

CZU: [334.722.26+347.453.4]:657.4(478)

UDC: [334.722.26+347.453.4]:657.4(478)

**REFORMA  
PARTENERIATELOR PUBLIC-  
PRIVATE ÎN REPUBLICA  
MOLDOVA: IMPLICAȚII  
JURIDICE ȘI CONTABILE ALE  
NOILOR REGLEMENTĂRI**

*Conf. univ. dr. Angela POPOVICI, ASEM*  
*popovici.angela.alexandru@ase.md*

*ORCID: 0000-0002-8844-0304*

*Drd. Corina PANUȘ, ASEM*

*corinapanus.diug@gmail.com*

*ORCID: 0000-0002-2062-2953*

*DOI: <https://doi.org/10.53486/econ.2025.132.106>*

**THE REFORM OF PUBLIC-  
PRIVATE PARTNERSHIPS  
IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA:  
LEGAL AND ACCOUNTING  
IMPLICATIONS OF THE NEW  
REGULATIONS**

*Assoc. Prof. PhD Angela POPOVICI, ASEM*  
*popovici.angela.alexandru@ase.md*

*ORCID: 0000-0002-8844-0304*

*PhD candidate Corina PANUȘ, ASEM*

*corinapanus.diug@gmail.com*

*ORCID: 0000-0002-2062-2953*

*DOI: <https://doi.org/10.53486/econ.2025.132.106>*

*În condițiile intensificării provocărilor economice și al presiunilor exercitate asupra bugetelor publice, parteneriatul public-privat (PPP) capătă un rol esențial în modernizarea infrastructurii și în furnizarea eficientă a serviciilor publice. PPP-urile reprezintă forme contractuale complexe de colaborare între sectorul public și cel privat, în care riscurile, resursele și responsabilitățile sunt partajate într-un mod echitabil. Modificările recente ale legislației naționale impun o reconsiderare a cadrului juridic și metodologic aferent implementării acestor parteneriate. Prezentul articol își propune să analizeze noile reglementări legislative privind PPP-urile, cu un accent deosebit pe definirea și clasificarea contractelor utilizate, în special, a celor de parteneriat și de locațiune. Sunt abordate aspectele teoretice, juridice și contabile ale acestor contracte, precum și implicațiile lor asupra raportării financiare. Rezultatele cercetării evidențiază necesitatea armonizării legislației contabile și a reglementărilor fiscale cu evoluțiile din domeniul PPP, în vederea asigurării unei gestiuni transparente, eficiente și conforme cu bunele practici internaționale.*

**Cuvinte-cheie:** *parteneriat public-privat, partener public, partener privat, contract de locațiune, locațiune, arendă.*

**JEL:** *M-41; M-40; H-44; H-54; K-12.*

**Introducere**

Parteneriatul public-privat (PPP) reprezintă un instrument modern de politică economică,

*In the context of growing economic challenges and increasing pressure on public budgets, public-private partnerships (PPPs) are assuming an essential role in modernising infrastructure and ensuring the efficient delivery of public services. PPPs are complex contractual arrangements between the public and private sectors, in which risks, resources, and responsibilities are equitably shared. Recent amendments to the national legislation require a reassessment of the legal and methodological framework governing the implementation of such partnerships. This article aims to analyse the new legislative regulations on PPPs, with a particular focus on the definition and classification of the contracts used, especially partnership and lease agreements. The study addresses the theoretical, legal, and accounting dimensions of these contracts, as well as their implications for financial reporting. The research findings highlight the necessity of aligning accounting standards and fiscal regulations with the evolving PPP framework, in order to ensure transparent, efficient management in line with international best practices.*

**Keywords:** *public-private partnership, public partner, private partner, lease contract, lease, land lease.*

**JEL:** *M-41; M-40; H-44; H-54; K-12.*

**Introduction**

Public-private partnership (PPP) represents a modern economic policy instrument increasingly used to achieve sustainable development goals, particularly in the fields of infra-

utilizat tot mai frecvent pentru realizarea obiectivelor de dezvoltare durabilă, în special, în domeniul infrastructurii și serviciilor publice. În Republica Moldova, acest mecanism a devenit relevant în contextul integrării europene și al necesității de a eficientiza utilizarea resurselor publice. PPP implică o colaborare contractuală, pe termen lung, între un partener public și un partener privat, care își asumă sarcini, riscuri și beneficii împărțite, în vederea livrării unor servicii de interes general.

Modificările legislative adoptate în februarie 2025, prin completarea și ajustarea Legii cu privire la parteneriatul public-privat nr.179/2008 (Legea nr.179/2008) marchează o etapă importantă în consolidarea cadrului juridic național.

Această modificare aliniaza legislația națională la cerințele Directivei 2014/23/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind atribuirea contractelor de concesiune (Directiva 2014/23/UE), oferind definiții clare, reguli de selecție a partenerilor, criterii de evaluare a proiectelor și cerințe de raportare.

În paralel, impactul acestor modificări asupra contabilității proiectelor PPP este major. Este necesară o abordare integrată, care să țină cont atât de reglementările contabile naționale, cât și de Standardele Internaționale de Raportare Financiară (IFRS), în special, în ceea ce privește contractele de locațiune, frecvent utilizate în cadrul PPP. Acest articol analizează implicațiile juridice, contabile și de raportare ale noilor reglementări, propunând soluții pentru o armonizare eficientă între legislație și practică.

#### **Obiectivele cercetării**

Cercetarea are drept scop principal analiza noilor reglementări privind PPP în Republica Moldova, cu accent pe implicațiile juridice și contabile asociate acestora.

#### **Obiectivele specifice urmărite includ:**

- *examinarea modificărilor* introduse prin Legea nr.179/2008, în forma consolidată din februarie 2025;
- *clarificarea noțiunii de locațiune* ca formă contractuală utilizată în cadrul PPP;
- *investigarea aplicabilității Indicațiilor metodice privind contabilitatea PPP* în raport cu IFRS 16 „Contracte de leasing” (IFRS 16);
- *identificarea dificultăților contabile* în cazul partenerilor privați implicați în proiecte PPP;

structure and public services. In the Republic of Moldova, this mechanism has gained relevance in the context of European integration and the imperative to optimise the use of public resources. A PPP involves a long-term contractual collaboration between a public partner and a private partner, whereby responsibilities, risks, and benefits are shared with the objective of delivering services of public interest.

The legislative amendments adopted in february 2025, through the revision and supplementation of the Law on Public-Private Partnerships No.179/2008 (Law No.179/2008), mark a significant milestone in strengthening the national legal framework.

These changes align the domestic legislation with the requirements of Directive 2014/23/EU of the European Parliament and of the Council of 26 february 2014 on the award of concession contracts (Directive 2014/23/EU), providing clear definitions, partner selection rules, project evaluation criteria, and reporting requirements.

Concurrently, the impact of these reforms on the accounting of PPP projects is substantial. An integrated approach is required, one that takes into account both national accounting regulations and International Financial Reporting Standards (IFRS), particularly with regard to lease contracts, which are commonly used in PPP structures. This article analyzes the legal, accounting, and financial reporting implications of the new regulations, and proposes practical solutions for ensuring effective harmonization between legislation and implementation.

#### **Research Objectives**

The primary aim of this research is to analyze the new regulations concerning PPPs in the Republic of Moldova, with a particular focus on their legal and accounting implications.

#### **The specific objectives pursued include:**

- *examining the amendments* introduced through Law No.179/2008, as consolidated in february 2025;
- *clarifying the concept of lease* as a contractual form used within PPP arrangements;
- *investigating the applicability of the Methodological Guidelines on PPP Accounting* in relation to IFRS 16 “Leases”;
- *identifying accounting challenges* faced by private partners involved in PPP

- formularea unor propuneri de armonizare a reglementărilor naționale cu cerințele și bunele practici contabile internaționale.

### Metodologia cercetării

Pentru realizarea studiului, au fost utilizate următoarele metode de cercetare:

- **Analiza documentară:** examinarea legislației naționale relevante, incluzând Codul Civil al Republicii Moldova nr.1107/2002, Legea contabilității și raportării financiare a Republicii Moldova nr.287/2017, Legea cu privire la parteneriatul public-privat nr.179/2008 (în formă modificată), precum și a actelor normative cum ar fi Indicațiile metodice privind contabilitatea PPP și IFRS 16;
- **Analiza comparativă:** evaluarea diferențelor dintre cadrul normativ anterior și cel actual în domeniul PPP, pentru a evidenția progresele realizate;
- **Studiu de caz:** analiza concesiunii Aeroportului Internațional Chișinău, utilizat ca exemplu de eșec instituțional survenit în absența unui cadru juridic coerent și funcțional;
- **Analiza contabilă:** interpretarea implicațiilor contabile ale contractelor de locațiune în contextul PPP, cu accent pe definirea conceptelor-cheie, recunoașterea drepturilor și obligațiilor, precum și examinarea tratamentului contabil, aplicabil partenerului privat în cadrul acestor operațiuni.

### Rezultate și discuții

În Republica Moldova, PPP sunt reglementate, în principal prin Legea cu privire la parteneriatul public-privat nr.179/2008 [7]. În perioada anilor 2008-2024, aplicarea acestei Legi a fost marcată de multiple deficiențe, dintre care se evidențiază următoarele:

- lipsa unor prevederi clare de inițiere, evaluare și desfășurare a proiectelor PPP;
- transparența redusă în atribuirea sarcinilor caracteristice contractelor PPP;
- reglementările generaliste, insuficient armonizate cu standardele Uniunii Europene (UE).

La 27 februarie 2025, au fost adoptate noi modificări semnificative ale Legii privind PPP, aliniind legislația națională la normele Directivei 2014/23/UE [2]. Necesitatea modernizării cadru-

projects;

- *formulating proposals for harmonizing national regulations with international accounting standards and best practices.*

### Research Methodology

The following research methods were employed in the development of this study:

- **Documentary analysis:** review of relevant national legislation, including the Civil Code of the Republic of Moldova No.1107/2002, the Accounting and Financial Reporting Law No.287/2017, the Law on Public-Private Partnerships No.179/2008 (as amended), as well as regulatory instruments such as the Methodological Guidelines on PPP Accounting and IFRS 16;
- **Comparative analysis:** assessment of the differences between the previous and current regulatory frameworks governing PPPs, in order to highlight the progress achieved;
- **Case study:** analysis of the concession of Chișinău International Airport, used as an example of institutional failure resulting from the absence of a coherent and functional legal framework;
- **Accounting analysis:** interpretation of the accounting implications of lease contracts within the PPP context, with a focus on defining key concepts, recognizing rights and obligations, and examining the accounting treatment applicable to private partners involved in such operations.

### Results and Discussions

In the Republic of Moldova, PPPs are primarily regulated by the Law on Public-Private Partnerships No. 179/2008 [7]. Between 2008 and 2024, the application of this law was marked by several shortcomings, among which the following are particularly notable:

- the absence of clear provisions regarding the initiation, evaluation, and implementation of PPP projects;
- low levels of transparency in the allocation of responsibilities specific to PPP contracts;
- broadly formulated regulations, insufficiently harmonized with European Union (EU) standards.

On February 27, 2025, significant amend-

lui normativ privind PPP în Republica Moldova a fost determinată de evoluțiile la nivel internațional, de cerințele tot mai stricte privind transparența proceselor decizionale și financiare, precum și de imperativul atragerii capitalului privat în realizarea proiectelor de interes public.

Noile reglementări contribuie la consolidarea cadrului juridic aplicabil al PPP, având ca drept obiectiv nu doar atragerea investițiilor private, ci și creșterea eficienței și transparenței acestui mecanism de colaborare între sectorul public și privat.

Principalele direcții reformate includ:

- ✓ **definirea clară a conceptului de PPP** – PPP este reglementat ca o formă de cooperare contractuală, pe termen lung, între stat și sectorul privat, având ca scop dezvoltarea infrastructurii și furnizarea serviciilor publice;
- ✓ **stabilirea unor reguli mai stricte privind contractele PPP** – durata minimă a unui astfel de contract este de 5 ani, iar cea maximă de 35 de ani, perioadă în care riscurile, beneficiile și resursele sunt repartizate echitabil între partenerii implicați;
- ✓ **îmbunătățirea accesului la finanțare** – vor fi dezvoltate instrumente financiare mai accesibile, iar statul va putea interveni prin oferirea de garanții în vederea susținerii implementării proiectelor PPP;
- ✓ **selecția mai riguroasă a proiectelor** – proiectele de tip PPP vor fi supuse unei proceduri de selecții mai stricte, realizată în baza unor criterii clar definite, menite să asigure viabilitatea economică a acestora și protejarea patrimoniului public;
- ✓ **creșterea responsabilității în gestionarea proiectelor** – legea prevede elaborarea unor planuri detaliate de implimentare, care să includă o repartizare echitabilă a riscurilor și dispoziții implicite privind transferul corespunzător al bunurilor către stat la încheierea perioadei contractuale.

Această tranziție legislativă – de la un cadru generalist și permisiv, către un sistem reglementat și transparent aliniat practicilor europene – marchează un moment de referință în evoluția PPP în Republica Moldova.

În acest context, noile reglementări generează implicații semnificative asupra contabilității managementului financiar al proiectelor PPP, impunând cerințe sporite privind evidența resur-

ments to the PPP Law were adopted, aligning the national legislation with the provisions of Directive 2014/23/EU [2]. The need to modernize the legal framework for PPPs in the Republic of Moldova was driven by developments at the international level, increasingly stringent requirements for transparency in decision-making and financial processes, and the imperative to attract private capital for the implementation of public interest projects.

The new regulations contribute to the strengthening of the legal framework applicable to PPPs, aiming not only to attract private investment but also to enhance the efficiency and transparency of this collaboration mechanism between the public and private sectors.

The main areas of reform include:

- ✓ **clear definition of the PPP concept** – PPP is regulated as a long-term contractual form of cooperation between the state and the private sector, aimed at developing infrastructure and delivering public services;
- ✓ **establishment of stricter rules for PPP contracts** – the minimum duration of a PPP contract is set at 5 years, and the maximum at 35 years, during which risks, benefits, and resources are to be equitably distributed between the involved partners;
- ✓ **improved access to financing** – more accessible financial instruments will be developed, and the state may provide guarantees to support the implementation of PPP projects;
- ✓ **stricter project selection** – PPP projects will be subject to a more rigorous selection procedure, based on clearly defined criteria intended to ensure their economic viability and the protection of public assets;
- ✓ **increased accountability in project management** – the law requires the development of detailed implementation plans, including fair risk allocation and explicit provisions regarding the appropriate transfer of assets to the state upon the expiration of the contract period.

This legislative transition, from a general and permissive framework to a regulated and transparent system aligned with European practices – marks a milestone in the evolution of PPPs in the Republic of Moldova.

In this context, the new regulations generate significant implications for the accounting

selor, raportarea riscurilor și monitorizarea performanței contractuale.

Principalele diferențe sunt prezentate în tabelul 1.

and financial management of PPP projects, imposing heightened requirements for resource tracking, risk reporting, and contract performance monitoring.

The main differences are presented in Table 1.

**Tabelul 1/ Table 1**

**Sinteza comparativă a definiției PPP conform Legii nr.179/2008 /  
Comparative summary of the definition of PPP according to Law No. 179/2008**

<b>Legea nr.179/2008 până la modificare / Law No.179/2008 before its amendment</b>	<b>Legea nr.179/2008 după modificarea din 2025 / Law No.179/2008 as amended in 2025</b>
<p>Contractul de PPP este un contract de lungă durată, încheiat între o autoritate publică și un partener privat, în scopul realizării, reabilitării sau exploatării unui bun de interes public /</p> <p>A PPP contract is a long-term contract concluded between a public authority and a private partner for the purpose of constructing, rehabilitating, or operating a public asset.</p>	<p>Contractul de PPP este un aranjament contractual cu durată determinată, încheiat între partenerul public și partenerul privat, având ca obiectiv principal construirea, modernizarea și/sau reconstrucția infrastructurii publice, de către partenerul privat, în schimbul unei compensații provenite în totalitate sau în parte, din plăți efectuate de către partenerul public sau de utilizator /</p> <p>A PPP contract is a fixed-term contractual arrangement between a public partner and a private partner, with the main objective of constructing, modernising and/or reconstructing public infrastructure by the private partner in exchange for compensation derived wholly or partly from payments made by the public partner or the user.</p>

*Sursa: elaborat de autor în baza Legii nr.179/2008, Legea nr.179/2008 din 27.02.2025 [7] /*

*Source: developed by the Author based on Law No.179/2008, Law No.179/2008 of 27.02.2025[7]*

Potrivit noilor modificări, Legea 179/2008, revizuită în februarie 2025, asigură o armonizare substanțială cu standardele europene și reflectă bunele practici internaționale în domeniul de guvernare a proiectelor de PPP. Noua definiție a contractului de PPP evidențiază un nivel sporit de maturitate legislativă, aliniindu-se criteriilor recunoscute la nivel internațional. Totodată, noțiunile de bază aferente acestui mecanism, au fost revizuite, după cum se prezintă în Figura 1.

According to the new amendments, Law No.179/2008, revised in february 2025, ensures substantial harmonization with European standards and reflects international best practices in the governance of PPP projects. The new definition of the PPP contract demonstrates a higher level of legislative maturity, aligning with internationally recognized criteria. Additionally, the fundamental concepts related to this mechanism have been revised, as illustrated in Figure 1.



**Figura 1. Compararea noțiunilor-cheie în legea PPP înainte și după modificările din 2025 / Figure 1. Comparison of key concepts in Law No.179/2008 before and after the 2025**

*Sursa: elaborată de autor în baza Legea nr.179/2008 și Legea nr.179/2008 din 2025 [7, art.2] / Source: developed by the Author based on Law No.179/2008, Law No.179/2008 of 27.02.2025 [7, art.2]*

Analiza noțiunilor juridice atribuite PPP evidențiază o evoluție conceptuală semnificativă, marcată prin extinderea și clarificarea cadrului tehnic și legal utilizat. Această abordare facilitează o mai bună structurare a responsabilităților în derularea proiectelor PPP și contribuie la sporirea coerenței cu standardele internaționale, în special cu cerințele IFRS.

Astfel, sunt introduse două forme distincte de PPP [7, art.18]:

- *parteneriat public-privat contractual* – realizat pe baza unui contract pe termen

The analysis of the legal concepts attributed to PPPs highlights a significant conceptual evolution, characterized by the expansion and clarification of the technical and legal framework employed. This approach facilitates better structuring of responsibilities in the execution of PPP projects and contributes to increased coherence with international standards, particularly with the requirements of IFRS.

Thus, two distinct forms of public-private partnerships are introduced [7, art.18]:

lung, încheiat între partenerul public, partenerul privat și o societate de proiect al cărei capital social este deținut integral de către partenerul privat. Acesta din urmă va acționa ca societate de proiect;

- *parteneriat public-privat instituțional* – realizat printr-un contract pe termen lung, încheiat între partenerul public și partenerul privat, prin care aceștia înființează o societate nouă, deținută în comun care, ulterior înregistrării în registrul persoanelor juridice, va funcționa ca o societate de proiect și va dobândi calitatea de parte la contractul de parteneriat public-privat respectiv.

Pe de o parte, Legea nr.179/2008, după modificările din 2025, prevede că pentru contractele de PPP care au ca obiect concesiuni de servicii în curs de realizare la data intrării în vigoare a noilor reglementări, modificările propuse nu se vor aplica. Indicațiile metodice aferente nu au fost modificate. Astfel, pentru tipurile de contracte precum: *antrepriză/prestări servicii, administrare fiduciară, locațiune/arendă, concesiune, societate comercială sau de societate civilă*, acestea continuă să reglementeze metodele de contabilizare a operațiilor aferente contractelor de PPP.

Potrivit unui studiu efectuat anterior de autor, la finele anului 2024, în RM existau 58 de proiecte realizate prin contractele menționate [8]. Contractul de locațiune este frecvent utilizat pentru transmiterea în folosință temporară a bunurilor publice în condiții de PPP. Prin urmare, analiza contractului de locațiune este esențială pentru asigurarea unei evidențe contabile corecte și transparente.

Spre exemplu, Indicațiile metodice stabilesc că contractul de locațiune/arendă are ca obiect transmiterea în posesie și folosință temporară a bunurilor proprietate publică. Partenerul privat fiind responsabil de utilizarea la destinație a bunului și colectarea plăților pentru lucrările efectuate și serviciile prestate [4, pct.53].

Potrivit SNC „Contracte de leasing”, noțiunea de locațiune/arendă este echivalentă cu cea de leasing și este definită ca un contract prin care locatorul cedează locatarului, în schimbul unei plăți sau serii de plăți, dreptul de utilizare a activului pentru o perioadă convenită de timp [11].

- *contractual public-private partnership* – established based on a long-term contract concluded between the public partner, the private partner, and a project company whose share capital is entirely owned by the private partner. The latter acts as the project company;
- *institutional public-private partnership* – established through a long-term contract concluded between the public partner and the private partner, whereby they create a new jointly owned company which, upon registration in the legal persons’ registry, will operate as a project company and become a party to the respective public-private partnership contract.

On the one hand, Law No.179/2008, following the amendments of 2025, stipulates that for PPP contracts involving service concessions underway at the date of entry into force of the new regulations, the proposed changes shall not apply. The related Methodological Guidelines have not been amended. Thus, for contract types such as: *turnkey/service contracts, fiduciary management, lease/rent, concession, commercial company, or civil partnership*, these continue to regulate the accounting methods for operations related to PPP contracts.

According to a previous study conducted by the author, by the end of 2024, there were 58 projects in the Republic of Moldova implemented through the aforementioned contracts [8]. The lease contract is frequently used to grant temporary use of public assets under PPP conditions. Therefore, the analysis of the lease contract is essential to ensure accurate and transparent accounting records.

For example, the Methodological Guidelines establish that a lease/rent contract involves the transfer of possession and temporary use of publicly owned assets. The private partner is responsible for the proper use of the asset and for collecting payments for works performed and services rendered [4, para.53].

According to the NAS “Leases”, the concept of lease/rent is equivalent to leasing and is defined as a contract by which the lessor grants the lessee, in exchange for a payment or series of payments, the right to use an asset for an agreed period of time [11].

Deși Directiva 2013/34/UE nu oferă o definiție expresă a contractului de locațiune, aceasta permite ca tratamentul contabil al acestuia să fie reglementat de legislația națională, în conformitate cu principiile generale acceptate. În majoritatea statelor membre ale UE, acest tratament este corelat cu IFRS 16 „Contracte de leasing” sau cu reglementările naționale echivalente [3].

Conform IFRS 16 „Contracte de leasing”, un contract de leasing este un contract, sau o parte a unui contract, care confer dreptul de a utiliza un activ (activul-suport) pentru o anumită perioadă de timp în schimbul unei contraprestații [5].

Conform Indicațiilor metodice, partenerul privat ține contabilitatea operațiunilor aferente contractelor de locațiune/arendă în conformitate cu prevederile SNC „Contracte de leasing”. Astfel, potrivit pct.56 din Indicațiile metodice privind contabilizarea operațiunilor aferente contractului de locațiune/arendă, partenerul privat trebuie să respecte următoarele reguli de bază [4, pct.56]:

- *Bunurile primite* în locațiune/arendă se reflectă în conturile extrabilanțiere la valoarea convenită de părți;
- *Costurile direct* atribuibile recepționării sau restituirii bunurilor primite în locațiune/arendă, precum și cele aferente întreținerii acestora, care, conform condițiilor contractului sunt suportate de către locatar (partenerul privat), se contabilizează în conformitate cu pct. 29-32 din SNC „Contracte de leasing”;
- *Plata de locațiune (arendă)* se înregistrează, concomitent, ca majorare a costurilor și cheltuielilor curente, precum și a datoriilor;
- *Valoarea de vânzare* a lucrărilor de reparație, transmise partenerului public, se înregistrează, concomitent, ca majorare a creanțelor și veniturilor curente;
- *Creanțele și datoriile* curente aferente contractului se decontează în mod reciproc.

Ca urmare a celor menționate, partenerul privat contabilizează bunurile primite în locațiune în conturile extrabilanțiere, în conformitate

Although Directive 2013/34/EU does not provide an explicit definition of a lease contract, it allows the accounting treatment of such contracts to be governed by national legislation, in accordance with generally accepted principles. In most EU member states, this treatment is aligned with IFRS 16 “Leases” or equivalent national regulations [3].

According to IFRS 16 “Leases” a lease contract is an agreement, or part of an agreement, that conveys the right to use an asset (the underlying asset) for a specified period of time in exchange for consideration [5].

According to the Methodological Guidelines, the private partner accounts for the operations related to lease/rent contracts in accordance with the provisions of the NAS “Leases”. Thus, according to paragraph 56 of the Methodological Guidelines on accounting for operations related to lease/rent contracts, the private partner must comply with the following basic rules [4, para.56]:

- *Assets received* under lease/rent are recorded in off-balance sheet accounts at the value agreed upon by the parties;
- *Direct costs attributable* to the receipt or return of the leased/rented assets, as well as maintenance costs that, according to the contract terms, are borne by the lessee (private partner), are accounted for in accordance with paragraphs 29-32 of the NAS “Leases”;
- *Lease (rent) payments* are simultaneously recorded as increases in costs and current expenses, as well as liabilities;
- *Sales value* of repair works transferred to the public partner is simultaneously recorded as an increase in receivables and current income
- *Current receivables* and liabilities related to the contract are settled mutually.

As a result of the above, the private partner records assets received under lease in off-balance sheet accounts, in accordance with the General Chart of Accounts. These accounts are intended to track the existence and movement of assets that do not belong to the entity as property but are temporarily held or



cu Panul general de conturi contabile. Aceste conturi sunt destinate contabilizării existenței și mișcării activelor care nu aparțin entității cu titlu de proprietate, dar se află temporar în folosință sau la dispoziția acestuia. În acest scop, pentru reflectarea valorii bunurilor primite în locațiune, se utilizează contul extrabilanțier 911 „Imobilizări corporale primite în leasing (arendă, locațiune) operațional” [9].

Pentru o mai bună înțelegere a tratamentului contabil în continuare vom examina contabilizarea operațiunilor economice aferente unui contract de locațiune, prin intermediul unui exemplu practic:

**Exemplu.** Partenerul privat a primit, în baza contractului de locațiune, de la Partenerul public, pe un termen de 3 ani, un parc de distracții pentru copii. Valoarea bunului, ce face obiectul contractului, constituie 3 200 000 lei. Peste un an, Partenerul privat a efectuat, în antrepriză, reparația mijloacelor distractive în scopul menținerii parcului în stare funcțională. Costul efectiv al reparației a constituit 260 200 lei. Conform contractului încheiat, Partenerul public acceptă costul de reparație în mărime de până la 140 000 lei, să fie compensat din contul plăților aferente contractului de locațiune, care se efectuează la sfârșitul fiecărei luni, în valoare de 18 000 lei. Respectiv, costul reparației ce depășește limita stabilită în contract, urmează să fie suportat de către Partenerul privat. Potrivit politicilor contabile ale acestuia, costurile aferente reparației curente a bunurilor primite ca obiecte ale parteneriatului public-privat se recunosc ca cheltuieli anticipate și sunt repartizate uniform la cheltuieli curente pe o perioadă de 12 luni.

În conformitate cu politicile contabile, partenerul privat contabilizează costurile aferente reparației parcului de distracții în contul de gestiune 845 „Costuri aferente contractelor de locațiune”, în baza unui document primar (act de transmitere) care va conține elementele obligatorii prevăzute la art.11 alin. (7) din Legea 287/2017 [7, art.11].

Conform exemplului prezentat mai sus, partenerul privat va contabiliza operațiunile economice în Tabelul ce urmează.

at its disposal. For this purpose, to reflect the value of assets received under lease, the off-balance sheet account 911 “Tangible fixed assets received under operational leasing (rent, lease)” is used [9].

For a better understanding of the accounting treatment, the following section will examine the accounting of economic transactions related to a lease contract through a practical example:

**Example.** The private partner received, under a lease contract, from the public partner, for a term of 3 years, an amusement park for children. The value of the asset subject to the contract amounts to 3 200 000 MDL. After one year, the private partner carried out repairs as a contractor to maintain the park’s functionality. The actual repair cost amounted to 260 200 MDL. According to the signed contract, the public partner agrees to accept repair costs up to 140 000 MDL, which will be offset against lease payments made at the end of each month, amounting to 18 000 MDL. Accordingly, repair costs exceeding the contractually established limit must be borne by the private partner.

According to the private partner’s accounting policies, costs related to the routine maintenance of assets received under the public-private partnership are recognized as prepaid expenses and are evenly allocated to current expenses over a period of 12 months.

In accordance with its accounting policies, the private partner records the repair costs of the amusement park in management account 845 “Costs related to lease contracts”, based on a primary document (transfer act) containing the mandatory elements stipulated in Article 11, paragraph (7) of Law No.287/2017 [7, art.11].

Based on the example presented above, the private partner will account for the economic transactions as shown in the following table.

Tabelul 2/Table 2

**Înregistrările contabile ale partenerului privat aferente contractului  
de locațiune/arendă / The private partner's accounting records relating  
to the lease/rental agreement**

Nr. / No.	Conținutul operațiunii / Contents of the operation	Documente primare aferele operațiunilor contabile / Primary documents related to accounting operations	Suma, Lei / Amount, MDL	Correspondența conturilor / Accounts correspondence	
				Debit / Debit account	Credit / Credit account
1	2	3	4	5	6
1	Reflectarea valorii bunului primit în locațiune / Reflecting the value of the asset received in lease	Procesul-verbal de primire-predare a bunului, factura fiscală emisă de partenerul public / Receipt and delivery report for the goods, tax invoice issued by the public partner	<b>3 200 000</b>	<b>911</b>	-
2	Reflectarea costurilor de reparație a parcului / Reflection of park repair costs	Factură fiscală, proces-verbal de executare a lucrărilor / Tax invoice, report on the execution of works	<b>260 000</b>	<b>845</b>	<b>211,213, 521, etc.</b>
3	Reflectarea decontării valorii lucrărilor de reparație transmise partenerului public / Reflection of the settlement of the value of repair works transmitted to the public partner	Act de îndeplinire a lucrărilor, Factură fiscal / Act of completion of works, Tax invoice	<b>140 000</b>	<b>2345</b>	<b>611</b>
4	Reflectarea calculării plății lunare de locațiune / Reflection of the calculation of the monthly rent payment	Factură fiscală, extras de cont / Tax invoice, bank statement	<b>18 000</b>	<b>845</b>	<b>521</b>
5	Reflectarea compensării reciproce a creanțelor și datoriilor la finele fiecărei luni / Reflecting the mutual offsetting of receivables and payables at the end of each month	Act de decontări reciproce semnat de ambele părți / Mutual settlement agreement signed by both parties	<b>18 000</b>	<b>521</b>	<b>2345</b>
6	Reflectarea decontării lunare a costurilor de reparație suportate din cont propriu – 10 000 lei [(260 000 lei – 140 000 lei):12 luni] / Reflection of the settlement at the end of the month of repair costs recovered on own account – 10,000 lei [(260,000 lei –140,000 lei):12 months]	Notă contabilă / Accounting note	<b>10 000</b>	<b>845</b>	<b>261</b>

Continuarea tabelului 2/ Continuation of table 2

1	2	3	4	5	6
7	Reflectarea valorii bunului transmis din locațiune / Reflection of the value of the asset transferred from the lease	Procesul-verbal de primire-predare a bunului, factura fiscală emisă de partenerul privat / Receipt and delivery report for the goods, tax invoice issued by the private partner	3 200 000	-	911
<b>Denumirea conturilor contabile utilizate / Names of the accounting accounts used:</b>					
211 „Materiale”/ “Materials”;					
213 „Obiecte de mică valoare și scurtă durată”/ “Low-valul, short-term assets”;					
2345 „Creanțe aferente parteneriatului public privat”/ “Receivables from PPP”;					
261 „Cheltuieli anticipate curente”/ “Prepaid current expenses”;					
521 „Datorii comerciale curente”/ “Current trade liabilities”;					
611 „Venituri din vânzări”/ “Sales revenue”;					
811 „Costuri indirecte de producție”/ “Indirect production costs”;					
845 „Costuri aferente contractelor de locațiune”/ “Costs related to lease contracts”;					
911 „Imobilizări corporale primite în leasing (arendă, locațiune) operațional”/ “Tangible assets received under operational lease”.					

*Sursa: elaborat de autor / Source: developed by the Author*

Din cele relatate, concluzionăm că contractul de locațiune/arendă constituie una dintre cele mai simple forme de realizare a relațiilor de colaborare dintre sectorul public și cel privat. Pentru o prezentare mai clară, în exemplul nostru, a fost propus spre utilizare contul de gestiune 845 „Costuri aferente contractelor de locațiune”. Celelalte operațiuni de contabilizare au fost reflectate, utilizând conturile contabile prevăzute în Planul general de conturi contabile [9].

În contextul noilor modificări legislative, se impune studierea unui caz concret din practica PPP, care să evidențieze deficiențele cadrului legislativ anterior ale Legii nr.179/2008.

**Studiu de caz: Concesionarea „Aeroportului Internațional Chișinău” (AIC)** – impactul cadrului legislativ insuficient asupra unui proiect PPP strategic.

*Potrivit Raportului de audit al Curții de Conturi a Republicii Moldova (CCRM) privind conformitatea încheierii și executării prevederilor Contractului de parteneriat public-privat (PPP) pentru concesionarea activelor Î.S. „Aeroportul Internațional Chișinău” (AIC), aprobat prin Hotărârea CCRM nr.1 din 24 ianuarie 2020, la data de 30 august 2013, AIC a fost concesionat pe un termen de 49 de ani operatorului privat Asociația Persoanelor Juridice (APJ) „Avia Invest”. Contractul a fost*

From the above, we conclude that the lease/rent contract represents one of the simplest forms of collaboration between the public and private sectors. For clearer presentation in our example, management account 845 “Costs related to lease contracts” was proposed for use. Other accounting operations were recorded using the accounts provided in the General Chart of Accounts [9].

In the context of the new legislative amendments, it is necessary to study a concrete case from PPP practice that highlights the deficiencies of the previous legislative framework under Law No.179/2008.

**Case Study: Concession of “Chișinău International Airport” (CIA)** – the impact of an inadequate legislative framework on a strategic PPP Project.

*According to the audit report by the Court of Accounts of the Republic of Moldova (CCRM) on the compliance with the conclusion and execution of the Public-Private Partnership (PPP) Contract for the concession of assets of the State Enterprise “Chișinău International Airport” (CIA), approved by CCRM Decision No. 1 of January 24, 2020, on August 30, 2013, CIA was concessioned for a term of 49 years to the private operator, the Association of Legal Entities (ALE) “Avia Invest.” The contract was*

semnat în baza unor proceduri netransparente și fără o evaluare riguroasă a riscurilor asumate de stat [10].

Principalii factorii negativi identificați în procesul de concesionare:

- lipsa transparenței în selecția partenerului privat;
- nerespectarea principiilor fundamentale ale PPP;
- monitorizarea superficială a executării contractului;
- clauze contractuale dezechilibrate favorabile exclusiv investitorului.

Deși unele investiții în modernizarea infrastructurii au fost realizate parțial, **statul a pierdut controlul asupra unui activ strategic**, iar veniturile generate de AIC au fost transferate într-un regim netransparent către partenerul privat. În consecință, din lipsa unui cadru normativ solid, acest PPP a generat multiple contraverse politice și sociale, investigații jurnalistice și critici formulate în rapoartele CCRM, conducând în final la rezilierea contractului de concesionare în anul 2019.

Ca urmare a acestui eșec major în implementarea unui PPP strategic, Legea nr.178/2008 a fost modificată în anul 2025, pentru a remedia deficiențele constatate și pentru a întări cadrul normative, asigurând protecția interesului public și creșterea eficienței PPP.

Dacă procedura de concesionare AIC s-ar fi desfășurat în conformitate cu noilor prevederi ale Legii nr.178/2008 (modificată în 2025), statul ar fi dispus de instrumente legislative clare și eficiente, precum:

- *transparență și responsabilitate* în toate etapele de implementare a proiectului;
- *negociere echitabilă* a clauzelor contractuale;
- *evaluare riguroasă* a rentabilității investiției;
- *limitare a duratei contractului PPP* contractului la maximum 35 ani, corelată cu perioada necesară armonizării investiției;
- *monitorizare continuă* a rezultatelor pe întreg ciclul de viață a parteneriatului.

### Concluzii

Studiul confirmă că parteneriatul public-privat poate deveni un pilon esențial al dezvoltării infrastructurale în Republica Moldova, cu condiția existenței unui cadru legislativ, contabil și instituțional clar, coerent și armonizat cu standardele internaționale. Contractul de locațiune, deși oferă flexibilitate în realizarea proiectelor

signed based on non-transparent procedures and without a rigorous assessment of the risks assumed by the state [10].

The main negative factors identified during the concession process include:

- *lack of transparency* in the selection of the private partner;
- *non-compliance with* the fundamental principles of PPP;
- *superficial monitoring* of contract execution;
- *imbalanced contractual clauses* exclusively favoring the investor.

Although some investments in infrastructure modernization were partially completed, the **state lost control over a strategic asset**, and the revenues generated by CIA were transferred in a non-transparent manner to the private partner. Consequently, due to the lack of a solid regulatory framework, this PPP generated multiple political and social controversies, journalistic investigations, and criticisms raised in CCRM reports, ultimately leading to the termination of the concession contract in 2019.

As a result of this major failure in implementing a strategic PPP, Law No.179/2008 was amended in 2025 to address the identified deficiencies and to strengthen the regulatory framework, ensuring the protection of the public interest and increasing PPP efficiency.

Had the concession procedure for Chișinău International Airport (CIA) been conducted in accordance with the new provisions of Law No.179/2008 (amended in 2025), the state would have had clear and effective legislative instruments, including:

- *transparency and accountability* at all stages of project implementation;
- *fair negotiation* of contractual clauses;
- *rigorous assessment* of investment profitability;
- *limitation of the PPP contract duration* to a maximum of 35 years, correlated with the period required to amortize the investment;
- *continuous monitoring* of outcomes throughout the entire lifecycle of the partnership.

### Conclusions

The study confirms that public-private partnerships can become a key pillar of infrastructural development in the Republic of Moldova, provided that a clear, coherent, and internationally harmonized legislative, accoun-

PPP, impune o abordare normativă riguroasă, în special din perspectiva recunoașterii, evaluării și raportării activelor și obligațiilor aferente.

Pe baza cercetării realizate, se recomandă următoarele măsuri de îmbunătățire a cadrului contabil și normativ aplicabil contractelor de locațiune în cotextul PPP:

- ✦ **Revizuirea și completarea Indicațiilor metodice**, prin includerea unor secțiuni dedicate tratamentului contabil al contractelor de locațiune în cadrul PPP;
- ✦ **Armonizarea SNC cu cerințele IFRS 16** pentru a asigura reflectarea corectă și transparentă a dreptului de utilizare a activelor și a obligațiilor financiare a partenerului privat;
- ✦ **Includerea unor prevederi exprese** privind durata minimă a contractelor de locațiune, precum și tratamentul contabil al investițiilor realizate de partenerul privat în activele publice;
- ✦ **Elaborarea și implementarea unei metodologii unificate** privind consolidarea situațiilor financiare ale entităților implicate în proiecte PPP, în vederea asigurării unei raportări conforme și comparabile.

Aplicarea coerentă și sistematică a acestor măsuri va contribui la creșterea transparenței, eficienței și responsabilității în gestionarea proiectelor de parteneriat public-privat în Republica Moldova, consolidând astfel încrederea publicului și a investitorilor în acest mecanism de colaborare.

Analiza cazului concesiunii Aeroportului Internațional Chișinău evidențiază deficiențele cadrului legislativ anterior, caracterizat prin lipsă de transparență, atribuirea arbitrară a contractului și monitorizarea dificilă. Este evident că, dacă noile reglementări, adoptate în anul 2025, ar fi fost aplicabile la momentul inițierii aceluși proiect, statul ar fi avut la dispoziție instrumente clare și eficiente pentru a evita pierderea controlului asupra unui activ strategic.

Prin urmare, **reforma legislativă recentă contribuie la alinierea Republicii Moldova la bunele practici europene**, oferind garanții suplimentare pentru protejarea interesului public și consolidând cadrul necesar utilizării eficiente a PPP ca instrument în dezvoltarea durabilă și modernizare a infrastructurii naționale.

ting, and institutional framework is in place. Although the lease contract offers flexibility in implementing PPP projects, it requires a rigorous normative approach, particularly regarding the recognition, measurement, and reporting of related assets and liabilities.

Based on the research conducted, the following measures are recommended to improve the accounting and regulatory framework applicable to lease contracts in the context of PPPs:

- ✦ **Revision and supplementation of the Methodological Guidelines** by including dedicated sections on the accounting treatment of lease contracts within PPPs;
- ✦ **Harmonization of the National Accounting Standards with IFRS 16** to ensure accurate and transparent recognition of the right-of-use assets and financial liabilities of the private partner;
- ✦ **Inclusion of explicit provisions regarding** the minimum duration of lease contracts, as well as the accounting treatment of investments made by the private partner in public assets;
- ✦ **Development and implementation of a unified methodology** for consolidating the financial statements of entities involved in PPP projects to ensure compliant and comparable reporting.

The consistent and systematic application of these measures will contribute to enhancing transparency, efficiency, and accountability in managing public-private partnership projects in the Republic of Moldova, thereby strengthening public and investor confidence in this collaboration mechanism.

The analysis of the Chișinău International Airport concession case highlights the deficiencies of the previous legislative framework, characterised by a lack of transparency, arbitrary contract awarding, and inadequate monitoring. It is evident that if the new regulations adopted in 2025 had been applicable at the initiation of that project, the state would have had clear and effective tools to avoid losing control over a strategic asset.

Therefore, **the recent legislative reform contributes to aligning the Republic of Moldova with European best practices**, providing additional guarantees for protecting the public interest and strengthening the framework necessary for the efficient use of PPPs as instruments for sustainable development and modernization of national infrastructure.

**Bibliografie/ Bibliography:**

1. *Codul civil al Republicii Moldova*: nr. 1107 din 06.06.2002. Online. LEGIS. Disponibil: [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=125043&lang=ro#](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=125043&lang=ro#) [accesat 2025-05-02].
2. Directiva 2014/23/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind atribuirea contractelor de concesiune. *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*. Online. 2014, 28.03. Disponibil: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0023&from=ES> [accesat 2025-05-25].
3. Directiva 2013/34/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 privind situațiile financiare anuale, situațiile financiare consolidate și rapoartele conexe ale anumitor tipuri de întreprinderi de modificare a Directivei 2006/43/CE a Parlamentului European și a Consiliului și de abrogare a Directivelor 78/660/CEE și 83/349/CEE ale Consiliului. *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*. Online. 2013, 29.06. Disponibil: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX:32013L0034> [accesat 2025-05-12].
4. *Ordinul Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova cu privire la aprobarea Indicațiilor metodice privind particularitățile contabilității în procesul realizării parteneriatului public-privat*: nr. 192 din 12.11.2018. Online. LEGIS. Disponibil: <http://www.legis.md/cautare/rezultate/111830> [accesat 2025-05-22].
5. *IFRS 16 „Contracte de leasing”*. Online. Disponibil: <http://mf.gov.md/ro/content/standardele-interna%C8%9Bionale-de-raportare-financiar%C4%83-1> [accesat 2025-05-22].
6. *Legea contabilității și raportării financiare a Republicii Moldova*: nr. 287 din 15.12.2017. Online. LEGIS. Disponibil: [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=120938&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=120938&lang=ro) [accesat 2025-05-12].
7. *Legea cu privire la parteneriatul public-privat*: nr. 179 din 10.07.2008. Online. LEGIS. Disponibil: [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=147586&lang=ro#](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=147586&lang=ro#) [accesat 2026-05-16].
8. PANUȘ, C. Evoluții și provocări ale parteneriatelor public-privat din Republica Moldova: impactul economic și abordările contabile. *Economica*. Online. 2025, nr. 1 (131), pp. 107-118. ISSN 1810-9136. Disponibil: [https://ase.md/files/publicatii/economica/ec\\_2025\\_1.pdf](https://ase.md/files/publicatii/economica/ec_2025_1.pdf) [accesat 2025-05-11].
9. *Planul general de conturi contabile cu modificările și completările ulterioare*: din 2019. Online. LEGIS. Disponibil: [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=117857&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=117857&lang=ro) [accesat 2025-05-04].
10. *Hotărârea Curtii de Conturi a Republicii Moldova cu privire la Raportul de audit efectuat de către în vederea conformității încheierii și executării prevederilor Contractului de parteneriat public-privat pentru concesionarea activelor Î.S. „Aeroportul Internațional Chișinău”*: nr. 1 din 24.01.2020. Online. Disponibil: [https://ccrm.md/ro/decision\\_details/1020/hotararea-nr1-din-24-ianuarie-2020-cu-privire-la-aprobarea](https://ccrm.md/ro/decision_details/1020/hotararea-nr1-din-24-ianuarie-2020-cu-privire-la-aprobarea) [accesat 2025-05-23].
11. *Standardele Naționale de Contabilitate, aprobate prin Ordinul Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova*: nr. 118 din 06.08.2013. Online. LEGIS. Disponibil: [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=131868&lang=ro#](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=131868&lang=ro#) [accesat 2025-05-17].