervină în timp util în cazul manifestării unor urgențe (ex: urgențe asociate proprietăților Republicii Moldova din afara țării, auditul datoriei S.A. Moldova-Gaz etc).

DF este în conflict de interese prin faptul că aceasta asigură realizarea procurărilor și plata acestora. Pe lângă activitatea de planificare bugetară și cea de monitorizare și evaluare a modului de alocare a mijloacelor financiar-bugetate, Direcția Financiară (DF) este responsabilă și de elaborarea și implementarea planului anual de procurări, inclusiv a achizițiilor publice și a celor din domeniul TIC, ceea ce face ca aceeași direcție să facă procurările și să și le achite.

Direcția Financiară execută o bună parte din sarcinile care sunt mai curând de competența direcției de management instituțional. DF colectează și centralizează necesitățile de asigurarea cu bunuri și inventar a angajaților din cadrul APP, necesitățile de instruire, procurarea acestor servicii etc. În contextul consolidării rolului centralizator al DMI, DF poate fi transformat în serviciu, care ar urma să se rezume la activități de planificare și execuție a bugetului instituției.

DF are dependențe critice de direcțiile care furnizează documentele justificative pentru efectuarea plăților. Ca și în cazul DCCL, DF are dependențe funcționale de direcțiile specializate care trebuie să prezinte documentele justificative pentru efectuarea plăților. Dat fiind faptul că plata se efectuează de către DF, direcțiile specializate nu neapărat prioritizează furnizarea documentelor justificative, ceea ce reprezintă un impediment în efectuarea plății.

Cea mai mare constrângere cu care se confruntă direcția ține de așa-numitele urgențe. Urgențele pot surveni din varii motive, dar specificul comun al acestora ține de faptul că acestea sunt asociate

⁸⁸ „[How Organizational Staff Size Influences HR Metrics](#)” Workforce Analytics: A Critical Evaluation, Society For Human Resource Management, SUA 2015, pag. 2 (Calculat ca raport dintre nr de angați resurse umane la 100 de angajați).

⁸⁹ Deloitte. (2023). „2023 Global human capital trends: New fundamentals for a boundaryless world”, pag 47

unor cheltuieli care nu sunt planificate în bugetul APP, și aceste cheltuieli necesită a fi efectuate într-un termen extrem de scurt, iar neefectuarea acestora atrage după sine consecințe economice sau chiar politice. În lista unor astfel de urgențe se numără, spre exemplu, achitarea taxei de stat pentru procesele litigioase în privința unor proprietăți ale Republicii Moldova din Ucraina; auditul extern al datoriilor Moldova-Gaz care necesită a fi contractat de APP și achitarea acestuia necesită a fi făcută tot din mijloacele agenției; plata cheltuielilor pentru organizarea summit-ului comunității politice europene (CPE), banii pentru reabilitarea infrastructurii rutiere pentru asigurarea accesului la summit au fost transferați către APP, iar aceasta, la rândul său, i-a transferat Î.S. ASD care încă nu furnizase și un raport cu privire la modul în care a folosit mijloacele transferate etc. Fiecare dintre aceste urgențe are specificul său și presupune obținerea documentelor justificative pentru efectuarea plăților.

Analiza parametrilor de design organizațional ai Serviciului Audit Intern (SAI)

Serviciul Audit Intern nu este suficient de bine dimensionat pentru a asigura auditarea sistematică a întregului obiect al activității agenției. Auditul intern în cadrul agenției este asigurat de o singură unitate de personal – auditor intern. Chiar dacă reprezintă imaginea fidelă a designului organizațional al unui minister, parametrii organizaționali ai SAI nu satisfac condițiile art. 19. al. (1¹) din Legea nr. 229/2010 care prescriu un minim necesar de 3 unități de personal pentru subdiviziunile de audit din structura entităților publice. Art. 19 al. (5) al Legii nr 229/2010, privind controlul financiar public intern, specifică că subdiviziunea de audit intern din cadrul autorităților publice trebuie dimensionată în funcție de volumul de activitate, astfel încât să se asigure auditarea sistematică a întregului obiect al activității entității publice. În contextul unui mandat foarte extins al agenției, obiectivul de auditare sistematică este imposibil de atins cu un singur auditor. Parametrii organizaționali existenți au asigurat un randament de 3 misiuni de audit realizate timp de aproape doi ani (martie 2020-decembrie 2021)⁹⁰.

La stabilirea misiunilor de audit nu se prioritizează auditul proceselor cu cele mai mari riscuri asociate. Deși DABIRF, DACMR și DEMPP sunt direcțiile care gestionează procesele cu cele mai mare riscuri asociate, pe parcursul anilor 2021, 2022 și 2023 (7 luni), procesele din cadrul acestor direcții cheie nu au făcut obiectul unei misiuni de audit.

Schimbările dese ale conducerii de vârf ale agenției afectează și prioritățile de audit. Prioritățile de audit sunt validate de către Directorul General al Agenției. Un director general nou ar putea avea alte priorități și alte viziuni referitor la procesele care necesită a fi auditate, fapt ce afectează și planul misiunilor de audit. În ultimele 12 luni, APP a schimbat 3 directori generali.

Gradul de realizare a planului de implementare a recomandărilor de audit nu este luat în considerație la evaluarea personalului pentru stabilirea sporului pentru performanță, ceea ce determină un nivel foarte redus de implementare a recomandărilor misiunilor de audit. Gradul de

⁹⁰ „Raportul auditului conformității privind gestionarea patrimoniului public de către Agenția Proprietății Publice în anii 2019-2021”, Curtea de Conturi, anexă la hotărârea CC nr. 46 din 26.08.2022 Pag 19

implementare a recomandărilor misiunilor de audit este unul extrem de redus (aprox. 50%), iar nerealizarea sau tergiversarea implementării recomandărilor misiunii de audit nu implică careva consecințe pentru funcționarii responsabili. La evaluarea șefilor unităților funcționale, a căror procese au făcut obiectul recomandărilor misiunilor de audit, nu se ține cont și de gradul de implementare a recomandărilor de audit. Astfel, șeful unității funcționale, în pofida carențelor în implementarea recomandărilor de audit, poate beneficia și de sporul pentru performanță în mărime deplină.

Analiza parametrilor de design organizațional a Serviciului Control Managerial Intern (SCMI)

Denumirea serviciului nu corespunde cu sarcinile de bază ale acestuia. Conform prevederilor Legii nr. 229/2010, controlul managerial intern cuprinde totalitatea procedurilor, politicilor, regulilor interne, proceselor și activităților realizate în cadrul entității publice pentru a gestiona riscurile și a oferi o asigurare rezonabilă privind atingerea obiectivelor și rezultatelor planificate. Sub acest aspect, rolul controlului managerial intern este unul crucial, mai cu seamă în contextul în care gestiunea patrimoniului public, dar și evidența, monitorizare și protejarea acestuia sunt însoțite de numeroase riscuri, care nu ezită să se materializeze. Conform regulamentului Serviciului Control Managerial Intern, acesta este responsabil mai curând de respectarea securității interne și a disciplinei muncii, identificarea riscurilor care pot determina materializarea unor acțiuni ilicite, sau utilizarea frauduloasă a bunurilor publice, precum și prevenirea acestora. În consecință, consultantul principal din cadrul SCMI, are mai curând rolul unui polițist intern, decât rolul unui specialist care controlează riscurile aferente proceselor de business. Funcția de control intern ar putea fi centralizată în cadrul DMI cu asigurarea și controlul modului de ținere a RPP.

SCMI încalcă principiul autonomiei operaționale a companiilor de stat. În conformitate cu fișa postului, consultantul principal din cadrul SCMI are în sarcina sa, pe lângă controlul intern al APP, și activități ce țin de asigurarea controlului intern la entitățile în care APP exercită funcția de fondator. Astfel, în conformitate cu fișa postului, consultantul principal SCMI are rolul de a asigura respectarea disciplinei muncii, securității interne și prevenirea acțiunilor ilegale și la entitățile administrate de APP, ceea ce, dacă ar fi realizat, ar presupune o ingerință în activitatea operațională a entităților administrate de agenție.

Analiza parametrilor de design organizațional ai Serviciului Probleme Speciale (SPS)

Deși Serviciul Probleme Speciale (SPS) a fost instituit pentru asigurarea conformității cu cadrul legal, modul de organizare a asigurării regimului secret în cadrul APP ar putea fi disproporționat în raport cu volumul și importanța activităților ce implică informații atribuite la secret de stat, gestionate de agenție. În conformitate cu prevederile HG nr. 1176/2010, instituțiile care au acces la informații atribuite la secret de stat trebuie să aibă subdiviziuni interioare responsabile de protecția și controlul accesului la aceste informații. Astfel, singurul angajat din cadrul SPS are în sarcina sa activități asociate asigurării regimului secret și protecției informațiilor atribuite la secret de stat. Instituirea acestui serviciu specializat implică dezavantaje pentru entitățile care au un volum relativ redus de activități conexe regimului secret din motivul riscului de risipă a resursei administrative

pentru realizarea unei activități intermitente. În astfel de circumstanțe, autoritățile publice pot decide asigurarea regimului secret și organizarea controlului permanent privind respectarea măsurilor de protecție a informațiilor atribuite la secret de stat de către o persoană numită în acest sens prin ordinul conducătorului⁹¹. În cazul desemnării șefului Direcției Management Instituțional (DMI) în calitate de persoană responsabilă de asigurarea regimului de secret de stat, se respectă subordonarea directă a acestei persoane către Directorul General, iar unitatea de personal disponibilă poate fi relocată pentru realizarea altor sarcini critice pentru buna funcționare a agenției. În contextul unei eventuale reorganizări, șeful DMI ar putea prelua protecția și controlul accesului la informațiile atribuite la secretul de stat.

Riscuri interne aferente activităților de suport

- Lipsa unei abordări centralizate în organizarea managementul instituțional.
- Lipsa unei analitici disponibile în timp real referitoare la nivelul de încărcare cu sarcini a personalului și direcțiilor.
- Pagina web existentă nu facilitează transparența agenției și generează numeroase adresări oficiale de solicitare de informații.
- Periclitarea comunicării prin punerea întregii comunicări și transparențe instituționale în sarcina unui singur comunicator.
- Imposibilitatea asigurării obiectivelor TIC și a siguranței sistemelor informaționale existente din cauza constrângerilor de personal.
- Receptivitatea redusă a conducerii la recomandările DMI privind necesitatea suplínirii personalului calificat sau privind necesitatea efectuării investițiilor în creșterea profesionalismului angajaților existenți.
- Imposibilitatea asigurării auditării sistematice a întregului obiect al activității.
- Prioritizarea neadecvată a misiunilor de audit, auditarea proceselor care nu sunt critice.
- Lipsa de cooperare din partea angajaților responsabili de procesele auditate și neprezentarea documentelor solicitate.
- Neimplementarea recomandărilor misiunilor de audit.
- Importanța redusă pe care o acordă managementul și angajații agenției auditului proceselor.

Riscuri externe

- Instituirea moratoriului pe angajări.
- Potențiala migrare a funcționarilor calificați către ministere, în contextul majorărilor salariale operate care nu au vizat și funcționarii din agenții.
- Riscul pierderii remunerării din venitul obținut în calitate de membru la consiliile/comisiile de cenzori la companiile de stat, în contextul cooptării membrilor independenți în componența consiliilor.
- Neplanificarea bugetării activităților de școlarizare și creșterea calificării angajaților.

⁹¹ Punct 68 din Regulamentul cu privire la asigurarea regimului secret în cadrul eutorităților publice și al altor persoane juridice HG nr 1176/2010

- Reticența guvernului în a numi în funcție directori generali adjuncți.
- Schimbarea conducerii agenției și modificarea planului misiunilor de audit.
- Presiune politică și administrativă pentru a împiedica auditarea proceselor/activităților critice.

Concluziile analizei funcționale

1. Chiar dacă revendică standarde de guvernanta înalte de la entitățile administrate, designul organizațional al agenției nu reflectă implementarea unor astfel de standarde și pentru agenție.
2. Structura organizatorică a APP repetă structura unui minister, deși are o cu totul altă menire.
3. Subordonarea APP către guvern nu este conformă cu principiile de organizare a administrației publice centrale care specifică expres că o astfel de subordonare se realizează în cazul lipsei instituțiilor ierarhic superioare responsabile de elaborarea politicilor în domeniu. În cazul APP, instituția administrației publice centrale responsabilă de elaborarea politicilor în domeniu este MDED.
4. Numirea de către guvern a directorului general și locțiitorilor acestuia, generează o presiune politică excesivă pe conducerea APP și nu permite directorului să-și creeze propria echipă.
5. În lipsa desemnării directorilor generali adjuncți, conducerea eficientă a agenției este quasi imposibilă.
6. Direcțiile specializate ale APP au dependențe critice sau suprapuneri de mandate care defocusează și nu responsabilizează.
7. Din cauza subdimensionării unor direcții, alte direcții au preluat din sarcinile unităților funcționale cu resurse limitate.
8. Direcțiile de bază din cadrul agenției (cu excepția DEMPP) sunt asigurate cu personal în proporție mai mică de 2/3.
9. În realizarea funcției de administrare corporativă, agenția a alocat resursele pentru activități de micromanagement în detrimentul unei administrări veritabile prin intermediul profesionalizării, planificării evaluării și controlului activităților organelor de conducere a companiilor de stat.
10. Calitatea realizării funcțiilor de evidență, consolidare și protecție a patrimoniului public sunt afectate de lipsa unui sistem informațional integrat.
11. Prin ținerea manuală a RPP, Direcția Evidență și Monitorizarea Patrimoniului Public (DEMPP) creează o asimetrie gravitațională la nivel de organizație.
12. Modul de organizare al controlului intern a ținerii RPP este unul viciat, fiind necesară soluționarea conflictului dintre ținerea și controlul ținerii RPP de către angajații din aceeași direcție.
13. DABIRF nu face față Programului național de delimitare masivă a bunurilor imobile, iar în procesul de valorificare a terenurilor, are dependențe critice de DPP.

14. Valorificarea terenurilor este o activitate care defocusează DABIRF și pentru care DPP dispune de mult mai multe competențe necesare realizării acesteia.
15. Cele două direcții prin intermediul cărora se asigură realizarea funcțiilor administrare corporativă (DPAE și DACMR), sunt în dependență critică una față de cealaltă, iar funcțiile acestora se suprapun.
16. Direcția de administrare corporativă (DACMR) este defocusată, aceasta nu prioritizează buna guvernare a companiilor de stat, ci este copleșită de activități de micromanagement cu valoare adăugată contestabilă.
17. Direcția Management Instituțional nu este suficient de capacitată pentru a sprijini activitatea întregii agenții și în mod special a direcțiilor cheie.
18. SAI, cu un singur auditor, nu poate asigura auditarea sistematică a proceselor critice.
19. Parametrii de design ai SCMI necesită a fi redefiniți. SCMI nu se ocupă cu controlul managerial intern, ci, mai curând, cu asigurarea disciplinei muncii și pretinsa luptă pentru prevenirea actelor de corupție.
20. În asigurarea activităților de suport DCCL nu este specializată pe client și specificul acestora, ceea ce nu permite valorificarea avantajelor specializării funcționarilor din cadrul direcției,
21. Ținerea de către DCCL a materialelor dosarelor care fac obiectul litigiilor, doar în format fizic, fără o evidență riguroasă a conținutului și numărului filelor din fiecare dosar poate duce la pierderea documentelor din acestea ducând la o reprezentare derizorie în instanță.
22. Remunerarea salarială austeră nu permite atragerea și reținerea în cadrul agenției a specialiștilor calificați.
23. Pentru a putea beneficia de o remunerare mai mare, funcționarilor publici din cadrul APP le-au fost înscrise sarcini asociate elaborării documentelor de politici publice (pentru conformarea cu anexa nr. 12 la HG nr. 201/2009).
24. Funcționarii din cadrul agenției nu beneficiază de instruiți care ar contribui la dezvoltarea competențelor cheie, esențiale pentru desfășurarea activităților de bază (ex: competențe de lucru în QGIS, Excel, competențe de analiză economico-financiară, management, instruiți de certificare în domeniul PPP etc).
25. Lipsa unei soluții digitale integrate generează un cost suplimentar de aproximativ 15% de resurse om/ore lucru, care ar putea fi realocate pentru alte sarcini cheie.

Recomandări

Zona de impact	Recomandarea
1. Impact major asupra tuturor ariilor funcționale	1.1. Implementarea unui design organizațional mult mai apropiat unui model corporatist care ar substitui structura organizatorică existentă, specifică autorităților responsabile de elaborarea politicilor. Una din soluții ar putea fi reorganizarea sub formă de instituție publică, după modelul I.P. ODA cu instituirea unui Comitet de Supraveghere format inclusiv din membri independenți și reprezentanți ai companiilor de stat administrate, inclusiv cu alocarea și a unei componente de finanțare din mijloace proprii (ex: % din dividendele/profitul înregistrat de companiile de stat).
	1.2. Diminuarea impactului factorului politic asupra organizării și funcționării APP, inclusiv prin modificarea subordonării instituționale a agenției, și modificarea modului de desemnare a conducerii APP.
	1.3. Digitalizarea proceselor din cadrul APP prin implementarea unui sistem informațional integrat și realocarea resurselor eliberate către alte activități critice.
	1.4. Aplicarea unor înalte standarde de guvernanță nu doar pentru entitățile administrate dar și pentru APP, inclusiv prin: i) elaborarea și actualizarea sistematică a Programului de Dezvoltare Strategică al agenției; ii) asigurarea transparenței instituționale prin deschiderea largă a datelor aferente bunurilor/patrimoniului administrat/valorificat; iii) profesionalizarea consiliilor și monitorizarea, evaluarea și controlul sistematic al activității organelor de conducere a companiilor de stat; iv) renunțarea la practica interimatelor interminabile a funcției de director la companiile de stat;
	1.5. Aplicarea axiomei informației și simplificarea designului organizațional existent, inclusiv prin concentrarea resurselor în cadrul direcțiilor cheie, în locul disipării resurselor limitate pentru secții specializate în activități cu utilitate marginală contestabilă.
	1.6. Asigurarea respectării principului independenței axiomatice, în mod particular, pentru unitățile care asigură realizarea proceselor de bază ale agenției prin evitare suprapunerilor funcționale și a dependențelor critice.

	1.7. Asigurarea unui nivel de salarizare pentru funcționarii din cadrul APP similar celui practicat în mediul privat pentru efectuarea sarcinilor de complexitate similară.
	1.8. Completarea imediată a tuturor funcțiilor vacante și asigurarea dezvoltării competențelor profesionale, în mod prioritar, pentru angajații din unitățile funcționale cheie.
	1.9. Integrarea nivelului de realizare a planului de implementare a recomandărilor misiunilor de audit în componența criteriilor de evaluare a personalului cu funcție de conducere, în vederea acordării sporului pentru performanță.
	1.10. Modificarea cadrului normativ existent pentru a reduce povara de micromanagement exercitat de agenție în raport cu companiile de stat administrate.
	1.11. Transparentizarea procesului de nominalizare a funcționarilor publici în componența organelor de conducere a companiilor de stat prin modificarea HG nr 209/2023 și nr. 2010/2023 și extinderea aplicabilității acesteia și asupra funcționarilor nu doar asupra membrilor independenți.
	1.12. Facilitarea mobilității angajaților APP pentru exercitarea atribuțiilor de serviciu (ex: reprezentarea în instanțele teritoriale, participarea în comisii de predare/primire în procesul de valorificare a bunurilor imobile, participarea în alte comisii specializate ce impun ieșiri la fața locului).
	1.13. Transpunerea cerințelor funcționale definite în Strategia de proprietate a statului, HG nr. 911/2022, în parametri de design organizaționali ai agenției.
	1.14. Transparentizarea activității de administrare și valorificare a patrimoniului public prin respectarea prevederilor art. 69, al (3) al Legii nr 121/2007 și prezentarea anuală pentru dezbateri în plenul parlamentului a Raportului guvernului privind administrarea și valorificarea patrimoniului public.
	1.15. Facilitarea actualizării parametrilor organizaționali ai agențiilor subordonate guvernului, prin modificarea HG nr. 201/2009 anexa nr. 5, pentru a scoate din conținutul acesteia a listei sarcinilor de bază a funcționarilor, ceea ce ar permite modificarea fișei posturilor fără a fi necesară avizarea modificărilor de către Cancelaria de Stat.

2. Îmbunătățirea evidenței și consolidarea patrimoniului public.	2.1. Modificarea designului organizațional prin care se asigură controlul intern al ținerii Registrului Patrimoniului Public (RPP) pentru eliminarea riscului de materializare a potențialelor conflicte de interese.
	2.2. Digitalizarea ținerii RPP și a tuturor celorlalte registre de evidență din cadrul agenției.
	2.3. Asigurarea controlului extern al modului de ținere a Registrului Patrimoniului Public.
	2.4. Fortificarea parametrilor organizaționali responsabili de realizarea funcției de consolidare a patrimoniului public prin implementarea Programului de stat de delimitare a bunurilor imobile.
	2.5. Decuplarea, în cadrul parametrilor organizaționali, a funcțiilor de valorificare a terenurilor de cea de consolidare a terenurilor proprietate publică a statului.
3. Îmbunătățirea administrării corporative	3.1. Realocarea resurselor organizaționale implicate în micromanagementul companiilor de stat către activități cheie de administrare corporativă asociate profesionalizării și evaluării activității organelor de conducere a companiilor de stat și asigurării standardelor înalte de guvernanta la entitățile administrate.
	3.2. Eliminarea dependențelor și suprapunerilor funcționale existente prin integrarea în cadrul aceleiași unități funcționale a activităților de: planificare, organizare, conducere intermediată (prin consilii) și evaluare a performanței activității companiilor de stat și organelor de conducere ale acestora.
	3.3. Reflectarea în parametrii de design organizațional a cerinței funcționale de dinamizare a procesului de reorganizare a întreprinderilor de stat în alte forme organizatorico-juridice, prin alocarea suplimentară de resurse dedicate catalizării acestui proces.
	3.4. Securizarea resurselor organizaționale pentru monitorizarea continuă a performanței companiilor de stat, inclusiv prin aplicarea modelului BSC, Kaplan și Norton pentru neadmiterea intrării companiilor de stat în procedura de insolabilitate.
	3.5. Alocarea resurselor organizaționale pentru o mai bună monitorizare a companiilor de stat aflate în procedura de insolabilitate.

	3.6. Încetarea practicii interimatelor interminabile ale directorilor companiilor de stat.
4. Îmbunătățirea modului de organizare a valorificării patrimoniului public	4.1. Separarea funcțională a organizării valorificării proprietății publice de activitățile de monitorizare a implementării contractelor de valorificare.
	4.2. Alocarea de resurse suficiente pentru asigurarea verificării stării bunurilor imobile predate/primate în procesul de valorificare și respectarea de către beneficiari a condițiilor contractuale, pentru întreprinderea acțiunilor ce se impun în raport cu beneficiarii neconformi.
	4.3. Sporirea importanței funcționale a activității de monitorizare a derulării PPP și concesiunilor în vederea securizării resurselor organizaționale necesare pentru o monitorizare adecvată și intervenție promptă în cazul nerespectării de către parteneri a prevederilor contractuale.
	4.4. Renunțarea la specializarea Proiecte Investiționale și relocarea resurselor eliberate pentru asistarea autorităților publice în inițierea și monitorizarea contractelor de PPP/concesiune.
5. Reorganizarea activităților de suport	5.1. Consolidarea unității funcționale responsabile de managementul instituțional pentru a asigura o mai bună înțelegere a nevoilor organizaționale și o mai bună satisfacere a acestora.
	5.2. Asigurarea specializării unităților funcționale de suport pe tipul clienților interni și externi.
	5.3. Renunțarea la specializarea unităților funcționale de suport care duc la utilizarea ineficientă a resurselor organizaționale (ex: Serviciul Acte Normative, Serviciul Probleme Speciale, serviciul TI).
	5.4. Asigurarea resurselor organizaționale suficiente pentru auditarea sistematică a proceselor critice asociate evidenței, administrării, și valorificării patrimoniului public.
	5.5. Îmbunătățirea procesului de identificare și satisfacere a nevoilor de școlarizare ale angajaților din cadrul agenției pentru a elimina decalajele dintre competențele profesionale existente și cele necesare pentru realizarea cerințelor funcționale înaintate.

Anexe

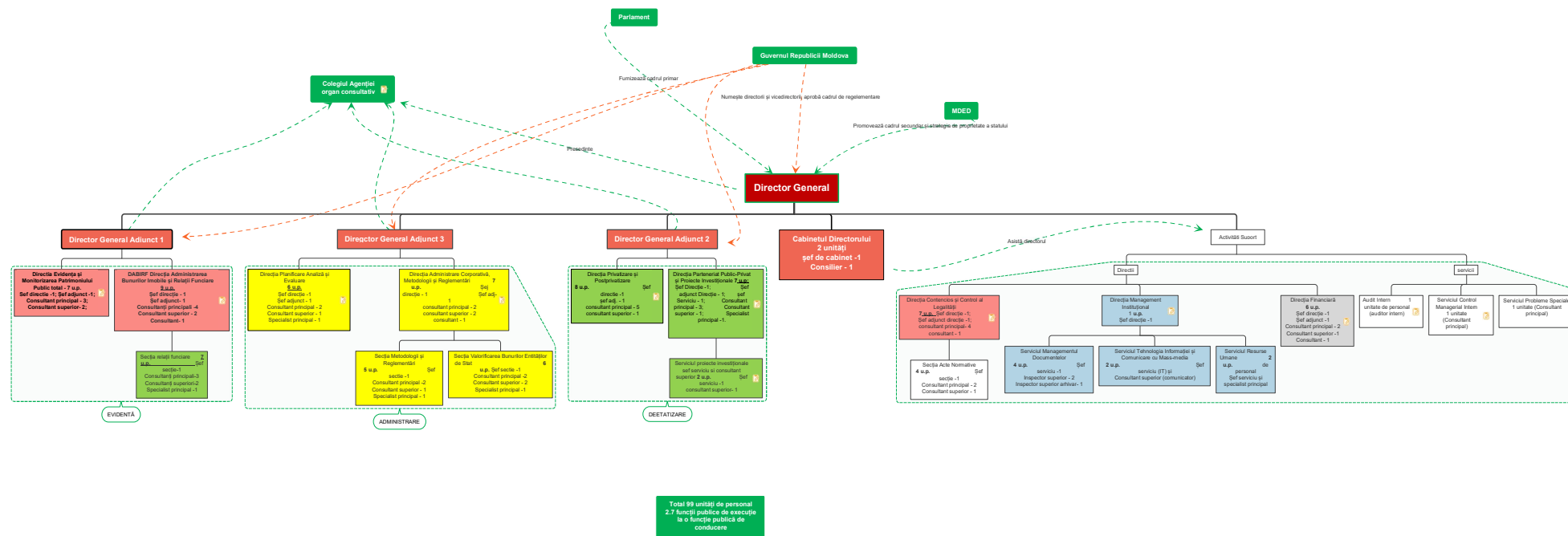
Anexa nr.1 Lista sumară a actelor care reglementează activitatea Agenției Proprietății Publice

Tipul actului	Nr. și data aprobării	Denumirea actului
Legea	nr.121 din 04.05.2007	Privind administrarea și deținutizarea proprietății publice
Legea	nr.246 din 23.11.2017	Cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală
Legea	nr.1134-XIII din 02.04.1997	Privind societățile pe acțiuni
Legea	nr. 135-XVI din 14.06.2007	Privind societățile cu răspundere limitată
Legea	nr. 845-XII din 03.01.1992	Cu privire la antreprenoriat și întreprinderi
Legea	nr. 229 din 23.09.2010	Privind controlul financiar public intern
Legea	nr.220 din 19.10.2007	Privind înregistrarea de stat a persoanelor juridice și a întreprinzătorilor individuali
Legea	nr. 171 din 11.07.2012	Privind piața de capital
Legea	nr.113 din 2007	Contabilității
Legea	nr. 149 din 29.06.2012	Insolvabilității
Legea	nr. 29 din 05.04.2018	Privind delimitarea proprietății publice
Legea	nr. 989 din 2002	Cu privire la activitatea de evaluare
Legea	nr. 287 din 12.15.2017	Contabilității și raportării financiare
Legea	nr. 199 din 16.07.2010	Cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică
Legea	nr. 158 din 04.07.2008	Cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public
Legea	nr. 847 din 14.02.2002	Salarizării
Legea	nr. 80 din 2010	Cu privire la statutul personalului din cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică
Legea	nr. 29 din 05.04.2018	Privind delimitarea proprietății publice
Legea	nr. 91 din 05.04.	Privind terenurile proprietate publică și delimitarea lor
Legea	nr. 668 din 23.11.1995	Pentru aprobarea listei unităților ale căror terenuri destinate agriculturii rămân în proprietatea statului
Legea	nr. 179 din 10.07.2008	Cu privire la parteneriatul public-privat
Legea	nr. 534 din 13.07.1995	Cu privire la concesiuni
HG	nr. 911 din 21.12.2022	Pentru 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
HG	nr. 80 din 11.02.2019	Privind aprobarea Programului de stat pentru delimitarea bunurilor imobile, inclusiv a terenurilor proprietate publică, pentru anii 2019-2023
HG	nr. 91 din 11.02.2019	Pentru aprobarea regulamentului cu privire la valorificarea terenurilor proprietate publică a statului
HG	nr. 1053 din 11.11.2010	Pentru aprobarea Regulamentului cu privire la reprezentarea statului în societățile comerciale
HG	nr. 209 din 12.04.2023	Cu privire la aprobarea Regulamentului privind selectarea candidaților pentru funcția de membru al consiliului întreprinderilor de stat și societăților comerciale cu capital integral/majoritar de stat și condițiile de remunerare a acestora
HG	nr. 210 din 12.04.2023	Cu privire la aprobarea Regulamentului privind selectarea candidaților pentru funcția de membru al comitetului de audit pentru entități de interes public cu capital de stat și al comisiei de cenzori/cenzorului întreprinderilor de stat și societăților comerciale cu capital integral/majoritar de stat și condițiile de remunerare a acestora
HG	nr. 480 din 28.03.2008	Pentru aprobarea Regulamentului cu privire la modul de determinare și comercializare a activelor neutilizate ale întreprinderilor

HG	nr. 500 din 12.05.1998	Despre aprobarea Regulamentului privind casarea bunurilor uzate, raportate la mijloacele fixe
HG	nr.143 din 25.08.2021	Cu privire la organizarea și funcționarea Ministerului Dezvoltării Economice și Digitalizării
HG	nr.902 din 06.11.2017	Cu privire la organizarea și funcționarea Agenției Proprietății Publice
HG	nr. 1271 din 26.12.2018	Privind aprobarea modificărilor ce se operează în unele hotărâri ale Guvernului
HG	nr. 419 din 18.06.2012	cu privire la aprobarea listei bunurilor proprietate a statului și a listei lucrărilor și serviciilor de interes public național propuse parteneriatului public-privat.
HG	nr. 476 din 04.07.2012	pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile standard și condițiile generale de selectare a partenerului privat
HG	nr.901 din 31.12.2015	Pentru aprobarea Regulamentului cu privire la modul de transmitere a bunurilor proprietate publică
HG	nr. 63 din 11.02.2019	Pentru aprobarea Regulamentului privind modul de delimitare a bunurilor imobile proprietate publică
HG	nr. 351 din 23.03.2005	Cu privire la aprobarea listelor bunurilor imobile proprietate publică a statului și la transmiterea unor bunuri imobile
HG	nr. 161 din 07.03.2019	Cu privire la aprobarea listei terenurilor proprietate publică a statului din administrarea Agenției Proprietății Publice
HG	nr.110 din 2011	Cu privire la unele aspecte ce țin de repartizarea profitului net anual al societăților pe acțiuni cu cotă de participare a statului și al întreprinderilor de stat
HG	nr.568 din 06.05.2008	Cu privire la organizarea evidenței proprietății publice, circulația acestora și exercitarea funcțiilor de către persoanele împuternicite să reprezinte interesele statului/unităților administrativ-teritoriale
HG	nr. 675 din 06.06.2008	Cu privire la Registrul patrimoniului public
HG	nr. 484 din 18.10.2019	Pentru aprobarea unor acte normative privind punerea în aplicare a Legii nr.246/2017 cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală
HG	nr. 483 din 29.03.2008	Pentru aprobarea Regulamentului cu privire la modul de dare în locațiune a activelor neutilizate
HG	nr.91/2019	Pentru aprobarea Regulamentului cu privire la valorificarea terenurilor proprietate publică a statului
HG	nr. 56 din 17.01.2018	Pentru aprobarea Regulamentului privind monitoringul financiar al autorităților publice la autogestiune, al întreprinderilor de stat/municipale și al societăților comerciale cu capital integral sau majoritar public
HG	nr. 351 din 10.06.2020	Pentru aprobarea Regulamentului privind achiziționarea bunurilor, lucrărilor și serviciilor la întreprinderea de stat
HG	nr. 875 din 22.12.2015	Pentru aprobarea Regulamentului cu privire la modul de selectare a entităților de audit și termenii de referință pentru auditarea situațiilor financiare individuale ale întreprinderilor de stat/municipale și societăților pe acțiuni în care cota statului depășește 50% din capitalul social
HG	nr. 743 din 11.06.2002	Cu privire la salarizarea angajaților din unitățile cu autonomie financiară
HG	nr. 387 din 28.05.2014	Pentru aprobarea Regulamentului cu privire la achiziționarea serviciilor financiare de către întreprinderile de stat/municipale și societățile comerciale cu capital integral sau majoritar public
HG	nr. 201 din 11.03.20009	Privind punerea în aplicare a prevederilor Legii nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public
HG	nr. 176 din 22.03.2011	Cu privire la aprobarea Metodologiei de elaborare a programelor de dezvoltare strategică ale autorităților administrației publice centrale
HG	nr.1176 din 22.12. 2010	Pentru aprobarea Regulamentului cu privire la asigurarea regimului secret în cadrul autorităților publice și al altor persoane juridice

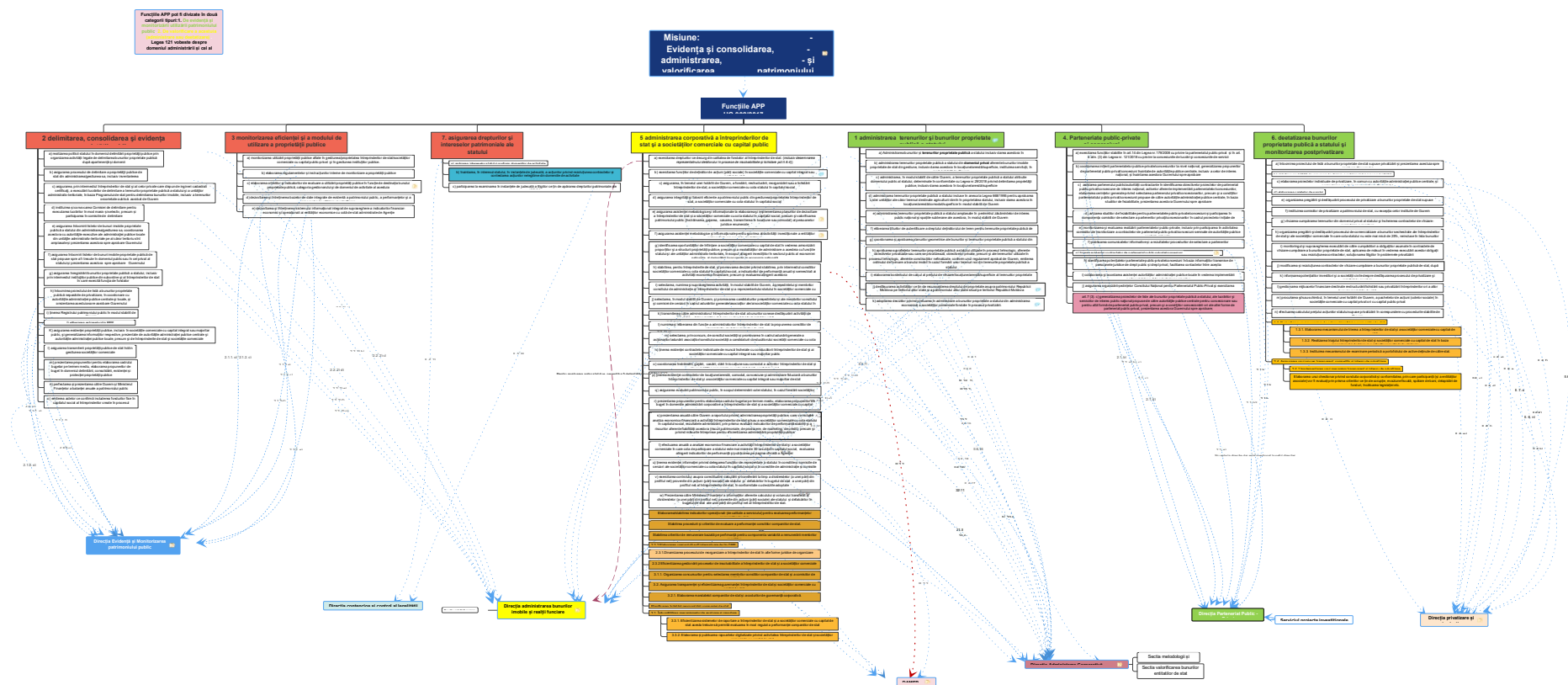
Ordinul MF	nr.216/2015	Cu privire la aprobarea Planului de conturi contabile în sistemul bugetar și a Normelor metodologice privind evidența contabilă și raportarea financiară în sistemul bugetar
Hotărârea CNPF	nr. 67/10 din 24.12.2015	Cu privire la aprobarea Codului de Guvernanță Corporativă

Anexa nr. 2 Structura organizatorică existentă



Sursa: elaborată de autori în baza legislației relevante

Anexa nr. 3 Analiza alinierii funcționale



Sursa: elaborat de autori

Anexa nr. 4 Analiza parametrilor de design organizațional ai direcției DEMPP model utilizat pentru studiul alinierii funcționale ale tuturor direcțiilor din cadrul APP

Scopul general al funcției	Sarcini	funcția	Cod necesitate funcțională satisfăcută FR 2)	Cod necesitate funcțională satisfăcută FR 3)	Cod necesitate funcțională satisfăcută FR 5)	ponderea conform fișei
	Asigurarea management direcției a evidenței și monitorizării patrimoniului public, ținerii RPP.					
	Asigurarea perfectării balanței anuale a patrimoniului public.					
	Coordonarea participării la elaborarea și perfecționarea cadrului normativ în domeniul de activitate.					
	Coordonarea și participarea la elaborarea și perfecționarea cadrului normativ în domeniul de activitate al direcției, precum și a indicatorilor de evaluare a utilizării proprietății publice în funcție de destinația bunului proprietate publică, categoria gestionarului și de domeniul de activitate al acestuia.	Șef direcție				10.0%
	Organizarea procesului de ținere în formă manuală și electronică a Registrului patrimoniului public.	Șef direcție	i			30.0%
	Asigurarea perfectării balanței anuale a patrimoniului public și prezentarea către Gov.md.	Șef direcție	n			8.0%
	Participarea la elaborarea raportului privind administrarea și deetatizarea patrimoniului public.	Șef direcție			s	7.0%
	Asigurarea monitorizării utilizării bunurilor imobile din administrarea autorităților publice, din gestiunea întreprinderilor de stat/societăților comerciale cu capital public-privat.	Șef direcție		a)		15.0%
	Asigurarea managementului direcției și evaluarea anuală a activității colaboratorilor.	Șef direcție				30.0%
	Coordonarea Ținerii RPP și controlul intern asupra Ținerii RPP.					
	Dezvoltarea și ținerea sistemului informațional integrat de supraveghere a indicatorilor financiar-economici și operaționali ai entităților economice cu cotă de stat, administrate de APP.					
	Ținerea evidenței electronice a circulației acțiunilor statului din societățile comerciale constituite în procesul privatizării.					

	Participarea la elaborarea și perfecționarea cadrului normativ în domeniul de activitate al direcției și avizarea proiectelor de acte normative cu privire la aprobarea listelor bunurilor imobile proprietate publică a statului și transmiterea unor bunuri imobile.	Șef adjunct direcție	h			10.0%
	Efectuarea controlului intern asupra ținerii Registrului Patrimoniului Public. Perfectarea balanței anuale a acțiunilor (cotelor sociale) publice în societățile comerciale, în baza datelor din Registrul patrimoniul public.	Șef adjunct direcție	i			35.0%
	Dezvoltarea și întreținerea sistemului informațional, integrat de supraveghere a indicatorilor financiar-economici și operaționali ai entităților economice cu cotă de stat administrate de Agenție, precum și ținerea evidenței electronice a circulației acțiunilor (părților sociale) ale statului în societăți comerciale, constituite în procesul privatizării, elaborarea listelor, notelor și fișierelor informative.	Șef adjunct direcție		e		20.0%
	Prezentarea propunerilor pentru elaborarea cadrului bugetar pe termen mediu, elaborarea propunerilor în domeniul evidenței și monitorizării proprietății publice.	Șef adjunct direcție	m			15.0%
	Asigurarea elaborării și plasării pe portalul guvernamental al datelor deschise și pe pagina oficială a agenției a seturilor de date cu caracter public aferente domeniului de activitate și respectării prevederilor politicii de securitate, privind protecția datelor cu caracter personal la prelucrarea sistemelor informaționale gestionate de APP.	Șef adjunct direcție				10.0%
Ținerea în formă manuală și electronică a Subregistrelor bunurilor proprietate de stat, date în administrare economică societăților comerciale, și a subregistrelor bunurilor imobile proprietate publică a statului ale autorităților publice centrale, instituțiilor publice și întreprinderilor de stat.						
	Participarea la elaborarea și avizarea proiectelor de acte normative/administrative, privind transmiterea bunurilor imobile.	Consultant superior (1)	x			10.0%
	Acumularea dărilor de seamă privind bunurile proprietate de stat date în administrare economică societăților comerciale și examinarea dărilor de seamă privind bunurile imobile proprietate a statului. Ținerea în formă manuală și electronică a subregistrului nr.4 al bunurilor proprietate de stat, date în administrare economică societăților comerciale, și nr.7. al bunurilor imobile proprietate de stat ale registrului patrimoniul public.	Consultant superior (1)	i			55.0%
	Conlucrarea cu autoritățile publice și agenții economici referitor la corectitudinea întocmirii și prezentării dărilor de seamă privind bunurile imobile proprietate publică a statului din administrare, modul și rezultatele utilizării acestora. Confruntarea datelor privind bunurile imobile din RPP cu datele din Banca centrală de date a cadastrului bunurilor imobile și perfectarea demersurilor către entități, în vederea înlăturării divergențelor identificate și prezentarea informației corectate.	Consultant superior (1)	i			10.0%
	Emiterea actelor ce confirmă includerea fondurilor fixe în capitalul social al societăților create în procesul privatizării. Monitorizarea bunurilor proprietate de stat, date în administrare economică societăților comerciale și înaintarea propunerilor de valorificare ale acestora.	Consultant superior (1)	k,o			15.0%

	Participarea în cadrul comisiilor de inventariere a bunurilor imobile din gestiunea autorităților publice/întreprinderilor de stat pentru care este desemnată în calitate de registrator.	Consultant superior (1)	b			10.0%
Ținerea în formă manuală și electronică a Subregistriului nr. 2 al patrimoniului întreprinderilor de stat, nr.3. al acțiunilor proprietate publică, precum și nr. 7 al bunurilor imobile proprietate a statului din administrarea autorităților publice centrale, instituțiilor publice și unor întreprinderi de stat.						
Calcularea indicatorilor de bază ai activității economico-financiare a întreprinderilor de stat și societăților de acțiuni cu cotă de stat.						
	Participarea la elaborarea și avizarea proiectelor de acte normative, regulamente, instrucțiuni ce țin de evidența și monitorizarea proprietății publice.	Consultant superior (2)	x	b		10.0%
	Ținerea în formă manuală și electronică a subregistriului nr. 2 al patrimoniului întreprinderilor de stat, nr. 3 al acțiunilor proprietate publică și nr. 7 al bunurilor imobile proprietate publică a statului (RPP). Perfectarea balanței anuale a patrimoniului întreprinderilor de stat în baza datelor din RPP.	Consultant superior (2)	i			50.0%
	Confruntarea datelor privind bunurile imobile din RPP cu datele din Banca centrală de date a cadastrului bunurilor imobile și perfectarea demersurilor către entități în vederea înlăturării divergențelor identificate și prezentarea informației corectate.	Consultant superior (2)				10.0%
	Întreținerea sistemului informațional integrat de supraveghere a indicatorilor financiar-economici și operaționali ai entităților economice cu cotă de stat, administrate de Agenție. Acumularea, sistematizarea și stocarea datelor din dările de seamă privind mărirea și circulația proprietății întreprinderilor de stat și societăților cu capital public și public-privat conform anexei nr. 1 la HG 568/2008.	Consultant superior (2)	k	e		20.0%
	Determinarea indicatorilor privind eficiența utilizării patrimoniului de către entitățile cu cotă de stat, în baza dărilor de seamă privind mărirea și circulația proprietății și a situațiilor financiare anuale.	Consultant superior (2)		c		10.0%
Ținerea RPP în formă electronică.						
Susținerea softului RPP.						
Monitorizarea utilizării bunurilor imobile din administrarea autorităților publice și gestiunea întreprinderilor de stat.						
Perfectarea extraselor din RPP.						
	Participarea la elaborarea și avizarea proiectelor de acte normative cu privire la aprobarea listelor bunurilor imobile proprietate a statului și transmiterea unor bunuri imobile.	Consultant Principal (1)	h			5.0%
	Susținerea softului pentru ținerea Registrului Patrimoniului Public în formă electronică, în conformitate cu prevederile HG 675/2008, concatenarea și verificarea datelor din subregistre. Asigurarea Ținerii în formă electronică a RPP.	Consultant Principal (1)	i			40.0%
	Dezvoltarea și întreținerea bazelor de date integrate de evidență a patrimoniului public, a performanțelor și proceselor de utilizare și valorificare. Monitorizarea utilizării bunurilor imobile din administrarea autorităților publice și gestiunea întreprinderilor de stat. Perfectarea la solicitare a extraselor din RPP.	Consultant Principal (1)	J	d		25.0%

	Totalizarea bilanței anuale a patrimoniului public și prezentarea către MF și BNS.	Consultant Principal (1)	n			10.0%
	Perfectarea listei bunurilor imobile proprietate publică a statului pe criterii teritoriale și instituționale, în scopul inventarierii bunurilor imobile proprietate de stat. Furnizarea informațiilor persoanelor fizice, juridice, aferente subscrierii la acțiuni contra bonuri patrimoniale.	Consultant Principal (1)	e			20.0%
Ținerea în formă manuală și electronică a subregistrelor nr.1. al patrimoniului instituțiilor publice locale, nr.2 al întreprinderilor municipale și de stat și nr.7 al bunurilor imobile proprietate publică a statului.						
Calcularea prețului acțiunilor statului supuse privatizării.						
	Participarea la elaborarea proiectelor de acte normative administrative cu privire la monitorizarea/transmiterea unor bunuri imobile în proprietatea unităților administrativ-teritoriale. Elaborarea avizelor la proiectele de acte normative cu privire la transmiterea unor bunuri imobile în proprietatea autorităților administrativ-teritoriale.	Consultant principal (2)	x			15.0%
	Acumularea și examinarea dărilor de seamă privind patrimoniul autorităților publice locale și al întreprinderilor municipale. Ținerea în formă manuală și electronică a subregistrului nr.1 al patrimoniului instituțiilor publice locale, nr. 2 al întreprinderilor municipale, nr.6 al patrimoniului public dat în administrare fiduciară și nr.7 al bunurilor imobile proprietate publică a statului al RPP.	Consultant principal (2)	i			40.0%
	Conlucrarea cu autoritățile publice locale și întreprinderile de stat referitor la corectitudinea întocmirii și prezentării dărilor de seamă privind patrimoniul public din administrare, modul și rezultatele utilizării lui. Confruntarea datelor privind bunurile imobile din Registrul patrimoniului public cu datele din Banca centrală de date a cadastrului bunurilor imobile și perfectarea demersurilor către entități, în vederea înlăturării divergențelor identificate și prezentarea informației corectate.	Consultant principal (2)	i			25.0%
	Perfectarea bilanței anuale a patrimoniului public al unităților administrativ teritoriale în baza datelor din Registrul patrimoniului public. Monitorizarea implementării cerințelor și recomandărilor înaintate de Curtea de Conturi ce țin de domeniul de activitate al direcției.	Consultant principal (2)	n			10.0%
	Emiterea actelor ce confirmă includerea fondurilor fixe în capitalul social al întreprinderilor create în procesul privatizării. Asigurarea calculării prețului acțiunilor statului din societățile pe acțiuni supuse privatizării. Participarea în cadrul comisiilor	Consultant principal (2)	o			10.0%

	de inventariere a bunurilor imobile din gestiunea autorităților publice întreprinderilor de stat pentru care este desemnată în calitate de registrator.					
Patrimoniul instituțiilor publice centrale, nr. 5. al parteneriatelor public private, nr. 7 al bunurilor imobile proprietate publică a statului.						
	Participarea la elaborarea și avizarea proiectelor de acte normative/administrative privind transmiterea bunurilor imobile. Perfectarea registrului riscurilor aferente activității direcției.	Consultant principal (3)	x			5.0%
	Acumularea și examinarea dărilor de seamă privind patrimoniul public al autorităților publice și bunurile imobile ale unor întreprinderi de stat. Ținerea în formă manuală și electronică a subregistrului nr. 1 al patrimoniului instituțiilor publice, nr.5 al PPP și nr. 7 al bunurilor imobile proprietate publică a statului.	Consultant principal (3)	i			60.0%
	Conclucrarea cu autoritățile publice și entitățile cu cotă de stat referitor la corectitudinea întocmirii și prezentării dărilor de seamă privind patrimoniul public din administrare, modul și rezultatele utilizării lui. Confruntarea datelor privind bunurile imobile din RPP cu datele din Banca centrală a cadastrului bunurilor imobile și perfectarea demersurilor pentru înlăturarea divergențelor.	Consultant principal (3)	k			10.0%
	Perfectarea balanței anuale a patrimoniului instituțiilor publice.	Consultant principal (3)	n			15.0%
	Examinarea adresărilor și prezentarea la solicitare a informației privind înscrierea PPP în subregistrul nr.5. Participarea în cadrul comisiilor de inventariere a bunurilor imobile din gestiunea autorităților publice centrale/ întreprinderilor de stat pentru care este desemnată în calitate de registrator.	Consultant principal (3)	i			10.0%

Sursa: Elaborat de autori