



Finanțat de
Uniunea Europeană



Notă de poziție

pe marginea includerii reformei sectorului companiilor de stat în Planul Național de Acțiuni pentru Aderarea la Uniunea Europeană 2023-2027

Autor: Vitalie Rapcea
director de program Expert-Grup

„SOCIETATEA CIVILĂ PENTRU INTEGRAREA EUROPEANĂ”

Proiectul este finanțat de Uniunea Europeană și cofinanțat de Fundația „Friedrich Ebert”

www.euromonitor.md



Finanțat de
Uniunea Europeană



Notă de limitare a responsabilității

RO

Această notă de poziție a fost produsă cu suportul financiar al Uniunii Europene și Fundației „Friedrich Ebert” (FES). Conținutul acesteia reprezintă responsabilitatea exclusivă a proiectului „Societatea Civilă pentru Integrare Europeană”, finanțat de Uniunea Europeană și cofinanțat de Fundația „Friedrich Ebert”. Conținutul publicației aparține autorilor și nu reflectă în mod neapărat viziunea Uniunii Europene și Fundației „Friedrich Ebert” (FES).

Notă de poziție asupra proiectului de hotărâre de guvern privind aprobarea Planului Național de Acțiuni pentru Aderarea la Uniunea Europeană pentru anii 2023-2027 (PNAA)

Deetatizarea și restructurarea economiei, precum și buna guvernare a sectorului companiilor de stat și a proprietății publice pe ansamblu sunt componente cheie ale capitolului 20 al acquis-ului comunitar (principii de politică industrială și antreprenorială), da nu și ale PNAA 2023-2027. În data de 28.09.2023 Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene a supus consultărilor publice „proiectul hotărârii de guvern cu privire la aprobarea Planului Național de Acțiuni pentru Aderarea la Uniunea Europeană, pentru anii 2023-2027”¹ (PNAA). Proiectul planului a fost elaborat în baza recomandărilor din Raportul analitic privind alinierea Republicii Moldova la acquis-ul comunitar, publicat la 2 februarie 2023². Este de menționat însă că Raportul Comisiei Europene a fost elaborat în baza răspunsurilor Republicii Moldova la chestionarului de aderare la UE³. Chestionarul completat de autoritățile din Republica Moldova urmărește structura pe capitole a acquis-ului comunitar și măsoară alinierea legislației autohtone la acquis. Secțiunea I, litera „B” a capitolului 20 a chestionarului este dedicată privatizării și restructurării economiei naționale. Întrebările din această secțiune evaluează gradul de restructurare a economiei și calitatea guvernării sectorului companiilor de stat. În urma analizei răspunsurilor la acest capitol al chestionarului, Comisia Europeană subliniază în Raportul său necesitatea „continuării reformelor și creșterii atractivității economiei naționale, în mod particular, pentru investițiile străine directe”.

Necesitatea reformării sectorului companiilor de stat este accentuată și în nota de opinie a Comisiei UE la cererea de aderare a Republicii Moldova. În conformitate cu constatările Comisiei UE exprimate în Opinia la cererea de aderare a Republicii Moldova, sectorul companiilor de stat continuă să sufere din cauza lipsei unor practici adecvate de guvernare corporativă, din cauza ineficienței, și a supravegherii austere, iar acest lucru subminează investițiile din sectorul privat, subminează competitivitatea la nivelul întregii economii, și prezintă riscuri fiscale majore.⁴ În acest sens, Comisia recomandă prioritizarea pe agenda guvernului a reformei sectorului, în mod special, îmbunătățirea guvernării corporative a companiilor de stat, reorganizarea, deetatizarea și lichidarea companiilor de stat care nu trec filtrul criteriilor de triere⁵.

În pofida recomandărilor Comisiei Europene, PNAA 2023-2027 nu include măsuri dedicate catalizării procesului de restructurare a economiei naționale și îmbunătățirii guvernării sectorului companiilor de stat. Armonizarea legislației naționale cu prevederile capitolului 20 ale acquis-ului comunitar se vrea asigurată prin intermediul acțiunilor prevăzute în capitolul 20 al PNAA 2023-2027. Cu regret, acest capitol nu prevede nicio măsură dedicată deetatizării și restructurării economiei naționale sau care să țină seama de îmbunătățirea guvernării sectorului companiilor de stat. În astfel de circumstanțe, PNAA nu răspunde recomandărilor Raportului analitic al Comisiei Europene și nu poate contribui, pe deplin, la creșterea atractivității economiei naționale așa cum o solicită Comisia în Raportul său analitic privind alinierea legislației Republicii Moldova la acquis.

În urma analizei proiectului PNAA 2023-2027, Platforma Națională a Forumului Societății Civile a Parteneriatului Estic (PNFSCPE) consideră imperioasă includerea în conținutul capitolului 20 al PNAA 2023-

¹ <https://particip.gov.md/ru/document/stages/proiectul-de-hotarare-cu-privire-la-aprobarea-planului-national-de-actiuni-pentru-aderarea-la-uniunea-europeana-pentru-anii-2023-2027/11222>

² Raportul Analitic privind alinierea Republicii Moldova la acquis-ul comunitar, DG NEAR, 02.02.2023

³ Întrebările și răspunsurile la Chestionarul de aderare a Republicii Moldova la UE partea a II-a, publicat la 24.06.2022.

⁴ Opinia Comisiei Europene asupra cererii Republicii Moldova de aderare la Uniunea Europeană, Bruxelles, 17.06.2022, COM(2022) 406, pag. 11

⁵ ibidem

2027 a măsurilor descrise mai jos, implementarea cărora este absolut necesară pentru îmbunătățirea guvernantei corporative a companiilor de stat și finalizarea procesului de restructurare a economiei naționale.

1. Reorganizarea Agenției Proprietății Publice (APP) pentru fortificarea acesteia în vederea asigurării îndeplinirii mandatului extins. Implementarea politicii statului în domeniul administrării și deetatizării proprietății publice este realizată prin intermediul APP. Structura organizatorică existentă a Agenției Proprietății Publice este una specifică autorităților responsabile de elaborarea politicilor, în timp ce mandatul instituției este cu totul diferit de cel al ministerelor. Astfel, suplimentar transpunerii tuturor cerințelor funcționale în parametri de design organizațional este absolut necesară reorganizarea APP pentru implementarea unei structuri mult mai apropiate unui model de tip corporatist, inclusiv prin: i) instituirea unui Comitet de supraveghere care să includă și membri independenți și reprezentanți ai companiilor de stat administrate; ii) crearea unui fond propriu pentru asigurarea finanțării componente fixe a remunerării membrilor consiliilor și comisiilor de cenzori, iii) depolitizarea instituției inclusiv prin nominalizarea directorilor adjuncți ai APP de către directorul general și nu de guvern; iv) subordonarea administrativă a APP către ministerul responsabil de elaborarea politicilor în domeniul administrării și deetatizării proprietății publice etc. Noua structură organizatorică a APP trebuie să permită eliminarea constrângerilor identificate în „Analiza alinierii funcționale a structurii organizatorice a Agenției Proprietății Publice”⁶.

Măsura de implementare: Modificarea/abrogarea HG nr. 902/2017 cu eventuala aprobare a unei hotărâri noi.

2. Digitalizarea tuturor proceselor din cadrul APP prin implementarea unui sistem informațional integrat pentru evidența, deetatizarea, și administrarea patrimoniului public. Conform datelor din Registrul Patrimoniului Public, la data de 1 ianuarie 2023, Agenția Proprietății Publice administrează 122 de întreprinderi de stat și 70 de societăți pe acțiuni cu capital de stat. APP ține evidența tuturor bunurilor imobile proprietate publică a statului, a bunurilor proprietate de stat în administrarea economică a societăților comerciale, evidența patrimoniului instituțiilor publice locale și centrale, precum și evidența patrimoniului întreprinderilor de stat etc. Suplimentar, APP inițiază și monitorizează desfășurarea privatizărilor, contractelor de PPP și concesiune precum și a modului de valorificare a imobilelor și bunurilor proprietate publică a statului cu monitorizarea încasării plăților aferente. În lipsa unei soluții informaționale automatizate, realizarea activităților enumerate implică numeroase riscuri patrimoniale și alocarea unui număr impunător de resurse om ore, de care agenția nu dispune. Fără o digitalizare a tuturor proceselor din cadrul APP reformarea sectorului companiilor de stat este mai curând o himeră decât o țintă realistă.

Măsura de implementare: Aprobarea HG cu privire la conceptul și regulamentul sistemului informațional (SI) Registrul Patrimoniului Public și Administrarea Proprietății de Stat, cu ulterioara operaționalizare a SI.

3. Îmbunătățirea guvernantei companiilor de stat prin profesionalizarea organelor de conducere ale acestora. În componența organelor de conducere ale companiilor de stat trebuie să facă parte profesioniști nominalizați în exclusivitate pe criterii de competență și integritate. Deși la 12.04.2023 guvernul a aprobat regulamentele de nominalizare și remunerarea a membrilor consiliilor companiilor de stat și membrilor comisiilor de cenzori, standardele înalte prevăzute în aceste regulamente se aplică doar membrilor independenți. Totodată, includerea membrilor independenți în componența consiliilor companiilor de stat este doar o opțiune nu și o obligație. Astfel, se impune revizuirea acestor hotărâri pentru a asigura selectarea tuturor membrilor consiliilor companiilor de stat pe criterii de profesionalism și integritate și pentru a institui obligativitatea includerii membrilor independenți în componența consiliilor companiilor de stat.

Măsura de implementare: Modificarea HG nr. 209/2023 și HG nr. 210/2023

Abrogarea al (5), art. 19 Legea nr 246/2017 pentru eliminarea obligativității formării majorității consiliilor întreprinderilor de stat din reprezentanții Ministerului Finanțelor și Ministerului Economiei (MDED).

⁶ Vitalie, Rapcea., Calin, Negura. „[Analiza alinierii functionale a structurii organizatorice a Agenției Proprietății Publice](#)”, Expert-Grup, Chișinău 2023.



Finanțat de
Uniunea Europeană



4. Reducerea poverii de micromangement în procesul de administrare a companiilor de stat și focusarea pe activități ce vizează direct îmbunătățirea guvernantei corporative. Actele normative în vigoare revendică din partea APP numeroase activități de micromangement cu valoare adăugată contestabilă. Casarea bunurilor companiilor de stat, autorizarea deplasării administratorilor companiilor de stat, verificarea corectitudinii calculării stocului de zile de concedii nevalorificate pentru cei aproape 200 de administratori ai companiilor de stat, calcularea corectitudinii calculării și justificarea acordării ajutorului material la concediu anual al administratorului companiei de stat, participarea în comisiile privind determinarea activelor neutilizate a companiilor de stat, participarea în grupurile de lucru privind înstrăinarea activelor companiilor de stat, autorizarea achizițiilor la companiile de stat care depășesc suma de 400 mii lei, autorizarea contractării împrumuturilor de către companiile de stat, participarea în componența comisiei de licitație a activelor neutilizate și multe alte activități care consumă, aproape în întregime, timpul angajaților APP specializați în administrarea corporativă. Date fiind aceste reglementări, APP se transformă într-o instituție care, mai curând, administrează companiile de stat subminuând autonomia operațională a directorului în loc să se focuseze pe guvernanta și administrarea corporativă prin intermediul organelor de conducere ale companiilor de stat.

Măsura de implementare: Modificarea Legii nr 246/2017 eliminarea acordului fondatorului pentru achiziții mai mari de 400 000 lei (acordul fondatorului rămâne a fi necesar pentru achiziții ce depășesc 25% din valoarea activelor întreprinderii de stat).

Modificarea HG nr. 875/2015 pentru asigurarea selectării și aprobării entității de audit de către consiliu.

Modificarea HG nr. 500/1998 pentru a permite casarea bunurilor utilizate doar în baza deciziei consiliului.

Modificarea anexei nr.4 la HG nr. 484/2019 pentru eliminarea autorizării de către fondator a deplasării administratorului întreprinderii de stat.

Modificarea HG nr. 387/2014 pentru a elimina necesitatea atragerii în grupul de lucru pentru contractarea serviciilor financiare a reprezentanților fondatorului.

Modificarea HG nr. 480/2008 pentru a permite autorizare comercializării activelor neutilizate doar în baza deciziei consiliului și fără obligativitatea includerii fondatorului în comisia de licitație a activelor neutilizate.

5. Accelerarea reorganizării întreprinderilor de stat în alte forme organizatorico-juridice, pentru asigurarea unui cadru de reglementare unic pentru tot mediul de afaceri din Republica Moldova. În conformitate cu bunele practici OCDE privind guvernanta corporativă a companiilor de stat, activitatea companiilor de stat trebuie să se supună acelorași reglementări ca și cele aplicabile entităților din mediul privat. În Republica Moldova, întreprinderile de stat nu se supun normelor generale. Înființarea și funcționarea întreprinderilor de stat este reglementată de o lege dedicată, care impune standarde de guvernanta diferite pentru întreprinderile de stat în raport cu standardele aplicabile societăților comerciale. Actele normative care reglementează activitatea întreprinderilor de stat revendică o implicare mai mare a fondatorului în activitatea operațională a acestora în detrimentul focusării pe îmbunătățirea guvernantei și monitorizarea activității organelor de conducere a companiilor de stat. Astfel, restructurarea întreprinderilor de stat în alte forme organizatorico-juridice ar crea un cadru de reglementare unic pentru toate întreprinderile contribuind la restructurarea economiei naționale și creșterea atractivității acesteia pentru investițiile străine.

Măsura de implementare: Modificarea Art. 19, al. (3) litera b) a Legii nr. 246/2017 pentru a specifica expres termenul limită pentru finalizarea reorganizării Î.S. în alte forme de organizare.

Modificarea HG nr. 902/2017 pentru asigurarea cu personal a unității funcționale responsabile de reorganizarea întreprinderilor de stat.

Modificarea prevederilor punctelor 13, 14, 16,17 ale Anexei nr. 1 la HG nr. 484/2019 pentru eliminarea din statutul model nou al întreprinderilor de stat a anexelor privind bunurile și terenurile transmise în gestiune și facilitarea reorganizării întreprinderilor de stat prin conformarea rigorilor de operare a modificărilor la actele de constituire menționate la art.17. al Legii nr 220/2007

6. Accelerarea implementării Programului de stat pentru delimitarea bunurilor imobile pentru a înregistra dreptul de proprietate al statului asupra bunurilor imobile concretizate urmare a procesului de delimitare. Restructurarea economiei naționale este tergiversată și de procesul extrem de greoi de finalizare a creării cadastrului bunurilor imobile din Republica Moldova. La inițierea Programului național de delimitare a bunurilor imobile, aproximativ 320 mii de terenuri proprietate privată și peste 100 mii terenuri proprietate publică amplasate pe întreg teritoriul țării nu erau delimitate și respectiv nici nu erau înregistrate în Registrul Bunurilor Imobile. Conform raportului de progres al ASP privind implementarea Proiectului de înregistrare și evaluare financiară (PIEF), pe parcursul anului 2022 s-a efectuat înregistrarea primară a 10 881 bunuri imobile private și 5 452 terenuri proprietate publică⁷. Cu o astfel de rată de progres, deși preconizată pentru finalizare în 2023, delimitarea și înregistrarea primară a bunurilor imobile va fi finalizată abia peste 30 ani pentru bunurile imobile private și peste 20 de ani pentru cele proprietate publică. În lipsa înregistrării primare a terenurilor proprietate publică și proprietate privată nu este posibilă exercitarea dreptului de proprietate asupra acestor bunuri, fiind quasi imposibilă valorificarea acestor terenuri, ceea ce reprezintă o barieră semnificativă în calea restructurării și dezvoltării economiei naționale.

Măsura de implementare: Modificarea HG nr. 902/2017 pentru asigurarea alocării resurselor suplimentare unității funcționale ale APP responsabile de implementare Programului național de delimitare a bunurilor imobile.

Modificarea anexei la HG nr. 80/2019 în vederea actualizării etapelor Programului de stat pentru delimitarea bunurilor imobile și asigurarea finalizării acestuia până la eventuala inițiere a procesului de amalgamare normativă (2026⁸).

În contextul argumentelor expuse, și dată fiind importanța incontestabilă a restructurării economiei și a îmbunătățirii guvernanței companiilor de stat pentru asigurarea creșterii atractivității economiei naționale și atragerea investițiilor străine directe, considerăm includerea în capitolul 20 al PNAA 2023-2027 a măsurilor de implementare enumerate în această notă de poziție drept fiind o condiție sine-qua-non pentru asigurarea alinierii Republicii Moldova la prevederile acquis-ului comunitar și deschiderea negocierilor de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană.

⁷ Proiectul Înregistrare și Evaluare Funciară, [Raport de progres 1 ianuarie-31 decembrie 2022](#), ASP 2023, Pag 14

⁸ Activitatea 1.1. din anexa la HG nr. 126/2023 cu privire la aprobarea Strategiei de reformă a administrației publice din Republica Moldova



Finanțat de
Uniunea Europeană



„SOCIETATEA CIVILĂ PENTRU INTEGRAREA EUROPEANĂ”

Proiectul este finanțat de Uniunea Europeană și cofinanțat de Fundația „Friedrich Ebert”

www.euromonitor.md