DOI: https://doi.org/10.53486/sstc2026.v3.45
CZU: 342:347.218.2(478)

STATE OWNERSHIP FUNCTION DEVELOPMENT IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA: BETWEEN INSTITUTIONAL CENTRALIZATION AND OPERATIONAL CONSTRAINTS

DEZVOLTAREA FUNCȚIEI DE PROPRIETAR AL STATULUI ÎN REPUBLICA MOLDOVA: ÎNTRE CENTRALIZARE INSTITUȚIONALĂ ȘI CONSTRÂNGERI OPERAȚIONALE

CIOBANU Alina, masterandă, specialitatea: TIDE
ORCID: 0009-0007-4398-9110
Academia de Studii Economice din Moldova, Republica Moldova,
Chișinău, str. Bănulescu- Bodoni, 61, www.ase.md
+ 373 68 475547
ciobanu.alina.hsu7@ase.md

Abstract. T*he reforms initiated in the Republic of Moldova after 2017, within the context of the reorganization of the central public administration, aimed to strengthen the state's ownership function through the centralization of public asset management under the Public Property Agency. Although this model is aligned with international practices regarding state-owned enterprise governance, its implementation reveals a significant gap between the level of asset concentration and the operational capacity of the responsible institution. The research analyzes the evolution of the structure and value of public property during the period 2017; 2022–2025, alongside an assessment of financial performance and institutional capacity. The research methodology combines quantitative and qualitative components, based on statistical, documentary, and empirical analysis. The results indicate an almost complete centralization of the ownership function, accompanied by a concentration of financial risks and the persistence of structural constraints in exercising this function. In this context, the efficiency of the centralized model depends on strengthening institutional capacities and optimizing organizational design.*
Keywords: public property, corporate governance, state-owned enterprises, Republic of Moldova
JEL CLASSIFICATION: H83, G32, L32

INTRODUCERE

Transformarea modului în care statul își exercită funcția de proprietar asupra activelor economice reprezintă una dintre dimensiunile esențiale ale reformei administrației publice și ale modernizării guvernanței economice în statele aflate în tranziție. În Republica Moldova, această problemă a devenit deosebit de relevantă începând cu anul 2017, când reforma administrației publice centrale a creat premisele reorganizării raporturilor dintre funcția de elaborare a politicilor și funcția de implementare, inclusiv în domeniul administrării patrimoniului public. În esență, anul 2017 nu marchează doar o simplă schimbare administrativă, ci începutul unei reconfigurări structurale a modului în care statul își concentrează și exercită drepturile patrimoniale asupra întreprinderilor de stat, societăților comerciale cu capital public, bunurilor imobile și altor active economice aflate în proprietate publică. Baza juridică generală a acestei transformări este oferită de Legea nr. 121/2007 privind administrarea și deetatizarea proprietății publice, care stabilește scopurile, principiile și mecanismele generale ale exercitării dreptului de proprietate publică, iar operaționalizarea modelului centralizat a fost consolidată prin Hotărârea Guvernului nr. 902/2017 privind organizarea și funcționarea Agenției Proprietății Publice (APP), act prin care aceasta este definită drept autoritate administrativă centrală specializată responsabilă de realizarea politicii statului în domeniul administrării și deetatizării proprietății publice (Parlamentul Republicii Moldova, 2007; Guvernul Republicii Moldova, 2017).

Ulterior, Strategia cu privire la administrarea proprietății de stat pentru anii 2023–2030, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 911/2022, a reafirmat explicit opțiunea pentru consolidarea modelului centralizat de exercitare a funcției de proprietar și întărirea rolului APP în acest proces.

Din punct de vedere teoretic, ***analiza literaturii*** privind guvernanța întreprinderilor de stat subliniază faptul că eficiența funcției de proprietar depinde de trei condiții majore: claritatea rolului instituțional, separarea acestei funcții de alte atribuții de reglementare sau politică publică și existența unei capacități operaționale suficiente pentru administrarea activelor și monitorizarea performanței entităților controlate de stat. Astfel, ghidurile OECD privind guvernanța corporativă a întreprinderilor de stat pledează pentru modele instituționale în care statul își exercită drepturile de proprietar într-o manieră coerentă, profesionalizată și concentrată, tocmai pentru a reduce dispersia responsabilităților și ambiguitatea decizională (OECD, 2015). În aceeași logică, analizele Fondului Monetar Internațional arată că fragmentarea funcției de proprietar între multiple instituții reduce responsabilitatea, diluează controlul și tinde să genereze performanțe economice modeste, în timp ce centralizarea poate crea premise pentru o guvernanță mai coerentă, dar numai dacă este însoțită de capacități instituționale adecvate și de mecanisme funcționale robuste (IMF, 2022). În raport cu acest cadru conceptual, cazul Republicii Moldova este relevant pentru că oferă un exemplu de centralizare instituțională accelerată, dar imperfect sincronizată cu ritmul consolidării capacităților organizaționale. Analiza alinierii funcționale realizată de Centrul Analitic Independent „Expert-Grup" arată explicit că procesul de concentrare a funcției de proprietar în cadrul APP a avansat mai rapid decât fortificarea efectivă a instituției, ceea ce a generat o tensiune structurală între mandatul extins și resursele disponibile pentru executarea lui (Expert-Grup, 2023).

În acest context, ***obiectivul cercetării*** și ***abordarea metodologică*** a acestuia constă în analiza evoluției funcției de proprietar al statului în Republica Moldova prin raportare la două dimensiuni complementare: pe de o parte, gradul de centralizare instituțională a administrării patrimoniului public și, pe de altă parte, capacitatea operațională reală a Agenției Proprietății Publice de a gestiona eficient portofoliul preluat. Metodologic, aceasta analiza îmbină o componentă cantitativă, construită pe datele privind distribuția instituțională și valorică a patrimoniului public, cu o componentă calitativă, instituțional-funcțională, bazată pe cadrul normativ relevant și pe constatările analizei funcționale a APP. Din punct de vedere temporal, analiza vizează anul de referință 2017 și perioada 2022–2025, această delimitare fiind determinată de disponibilitatea și comparabilitatea datelor oficiale consolidate, întrucât pentru anii intermediari nu sunt publicate serii complete și uniforme ale indicatorilor relevanți.

Din punct de vedere empiric, datele utilizate provin din Registrul Patrimoniului Public, Balanța Patrimoniului Public publicate pa pagina oficială a Agenției Proprietății Publice pentru perioada 2017, 2022-2025, care sintetizează evoluția numărului de entități administrate, a valorii patrimoniului, a pierderilor generate de portofoliu și a structurii bunurilor imobile, precum și din studiul Expert-Grup privind alinierea funcțională a structurii organizatorice a APP (Expert-Grup, 2023) . Această combinație metodologică permite nu doar descrierea procesului de centralizare, ci și interpretarea lui din perspectiva eficienței, a riscurilor generate și a constrângerilor structurale care însoțesc modelul actual.

REZULTATE ȘI DISCUȚII

Datele privind distribuția instituțională și valorică a entităților economice administrate la nivel central indică, fără echivoc, faptul că Republica Moldova a trecut de la un model fragmentat la unul preponderent centralizat. Dacă în anul 2017 APP administra doar 16 entități economice, reprezentând 4,6% din totalul entităților administrate la nivel central, în anul 2025 instituția gestionează 174 de entități, adică 77,6% din totalul de 224 entități economice rămase în portofoliul autorităților publice centrale (APP, 2026) . În același interval, numărul entităților administrate de alte autorități publice centrale s-a redus de la 330 la 50, ceea ce reflectă o diminuare radicală a dispersiei instituționale și consolidarea APP ca actor central al funcției de proprietar. Transformarea este și mai puternică în plan

valoric: dacă în 2017 patrimoniul administrat de APP reprezenta doar 24,7% din valoarea totală a patrimoniului economic administrat la nivel central, în 2025 acesta ajunge la 94,4%, ceea ce semnifică o concentrare aproape integrală a activelor economice relevante în cadrul aceleiași instituții, datele fiind prezentate în Tabelul 1 (APP, 2026).

Tabelul 1. Distribuția instituțională și valorică a entităților economice administrate la nivel central (2017, 2022–2025)

Indicator	2017	2022	2023	2024	2025
Nr. entități administrate de APP	16	203	192	183	174
Nr. entități administrate de alte APC	330	54	53	50	50
Nr. total de entități administrate la nivel central	346	257	245	233	224
Ponderea APP din total nr. entități administrate (%)	4,6%	78,9%	78,3%	78,5%	77,6%
Valoarea patrimoniului administrat de APP (mil. lei)	5 129,1	25 497,6	37 550,9	39 994,9	38 617,3
Valoarea patrimoniului administrat de alte APC (mil. lei)	15 621,3	1 704,1	1 542,7	2 286,1	2 299,0
Valoarea totală a patrimoniului public (mil. lei)	20 750,4	27 201,7	39 093,6	42 281,0	40 916,3
Ponderea APP din valoarea totală a patrimoniului public (%)	24,7%	93,7%	96,1%	94,6%	94,4%

Sursa: *calculele autorului în baza Balanței patrimoniului public al autorităților publice centrale, pentru anii 2017 și 2022–2025.*

Notă: *valorile patrimoniului reprezintă suma valorilor calculate pentru entitățile economice, determinată prin aplicarea cotei statului în capitalul propriu pentru societățile pe acțiuni și utilizarea valorii capitalului propriu pentru întreprinderile de stat, la începutul fiecărui an (1 ianuarie).*

Interpretarea acestor rezultate arată că după 2017 nu a avut loc doar o simplă redistribuire a unor entități între autorități, ci o mutație instituțională de profunzime, în care centrul de greutate al proprietății publice economice a fost transferat în mod progresiv către Agenția Proprietății Publice. În această logică, centralizarea nu trebuie interpretată exclusiv ca o reducere a numărului de administratori publici, ci ca o modificare a modului de exercitare a responsabilității de proprietar. APP nu devine doar una dintre instituțiile cu atribuții în domeniu, ci instituția care configurează în mod decisiv profilul patrimonial și economic al proprietății publice administrate la nivel central. Acest fapt este susținut și de structura valorică a patrimoniului, care, așa cum reiese din datele programului instituțional, reproduce aproape integral profilul portofoliului APP, confirmând că această instituție nu mai reprezintă o componentă a sistemului, ci sistemul însuși în dimensiunea sa economică principală (APP, 2026).

Dacă însă centralizarea instituțională este incontestabilă, efectele sale asupra performanței economice nu sunt automat pozitive. Analiza pierderilor înregistrate în portofoliul administrat de APP indică o realitate mai complexă: instituția concentrează nu doar controlul asupra activelor, ci și riscurile financiare majore ale sectorului economic public. În cazul întreprinderilor de stat, valoarea pierderilor crește de la circa 202,3 milioane lei în anul 2022 la 415,2 milioane lei în 2025, chiar în condițiile în care numărul întreprinderilor de stat care înregistrează pierderi se reduce de la 42 la 24 (APP, 2026). Această combinație de tendințe este extrem de relevantă din punct de vedere analitic, deoarece arată că problema nu mai rezidă doar în numărul mare al entităților neperformante, ci în concentrarea pierderilor în interiorul unui segment mai restrâns, dar financiar mai vulnerabil și mai costisitor pentru stat. Cu alte cuvinte, portofoliul APP devine mai compact, dar nu neapărat mai sănătos din perspectivă economică. Dimpotrivă, după cum se vede din Figura 1 și Figura 2, se conturează un proces de concentrare a riscului financiar, în care câteva entități generează o masă disproporționat de mare de pierderi.

Această observare este și mai importantă dacă este pusă în relație cu faptul că, în medie, peste 84% din pierderile generate la nivelul autorităților publice centrale provin din portofoliul APP (APP, 2026) . Așadar, centralizarea funcției de proprietar a condus simultan la centralizarea expunerii financiare.

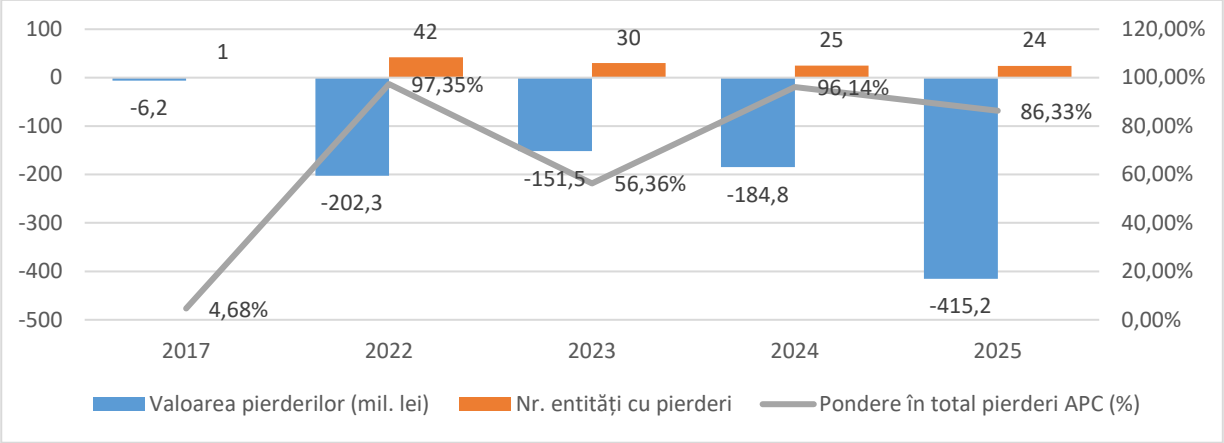


Figura 1. Dinamica pierderilor înregistrate în portofoliul întreprinderilor de stat administrate de Agenția Proprietății Publice (2017, 2022-2025)

Sursa: *elaborat de autor în baza datelor din Registrul patrimoniului public și a calculelor proprii, pentru anii 2017 și 2022–2025.*

Notă*: indicatorii prezentați au fost determinați prin agregarea pierderilor înregistrate de întreprinderile de stat (Î.S.) din portofoliul Agenției Proprietății Publice, în baza datelor din Subregistrul patrimoniului întreprinderilor de stat, corespunzător situației de la începutul fiecărui an (1 ianuarie).*

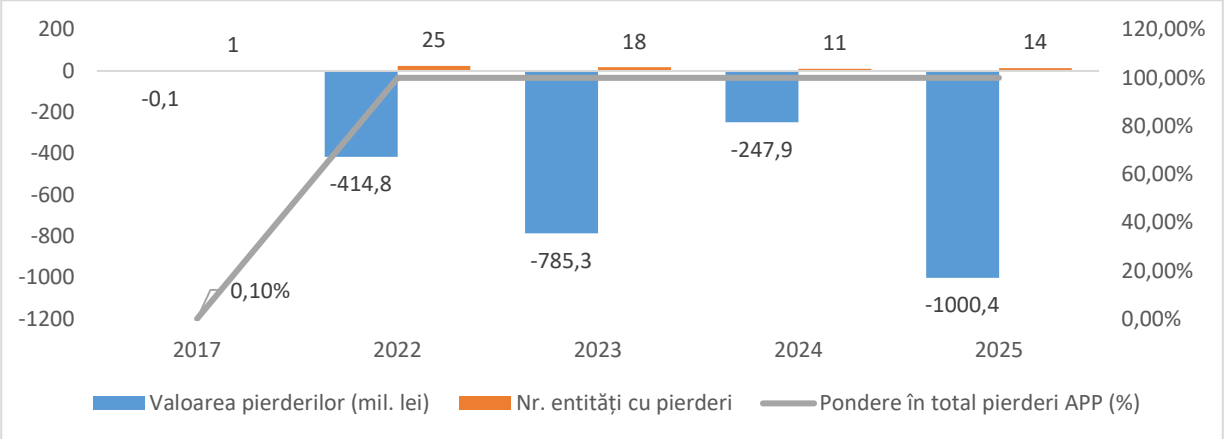


Figura 2. Dinamica pierderilor înregistrate în portofoliul societăților pe acțiuni cu participare publică administrate de Agenția Proprietății Publice (2017, 2022–2025)

Sursa: *elaborat de autor în baza datelor din Registrul patrimoniului public și a calculelor proprii, pentru anii 2017 și 2022–2025.*

Notă: *indicatorii prezentați au fost determinați prin agregarea pierderilor înregistrate de societățile pe acțiuni (S.A.) cu participare publică din portofoliul Agenției Proprietății Publice, în baza datelor din Subregistrul acțiunilor (cotelor sociale) proprietate publică, corespunzător situației de la începutul fiecărui an (1 ianuarie).*

În termeni de politică publică, acest lucru înseamnă că orice disfuncționalitate în capacitatea APP de monitorizare, intervenție sau restructurare se transferă rapid în performanța globală a sectorului economic de stat. Din acest motiv, recomandarea teoretică potrivit căreia centralizarea funcției de proprietar poate îmbunătăți coerența și controlul trebuie nuanțată în contextul Republicii Moldova: centralizarea produce beneficii instituționale doar dacă este susținută de mecanisme efective de supraveghere și de capacitatea de a reduce pierderile, nu doar de a le administra contabil.

În plus față de pierderile financiare, structura portofoliului APP relevă o prezență semnificativă a entităților aflate în dificultate structurală. Potrivit datelor analizate, portofoliul include

71 de întreprinderi inactive, 42 în procedură de insolvabilitate, 14 în proces de lichidare și 17 deja reorganizate sau radiate (APP, 2026). Aceste cifre arată că o parte importantă a patrimoniului economic administrat nu participă activ la generarea de valoare, ci solicită în mod continuu resurse administrative, juridice și de monitorizare. Astfel, problema funcției de proprietar nu poate fi redusă la simpla administrare a unui număr mare de entități, ci trebuie înțeleasă ca administrare a unui portofoliu cu grad ridicat de complexitate și cu o pondere considerabilă de active și entități neperformante.

Aceeași concluzie rezultă și din analiza bunurilor imobile administrate de APP prezentate în Tabelul 2. Portofoliul imobiliar este extins atât ca volum fizic, cât și ca valoare contabilă. În 2022 APP administra 9 813 bunuri imobile, cu o suprafață totală de 45 902,7 hectare și o valoare de bilanț de 3 895,4 milioane lei. În 2025, instituția gestionează 9 952 bunuri imobile, cu o suprafață de 36 931,3 hectare și o valoare de bilanț de 34 873,2 milioane lei (APP, 2026). Chiar dacă dinamica numărului și suprafeței reflectă procese de reclasificare, delimitare și actualizare a evidenței, ceea ce atrage atenția din punct de vedere economic este saltul foarte mare al valorii de bilanț în anul 2025. Această creștere poate sugera integrarea unor active cu valoare ridicată, reevaluări patrimoniale sau o mai bună captare în evidență a masei patrimoniale efective. Totuși, din punct de vedere al funcției de proprietar, existența unei baze patrimoniale extinse nu este echivalentă cu utilizarea ei eficientă. Dimpotrivă, analiza narativă din programul instituțional subliniază că o parte semnificativă a acestor active este subutilizată, blocată în litigii, delimitări incomplete sau lipsită de mecanisme clare de valorificare economică (APP, 2026).

Tabelul 2. Structura și evoluția bunurilor imobile administrate de Agenția Proprietății Publice (2022–2025)

	Nr. bunuri imobile	Suprafața totală (ha)	Valoarea de bilanț
2022	9 813	45 902,7	3 895,4
2023	11 678	49 327,4	3 603,6
2024	5 753	35 135,3	4 446,5
2025	9 952	36 931,3	34 873,2

Sursa: *elaborat de autor în baza datelor din Subregistrul bunurilor imobile proprietate publică a statului aferente Agenției Proprietății Publice, aferente începutului fiecărui an (1 ianuarie)*

La nivel interpretativ, aceste date susțin ideea că problema majoră a proprietății publice în Republica Moldova nu este lipsa activelor, ci randamentul redus al utilizării lor. Un stat poate administra mii de bunuri imobile și zeci de întreprinderi, însă dacă acestea nu sunt integrate eficient în circuitul economic, dacă nu generează fluxuri financiare sustenabile și dacă nu sunt supuse unor mecanisme riguroase de monitorizare a performanței, ele rămân în mare măsură active pasive, fără contribuție proporțională la eficiența economică a sectorului public. Din acest motiv, centralizarea funcției de proprietar trebuie evaluată nu doar prin prisma volumului patrimoniului concentrat în administrarea APP, ci și prin capacitatea instituției de a transforma acest patrimoniu într-un portofoliu administrat strategic.

Prin urmare, se intervine dimensiunea instituțional-funcțională a analizei. Studiul Expert-Grup este deosebit de relevant deoarece arată că reorganizarea și fortificarea APP au rămas, în bună măsură, o restanță nerezolvată. Concentrarea funcției de proprietar a fost decisă în 2017, însă prima reorganizare importantă a agenției a avut loc abia în 2019, când numărul de posturi a fost majorat de la 52 la 99, iar o a doua reorganizare a urmat în 2020 (Expert-Grup, 2023). Cu toate acetea, analiza funcțională relevă că APP continuă să fie afectată de constrângeri cronice de capacitate, iar una dintre cele mai relevante constatări este aceea că gradul de ocupare a funcțiilor este de numai aproximativ

67%, ceea ce înseamnă că, din 99 de funcții prevăzute, efectiv sunt acoperite în jur de 66–70 poziții (Expert-Grup, 2023) . Din punct de vedere practic, această realitate are o semnificație majoră: instituția care administrează aproape întreaga masă patrimonială economică a statului funcționează cu o treime mai puțin personal decât ar presupune structura sa formală.

Mai mult decât atât, problema nu este doar una numerică. Expert-Grup arată că designul organizațional existent nu satisface toate cerințele funcționale stabilite de cadrul de reglementare, că unele funcții sunt acoperite doar formal și că activitățile de administrare corporativă sunt „crâmpoțite" și împinse spre micromanagement, în detrimentul rolului strategic de coordonare, evaluare și control al organelor de conducere ale companiilor de stat (Expert-Grup, 2023) . În plus, lipsa unei soluții automatizate integrate pentru evidența patrimoniului și menținerea manuală a registrelor exercită o presiune administrativă semnificativă asupra resursei umane disponibile. Astfel, una dintre concluziile majore ale analizei nu este doar că APP administrează mult, ci că administrează mult în condițiile unei capacități instituționale tensionate și ale unei arhitecturi organizaționale care nu este încă pe deplin adaptată mandatului extins.

CONCLUZII

Corelarea datelor empirice cu analiza funcțională permite formularea unei concluzii centrale: modelul actual de exercitare a funcției de proprietar în Republica Moldova poate fi descris drept un model de **centralizare instituțională avansată, dar cu maturizare operațională incompletă.** Pe de o parte, statul a reușit să reducă drastic dispersia atribuțiilor și să concentreze portofoliul patrimonial într-o instituție specializată. Pe de altă parte, această instituție a fost nevoită să preia un volum de responsabilități care a crescut mai repede decât infrastructura sa funcțională, resursa umană, sistemele informaționale și mecanismele sale de guvernanță internă. De aici derivă contradicția de fond a sistemului: APP este suficient de centrală pentru a concentra aproape toată proprietatea publică economică relevantă, dar încă insuficient de capacitată pentru a transforma această centralizare într-un regim stabil de performanță economică, supraveghere eficientă și valorificare activă a patrimoniului.

În lumina acestor constatări, concluziile și recomandările nu trebuie formulate într-o manieră generică, ci trebuie să decurgă logic din analiza prezentată. Rezultatele cercetării arată că reforma după 2017 a fost necesară și, în plan instituțional, a produs o schimbare reală a paradigmei de administrare a proprietății publice. Totuși, aceeași analiză demonstrează că eficiența centralizării depinde critic de capacitatea instituției centrale de a gestiona simultan evidența patrimoniului, administrarea corporativă, valorificarea activelor și controlul performanței. În absența unei asemenea capacități, centralizarea riscă să conducă nu doar la concentrarea controlului, ci și la concentrarea vulnerabilităților. Din acest motiv, consolidarea funcției de proprietar în Republica Moldova trebuie să intre într-o nouă etapă, în care accentul să nu mai cadă prioritar pe transferul de active și competențe către APP, ci pe recalibrarea internă a instituției. Aceasta presupune, în primul rând, reducerea deficitului de personal și alinierea resurselor umane la volumul efectiv al portofoliului administrat. În al doilea rând, presupune revizuirea designului organizațional astfel încât activitățile strategice de guvernanță corporativă, monitorizare și evaluare să nu mai fie sufocate de activități operaționale de micromanagement. În al treilea rând, digitalizarea registrelor și construirea unor sisteme informaționale integrate trebuie să devină un obiectiv prioritar, deoarece fără infrastructură informațională modernă, administrarea unui portofoliu de asemenea dimensiuni rămâne structural ineficientă. În al patrulea rând, este necesară schimbarea perspectivei asupra patrimoniului public: acesta nu trebuie privit exclusiv ca un stoc de active ce trebuie conservat și evidențiat, ci ca un portofoliu economic ce trebuie activat, restructurat și valorificat în funcție de criterii clare de utilitate publică și randament economic.

În acest sens, cazul Republicii Moldova arată că dezvoltarea funcției de proprietar al statului nu poate fi redusă la o logică pur administrativă a centralizării. Centralizarea este doar infrastructura formală a acestei funcții. Substanța sa reală se măsoară în capacitatea instituțională de a transforma controlul asupra patrimoniului în performanță, de a converti evidența în decizie strategică și de a trece

de la administrarea pasivă a activelor la valorificarea lor economică activă. Atât timp cât acest pas nu este realizat pe deplin, modelul actual va rămâne unul în care statul și-a centralizat funcția de proprietar, dar nu i-a epuizat încă potențialul de eficiență.

REFERINȚE:

1. Agenția Proprietății Publice. (2026). Registrul Patrimoniului Public, Balanța Patrimoniului Public, 2017–2025. Chișinău.
2. Expert-Grup. (2023). Analiza alinierii funcționale a structurii organizatorice a Agenției Proprietății Publice. Chișinău.
3. Guvernul Republicii Moldova. (2017). Hotărârea nr. 902 din 27 decembrie 2017 cu privire la organizarea și funcționarea Agenției Proprietății Publice. Chișinău.
4. Guvernul Republicii Moldova. (2022). Hotărârea nr. 911 din 21 decembrie 2022 cu privire la aprobarea Strategiei privind administrarea proprietății de stat în domeniul întreprinderilor de stat și societăților comerciale cu capital integral sau majoritar de stat pentru anii 2023–2030. Chișinău.
5. International Monetary Fund. (2022). The Nexus Between Public Enterprise Governance, Financial Performance, and Macroeconomic Vulnerabilities: An Application to Moldova. Washington, D.C.
6. OECD. (2015). OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises. Paris: OECD Publishing.
7. Parlamentul Republicii Moldova. (2007). Legea nr. 121 din 4 mai 2007 privind administrarea și deetatizarea proprietății publice. Chișinău.
8. Worren, N. (2015). Functional Analysis of Organizational Designs. ResearchGate.

Coordonator științific: ȘIȘCAN Zorina, dr. hab., prof. univ.,
ORCID: 0000-0003-2158-7659
Academia de Studii Economice din Moldova, Republica Moldova,
Chișinău, str. Mitropolit Gavriil Bănulescu-Bodoni 61
e-mail: shishcan.zorina@ase.md