



# Evaluarea implementării Acordului de Asociere

*(Raport de evaluare nr. 2)*

Chișinău 2019



# Evaluarea implementării Acordului de Asociere

*(Raport de evaluare nr. 2)*

Acest raport apare în cadrul proiectului „Fact Checking of the Association Agreement Implementation” susținut financiar de Ambasada Regatului Țărilor de Jos. Responsabilitatea pentru conținutul acestei publicații aparține autorilor și nu reflectă neapărat poziția Ambasadei Olandei.



Kingdom of the Netherlands





**Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul”** este succesorul de drept al Fundației Viitorul, și păstrează în linii mari tradițiile, obiectivele și principiile de acțiune ale fundației, printre care se numără: formarea de instituții democratice și dezvoltarea unui spirit de responsabilitate efectivă printre oamenii politici, funcționari publici și cetățenii țării noastre, consolidarea societății civile și spiritului critic, promovarea libertăților și valorilor unei societăți deschise, modernizate și proeuropene. IDIS „Viitorul” reprezintă o instituție de cercetare, instruire și inițiativă publică, care activează pe o serie de domenii legate de: analiză economică, guvernare, cercetare politică, planificare strategică și management al cunoștințelor în Republica Moldova.

*Orice utilizare a unor extrase ori opinii ale autorului acestei publicații trebuie să conțină referință la IDIS „Viitorul”.*

Pentru mai multe informații asupra acestei publicații ori asupra abonamentului de recepționare a publicațiilor editate de către IDIS, vă rugăm să contactați IDIS „Viitorul”.

**Adresa de contact:**

Chișinău, Iacob Hâncu 10/1, 2004, Republica Moldova

Telefon: (373-22) 21 09 32

Fax: (373-22) 24 57 14

[www.viitorul.org](http://www.viitorul.org)

# CUPRINS

|                                                                                                                               |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Abrevieri .....                                                                                                               | 4  |
| Sumar executiv .....                                                                                                          | 6  |
| Introducere .....                                                                                                             | 7  |
| Metodologia evaluării .....                                                                                                   | 8  |
| 1. Implementarea prevederilor Acordului de Asociere privind asigurarea integrității în sectorul public.....                   | 9  |
| 2. Infrastructura critică .....                                                                                               | 36 |
| 3. Calitatea mediului concurențial .....                                                                                      | 50 |
| 4. Cooperarea în sectorul energetic (petrol, prospectarea și explorarea hidrocarburilor, energie din surse regenerabile)..... | 65 |
| 5. Achizițiile publice .....                                                                                                  | 89 |

# Abrevieri

|             |   |                                                                                                                                                                               |
|-------------|---|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>AA</b>   | – | Acordul de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte |
| <b>AAP</b>  | – | Agenția Achiziții Publice                                                                                                                                                     |
| <b>AEE</b>  | – | Agenția pentru Eficiență Energetică                                                                                                                                           |
| <b>AID</b>  | – | Asociația Internațională pentru Dezvoltare                                                                                                                                    |
| <b>ANI</b>  | – | Autoritatea Națională de Integritate                                                                                                                                          |
| <b>ANRE</b> | – | Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică                                                                                                                           |
| <b>ANSC</b> | – | Agenția Națională de Soluționare a Contestațiilor                                                                                                                             |
| <b>BERD</b> | – | Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare;                                                                                                                           |
| <b>BM</b>   | – | Banca Mondială                                                                                                                                                                |
| <b>BNM</b>  | – | Banca Națională a Moldovei                                                                                                                                                    |
| <b>BPN</b>  | – | Bugetul Public Național                                                                                                                                                       |
| <b>CALM</b> | – | Congresul Autorităților Locale din Moldova                                                                                                                                    |
| <b>CERT</b> | – | Centrul de Răspuns la Incidente Cibernetice                                                                                                                                   |
| <b>CNA</b>  | – | Centrul Național Anticorupție                                                                                                                                                 |
| <b>CC</b>   | – | Consiliul Concurenței                                                                                                                                                         |
| <b>CEE</b>  | – | Comunitatea Energetică Europeană                                                                                                                                              |
| <b>CI</b>   | – | Consiliul de Integritate                                                                                                                                                      |
| <b>COP</b>  | – | Cererea ofertelor de prețuri                                                                                                                                                  |
| <b>CSM</b>  | – | Consiliul Superior al Magistraturii                                                                                                                                           |
| <b>CSP</b>  | – | Consiliul Superior al Procuraturii                                                                                                                                            |
| <b>DUAE</b> | – | Document Unic de Achiziții European                                                                                                                                           |
| <b>ECE</b>  | – | Europa Centrală și de Est                                                                                                                                                     |
| <b>FMI</b>  | – | Fondul Monetar Internațional                                                                                                                                                  |
| <b>I</b>    | – | Măsură                                                                                                                                                                        |
| <b>IM</b>   | – | Întreprindere municipală;                                                                                                                                                     |

|                 |   |                                                                                |
|-----------------|---|--------------------------------------------------------------------------------|
| <b>IMM</b>      | – | Întreprinderi Mici și Mijlocii                                                 |
| <b>IS</b>       | – | Întreprindere de stat;                                                         |
| <b>LD</b>       | – | Licitația deschisă                                                             |
| <b>LT</b>       | – | Lege de transpunere                                                            |
| <b>MECC</b>     | – | Ministerul Educației, Culturii și Cercetării                                   |
| <b>MF</b>       | – | Ministerul Finanțelor                                                          |
| <b>MEI</b>      | – | Ministerul Economiei și Infrastructurii                                        |
| <b>OCDE</b>     | – | Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică                           |
| <b>OMC</b>      | – | Organizația Mondială a Comerțului                                              |
| <b>OSCE</b>     | – | Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa                           |
| <b>PIB</b>      | – | Produsul intern brut                                                           |
| <b>p.p.</b>     | – | Puncte procentuale                                                             |
| <b>PNAIAA</b>   | – | Planul Național de Acțiuni pentru Implementarea Acordului de Asociere          |
| <b>SER</b>      | – | Surse de energie regenerabile                                                  |
| <b>SIA</b>      | – | Sistemul informațional automatizat                                             |
| <b>SIA RSAP</b> | – | Sistemul informațional automatizat „Registrul de stat al achizițiilor publice” |
| <b>MTender</b>  | – | MTender;                                                                       |
| <b>SIEG</b>     | – | Servicii de Interes Economic General                                           |
| <b>SIS</b>      | – | Serviciul de Securitate și Informații                                          |
| <b>SIRASM</b>   | – | Sistemul informațional automatizat „Registrul ajutoarelor de stat”             |
| <b>SL</b>       | – | Act subordonat legii                                                           |
| <b>SLT</b>      | – | Act subordonat legii de transpunere                                            |
| <b>STISC</b>    | – | Serviciul Tehnologie Informației și Securitate Cibernetică                     |
| <b>TFUE</b>     | – | Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene;                                |
| <b>UE</b>       | – | Uniunea Europeană                                                              |

# Sumar executiv

Acordul de Asociere constituie foaie de parcurs al Republicii Moldova pentru dezvoltarea economică și socială și o platformă de lansare a reformelor politice. Bunăstarea cetățenilor statului depinde de modul în care sunt transpuse prevederile Acordului de Asociere și implementate măsurile din PNAIAA. Aproximarea de UE depinde în mod direct de angajamentul autorităților moldovenești de a adopta valorile și principiile europene. Acest fapt înseamnă că Republica Moldova trebuie să depășească etapa imitării legislației și instituțiilor occidentale, fără implementarea standardelor și valorilor acestora. Cu alte cuvinte, adoptarea legislației și instituțiilor europene nu produce rezultate, dacă nu implementăm și spiritul de funcționare a acestor instituții și legi.

Realizările ce țin de implementarea angajamentelor asumate în AA și a măsurilor prevăzute de PNAIAA diferă în funcție de sectorul evaluat. **Crearea și consolidarea sistemului național de integritate**, asumat prin Programul de Asociere Republica Moldova și Uniunea Europeană, este departe de rezultatele așteptate. Cantitativ, acțiunile planificate au fost, în mare parte, realizate. Însă, mai mult de jumătate din aceste acțiuni au produs schimbări nesemnificative în sistemul național de integritate și au avut un impact redus asupra fenomenului integrității în sectorul public.

Lipsa rezultatelor a fost influențată de procesul anevoios și de lunga durată de organizare a funcționalității interne a Autorității Naționale de Integritate și de angajare a inspectorilor de integritate. Aceste procese s-au finalizat abia la mijlocul anului 2018, având o întârziere de circa 2 ani de la intrarea în vigoare a legilor care reglementează sistemul național de integritate. În toată această perioadă, Autoritatea Națională de Integritate a fost, de facto, nefuncțională, fiind stopate verificările și controalele.

Cooperarea specifică în domeniul **protecției infrastructurii critice** constituie un domeniu relativ recent de reglementare și gestionare în Republica Moldova. Dacă în cazul protecției infrastructurii critice fizice se observă realizarea majorității acțiunilor propuse, atunci în privința segmentului securității informatice constatăm anumite deficiențe. Acest fapt se explică prin lipsa resurselor financiare necesare pentru a implementa obiectivele stabilite, deoarece securitatea cibernetică este un proces care solicită resurse financiare însemnate. Lipsa mijloacelor financiare este cauza tergiversării creării unor instituții importante pentru consolidarea securității cibernetice a statului, cum ar fi, de exemplu, CERT-NAT. Crizele politice au constituit, de asemenea, o problemă majoră pentru realizarea obiectivelor stabilite privind asigurarea securității cibernetice.

Evaluarea **competitivității** evidențiază o evoluție nesatisfăcătoare a parametrilor care caracterizează mediul concurențial în Republica Moldova. Problemele evidențiate în evaluare sugerează necesitatea intensificării prompte a eforturilor autorităților administrației publice centrale de specialitate, autorităților administrației publice locale și autorităților cu funcții de reglementare pentru formarea și menținerea unui mediu concurențial loial prin prisma normelor comunitare reflectate în Acordul de Asociere Republica Moldova - UE.

Menționând unele progrese în **domeniul energetic** (petrol, prospectarea și explorarea hidrocarburilor, energie din surse regenerabile), constatăm mai mult carențe referitor la procesul de implementare a Acordului de Asociere în acest sector. Republica Moldova nu a transpus directivele europene din domeniul petrolului și a prospectării și explorării hidrocarburilor, deși încă în 2014 au fost prezentate public proiectele de lege elaborate. Legea privind crearea și menținerea unui nivel minim de rezerve de produse petroliere nu a fost adoptată din rațiuni financiare, iar cea cu referință la prospectarea și explorarea hidrocarburilor (Legea petrolului) nu a fost adoptată din motive tehnice sau/și suspiciuni de coruptibilitate politică. Legea privind promovarea utilizării energiei din surse regenerabile nu a fost o prioritate pentru factorii decizionali în Republica Moldova, deoarece, de la momentul elaborării proiectului legislativ până la intrarea în vigoare a legii, au trecut șase ani.

În domeniul **achizițiilor publice** s-au înfăptuit rezultate bune odată cu introducerea Documentului Unic de Achiziții European, crearea Agenției Naționale de Soluționare a Contestațiilor, introducerea sistemului electronic și desfășurarea obligatorie a două proceduri de achiziție publică (cererea ofertelor de prețuri și licitația deschisă) prin intermediul sistemului informațional automatizat „Registrul de stat al achizițiilor publice” Mtender. O problemă, însă, este întârzierea transpunerii directivei 2014/25/UE în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale. Cauzele întârzierilor și deficiențelor în sistemul achizițiilor publice sunt multiple, printre care menționăm lipsa voinței politice, insuficiența resurselor financiare și umane.

# Introducere

Asocierea politică și integrarea economică cu UE stabilește angajamente și termene pe care Republica Moldova trebuie să le respecte pentru a realiza prevederile AA. Astfel, autoritățile statului trebuie să dispună de capacități umane în sectorul guvernamental și asociativ și de resurse financiare pentru realizarea obiectivelor stabilite. Deși prevederile Acordului de Asociere constituie soluția dezvoltării economice, politice și sociale a Republicii Moldova, suntem nevoiți să constatăm că realizarea obiectivelor din AA depinde, în mare parte, și de voința politică a partidelor de la guvernare pentru implementarea reformelor.

Scopul celui de-al raport este de evalua rezultatele transpunerii directivelor europene și, implicit, implementarea măsurilor prevăzute de AA în următoarele domenii: implementarea prevederilor Acordului de Asociere privind asigurarea integrității în sectorul public, cooperarea specifică în sectorul infrastructurii critice, calitatea mediului concurențial, cooperarea în sectorul energetic (petrol, prospectarea și explorarea hidrocarburilor, energie din surse regenerabile) și achizițiile publice.

Evaluarea rezultatelor implementării în alte 5 sectoare foarte importante, care cuprind diferite aspecte ale AA, are scopul de evidenția cele mai importante realizări, dar și deficiențe care se referă la procesul de realizare a obiectivelor trasate în Acordul de Asociere, Agenda de Asociere și PNAIAA. Concluziile evaluărilor sectoriale pot servi drept o platformă pentru a înțelege mai bine care sunt rezultatele și deficiențele implementării AA per ansamblu.

Autorii evaluării și-au focusat atenția și pe obstacolele și deficiențele instituționale care periclitează sau împiedică implementarea măsurilor prevăzute de PNAIAA. Această perspectivă a încercat să evalueze dacă factorii politici, lipsa capacităților umane și a resurselor financiare constituie cauzele neîndeplinirii angajamentelor asumate. Drept urmare a procesului de evaluare, concluzionăm că rezultatele implementării sunt diferite în funcție de sectorul analizat. Cele mai bune rezultate din perspectiva transpunerii prevederilor AA sunt constatate în sectorul infrastructurii critice, cooperării în domeniul concurenței și achizițiilor publice. Totuși, adoptarea cadrului legal european nu a însemnat, inclusiv crearea unui mediu concurențial după standardele europene în Republica Moldova. În sectorul energetic (petrol, prospectarea și explorarea hidrocarburilor, energie din surse regenerabile) și cel al integrității în sectorul public, îndeplinirea măsurilor prevăzute de AA sunt făcute cu întârziere sau cu jumătăți de măsură.



# Metodologia evaluării

Metodologia evaluării Raportului nr. 2 reprezintă o sinteză a constatărilor privind evaluarea implementării AA. Scopul este de a stabili un tablou al performanțelor sectoriale realizate de autoritățile moldovenești în privința adoptării standardelor și valorilor europene. Acest raport constituie o evaluare calitativă și cantitativă a rezultatelor obținute în procesul de implementare a AA și PNAIAA în următoarele sectoare: implementarea prevederilor Acordului de Asociere privind asigurarea integrității în sectorul public, cooperarea în sectorul infrastructurii critici, calitatea mediului concurențial, cooperarea în sectorul energetic (petrol, prospectarea și explorarea hidrocarburilor, energie din surse regenerabile) și achizițiile publice. Astfel, autorii au evidențiat rezultatele realizate de autoritățile moldovenești. De asemenea, autorii și-au propus să identifice care sunt principalele cauze care tergiversează procesul de implementare a prevederilor AA și a acțiunilor prevăzute în PNAIAA în funcție de următorii indicatori:

- lipsa resurselor financiare;
- lipsa capacităților umane;
- lipsa voinței politice.

Autorii au evaluat procesul de transpunere a regulamentelor/directivelor europene din perspectiva temporală, conform angajamentelor din AA. De asemenea, a fost evaluat procesul de realizare a măsurilor din PNAIAA pentru implementarea obiectivelor stabilite. Raportul de evaluare a fost realizat în baza analizei documentelor primare și secundare disponibile în cele 5 sectoare identificate, a evaluării compatibilității armonizării legislative cu agenda politică și studiile de caz care s-au adresat subiectelor analizate. Autorii raportului au efectuat câte 5-10 interviuri pentru fiecare evaluare sectorială cu experți, funcționari publici și reprezentanți ai mediului academic.

---

# 1. Implementarea prevederilor acordului de asociere privind asigurarea integrității în sectorul public

---

## 1.1. CONTEXTUL GENERAL

Instrumentul principal de implementare a Acordului de Asociere este Agenda de Asociere între Uniunea Europeană și Republica Moldova pentru perioada 2017 – 2019. În conformitate cu acest document, sunt necesare de întreprins mai multe acțiuni ce țin de activitatea Autorității Naționale de Integritate (ANI) pentru asigurarea integrității în exercitarea funcției publice sau funcției de demnitate publică și prevenirea corupției.

Asigurarea respectării legislației privind declararea averii și a intereselor personale, monitorizarea și evaluarea eficientă a acestor declarații de către ANI, asigurarea funcționării depline și independenței ANI, inclusiv a Consiliului de Integritate a ANI trebuie să se regăsească printre prioritățile autorităților naționale.

Acțiunile cuprinse în Agenda de Asociere referitoare la activitatea ANI vor fi numerotate convențional pentru facilitarea procesului de monitorizare. Astfel, obținem 9 acțiuni, dintre care 8 acțiuni pe termen scurt (trebuiau realizate până la sfârșitul anului 2017) și o acțiune pe termen mediu (trebuie realizată până la sfârșitul anului 2019). Acestea sunt următoarele:

- Acțiunea 1.** Punerea în aplicare a legii care impune tuturor funcționarilor publici relevanți să prezinte o declarație privind averile deținute de aceștia și de rudele apropiate relevante ale acestora și să semnaleze eventualele conflicte de interese în legătură cu interesele lor personale sau cele ale rudelor apropiate, precum și asigurarea implementării efective a procedurii de executare.
- Acțiunea 2.** Corectitudinea conținutului declarațiilor de avere sau al celor privind potențiale conflicte de interese ar trebui să fie evaluată de ANI, iar cercetarea penală conexă ar trebui să fie efectuată de Centrul Național Anticorupție (CNA).
- Acțiunea 3.** Evaluările ar trebui să fie ordonate corespunzător în funcție de prioritate, acordând atenție, în primul rând, declarațiilor de la nivel înalt, inclusiv celor ale judecătorilor și procurorilor;
- Acțiunea 4.** Asigurarea unei monitorizări suficiente a declarațiilor suspecte și aplicarea sistematică de sancțiuni (amenzi, măsuri disciplinare și altele) în cazul declarațiilor false, al declarațiilor depuse cu întârziere sau al nedeclarării activelor. Sarcina probei pentru originea banilor sau a activelor trebuie să îi revină funcționarului în cauză;
- Acțiunea 5.** Asigurarea tranziției treptate către depunerea declarațiilor online;

**Acțiunea 6.** Asigurarea funcționării depline a ANI;

**Acțiunea 7.** Elaborarea mecanismelor transparente, bazate pe merit și pe calificările profesionale, pentru numirile din cadrul Consiliului de Integritate și pentru numirea inspectorilor de integritate ai ANI, pentru a asigura independența și libertatea ANI față de orice influență politică.

**Acțiunea 8.** Asigurarea reprezentării societății civile în cadrul Consiliului de Integritate;

**Acțiunea 9.** Asigurarea interoperabilității sistemului electronic de integritate cu toate evidențele private și de stat necesare pentru verificarea eficientă a averilor și a intereselor personale.

La nivel național, în vederea asigurării implementării cuprinzătoare a Acordului de Asociere și Programului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană, a fost aprobat Planul Național de Acțiuni pentru Implementarea Acordului de Asociere (PNAIAA)<sup>1</sup>, actualizat pentru anii 2017-2019, care conține măsuri destinate sporirii integrității în sectorul public și asigurării funcționalității și eficienței ANI.

Printre măsurile prevăzute în PNAIAA putem menționa: consolidarea capacităților instituționale ale Autorității Naționale de Integritate; implementarea sistemului online de depunere a declarației de avere și interese personale; efectuarea unui studiu cu privire la cazurile cu caracter repetitiv în materia conflictelor de interese, a incompatibilităților și restricțiilor, etc.

Evaluarea implementării acțiunilor cuprinse în Programul de Asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană a fost realizată în bază unei metodologii care cuprinde indicatori de evaluare cantitativă și indicatori de evaluare calitativă prin prisma schimbărilor produse.

## A. Evaluare cantitativă

În procesul de evaluare cantitativă, pentru a evalua **gradul de realizare** a acțiunilor, vor fi utilizate următoarele calificative:

| Calificativ             | Semnificație                                                      |
|-------------------------|-------------------------------------------------------------------|
| <b>Realizat</b>         | acțiune realizată integral conform Programului de Asociere        |
| <b>Parțial realizat</b> | acțiunea a fost inițiată și se află în proces de realizare        |
| <b>Nerealizat</b>       | nu a fost inițiată nicio activitate în scopul realizării acțiunii |

## B. Evaluare calitativă

În procesul de evaluare a impactului și schimbărilor produse ca urmare a acțiunilor desfășurate, va fi utilizată o grilă cu patru calificative de apreciere după cum urmează:

1 Hotărârea Guvernului nr.1472 din 30.12.16 cu privire la aprobarea Planului național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova–Uniunea Europeană în perioada 2017–2019, [http://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=110448&lang=ro](http://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=110448&lang=ro)

| Calificativ                | Semnificație                                                                                                                                                                                                                                                               |
|----------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>0 - lipsă de impact</b> | se constată o lipsă de impact asupra îndeplinirii obiectivelor incluse în Agenda de Asociere și, prin urmare, asupra îmbunătățirii sistemului național de integritate în lipsa unor acțiuni și/sau politici din partea autorităților responsabile sau ineficiența acestora |
| <b>1 - Impact redus</b>    | se constată un impact redus și schimbări nesemnificative în sistemul național de integritate ca urmare a acțiunii realizate sau parțial realizate de către autoritățile responsabile                                                                                       |
| <b>2 - Impact mediu</b>    | se constată un impact pozitiv mediu și anumite schimbări eficiente, dar care nu au produs schimbări semnificative asupra sistemului național de integritate                                                                                                                |
| <b>3 - Impact major</b>    | se constată un impact major și schimbări pozitive semnificative care au susținut re-alizarea priorităților prevăzute în Agenda de Asociere și care au produs schimbări importante, contribuind la consolidarea integrității și prevenirea corupției                        |

### C. Instrumente aplicate

În procesul de evaluare au fost utilizate următoarele instrumente:

- ▶ Analiza cadrului legal primar și normativ – secundar în ce privește sistemul național de integritate;
- ▶ Analiza surselor de date deschise, inclusiv registrele electronice, paginile web oficiale ale autorităților, inclusiv: [ani.md](http://ani.md), [declaratii.ani.md](http://declaratii.ani.md), [cna.md](http://cna.md), [particip.gov.md](http://particip.gov.md), [legis.md](http://legis.md), [gov.md](http://gov.md), [justice.gov.md](http://justice.gov.md), [procuratura.md](http://procuratura.md), [mfa.gov.md](http://mfa.gov.md);
- ▶ Analiza rapoartelor de activitate/statistice ale autorităților publice, inclusiv Rapoartele de activitate ANI pentru anii 2016 – 2019;
- ▶ Analiza comparativă a rapoartelor de activitate ale autorităților publice similare din România;
- ▶ Alte informații, analize, studii, rapoarte elaborate de experți independenți, societatea civilă sau comunitatea internațională.

## 1.2. REZULTATELE IMPLEMENTĂRII PREVEDERILOR AA ÎN DOMENIUL INTEGRITĂȚII PUBLICE

| Acțiunea 1                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Calificativ     |                     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|---------------------|
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Cantitativ      | Calitativ           |
| Punerea în aplicare a legii care impune tuturor funcționarilor publici relevanți să prezinte o declarație privind averile deținute de aceștia și de rudele apropiate relevante ale acestora și să semnaleze eventualele conflicte de interese în legătură cu interesele lor personale sau cele ale rudelor apropiate | <b>realizat</b> | <b>Impact redus</b> |

## Evaluare cantitativă

Sistemul național de integritate a parcurs mai multe etape și provocări. În anul 2016 sunt adoptate mai multe legi, intitulate „pachetul de integritate”, care impulsionează și îmbunătățește cadrul legal din domeniu. Este vorba despre *Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate nr.132 din 17.06.16*<sup>2</sup>, instituție care înlocuiește Comisia Națională de Integritate creată în 2011, *Legea privind declararea averii și a intereselor personale nr.133 din 17.06.16*<sup>3</sup>, care a înlocuit legea anterioară privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății persoanelor supuse declarării și controlului, *Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr.134 din 17.06.16*<sup>4</sup>, prin care sunt amendate 48 de acte normative pentru a fi raliat la noul cadrul legal care se referă la integritate. Reforma sistemului de integritate a continuat prin adoptarea în 2017 a *Legii integrității nr.82 din 25.05.17*<sup>5</sup> care a înlocuit legea cu privire la prevenirea și combaterea corupției.

Intră în vigoare la 01.08.2016.

În conformitate cu prevederile LP nr.133/2016, este obligatoriu de a declara averea și interesele personale de către subiectul declarării și membrii familiei, concubinul/concubina acestuia, inclusiv semnalarea oricăror conflicte de interese de către subiectul declarării.

În consecință, din punct de vedere cantitativ, putem afirma că acțiunea respectivă a fost *realizată*.

## Evaluarea calitativă

Deși LP nr.133/2016 intră în vigoare la 01.08.2016, iar subiecții declarării depun declarațiile de avere și interesele personale, aplicabilitatea legii este afectată de întârzierile pentru selectarea și numirea inspectorilor de integritate de către Președintele ANI care a fost numit în funcție abia la 29.12.2017 prin Decretul Președintelui Republicii Moldova nr.543/2017<sup>6</sup>. Întârzierile au fost cauzate de procesul anevoios și de lungă durată de înființare a Consiliului de Integritate (august – decembrie 2016), de desfășurare/finalizare a concursului pentru suplinirea funcțiilor de președinte și vicepreședinte ai ANI (ianuarie – decembrie 2017)<sup>7</sup>, inclusiv de aprobare a Regulamentului cu privire la concursul pentru suplinirea funcției de inspector de integritate (aprobat prin Hotărârea Consiliului de Integritate nr.2 din 21.02. 2018)<sup>89</sup>.

În consecință, în toată această perioadă în care ANI a fost, de facto, nefuncțională, a fost sistat procesul de verificare a declarațiilor de avere și interese, depuse de către subiecții declarării în baza prevederilor legale în vigoare. Potrivit Raportului de activitate a ANI pentru anul 2017<sup>10</sup>, au fost recepționate 61.298 declarații

2 Legea nr.132/16 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=366044>

3 Legea nr.133/16 privind declararea averii și a intereselor personale, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=366046>

4 Legea nr.134/16 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=366048>

5 Legea nr.82/17 integrității, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=370852>

6 Decretul nr. 543/2017 privind numirea doamnei Rodica Antoci în funcția de președinte al Autorității Naționale de Integritate, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=373658>

7 <http://www.ani.md/ro/node/792>

8 Hotărârea Consiliului de Integritate nr.2/2018, <http://ani.md/ro/node/22>

9 Raportul ANI 2017, [http://www.ani.md/sites/default/files/Raport%20de%20activitate%20ANI%20anul%202017%20\(1\).pdf](http://www.ani.md/sites/default/files/Raport%20de%20activitate%20ANI%20anul%202017%20(1).pdf)

10 Raportul ANI 2016, <http://www.ani.md/sites/default/files/RAPORT%20CNI%20-%20ANI%202016.pdf>

de avere și interese personale, iar conform Raportului ANI din 2016, pentru perioada 01.08.2016 (intrarea în vigoare a noii legi nr.133/2016) și până la finele anului 2016, instituția a recepționat 3.994 declarații de avere și interese personale<sup>11</sup>.

Din cauzele menționate mai sus, nu au fost continuate controalele inițiate până la data intrării în vigoare a LP nr.132/2016. Rapoartele ANI din 2016 și 2017 notează că 75 de proceduri de control au rămas până la 01.08.2016 fără adoptarea actului de constatare, dintre care 42 ar fi eventuale încălcări ale regimului juridic al declarării veniturilor și proprietății, care urmează a fi transmise inspectorilor de integritate pentru efectuarea controlului în conformitate cu noile proceduri legale. În conformitate cu Raportul ANI pentru 9 luni ale anului 2019<sup>12</sup>, au fost finalizate 36 dosare de control istorice inițiate de fosta Comisie Națională de Integritate. La fel, din rapoartele ANI aflăm că în perioada 01.08.2016 – 1.06.2018, din aceleași motive, nu au fost soluționate 86 petiții/sesizări din anul 2016 și 140 petiții/sesizări din anul 2017 și 53 din 2018.

Aceste momente au și consecințe juridico – procedurale, precum posibilitatea omiterii termenului de prescripție al răspunderii contravenționale de 1 an de zile, conform Codului contravențional.<sup>13</sup>

În lipsa unui control al averii și intereselor personale, o perioadă îndelungată, din motivele sus-menționate, este periclitat întreg sistemul de depunere a declarațiilor de avere și interese personale care trebuia pus în aplicare după intrarea în vigoare a Legii nr.133/2016. Din aceste considerente, evaluăm cu *un impact redus* această acțiune.

| Acțiunea 2                                                                                                                                                                                                                                | Calificativ     |                     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|---------------------|
|                                                                                                                                                                                                                                           | Cantitativ      | Calitativ           |
| Corectitudinea conținutului declarațiilor de avere sau al celor privind potențiale conflicte de interese ar trebui să fie evaluată de ANI, iar cercetarea penală conexă ar trebui să fie efectuată de Centrul Național Anticorupție (CNA) | <b>realizat</b> | <b>Impact redus</b> |

## Evaluarea cantitativă

ANI este responsabilă de realizarea controlului declarațiilor de avere și interese personale, precum și de controlul respectării regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor. Controlul se efectuează de către ANI în conformitate cu prevederile legislației ce reglementează statutul Autorității și ale legislației privind declararea și controlul averii și intereselor personale.

Pe lângă obligația de verificare a depunerii în termen a declarațiilor de avere și interese personale, precum și respectarea cerințelor de formă a declarațiilor, ANI are competența de a evalua corectitudinea conținutului acestor declarații. În acest sens, ANI efectuează controlul averii deținute de subiecții declarării, constată dacă există o diferență substanțială între veniturile realizate pe parcursul exercitării mandatelor sau a funcțiilor publice ori de demnitate publică și averea dobândită în aceeași perioadă și nejustificată și adresează

11 Raportul ANI 2016, <http://www.ani.md/sites/default/files/RAPORT%20CNI%20-%20ANI%202016.pdf>

12 Raportul ANI pentru perioada ianuarie – septembrie 2019, <http://ani.md/sites/default/files/Raport%20ANI%209%20luni%202019.pdf>

13 Art.30 alin (2) din Codul contravențional nr. 218/2008, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=369412>

instanței de judecată cereri în vederea dispunerii confiscării averii nejustificate. Totodată, are competența de a constata existența unor erori sau lipsa unor date în declarațiile de avere și interese personale, fiind sesizat organul de urmărire penală și/sau Serviciul Fiscal de Stat în vederea determinării existenței elementelor unei infracțiuni și/sau verificării respectării regimului fiscal.

Autoritatea efectuează controlul averii și al intereselor personale *din oficiu* ori *la sesizarea unor persoane fizice sau juridice*. Controlul din oficiu se inițiază la sesizarea președintelui ori a vicepreședintelui Autorității sau a inspectorului de integritate. Controlul din oficiu este inițiat: dacă se constată lipsa unor date din declarația de avere și interese personale; în cazul nedepunerii sau al depunerii tardive a declarației; precum și în baza unor informații publice.

Referitor la controlul privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților și al restricțiilor, ANI are competența de a soluționa conflictele de interese, de a constata încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților și al restricțiilor, precum și de a solicita realizarea unor acțiuni și de a supraveghea modul de soluționare a conflictelor de interese de către conducătorii organizațiilor publice sau a autorităților responsabile.

ANI are un șir de competențe în materie contravențională. Inspectorii de integritate ai ANI sunt în drept să examineze și să aplice sancțiuni pentru anumite cauze contravenționale<sup>14</sup> și sunt în drept să constate și să încheie procese-verbale pentru alte contravenții, care se remit spre examinare în fond instanței de judecată competente<sup>15</sup>. CNA are atribuții de cercetare penală a infracțiunilor conexe corupției. Codul penal al Republicii Moldova nr.985/2002 cuprinde câteva infracțiuni care se referă la acest domeniu<sup>16</sup>.

Din punct de vedere cantitativ, această acțiune este *realizată*. Conform prevederilor cadrului legal, ANI evaluează corectitudinea conținutului declarațiilor de avere sau privind potențiale conflicte de interese, iar CNA efectuează cercetarea penală conexă.

## Evaluarea calitativă

Reiterăm că întreg sistemul de verificare și evaluare a corectitudinii conținutului declarațiilor de avere/potențiale conflicte de interese a fost blocat din 1.08.2016 până în primul semestru al anului 2018. Nici în 2019 ANI nu a finalizat dosarele istorice, deoarece în primele 9 luni au fost încheiate doar 36 din cele 75 menționate în rapoartele ANI.

La fel, din aceleași motive, cu întârziere au fost examinate petițiile/sesizările adresate ANI. În a doua jumătate a anului 2018 Inspectoratul de integritate, pe lângă cele 247 de sesizări înregistrate în perioada respectivă, preluase alte 279 de petiții/sesizări stocate în arhiva instituției (acumulate din 1.08.2016 până primul semestru al anului 2018), dintre care a reușit să examineze 148, iar examinarea celor 131 restante a fost lăsată pentru anul 2019, la care se adaugă cele 247, respectiv - un număr total de 378 petiții/sesizări. Încă nu știm câte din aceste petiții/sesizări au fost soluționate în anul curent. În Raportul ANI pentru ianuarie – septembrie 2019 se menționează că au fost examinate 340 sesizări și petiții parvenite de la persoane fizice și juridice, fără a specifica câte din ele sunt istorice și câte din ele se referă la 2019.

14 Art. 319<sup>1</sup>, 330<sup>2</sup> din Codul contravențional nr.218/2008, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=369412>

15 Art.313<sup>3</sup>, art.313<sup>4</sup>, art. 313<sup>5</sup>, art. 313<sup>6</sup> din Codul contravențional nr.218/2008, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=369412>

16 Art.326<sup>1</sup>, art.330<sup>1</sup>, art.330<sup>2</sup>, art.352<sup>1</sup> din Codul penal al Republicii Moldova nr.985/2002, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=331268>

Din iunie 2018, când inspectorii de integritate au început *de facto* activitatea, și până în luna septembrie 2019, ANI a emis 136 de acte de constatare, dintre care 38 au fost emise în 2018 și 98 în primele 9 luni ale anului 2019. Din numărul total de acte emise în această perioadă, 103 din ele au fost de constatare a încălcărilor (76%), iar în 33 de cazuri procedura a fost clasată (24%).

**Tabelul 1. Acte de constatare emise de Autoritatea Națională de Integritate în perioada 1.06.2018 – 30.09.2019**

| Regimul juridic             | Constatare încălcare | Încetare procedură de control | Numărul actelor emise de ANI (total) |
|-----------------------------|----------------------|-------------------------------|--------------------------------------|
| Avere și interese personale | 6                    | 22                            | 28                                   |
| Conflicte de interese       | 68                   | 9                             | 77                                   |
| Incompatibilități           | 26                   | 2                             | 28                                   |
| Restricții                  | 3                    | 0                             | 3                                    |
| Limitări                    | –                    | –                             | –                                    |
| <b>Total</b>                | <b>103</b>           | <b>33</b>                     | <b>136</b>                           |

*Sursa: elaborat de autor în baza rapoartelor ANI*

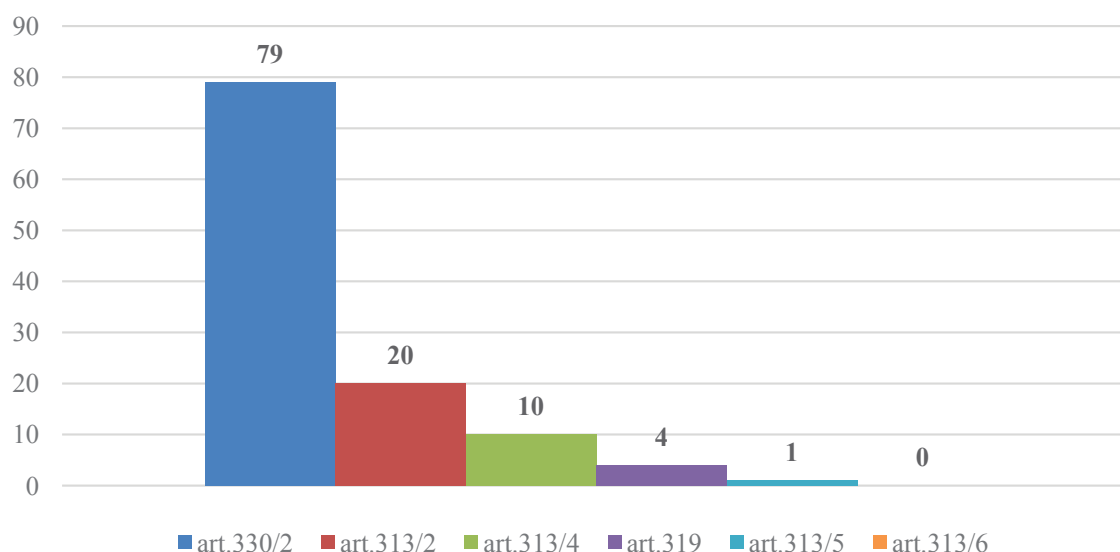
Cele mai multe cazuri investigate se referă la regimul conflictelor de interese (47%), urmate de controlul averii și intereselor personale (21%) și regimul incompatibilităților (21%).

În procedurile de control, finalizate cu emiterea actului de constatare, au fost vizate mai multe categorii de subiecți ai declarării. În 2018 nu avem o statistică detaliată, fiind doar menționate categoriile generale de subiecți și anume: 16 persoane care dețin funcții de demnitate publică prevăzute în anexa la LP nr.199/2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică; 7 conducători ai organizațiilor publice și adjuncții acestora; 13 funcționari publici, inclusiv cei cu statut special; 2 membri ai colegiilor/comisiilor de admitere în profesie, de evaluare, disciplinare și/sau de etică a profesiilor conexe justiției. În 2019 avem statistica categoriilor de subiecți mai detaliată care se referă doar la actele de constatare a încălcării (74), fiind indicați: 30 de conducători ai organizațiilor publice; 16 primari; 10 consilieri locali; 10 funcționari publici; 5 funcționari publici cu statut special; 1 procuror; 1 viceprimar și 1 ex-primar.

În perioada 1.06.2018 – 30.09.2019, inspectorii de integritate au inițiat 151 de cauze contravenționale în rezultatul cărora au fost întocmite 114 procese-verbale contravenționale, fiind aplicate amenzi în sumă de 174.750 lei, dintre care au fost achitate 82.125 lei. În perioada respectivă au fost transmise în judecată 38 de dosare contravenționale.



**Figura 1. Contravențiunile pentru care au fost întocmite procese – verbale contravenționale în perioada 1.06.2018 – 30.09.2019**



**Sursa:** rapoartele de activitate a ANI pentru perioada 2018 – 9 luni 2019

Cele mai multe procese – verbale contravenționale, în număr de 79, au fost întocmite pentru „încălcarea regulilor de declarare a averii și intereselor personale” (art.330<sup>2</sup>), urmate de „nedeclararea sau nesoluționarea conflictului de interese” (art.313<sup>2</sup>), 20 de procese–verbale contravenționale. Inspectorii de integritate au întocmit 10 procese–verbale pentru „încălcarea regimului juridic al incompatibilităților și limitărilor aplicabile funcției publice sau funcției de demnitate publică” (art.313<sup>4</sup>), 4 procese–verbale pentru „împiedicarea activității ANI” (art.319), 1 proces–verbal pentru „neluarea măsurilor privind executarea prevederilor Legii privind declararea averii și a intereselor personale” (art.313<sup>5</sup>) și nici un proces–verbal pentru contravenția prevăzută în art.313<sup>6</sup> din Codul contravențional „încălcarea regimului juridic al restricțiilor și limitărilor în legătură cu încetarea mandatului, a raporturilor de muncă sau de serviciu și migrarea în sectorul privat al agenților publici (pantuflej)”.

În 2018 nu avem informații privind categoria subiecților declarării în privința cărora au fost întocmite procese–verbale contravenționale. În 2019 (ianuarie – septembrie) sunt specificate următoarele categorii de subiecți pentru cele 65 de procese–verbale contravenționale întocmite: 14 conducători ai organizațiilor publice; 10 ex-deputați; 7 judecători; 7 procurori; 7 consilieri locali; 6 primari; 4 deputați; 4 funcționari publici; 4 funcționari publici cu statut special și 2 persoane care nu au statut de subiect al declarării.

Pentru a evalua eficiența activității ANI, prezentăm unele date statistice și rezultate ale activității Agenției Naționale de Integritate din România. În conformitate cu Rapoartele ANI pentru perioada iulie 2018 – septembrie 2019<sup>17</sup> (perioadă similară pentru comparație cu rezultatele ANI), în urma activității de evaluare desfășurate de inspectorii de integritate ai Agenției, au fost finalizate un număr de 2.383 de dosare și aplicate 1.070 de contravenții. Agenția a constatat 190 de cazuri de incompatibilitate, 49 conflicte de interese administrative, 4 cazuri privind constatarea unor diferențe nejustificate între averea dobândită și veniturile realizate și 12 cazuri referitor la constatarea indiciilor privind săvârșirea unor fapte penale (fals în declarații; evaziune fiscală; folosirea funcției pentru favorizarea unor persoane; infracțiuni asimilate faptelor de corupție). Diferența nejustificată între averea dobândită și veniturile realizate pentru cele 4 cazuri constituie suma de circa 769.447,86 euro.

17 Rapoartele de activitate a Agenției Naționale de Integritate, <https://www.integritate.eu/A.N.I/Rapoarte-%C8%99i-audit.aspx>

Rapoartele ANI prezintă și statistici cumulative pentru perioada anilor 2008 – septembrie 2019. Astfel, în această perioadă Agenția a constatat 987 cazuri de conflicte de interese, 1.922 cazuri de incompatibilități și 159 de cazuri privind diferențe nejustificate între averea dobândită și veniturile realizate (în privința a 151 persoane cu funcții publice sau demnitari). Diferența totală nejustificată constituie suma de aproximativ 29.047.722 euro, fiind virată în bugetul de stat până la finele lunii septembrie 2019 peste 3.650.000 euro. Tot în această perioadă, au fost înaintate organelor de urmărire penală 618 cazuri, iar pe rolul instanțelor de judecată se află 68 de cazuri, fiind adoptate 42 de decizii de condamnare la închisoare. Pornind de la faptul că în Agenție sunt angajați 47 de inspectori de integritate, media dosarelor de lucru pe inspector la sfârșitul lunii septembrie 2019 constituie aproximativ 56 dosare.

Este dificil de calculat o medie a dosarelor gestionate de inspectori de integritate din Republica Moldova, deoarece la finele anului 2018, după organizarea concursurilor de angajare, au fost încadrați în funcție 7 inspectori (12 iunie – 31 decembrie 2018). Ulterior, până în septembrie 2019, au mai fost angajați 4 inspectori, iar din luna octombrie 2018 încă 4 inspectori de integritate. Funcția de inspectori de integritate este completată în proporție de 35%, fiind angajați doar 15 din 46 conform statelor de personal. Această situație presupune eforturi mai mari și supraîncărcarea inspectorilor de integritate, care nu reușesc să gestioneze un număr mare de dosare, afectând negativ eficiența și misiunea Autorității Naționale de Integritate.

Cu referire la declarațiile de avere și interese personale, constatăm o capacitate redusă a ANI de verificare a acestora. Din 71.504 declarații de avere și interese personale depuse în perioada ianuarie – septembrie 2019, au fost verificate 1.663 declarații, ceea ce reprezintă circa 2,3% din numărul total. Ținând cont de toate declarațiile depuse din 2016 (de la modificările cadrului legal) și până în septembrie 2019 (207.189 de declarații), constatăm un procent și mai mic, fiind verificate circa 0,8% din totalul declarațiilor depuse. Acest procent este unul asemănător cu cel obținut de CNI pe parcursul anilor 2013-2015, când au fost verificate 0,89% din totalul declarațiilor depuse în aceeași perioadă (330.055 declarații)<sup>18</sup>.

În rapoartele de activitate ale ANI găsim informații despre numărul sesizărilor și conținutul acestora adresate CNA pentru investigarea anumitor fapte potențial lipsite de integritate și rezultatele acestor investigații. Reieșind din prevederile art.34 alin.(2) și (3) din LP nr.132/2016, în cazul în care inspectorul de integritate în cadrul procedurii de control al averii și intereselor personale constată existența unei bănuieli rezonabile privind săvârșirea unei infracțiuni, acesta sesizează organele de urmărire penală. La fel, potrivit art.35 alin.(2) și (3), în caz de necesitate, pot fi transmise organelor de urmărire penală și actele de constatare întocmite de către inspectorul de integritate.

În rapoartele de activitate ale CNA nu găsim suficientă informație despre investigarea infracțiunilor conexe corupției (relevante domeniului), precum cele din art.326<sup>1</sup>, art.330<sup>1</sup>, 330<sup>2</sup> și 352<sup>1</sup> din Codul penal. În raportul CNA pentru 2018<sup>19</sup> este menționat că din cele 615 de infracțiuni de corupție și conexe acestora examinate, 2 au constituit infracțiunea de îmbogățire ilicită (art.330<sup>2</sup>) și 39 au fost fals în actele publice (art.352<sup>1</sup>), fără a specifica dacă acestea se referă la alin.(2) privind „Includerea intenționată a unor date incomplete sau false, neinclusiunea intenționată a unor date în declarația de avere și interese personale”. În raport se mai indică și 81 de infracțiuni conexe corupției de alte categorii, dar fără detalieri.

CNA, potrivit competențelor legale (art.4 alin.(1) lit.f) din legea nr.1104/2002), poate efectua analiza operațională a actelor de corupție, a actelor conexe corupției și a faptelor de comportament corupțional. În

18 Studiul „Consolidarea sistemului de integritate din Republica Moldova”, IPP, 2017, [http://ipp.md/wp-content/uploads/2017/10/Cadru\\_integritate.pdf](http://ipp.md/wp-content/uploads/2017/10/Cadru_integritate.pdf)

19 Raport de activitate CNA, 2018, [https://cna.md/public/files/Raport\\_de\\_activitate\\_CNA\\_2018\\_.pdf](https://cna.md/public/files/Raport_de_activitate_CNA_2018_.pdf)

conformitate cu raportul de activitate pentru 2018, CNA a stabilit în 58 de cazuri deținerea de către subiecți a unor proprietăți nejustificate, a căror valoare constituie circa 100 mln. lei. În 27 de cazuri, a fost stabilită nedeclararea a 93 de bunuri imobile, cu valoarea cadastrală de 21,69 mln. lei. În alte 12 cazuri a fost stabilită nedeclararea a 26 de bunuri mobile în valoare de 1,92 mln. lei. În 25 de cazuri a fost stabilită nedeclararea a 41 de surse de venit, în sumă de 3,66 mln. lei. În 8 cazuri a fost stabilită nedeclararea a 11 cote-părți deținute în cadrul unor întreprinderi în valoare de 1,87 mln. lei. CNA nu specifică pentru ce categorii de cauze penale au fost efectuate aceste analize operaționale.

Cadrul legal prevede și alte instrumente care ar putea fi utilizate pentru investigarea cauzelor conexe corupției (art.326<sup>1</sup>, art.330<sup>1</sup>, 330<sup>2</sup> și 352<sup>1</sup> din Codul penal). Notăm dreptul Agenției de Recuperare a Bunurilor Infracționale<sup>20</sup>, în calitate de subdiviziune autonomă specializată în cadrul CNA de a efectua investigații financiare paralele și a întocmi procese-verbale de consemnare a rezultatelor acestora, precum și a indisponibiliza bunurile infracționale în condițiile Codului de procedură penală.

Menționăm un aspect important care se referă la relațiile instituționale între ANI, CNA, inclusiv Agenția de Recuperare a Bunurilor Infracționale. În rapoartele de activitate ale ANI este indicat că au fost revizuite toate acordurile de colaborare încheiate anterior de CNI, fiind semnate acorduri cu instituțiile sus-menționate, dar și alte instituții. Astfel de acorduri nu pot substitui mecanismele clare și detaliate de interacțiune, care ar trebui să fie reglementate în lege. În prezent, deși există unele prevederi legale, observăm o lipsă de comunicare și cooperare instituțională între instituțiile responsabile de asigurare a integrității în sectorul public. Acest fapt este amplificat și de lipsa informațiilor și rezultatelor privind astfel de cooperări.

| Acțiunea 3                                                                                                                                                                                         | Calificativ      |              |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|--------------|
|                                                                                                                                                                                                    | Cantitativ       | Calitativ    |
| Evaluările ar trebui să fie ordonate corespunzător în funcție de prioritate, acordându-se atenție în primul rând declarațiilor de la nivel înalt, inclusiv celor ale judecătorilor și procurorilor | Parțial realizat | Impact redus |

## Evaluare cantitativă

În conformitate cu LP nr.132/2016, cel puțin 40% din controalele declarațiilor de avere și interese personale efectuate în decursul unui an calendaristic trebuie să se refere la persoanele cu funcții de demnitate publică (inclusiv judecătorii și procurorii) care vor fi selectate în mod aleatoriu pentru controlul din oficiu al acestora (art.27 alin.(3) – prevederi intrate în vigoare la 1.06.2018).

Pentru perioada iunie – decembrie 2018 nu există informație privind numărul total al declarațiilor de avere și interese personale evaluate de ANI. La fel, nu cunoaștem dacă 40% din numărul total al declarațiilor verificate în anul 2018 constituie declarațiile subiecților sus-nominalizați.

20 Legea privind Agenția de Recuperare a Bunurilor Infracționale nr.48 din 30.03.2017, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=370165>

În Planul de acțiuni al ANI pentru anul 2019<sup>21</sup> nu găsim nici o acțiune și indicator care să includă persoanele cu funcții de demnitate publică (inclusiv judecătorii și procurorii) în procesul de control al declarațiilor de avere și interese personale, deși acest fapt se impunea.

Inspectorii de integritate au început verificările declarațiilor persoanelor cu funcții de demnitate publică după emiterea Dispoziției Președintelui ANI din 21.05.2019, care prevede controlul declarațiilor de avere și interese personale depuse de către subiecții declarării pentru anul 2018 (deputați, miniștri, judecători, procurori, etc).

Astfel, până în luna septembrie 2019, din cele 1.663 de declarații de avere și interese personale verificate de ANI, 400 le-au reprezentat declarațiile judecătorilor<sup>22</sup>, peste 300 de declarații de avere și interese personale ale procurorilor (din 700 preconizate a fi verificate)<sup>23</sup>, precum și 101 de declarații ale deputaților din legislatura precedentă<sup>24</sup>. Constatăm că circa 48% din controalele declarațiilor de avere și interese personale efectuate de inspectorii de integritate în anul 2019 se referă la persoanele cu funcții de demnitate publică (judecători, procurori și deputați).

## Evaluare calitativă

ANI a început să acorde atenție declarațiilor persoanelor cu funcții de demnitate publică cu întârziere, abia la mijlocul anului 2019, după emiterea Dispoziției Președintelui ANI din 21.05.2019. Această situație are, desigur, anumite cauze obiective, precum numărul redus al inspectorilor de integritate, modificările legislative intrate în vigoare abia în iunie 2018, dar și blocajul instituțional care a durat până la mijlocul anului 2018. Inspectorii de integritate au verificat dacă subiecții sus-menționați și-au depus declarațiile în termen și dacă au respectat cerințele de formă și conținut, iar pentru unele situații, inspectorii de integritate s-au autosesizat, inițiind controale aprofundate ale averilor și intereselor personale.

**Tabelul 2. Rezultatele verificărilor declarațiilor persoanelor cu funcții de demnitate publică pînă în septembrie 2019**

| Subiecții declarării | Numărul total al declarațiilor verificate | Numărul cauzelor contravenționale inițiate | Numărul autosesizărilor inspectorilor de integritate | Numărul controalelor ce țin de averea și interesele personale |
|----------------------|-------------------------------------------|--------------------------------------------|------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|
| Judecători           | 400                                       | 8                                          | 24                                                   | 6                                                             |
| Procurori            | 300                                       | 8                                          | 44                                                   | –                                                             |
| Deputați             | 101                                       | 15                                         | –                                                    | 19                                                            |

**Sursa:** comunicatele ANI de pe pagina web [www.ani.md](http://www.ani.md)<sup>25</sup>

21 Planul de acțiuni al Autorității Naționale de Integritate pentru anul 2019, <http://ani.md/sites/default/files/Plan%20de%20acțiuni%20ANI%202019.pdf>

22 Comunicatul ANI din 13.08.2019, <http://ani.md/ro/node/813>

23 Comunicatul ANI din 4.09.2019, <http://ani.md/ro/node/852>

24 Comunicatul ANI din 14.08.2019, <http://ani.md/ro/node/815>

25 Comunicatul ANI din 13.08.2019, <http://ani.md/ro/node/813>; Comunicatul ANI din 4.09.2019, <http://ani.md/ro/node/852>; Comunicatul ANI din 14.08.2019, <http://ani.md/ro/node/815>

În rezultatul verificării declarațiilor, ANI a stabilit că 8 judecători și 8 procurori au completat cu întârziere declarația pentru 2018 (după 31 martie), în privința lor fiind inițiate cauze contravenționale. În privința deputaților, au fost perfectate 15 procese-verbale contravenționale în baza art. 330<sup>2</sup> din Codul contravențional, dintre care 7 pentru depunerea întârziată a declarației, iar restul 8 pentru nedeținerea declarației.

Până în septembrie 2019 au fost efectuate 6 controale aprofundate ale averilor și intereselor personale ale judecătorilor, 19 controale în privința ex-deputaților/actualilor deputați, iar în privința procurorilor nu este specificat numărul controalelor. La moment, nu este informație privind rezultatele controalelor sus-nominalizate.

Procesul de control al averii și al intereselor personale presupune că inspectorul de integritate verifică datele și informațiile privind averea existentă a persoanei supuse controlului, precum și modificările patrimoniale intervenite pe durata exercitării mandatelor, a funcțiilor publice sau de demnitate publică. Rezultatul controlului poate constata deținerea de către persoana supusă controlului și a altor bunuri decât cele înscrise în declarația de avere și interese personale, fie se constată diferențe substanțiale între veniturile declarate și averea deținută care trebuie justificate.

Despre bunurile nedeclarate sau valoarea acestora care depășește veniturile judecătorilor și procurorilor, în special, dar și a altor subiecți, au fost prezentate publicului numeroase investigații jurnalistice pe parcursul ultimilor ani<sup>26</sup>.

Legea nr.132/2016 nu indică expres că investigațiile jurnalistice prezintă temei de începere a unui control. Până la reformarea sistemului de integritate în 2016, fosta CNI era obligată să inițieze controale în baza materialelor publicate în mass-media. În prezent, potrivit cadrului legal, controlul din oficiu poate fi inițiat în baza „unor informații publice”. Această expresie lasă loc de interpretări și aprecieri subiective, fiind lăsată la discreția ANI inițierea unui control în baza investigațiilor jurnalistice. De facto, o instituție mass-media, în calitate de persoană juridică, trebuie să se adreseze de fiecare dată cu o sesizare în scris către ANI pentru ca aceasta să demareze verificarea aspectelor relatate în investigațiile jurnalistice. Ca remarcă, în cadrul discuțiilor publice, ANI a afirmat că există informații statistice privind numărul verificărilor pornite în baza investigațiilor jurnalistice, însă aceste informații nu au fost prezentate publicului.<sup>27</sup>

Mai există o problemă majoră, recunoscută și de către ANI, care face aceste controale ineficiente și fără rezultate. Conform prevederilor legale, în declarație se indică valoarea contractuală a bunului care, de regulă, este diminuată semnificativ în raport cu valoarea reală sau de piață. Sunt necesare ajustări urgente ale normelor legale pentru a nu permite eschivarea de la răspundere prin simpla trimitere la libertatea contractuală civilă și valoarea bunurilor fixată fictiv, la preț diminuat.

Actualmente în LP nr.132/2016 (art.32 alin.(7)) este stabilit că pentru clarificarea tuturor neconcordanțelor dintre valoarea declarată și valoarea reală a bunurilor menționate în declarație, inspectorul de integritate poate dispune efectuarea unei expertize. Această expertiză se efectuează din contul Autorității. În rapoartele de activitate a ANI lipsește informația despre astfel de expertize solicitate de inspectorii de integritate, dar acest instrument legal ar putea ajuta semnificativ la stabilirea corectă a valorii bunurilor declarate. Cunoaștem că inspectorii de integritate și angajații Direcției juridice a ANI au beneficiat de o instruire din partea Centrului Național de Expertize Judiciare în scopul clarificării neconcordanțelor dintre valoarea declarată și

26 Investigațiile jurnalistice, <https://anticoruptie.md/ro/investigatii/justitie>, <https://www.zdg.md/categoria/editia-print/investigatii>, <https://www.rise.md/articol/>

27 Masa rotundă de lansare a raportului „Evaluarea implementării Acordului de Asociere”: <http://viitorul.org/ro/content/realiz%C4%83ri-%C8%99i-deficien%C8%9Be-privind-implementarea-acordului-de-asociere-0>

valoarea reală a bunurilor menționate în declarația de avere și interese personale<sup>28</sup>. De asemenea, ANI și Centrul Național de Expertize Judiciare au încheiat un Acord de colaborare în baza căruia vor interacționa pe domeniile de competență conexe<sup>29</sup>. Este necesar de a sublinia necesitatea asigurării ANI cu resurse bugetare suficiente pentru dispunerea unor astfel de expertize.

| Acțiunea 4                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Calificativ      |              |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|--------------|
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Cantitativ       | Calitativ    |
| Asigurarea unei monitorizări suficiente a declarațiilor suspecte și aplicarea sistematică de sancțiuni (amenzi, măsuri disciplinare și altele) în cazul declarațiilor false, al declarațiilor depuse cu întârziere sau al nedeclarării activelor. Sarcina probei pentru originea banilor sau a activelor trebuie să îi revină funcționarului în cauză | Parțial realizat | Impact redus |

## Evaluarea cantitativă

ANI asigură monitorizarea declarațiilor de avere și interese personale suspecte prin controale inițiate în baza sesizărilor unor persoane fizice sau juridice, fie controale din oficiu: dacă se constată lipsa unor date din declarația de avere și interese personale; în cazul nedeunerii sau al depunerii tardive a declarației; precum și în baza unor informații publice.

Din iunie 2018 și până în luna septembrie 2019, în baza sesizărilor repartizate, inspectorii de integritate au întocmit 474 de procese verbale, dintre care 325 au fost de inițiere a controlului (69%), iar 149 de refuz (31%). În această perioadă, ANI a emis 136 de acte de constatare, dintre care 28 în rezultatul controlului averii și intereselor personale, fiind doar 6 de constatare a încălcărilor (21%), iar în 22 de cazuri procedura a fost încetată (79%). În aceeași perioadă, inspectorii de integritate au inițiat 151 de cauze contravenționale, în rezultatul cărora au fost întocmite 114 procese verbale contravenționale, dintre care 79 (69%) au fost întocmite pentru încălcarea regulilor de declarare a averii și intereselor personale (depunerea tardivă sau nedeunerea declarațiilor). În rezultatul cauzelor contravenționale au fost aplicate amenzi în sumă de 174.750 lei, dintre care au fost achitate 82.125 lei.

## Evaluarea calitativă

Impactul monitorizării declarațiilor de avere și interese personale este unul redus, fapt care se explică prin mai multe cauze. O monitorizare nu poate fi eficientă dacă ANI nu și-a suplinit numărul necesar de inspectorii de integritate, fiind angajați doar 1/3 din ei. Capacitățile reduse ale ANI nu permit verificarea de către inspectorii de integritate a unui număr mare de declarații de avere și interese personale. Majoritatea controalelor se axează pe depunerea în termen a declarațiilor de avere și interese personale, precum și respectarea cerințelor de formă a declarațiilor, dar nu pe conținutul declarațiilor și averea deținută de subiecții declarării.

<sup>28</sup> Comunicatul ANI din 1.11.2019, <http://ani.md/ro/node/907>

<sup>29</sup> Comunicatul ANI din 1.11.2019, <http://ani.md/ro/node/911>



ANI nu utilizează un temei important de inițiere a controalelor și anume informațiile publice despre anumite persoane și averile lor. După cum am menționat, multiple investigații jurnalistice efectuate și publicate nu se iau în considerație pentru pornirea controalelor și verificarea averilor nedeclarate, tănuite, înregistrate după alte persoane, precum și a cazurilor care demonstrează diferențe substanțiale între veniturile declarate și averea deținută disproporționalitatea acestor averi cu veniturile persoanelor supuse controlului.

Pe pagina web a ANI sunt publicate 42 de acte de constatare, dintre care 15 se referă la verificarea declarațiilor de avere și intereselor personale. În rezultatul analizei celor 15 acte de constatare, constatăm că temei pentru inițierea controalelor a servit în 2 cazuri depunerea tardivă a declarațiilor, într-un caz persoana nu depusese declarația, în 9 situații au existat sesizări din partea unor persoane fizice sau juridice, iar în 3 cazuri a fost inițiativa din oficiu, în baza unor note informative.

Nu putem vorbi de eficiență și impact major atunci când se verifică declarațiile de avere și interese personale istorice din anii precedenți, dar nu ultimele declarații depuse. Spre exemplu, din cele 15 acte de constatare sus-menționate, au fost verificate 11 declarații din anul 2015 și 4 declarații din anul 2017. Multe din controalele respective au fost inițiate în baza unor sesizări (6) și note informative (3) din anul 2016. Unicul exercițiu important, care merită a fi apreciat, se referă la inițiativa din mai 2019, în rezultatul căreia au fost verificate 400 de declarații ale judecătorilor, 300 ale procurorilor și 101 ale ex-deputaților/actualilor deputați în Parlament.

Deși potrivit legii sarcina probei îi revine persoanei supuse verificării, acesta prezintă contracte și alte documente justificative care conțin sume diminuate ale bunurilor deținute, iar ANI este nevoită să le ia ca probe justificative, fiind în consecință încetate procedurile de control. De exemplu, din cele 15 acte de constatare sus-menționate pe pagina web a ANI, 14 au fost de încetare a procedurii de control, iar în majoritatea cazurilor s-a argumentat că nu s-a constatat diferență substanțială între avere și veniturile obținute.

În rapoartele de activitate a ANI pentru anii 2018 – 2019 (ianuarie – septembrie) nu este menționat vreun caz în care inspectorii de integritate, în rezultatul controlului, au transmis cauza în instanța de judecată competentă spre examinare în vederea dispunerii confiscării averii nejustificate. ANI din Romania, în perioada iulie 2018 – septembrie 2019, a finalizat 4 cazuri privind constatarea unor diferențe nejustificate între averea dobândită și veniturile realizate și 12 cazuri referitor la constatarea indiciilor privind săvârșirea unor fapte penale (fals în declarații; evaziune fiscală; folosirea funcției pentru favorizarea unor persoane; infracțiuni asimilate faptelor de corupție). ANI din Republica Moldova a adus la cunoștință pe pagina sa web doar un singur caz în care s-a constatat existența bănuielii rezonabile privind săvârșirea unei infracțiuni sau încălcarea legislației fiscale exprimată prin lipsa unor date în declarație. În rapoartele de activitate a ANI nu găsim informații despre numărul sesizărilor și conținutul acestora adresate CNA pentru investigarea anumitor fapte potențial lipsite de integritate. Pe de altă parte, în raportul CNA pentru anul 2018 sunt menționat doar 2 cazuri care au constituit infracțiunea de îmbogățire ilicită.

| Acțiunea 5                                                          | Calificativ     |                     |
|---------------------------------------------------------------------|-----------------|---------------------|
|                                                                     | Cantitativ      | Calitativ           |
| Asigurarea tranziției treptate către depunerea declarațiilor online | <b>realizat</b> | <b>Impact major</b> |

## Evaluare cantitativă

Potrivit LP nr.133/2016, începând cu 1 ianuarie 2018, subiecții declarării sunt obligați să-și depună declarațiile exclusiv în formă electronică, prin intermediul serviciului electronic disponibil pe pagina web oficială a ANI. Aceasta trebuie, în termen de 6 luni de la intrarea în vigoare a legii sus-menționate, să creeze condițiile necesare pentru depunerea declarației de avere și de interese personale prin mijloace electronice. ANI urma să elaboreze și să aprobe conceptul de creare a Registrului electronic al subiecților declarării averii și al intereselor personale și a Registrului de stat al persoanelor care au interdicție de a ocupa o funcție publică sau de demnitate publică, inclusiv regulamentele pentru aceste registre. Totodată, în conformitate cu LP nr.132/2016, ANI, în termen de 6 luni de la intrarea în vigoare a legii respective, trebuia să aprobe Regulamentul privind modul de completare a declarațiilor de avere și interese personale în formă electronică și Ghidul privind sistemul de depunere în formă electronică a declarațiilor de avere și interese personale.

De la 1 ianuarie 2018 a fost pus în funcțiune sistemul informațional „e-Integritate”, care permite depunerea declarației de avere și interese personale în format electronic, precum și facilitează accesul electronic al cetățenilor și autorităților publice la informațiile din sistem<sup>30</sup>. În rezultat, avem 69.107 declarații de avere și interese personale semnate digital, depuse în format electronic în anul 2018, precum și 71.504 declarații de avere și interese personale semnate digital, depuse în format electronic în perioada ianuarie – septembrie 2019.

Pe parcursul anului 2018<sup>31</sup>, ANI, a aprobat Regulamentul privind modul de completare a declarațiilor de avere și interese personale în formă electronică (Ordinul ANI nr. 15 din 27 februarie 2018). Totodată, a aprobat Conceptul Sistemului Informațional „e-Integritate” de depunere și verificare a declarațiilor de avere și interese personale (în continuare SI „e-Integritate”), Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea SI „e-Integritate”, Politica de securitate privind protecția datelor cu caracter personal în SI „e-Integritate” și Regulamentul privind protecția prelucrării informațiilor ce conțin date cu caracter personal în SI „e-Integritate” (Ordinul ANI nr.16 din 03 martie 2018).

Remarcăm Hotărârea Guvernului nr.183/2019 cu privire la aprobarea Conceptului tehnic al Sistemului informațional automatizat „e-Integritate”. Scopul SIA „e-Integritate” constă în formarea Registrului electronic al subiecților declarării averii și a intereselor personale, a Registrului de stat al persoanelor care au interdicție de a ocupa o funcție publică sau de demnitate publică, precum și implementarea mecanismelor de depunere a declarațiilor, de verificare a averilor, intereselor personale și conflictelor de interese, a incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor, în conformitate cu prevederile LP nr.132/2016 și ale LP nr.133/2016. În 2019 a fost desemnat administratorul SIA „e-Integritate”, deținut de ANI (Dispoziția Președintelui ANI nr. 7d din 30.05.2019), și încheiat contractul nr.119-26 din 01.07.2019 între ANI și I.P. „Serviciul Tehnologia Informației și Securitate Cibernetică” privind prestarea serviciilor de administrare tehnică, mentenanță adaptivă și perfectivă a SIA „e-Integritate”.

Semnarea declarației electronice se face prin utilizarea semnăturii electronice emise în condițiile legii<sup>32</sup>. Semnăturile electronice se eliberează subiecților declarării cu titlu gratuit, în modul stabilit de Hotărârea Guvernului nr.673/2017 pentru implementarea LP nr.133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale<sup>33</sup>.

30 Portalul declarațiilor, <https://declaratii.ani.md/searchDeclarations/index>

31 Raportul de activitate ANI pentru anul 2018, <http://ani.md/sites/default/files/Raport%20de%20activitate%20ANI%20%20pentru%202018.pdf>

32 Legea nr. 91/2014 privind semnătura electronică și documentul electronic, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=353612>

33 Hotărârea Guvernului nr. 673/2017, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=371288>



## Evaluarea calitativă

ANI publică pe pagina sa web declarațiile de avere și interese personale, hașurând datele cu caracter personal și asigurând accesul publicului. Disponibilitatea declarațiilor din SIA „e-Integritate” face mai transparentă activitatea ANI, fiind un instrument eficient de prevenire a corupției. Orice persoană interesată are posibilitatea să acceseze 625.175 de declarații plasate pe portalul declarațiilor ANI. SIA „e-Integritate” ajută ANI la prelucrarea și sistematizarea datelor, obținerea anumitor statistici, cifre, tendințe referitor la numărul declarațiilor depuse și alte criterii.

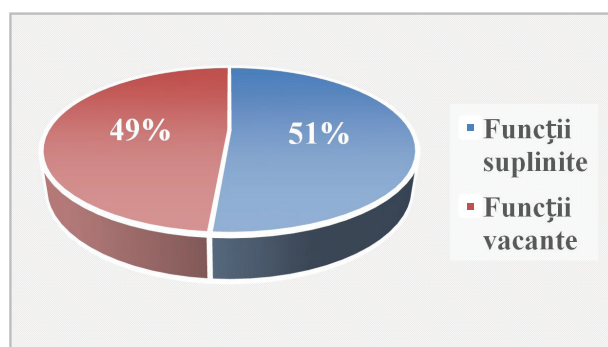
ANI a desfășurat mai multe acțiuni pentru buna funcționare a procesului de depunere a declarațiilor în format electronic și informarea subiecților declarării. Pe parcursul a circa 2 ani de zile (2018 – septembrie 2019), au fost instruite 7.519 persoane în cadrul a 142 sesiuni de instruire. Au fost elaborate, publicate și repartizate mai multe ghiduri<sup>34</sup> destinate să explice tuturor subiecților aspectele referitor la depunerea și evidența în format electronic a declarațiilor de avere și interese personale. ANI a oferit suportul necesar (consultații, linie telefonică, circulare, materiale informative) subiecților declarării și persoanelor responsabile de gestionarea Registrului electronic al subiecților declarării din cadrul entităților publice. Au fost organizate vizite în teritoriu pentru a cunoaște problemele cu care s-au confruntat subiecții declarării în procesul depunerii declarațiilor în format electronic.

| Acțiunea 6                            | Calificativ      |              |
|---------------------------------------|------------------|--------------|
|                                       | Cantitativ       | Calitativ    |
| Asigurarea funcționării depline a ANI | parțial realizat | Impact mediu |

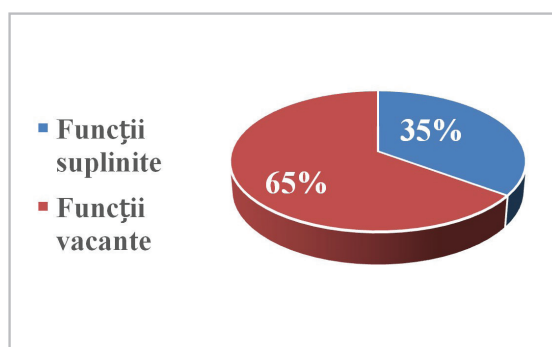
## Evaluarea cantitativă

În conformitate cu Hotărârea Parlamentului nr. 9 din 08.02.2018<sup>35</sup>, a fost aprobată structura ANI (9 funcții/subdiviziuni) și s-a stabilit efectivul limită al ANI în număr de 76 de unități, inclusiv personal tehnic.

**Figura 2. Gradul de ocupare a funcțiilor în Autoritatea Națională de Integritate**



**Figura 3. Gradul de ocupare a funcțiilor în Inspectoratul de Integritate**



**Sursa:** rapoartele de activitate ANI pentru perioada 2018 – 9 luni

<sup>34</sup> Ghidurile ANI, <http://ani.md/node/249>

<sup>35</sup> Hotărârea Parlamentului nr. 9 din 08.02.2018 privind aprobarea structurii și a efectivului-limită ale Autorității Naționale de Integritate, [http://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=105270&lang=ro](http://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=105270&lang=ro)

La 01.10.2019 gradul de ocupare a funcțiilor în cadrul ANI constituie 51%. Din cele 76 de unități, 39 au fost suplinite, iar 37 rămân vacante. Din cele 9 funcții/subdiviziuni conform structurii ANI, 7 au o rată de completare de peste 50%, iar 2 din ele au o rată de completare de doar 35% și 25%. Printre acestea se află și funcțiile de inspecți de integritate. Din 43 de inspecți conform statelor, doar 15 funcții sunt suplinite, iar 28 sunt funcții vacante (rata de completare este de doar 35%).

Pentru funcționarea ANI, prin legea bugetului de stat pentru anul 2018<sup>36</sup>, au fost alocate mijloace financiare în sumă de 5.573,2 mii lei, iar la rectificarea bugetului anual, au mai fost alocate ANI mijloace financiare suplimentare în sumă de 12.472,1 mii lei. În total, bugetul pentru anul 2018 a constituit 18.045,3 mii lei. Prin legea bugetului de stat pentru anul 2019<sup>37</sup>, ANI i-au fost alocate mijloace financiare în sumă de 24.128,0 mii lei.

Pentru asigurarea necesităților instituționale ale ANI, prin Hotărârea Guvernului nr.802/2018<sup>38</sup> a fost transmis, cu titlu gratuit în gestiunea ANI un bun imobil proprietate publică a statului.

Pentru asigurarea funcționalității ANI, au fost elaborate și aprobate mai multe acte interne, metodologii și proceduri operaționale standardizate de lucru pentru inspecții de integritate și funcționarii publici. Printre acestea am putea remarca:

- Regulamentul cu privire la concursul pentru suplirea funcțiilor de inspecți de integritate, aprobat prin Hotărârea CI nr. 2 din 21 februarie 2018;
- Metodologia de efectuare a controlului averii și a intereselor personale și privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților și al restricțiilor, aprobată prin Ordinul ANI, nr.4 din 22 ianuarie 2018;
- Regulamentul privind modul de completare a declarațiilor de avere și interese personale în formă electronică, aprobat prin Ordinul ANI nr 15 din 27 februarie 2018;
- Regulamentul intern al Autorității Naționale de Integritate, aprobat prin Ordinul ANI, nr.26 din 20 aprilie 2018;
- Regulamentele de organizare și funcționare ale unităților structurale ale ANI (9 regulamente, inclusiv Carta de audit intern, Politica contabilității, Regulamentul achizițiilor publice, etc.), fișele de post, aprobate prin Ordinul ANI nr.44 din 04 iunie 2018;
- Regulamentul ANI cu privire la avertizorii de integritate, aprobat prin Ordinul ANI nr.63 din 24 iulie 2018;
- Regulamentul cu privire la evidența cazurilor de influență necorespunzătoare în cadrul ANI, aprobat prin Ordinul ANI nr.68 din 06 august 2018;
- Regulamentul cu privire la contravențiile constatate de către ANI, aprobat prin Ordinul ANI nr.69 din 06 august 2018;
- Instrucțiunea cu privire la modul de soluționare a conflictelor de interese de către inspecții de integritate, aprobată prin Ordinul ANI nr.70 din 10 august 2018;
- Managementul și Registrul riscurilor în cadrul ANI, aprobate prin Ordinul ANI nr.80 din 17 septembrie 2018;
- Regulamentul cu privire la Comisia de disciplină a ANI, aprobat prin Ordinul nr.79 din 14 septembrie 2018;
- Regulamentul cu privire la modul de publicare și actualizare a materialelor informative pe pagina ANI, aprobat prin Ordinul ANI nr. 60 din 18 iulie 2018.

36 Legea nr. 289/2017 bugetului de stat pentru anul 2018, [http://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=110403&lang=ro](http://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=110403&lang=ro)

37 Legea nr.303/2018 bugetului de stat, [http://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=117024&lang=ro](http://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=117024&lang=ro)

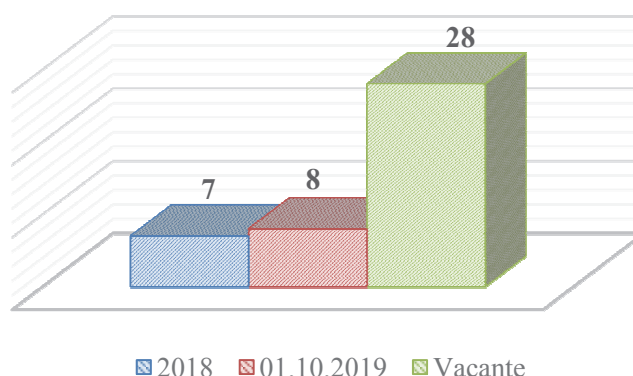
38 Hotărârea Guvernului nr.802/2018 cu privire la transmiterea unor bunuri imobile, [http://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=108969&lang=ro](http://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=108969&lang=ro)

## Evaluarea calitativă

Procesul suplinirii funcțiilor vacante de inspectori de integritate este anevoios. În anul 2018 rata de ocupare a funcțiilor de inspectori era de 16,28%, iar până la 1.10.2019 este o rată de angajare de 35% - un progres neesențial pentru asigurarea funcționării depline a ANI.

Inițial, inspectorii de integritate nu puteau fi numiți, întrucât nu fusese numit Președintele ANI (01.08.2016 - 29.12.2017). A urmat aprobarea Regulamentului cu privire la concursul pentru suplinirea funcției de inspector de integritate (29.12.2017 - 21.02.2018). În cele din urmă, sunt organizate 3 concursuri, în rezultatul cărora au fost angajați 7 inspectori de integritate (12.06-31.12.2018).

**Figura 4. Istoricul angajării inspectorilor de integritate în cadrul ANI în perioada 12.06.2018 – 1.10.2019**



**Sursa:** rapoartele de activitate a ANI pentru perioada 2018 – 9 luni 2019 și comunicatele de pe pagina web [www.ani.md](http://www.ani.md)

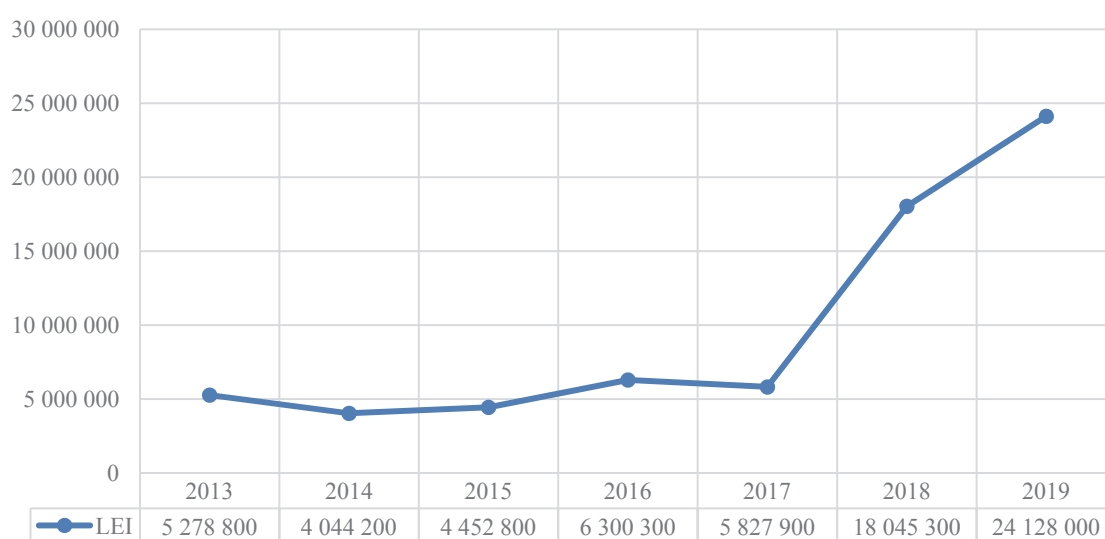
La începutul anului 2019 (până la 11.02.2019) sunt angajați 2 inspectori de integritate care au fost selectați în cadrul ultimului concurs din anul 2018. În anul 2019 a fost instituit un moratoriu temporar privind încadrarea personalului în sectorul bugetar în funcțiile vacante, conform Hotărârii Guvernului nr.1281 din 26.12.2018<sup>39</sup>. În pofida moratoriului, au fost organizate și desfășurate 2 concursuri pentru suplinirea funcției de inspector de integritate și un concurs este în curs de desfășurare. Urmare acestora, au fost numiți în funcție 2 inspectori de integritate, (până la data de 02.09.2019), iar 4 persoane au fost angajate începând cu 1.10.2019.

Acest proces lent al angajărilor inspectorilor de integritate este cauzat și de circumstanțe obiective. Este vorba de numărul redus de candidați care îndeplinesc toate criteriile necesare pentru a deveni inspectori de integritate. La cele 5 concursuri organizate în perioada 2018 – 2019, au aplicat 123 de candidați, fiind angajați în final doar 15 inspectori de integritate.

Bugetul CNI/ANI, începând cu anul 2018, a crescut semnificativ, ajungând în anul 2019 la suma de peste 24 milioane lei, fiind cu 33,7% mai mare decât în anul 2018 sau de 4,5 ori mai mare decât în anul 2013. Suportul financiar acordat ANI din bugetul de stat și din alte surse financiare este unul semnificativ pentru asigurarea unei activități eficiente. Totuși, din rapoartele anuale ale ANI observăm că cheltuielile pentru remunerarea muncii angajaților nu au crescut esențial. Spre exemplu, în anul 2018 remunerarea angajaților a constituit 3.190,1 mii lei pentru 26 de angajați, iar în anul 2019 (ianuarie – septembrie) remunerarea a fost de 3.441,5 mii lei pentru 39 de angajați.

<sup>39</sup> Hotărârea Guvernului nr.1281 din 26.12.2018 pentru stabilirea moratoriului temporar privind încadrarea personalului în sectorul bugetar în funcțiile vacante înregistrate, [http://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=113713&lang=ro](http://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=113713&lang=ro)

**Figura 5. Bugetul ANI (inclusiv bugetul fostei CNI) în perioada anilor 2013 - 2019**



*Sursa: rapoartele de activitate a CNI și ANI pentru perioada 2013 – 9 luni 2019*

Mai, după aprobarea LP nr.270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar<sup>40</sup>, constatăm o reducere semnificativă a salariilor inspectorilor de integritate. Unele analize<sup>41</sup> ale situației indică o reducere de 59%. Este dificil de a avea așteptări mari de la inspectorii de integritate ANI fără o motivare financiară adecvată volumului, importanței și specificului activității lor.

| Acțiunea 7                                                                                                                                                                                                                                                                           | Calificativ             |                     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|---------------------|
|                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Cantitativ              | Calitativ           |
| Elaborarea de mecanisme transparente, bazate pe merit și pe calificările profesionale, pentru numirile din cadrul Consiliului de Integritate și pentru numirea inspectorilor de integritate ai ANI, pentru a asigura independența și libertatea ANI față de orice influență politică | <b>parțial realizat</b> | <b>Impact mediu</b> |

## Evaluarea cantitativă

În conformitate cu art.12 alin.(1) din legea nr.132/2016, Consiliul de Integritate este constituit din 7 membri: un reprezentant desemnat de Parlament; un reprezentant desemnat de Guvern; un reprezentant desemnat de CSM; un reprezentant desemnat de CSP; un reprezentant desemnat de CALM; doi reprezentanți ai societății civile. În lege sunt indicate expres condițiile care trebuie să le îndeplinească cumulativ persoana care poate fi numită în funcția de membru al Consiliului de Integritate. Aceste condiții se referă la studiile candidatului, integritate, neafiliere politică, lipsa antecedentelor penale, alte condiții.

<sup>40</sup> Legea nr.270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar, [http://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=118276&lang=ro](http://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=118276&lang=ro)

<sup>41</sup> Raport nr.1 de monitorizare a eficienței sistemului național de control al averilor și intereselor persoanelor cu funcții publice și a activității Autorității Naționale de Integritate (ANI), [http://api.md/upload/files/Raport\\_nr\\_1\\_Monitorizare\\_ANI.pdf](http://api.md/upload/files/Raport_nr_1_Monitorizare_ANI.pdf)

Potrivit legii, sunt 2 modalități de numire a membrilor în Consiliul de Integritate. În privința a 5 membri este utilizat mecanismul de desemnare, iar cei 2 reprezentanți ai societății civile sunt selectați de către Ministerul Justiției prin concurs, în baza unui regulament aprobat de Guvern.

Prin HG nr.1089 din 26.09.2016 a fost aprobat Regulamentul privind selectarea reprezentanților societății civile în Consiliul de Integritate<sup>42</sup>. Acest Regulament stabilește modul de organizare a concursului public de selectare a reprezentanților societății civile în Consiliul de Integritate, componența numerică și modul de funcționare a Comisiei de selectare a reprezentanților societății civile. La data de 20.09.2019 intră în vigoare modificările<sup>43</sup> la Regulamentul privind selectarea reprezentanților societății civile în Consiliul de Integritate, fiind schimbată procedura de selectare a candidaturilor din rândul reprezentanților societății civile în Consiliul de Integritate.

Procesul de constituire a Consiliului de Integritate<sup>44</sup> a durat din luna august 2016 până la 28 decembrie 2016, când a fost desemnat ultimul reprezentant în Consiliul de Integritate. Pe parcursul 2017 – 2019 au avut loc mai multe schimbări în componența Consiliului de Integritate. Astfel, în perioada 31 mai – 28 iunie 2017 are loc înlocuirea unui membru al Consiliului cu unul nou din partea Guvernului<sup>45</sup>. La 30.07.2019 CSM acceptă cererea membrului CSM referitor la eliberarea din funcția de membru al Consiliului de Integritate și desemnează alt membru în calitate de reprezentant al CSM în Consiliul de Integritate<sup>46</sup>. La 30.10.2019 Ministerul Justiției revocă unul din membrii desemnați în Consiliul de Integritate din partea societății civile<sup>47</sup> și anunță concurs<sup>48</sup> pentru selectarea unui candidat la funcția de membru în Consiliul de Integritate, care se va desfășura potrivit noilor proceduri de selectare.

În temeiul art.18 alin.(3) din legea nr.132/2016, Consiliul de Integritate a aprobat prin Hotărârea nr.2 din 21.02.2018<sup>49</sup> Regulamentul cu privire la concursul pentru suplinirea funcției de inspector de integritate, modificat ulterior prin Hotărârea Consiliului de Integritate nr.5 din 13.08.2018<sup>50</sup>. În baza acestui Regulament, și respectând condițiile din LP nr.132/2016 pentru numirea în funcția de inspector de integritate, au fost organizate 5 concursuri, fiind angajați 15 inspectori de integritate.

## Evaluarea calitativă

În privința constituirii Consiliului de Integritate, cel mai transparent mecanism stabilit este pentru cei 2 reprezentanți ai societății civile, care sunt selectați de către Ministerul Justiției prin concurs<sup>51</sup> în baza unui Regulament aprobat de Guvern. Acest Regulament a fost recent modificat semnificativ, fiind schimbată modalita-

42 Hotărârea Guvernului nr.1089 din 26.09.2016 (varianta inițială), <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=366840>

43 Hotărârea Guvernului nr.1089 din 26.09.2016 (varianta modificată), [http://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=117351&lang=ro](http://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=117351&lang=ro)

44 Raport nr.1 de monitorizare a eficienței sistemului național de control al averilor și intereselor persoanelor cu funcții publice și a activității Autorității Naționale de Integritate (ANI), API, 2019, [http://api.md/upload/files/Raport\\_nr\\_1\\_Monitorizare\\_ANI.pdf](http://api.md/upload/files/Raport_nr_1_Monitorizare_ANI.pdf)

45 Hotărârea Guvernului nr.475/2017, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=370815>

46 Hotărârea CSM nr.307/18 din 30.07.2019, <https://www.csm.md/files/Hotaririle/2019/18/307-18.pdf>

47 Informații despre Ordinul Ministrului Justiției nr.282 din 30.10.2019, [https://www.realitatea.md/dumitru-tira--revocat-de-la-ci-al-ani-----calific-ordinul-ministrului-justitiei-drept-unul-motivat-politic-si-nemotivat-legal---\\_101791.html](https://www.realitatea.md/dumitru-tira--revocat-de-la-ci-al-ani-----calific-ordinul-ministrului-justitiei-drept-unul-motivat-politic-si-nemotivat-legal---_101791.html)

48 Anunțul Ministerului Justiției din 27.09.2019, <http://justice.gov.md/libview.php?l=ro&idc=356&id=4519>

49 Hotărârea Consiliului de Integritate nr.2 din 21.02.2018, <http://ani.md/ro/node/168>

50 Hotărârea Consiliului de Integritate nr.5 din 13.08.2018, <http://ani.md/sites/default/files/HCI-5%20inspect%20de%20integ.PDF>

51 Informații despre rezultatele concursului din 2016, <https://www.zdg.md/stiri/stiri-justitie/au-fost-desemnati-reprezentantii-societatii-civile-in-consiliul-de-integritate>

tea de desfășurare a concursului prin renunțarea la interviu în favoarea evaluării dosarelor depuse de către candidați. Evaluarea se va face pentru a evidenția pregătirea profesională și aspectele etice ale candidaților, precum și a unor criterii suplimentare care vor fi stabilite de către Comisia de selectare și publicate odată cu anunțul privind desfășurarea concursului (urmând a fi publicată și modalitatea în care va fi evaluată corespunderea candidatului fiecărui criteriu - punctajul oferit pentru fiecare din aceste criterii).

După am menționat mai sus, în privința a 5 membri din Consiliul de Integritate este utilizat mecanismul de desemnare, fără a fi reglementate anumite proceduri în acest sens. Fiecare subiect cu drept de desemnare decide modalitatea de realizare a acestui exercițiu. Procesul de desemnare nu este întotdeauna transparent și, în cele mai multe cazuri, nu există o motivație a deciziei de desemnare. Prezentăm toate procedurile și rezultatele de desemnare a celor 5 membri din Consiliul de Integritate:

**Guvernul.** A fost aprobată și publicată HG nr.1422 din 28.12.2016<sup>52</sup> de desemnare a reprezentantului său în Consiliul de Integritate. Aceeași modalitate a fost și pentru cazul de înlocuire cu un nou membru din partea Guvernului la 28.06.2017. În acest caz, Ministerul Justiției a anunțat public despre selectarea candidaților la funcția de membru al Consiliului de Integritate<sup>53</sup>, iar dosarele candidaților (2 candidați), care au întrunit condițiile de eligibilitate, au fost prezentate Guvernului pentru a decide în privința persoanei care va fi desemnată în Consiliul de Integritate al ANI.

**Parlamentul.** A fost aprobată și publicată Hotărârea Parlamentului nr.306 din 22.12.2016<sup>54</sup> de desemnare a reprezentantului său în Consiliul de Integritate.

**CSP.** În baza demersului Ministrului Justiției, CSP s-a întrunit și a hotărât desemnarea reprezentantului său în componența Consiliului de Integritate. În calitate de motivație a acestei decizii, CSP menționează că persoana desemnată întrunește toate condițiile stabilite în legea nr.132/2016.

**CSM.** În baza demersului Ministrului Justiției s-a hotărât<sup>55</sup> desemnarea reprezentantului său în componența Consiliului de Integritate. Hotărârea nu este motivată, fiind doar mențiunea că în calitate de reprezentant va fi Președintele CSM. Ulterior, la 30.07.2019 CSM acceptă cererea membrului CSM, referitor la eliberarea din funcția de membru al Consiliului de Integritate și desemnează alt membru în calitate de reprezentant al CSM în Consiliul de Integritate, fără a fi motivată alegerea.

**CALM.** A publicat un anunț despre desemnarea reprezentantului CALM în Consiliul de Integritate<sup>56</sup>. În anunț se menționează despre identificarea candidatului care corespunde tuturor criteriilor/condițiilor legale: neafiliere politică, competență și profesionalism, imagine în societate, etc., dar și posedă cunoștințe și experiență practică în domeniul apărării drepturilor și intereselor administrației publice locale.

Referindu-ne la numirea inspectorilor de integritate, menționăm proceduri clare, stabilite în Regulamentul cu privire la concursul pentru suplینirea funcției de inspector de integritate, modificat și îmbunătățit. Concurserile sunt organizate într-un mod transparent, selecția se efectuează în baza condițiilor de eligibilitate, stabilite în lege, principiilor și reglementărilor cuprinse în Regulamentul sus-nominalizat.

52 Hotărârea Guvernului nr.1422 din 28.12.2016 pentru aprobarea Regulamentului de funcționare a Sistemului de schimb rapid de informații privind produsele periculoase, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=368188>

53 Informații despre anunțul Ministerului Justiției, [http://www.realitatea.md/ministerul-justitiei-anunta-concurs--sunt-colectate-dosarele-candidatilor-la-functia-de-membru-in-consiliul-de-integritate-al-ani\\_58685.html](http://www.realitatea.md/ministerul-justitiei-anunta-concurs--sunt-colectate-dosarele-candidatilor-la-functia-de-membru-in-consiliul-de-integritate-al-ani_58685.html)

54 Hotărârea Parlamentului nr.306 din 22.12.2016 cu privire la desemnarea unui membru al Consiliului de Integritate, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=368132>

55 Hotărârea CSM nr.559/23 din 6.09.2016, <https://csm.md/files/Hotaririle/2016/23/559-23.pdf>

56 Anunțul CALM din 9.09.2016, <http://www.calm.md/libview.php?l=ro&id=66&id=3290&t=/serviciul-presa/comunicate/anun-privind-desemnarea-din-partea-calm-a-unui-reprezentant-in-consiliului-de-integritate-al-autoritatii-naionale-de-integritate-ani>



| Acțiunea 8                                                                      | Calificativ     |                     |
|---------------------------------------------------------------------------------|-----------------|---------------------|
|                                                                                 | Cantitativ      | Calitativ           |
| Asigurarea reprezentării societății civile în cadrul Consiliului de Integritate | <b>realizat</b> | <b>Impact mediu</b> |

### Evaluarea cantitativă

Potrivit LP nr.132/2016, Consiliul de Integritate este constituit din 7 membri, dintre care 2 reprezentanți ai societății civile. Aceștia sunt selectați de către Ministerul Justiției prin concurs, în baza unui Regulament aprobat de Guvern. La 27.12.2016, în rezultatul evaluărilor Comisiei de selectare, Ministerul Justiției a selectat 2 reprezentanți ai societății civile în calitate de membri ai Consiliului de Integritate. Astfel, reprezentarea societății civile în cadrul Consiliului de Integritate este asigurată.

### Evaluarea calitativă

Deși, potrivit legii, din Consiliul de Integritate fac parte doar 2 reprezentanți ai societății civile, de facto, am putea afirma că în această instituție sunt 6 persoane care reprezintă societatea civilă. CALM, care și-a desemnat un membru în CI, este o asociație obștească, respectiv, face parte din societatea civilă. Parlamentul și-a desemnat un membru în Consiliul de Integritate care, la fel, face parte din societatea civilă, fiind reprezentantul asociației obștești „Centrul de Resurse pentru Drepturile Omului”. Guvernul, după ce a schimbat reprezentantul său în Consiliul de Integritate, la 28.06.2017 desemnează un avocat, partener al unui Birou Asociat de Avocați. CSM desemnează la 30.07.2019 un alt membru în calitate de reprezentant al CSM în Consiliul de Integritate, care este profesor universitar și care, la rândul său, a fost ales de Parlament<sup>57</sup> în calitate de membrul al CSM din rândurile profesorilor de drept titulari.

Dacă facem abstracție de această situație neordinară, mai mulți experți din domeniu și reprezentanți ai societății civile optează pentru suplinirea numărului membrilor Consiliului de Integritate cu încă 2 reprezentanți ai societății civile, pentru a avea o reprezentativitate mai mare în Consiliul de Integritate<sup>58</sup>.

| Acțiunea 9                                                                                                                                                                             | Calificativ             |                     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|---------------------|
|                                                                                                                                                                                        | Cantitativ              | Calitativ           |
| Asigurarea interoperabilității sistemului electronic de integritate cu toate evidențele private și de stat necesare pentru verificarea eficientă a averilor și a intereselor personale | <b>parțial realizat</b> | <b>Impact redus</b> |

### Evaluarea cantitativă

Prin interoperabilitate înțelegem acea capacitate tehnică a sistemelor informaționale și organizatorice a participanților publici și privați de a reutiliza date printr-un proces eficient de schimb de date.

57 Hotărârea Parlamentului nr.285 din 15.12.2017, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=373359>

58 Raport nr.1 de monitorizare a eficienței sistemului național de control al averilor și intereselor persoanelor cu funcții publice și a activității Autorității Naționale de Integritate (ANI), API, 2019, [http://api.md/upload/files/Raport\\_nr\\_1\\_Monitorizare\\_ANI.pdf](http://api.md/upload/files/Raport_nr_1_Monitorizare_ANI.pdf)

În dispozițiile finale ale LP nr.133/2016 se menționează despre responsabilitatea Guvernului (la intrarea în vigoare a Legii – 1.08.2016) să asigure ANI interoperabilitatea datelor dintre sistemul electronic de declarare on-line e-Integritate și registrele de stat și cele private. Potrivit LP nr.132/2016, entitățile deținătoare de registre de stat, de alte informații necesare pentru îndeplinirea eficientă a funcțiilor Autorității, indiferent de forma lor juridică de organizare, acordă ANI acces gratuit la acestea prin intermediul platformei de interoperabilitate instituită de Guvern. Aceste responsabilități nu s-au realizat în perioada în care ANI era în proces de reformare, nefiind încă adoptat și un cadru legal necesar pentru asigurarea interoperabilității.

La 10.11.2018 intră în vigoare LP nr.142/2018 cu privire la schimbul de date și interoperabilitate<sup>59</sup>. La 12.05.2019 intră în vigoare HG nr. 211/2019 privind platforma de interoperabilitate (MConnect)<sup>60</sup>. Noile prevederi stabilesc procedura de conectare a resurselor informaționale de stat și a resurselor informaționale private la platforma de interoperabilitate (MConnect), inclusiv de acordare a accesului la date prin intermediul acesteia, modul de utilizare a platformei MConnect, alte aspecte de interoperabilitate. Conform Conceptului tehnic al Sistemului informațional automatizat „e-Integritate”<sup>61</sup>, acest sistem se integrează cu alte sisteme informaționale sau registre de stat prin intermediul platformei guvernamentale de interoperabilitate MConnect.

În rapoartele de activitate ale ANI nu se menționează despre integrarea SIA „e-Integritate” cu alte sisteme informaționale sau registre de stat. Pe pagina web a platformei guvernamentale de interoperabilitate MConnect<sup>62</sup> este indicat că ANI este beneficiară a schimbului de date din Registrul de Stat al Populației, Registrul de Stat al Unităților de Drept și din Sistemele Informaționale a Serviciului Fiscal de Stat.

## Evaluarea calitativă

Impactul redus al realizării acțiunii se explică prin faptul că SIA „e-Integritate” nu s-a integrat cu toate sistemele informaționale sau registrele de stat necesare ANI pentru extragerea automatizată, prin intermediul platformei de interoperabilitate, a informației cu privire la averile și interesele personale ale subiecților declarării (exemple: ASP, CNA, Inspectoratul General de Poliție, Procuratura Generală, CNAS, etc.). Notăm lipsa interoperabilității cu registrele private (exemplu: registrul deținătorilor de valori mobiliare).

Deși a fost pusă la dispoziție platforma guvernamentală de interoperabilitate MConnect, ANI continuă să încheie acorduri de colaborare cu diferite autorități publice, inclusiv cu scopul asigurării reciproce a schimbului și accesului la date necesare activității ANI. Pe pagina web a ANI sunt informații despre încheierea acordurilor de colaborare cu Serviciul Fiscal de Stat<sup>63</sup>, Serviciul protecție internă și anticorupție al MAI<sup>64</sup>, CEC<sup>65</sup>, Inspectoratul Național de Probațiune<sup>66</sup>, Curtea de Conturi<sup>67</sup>. Lipsa interoperabilității creează obstacole privind accesarea informațiilor necesare ANI, identificarea încălcărilor, tergiversează procesul de control, ridică costurile. Toate aceste probleme explică ineficiența în activitatea autorității.

59 Legea nr.142 din 19.07.2018 cu privire la schimbul de date și interoperabilitate, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=376762>

60 Hotărârea Guvernului nr.211 din 3.04.2019 privind platforma de interoperabilitate (MConnect), <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=379993>

61 Hotărârea Guvernului nr.183 din 15.03.2019 cu privire la aprobarea Conceptului tehnic al Sistemului informațional automatizat „e-Integritate”, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=379934>

62 Adresa web MConnect, [www.mconnect.gov.md](http://www.mconnect.gov.md)

63 Informații despre încheierea acordului de colaborare ANI și Serviciul Fiscal de Stat, <http://ani.md/ro/node/909>

64 Informații despre încheierea acordului de colaborare ANI și Serviciul protecție internă și anticorupție al MAI, <http://ani.md/ro/node/850>

65 Acordul de colaborare ANI și Comisia Electorală Centrală, <http://ani.md/sites/default/files/documente/Acord%20de%20colaborare%20ANI%20si%20CEC%2023.04.2018.pdf>

66 Acordul de colaborare ANI și Inspectoratul Național de Probațiune, <http://ani.md/sites/default/files/2018-04/Acord%20INP.pdf>

67 Acordul de colaborare ANI și Curtea de Conturi, <http://ani.md/sites/default/files/Acord%20ANI%20si%20CCRM%20din%2013.02.2018.pdf>



# Concluzii

1. Rezultatele **evaluării cantitative** atestă că 44% (4 acțiuni) au fost realizate, în timp ce alte 56% (5 acțiuni) au fost parțial realizate. În ceea ce privește **evaluarea calitativă**, prin prisma schimbărilor produse ca urmare a acțiunilor realizate, rezultatele arată că doar o acțiune (11%) a avut un impact major, 3 acțiuni au avut un impact mediu (33%) și 5 acțiuni au avut un impact redus (56%).
2. Rezultatele modeste sunt cauzate de întârzierile de constituire a Consiliului de Integritate, alegere a Președintelui ANI, aprobare a cadrului normativ intern, selectare a și numire a inspectorilor de integritate - procese care au durat din august 2016, din momentul intrării în vigoare a noilor prevederi legale, până la mijlocul anului 2018. În această perioadă ANI, de facto, a fost nefuncțională, fiind sistat procesul de verificare a declarațiilor de avere și interese, de verificare a conflictelor de interese și incompatibilităților. Au fost stopate controalele, inclusiv cele inițiate până la data intrării în vigoare a legii și nu au fost soluționate sesizările privind eventualele încălcări comise de subiecții declarării.
3. ANI a înregistrat unele rezultate din iunie 2018 până în septembrie 2019, când inspectorii de integritate au emis 136 de acte de constatare și au întocmit 114 procese-verbale contravenționale. Circa 3/4 din actele de constatare au consemnat încălcări - majoritatea în privința regimului conflictului de interese (47%) și doar 1/5 se referă la controlul averii și intereselor personale. Situația este inversă în ce privește procesele-verbale contravenționale întocmite, dintre care 69% au fost emise pentru încălcarea regulilor de declarare a averii și intereselor personale și doar 18% pentru nedeclararea sau nesoluționarea conflictului de interese.
4. Deși anterior nu a reprezentat o prioritate, circa 48% din controalele declarațiilor de avere și interese personale efectuate în 2019 de inspectorii de integritate se referă la persoanele cu funcții de demnitate publică, fapt ce corespunde cerințelor stabilite de lege (cel puțin 40% dintre controalele declarațiilor). Aceste rezultate se datorează verificărilor începute în mai 2019 asupra declarațiilor de avere și interese personale ale 400 de judecători, 300 de procurori (din 700 preconizate a fi verificate) și 101 de ex-deputați/actuali deputați. Verificările respective s-au soldat cu 8 cauze contravenționale în privința procurorilor, 8 cauze contravenționale și 6 controale aprofundate ale averilor și intereselor personale în privința judecătorilor, 15 cauze contravenționale și 19 controale în privința ex-deputaților/actualilor deputați.
5. Constatăm capacități reduse ale ANI de verificare a declarațiilor de avere și interese personale, fiind procesate doar 2,3% din aceste declarații depuse în perioada ianuarie – septembrie 2019 sau circa 0,8% din totalul declarațiilor depuse din august 2016, de la modificările cadrului legal, până în septembrie 2019.
6. Capacitățile reduse ale ANI sunt cauzate de un șir de factori obiectivi. Autoritatea nu și-a suplinit numărul necesar de inspectorii de integritate, fiind angajați doar 1/3 din 46 conform statelor de personal. La începutul lui octombrie 2019, gradul de ocupare a funcțiilor (76 în total) din cadrul ANI constituie circa 51%. Deși, începând cu anul 2018, bugetul ANI a crescut semnificativ, ajungând în anul 2019 la suma de peste 24 milioane lei, care este cu 33,7% mai mare decât în anul 2018 sau de 4,5 ori mai mare decât bugetul din anul 2013, cheltuielile pentru remunerarea angajaților nu au crescut esențial. Dimpotrivă, se constată o reducere semnificativă a salariilor inspectorilor de integritate (chiar cu 59%). Fără o motivare suficientă financiară a inspectorilor de integritate nu vom putea asigura funcționarea eficientă a Autorității Naționale de Integritate.

7. Impactul monitorizării declarațiilor de avere și interese personale este unul redus, fapt care se explică prin:
- Majoritatea controalelor se axează pe verificarea depunerii în termen a declarațiilor de avere și interese personale, precum și respectarea cerințelor formale a declarațiilor, dar nu pe conținutul declarațiilor și averea deținută de subiecții declarării.
  - În anul 2019 se verifică declarațiile de avere și interese personale istorice, (începând cu declarațiile din 2015), inclusiv în baza sesizărilor depuse mai mulți ani în urmă.
  - Nu este menționat nici un caz în care inspectorii de integritate, în rezultatul controlului, să transmită cauza în instanța de judecată competentă spre examinare în vederea dispunerii confiscării averii nejustificate.
  - ANI nu utilizează un temei important de inițiere a controalelor și anume informațiile publice despre anumite persoane și averile lor (judecători, procurori, funcționari publici, etc.). În lipsa unor informații statistice din partea ANI, constatăm că multiplele investigații jurnalistice nu sunt luate în considerare pentru pornirea controalelor și verificarea averilor nedeclarate, disproporționate, tănuite, înregistrate după alte persoane.
  - Una din problemele majore, care generează ineficiența controalelor, lipsa rezultatelor și eschivarea de la răspundere, constă în posibilitatea legală a persoanelor de a indica în declarație ca probă justificativă valoarea contractuală a bunului care, de regulă, este diminuată semnificativ în raport cu valoarea reală sau de piață. Totodată, inspectorii de integritate nu solicită efectuarea unei expertize, potrivit legii, deoarece acest instrument legal ar putea ajuta semnificativ la stabilirea corectă a valorii bunurilor declarate.
8. Se observă o lipsă de comunicare și cooperare instituțională între autoritățile responsabile de asigurarea integrității în sectorul public. Acest fapt este amplificat și de lipsa informațiilor și rezultatelor privind astfel de cooperări. Nu sunt prezentate informații detaliate privind numărul sesizărilor și conținutul acestora adresate de ANI către CNA pentru investigarea anumitor fapte potențial lipsite de integritate și rezultatele acestor investigații.
9. De la 01 ianuarie 2018 funcționează sistemul informațional „e-Integritate” care permite depunerea declarației de avere și interese personale în format electronic, precum și facilitează accesul electronic al cetățenilor și autorităților publice la informațiile din sistem. Disponibilitatea declarațiilor din SIA „e-Integritate” face mai transparentă activitatea ANI, fiind un instrument eficient de prevenire a corupției și ajută la prelucrarea și sistematizarea datelor, obținerea anumitor statistici, cifre, tendințe referitor la numărul declarațiilor depuse și alte criterii.
10. Sistemul informațional automatizat „e-Integritate” nu s-a integrat cu toate sistemele informaționale sau registrele de stat și private necesare ANI pentru extragerea automatizată, prin intermediul platformei de interoperabilitate, a informației cu privire la averile și interesele personale ale subiecților declarării. În prezent, prin platforma de interoperabilitate MConnect, ANI este beneficiară a schimbului de date doar din Registrul de Stat al Populației, Registrul de Stat al Unităților de Drept și din Sistemele Informaționale a Serviciului Fiscal de Stat.
11. Cel mai transparent și clar mecanism de numire a membrilor în Consiliul de Integritate este utilizat pentru cei 2 reprezentanți ai societății civile care sunt selectați de către Ministerul Justiției prin concurs, în baza unui Regulament aprobat de Guvern. Totuși, ultimele modificări la acest Regulament ar putea duce la reducerea transparenței și obiectivității numirilor în Consiliu. În privința celorlalți 5 membri din Consiliul de Integritate

este utilizat mecanismul de desemnare, fără a fi reglementate anumite proceduri în acest sens, iar fiecare subiect cu drept de desemnare decide modalitatea de realizare a acestui exercițiu. Procesul de desemnare nu este transparent și în cele mai multe cazuri nu există o motivație a deciziei de desemnare luate.

12. Selectarea persoanelor în funcțiile de inspectori de integritate se efectuează prin concurs, în baza condițiilor de eligibilitate, stabilite în lege, și principiilor și procedurilor cuprinse într-un Regulament aprobat de Consiliul de Integritate. Aceste proceduri asigură selectarea persoanelor pe bază de merit, fiind verificați prin instrumentele legale existente. În pofida acestui fapt, procesul suplinirii funcțiilor vacante de inspectori de integritate este anevoios. În afară de tergiversările și blocajele din trecut, remarcăm și un factor obiectiv al procesului lent de angajări, precum numărul redus de candidați care îndeplinesc toate criteriile necesare pentru a deveni inspectori de integritate. Astfel, din 123 de candidați participanți la cele 5 concursuri organizate, au fost selectați doar 15 inspectori de integritate (în prezent rata de angajare este de 35%).

# Recomandări

1. Revizuirea cadrului legal pentru a exclude posibilitatea declarării bunurilor la valoare contractuală diminuată semnificativ în raport cu valoarea reală sau de piață.
2. Fortificarea capacităților ANI prin majorarea esențială a salariilor inspectorilor de integritate.
3. Revizuirea cadrului legal sau a procedurilor interne din cadrul ANI pentru a prevedea expres obligația inspectorilor de integritate de a demara controale din oficiu în baza investigațiilor jurnalistice.
4. Stabilirea unei comunicări eficiente și cooperări permanente între instituțiile responsabile de asigurarea integrității în sectorul public.
5. Asigurarea interoperabilității datelor dintre sistemul informațional automatizat „e-Integritate” cu toate sistemele informaționale sau registrele de stat și private necesare ANI pentru extragerea automatizată (prin MConnect) a informației cu privire la averile și interesele personale ale subiecților declarării.
6. Revizuirea componenței Consiliului de Integritate prin suplinirea numărului membrilor cu încă 2 reprezentanți ai societății civile.
7. Acordarea priorității de ANI controalelor declarațiilor de avere și interese personale depuse de persoanele cu funcții de demnitate publică.
8. Organizarea de ANI a concursurilor pentru suplinirea numărului necesar de inspectori de integritate.

---

## 2. Infrastructura critică

---

### 2.1. CADRUL LEGAL ȘI INSTITUȚIONAL PRIVIND INFRASTRUCTURA CRITICĂ ȘI PREVEDERILE AA

Infrastructură critică înseamnă un bun, un sistem sau o parte componenta a acestuia care este esențială pentru menținerea funcțiilor vitale ale societății, a sănătății și a bunăstării economice sau sociale a oamenilor. Deteriorarea infrastructurii critice, distrugerea sau perturbarea acesteia din cauza dezastrelor naturale, a terorismului, a activității infracționale sau a comportamentului rău intenționat poate avea un impact negativ semnificativ asupra securității Republicii Moldova și a bunăstării cetățenilor săi.

Dezvoltarea cadrului legal și instituțional privind protecția infrastructurilor critice este un exercițiu recent inițiat în Republica Moldova. **Măsurile necesare de realizat vizează două aspecte ale acestui domeniu: infrastructura critică fizică (clădiri și edificii) și infrastructura critică informațională.** Inițial, atenția s-a focusat asupra protecției infrastructurii critice fizice din cauza tacticilor noi de luptă ale grupărilor teroriste care vizau locuri aglomerate/clădiri/edificii importante pentru menținerea funcțiilor vitale ale societății. Ulterior, ținând cont de rolul important al tehnologiilor informaționale în operarea obiectivelor desemnate drept infrastructură critică, politicile de securitate au trebuit să ia în calcul, inclusiv importanța securității cibernetice. Această abordare vine să completeze aspectul geografic al protecției infrastructurii critice cu dimensiunea securității cibernetice.<sup>68</sup> Republica Moldova este în proces de dezvoltare a cadrului legal și instituțional pentru protecția infrastructurii critice.

LP nr. 120 din 21.09.2017 (LP nr.120/2017) *cu privire la prevenirea și combaterea terorismului* introduce noțiunea de infrastructură critică în cadrul legal național sub aspectul protecției infrastructurilor critice fizice. Specificul acestei legi constă în faptul **că abordează problema protecției infrastructurii critice exclusiv prin prisma adoptării măsurilor** necesare care țin de combaterea și prevenirea terorismului. Atenția este focusată pe asigurarea protecției antiteroriste a clădirilor și edificiilor care sunt vitale pentru siguranța și bunăstarea economică și socială a locuitorilor din Republica Moldova. Alte pericole, precum dezastrelor naturale sau activitatea infracțională care ar putea perturba sau deteriora infrastructura critică nu au fost obiectul acestei legi. Legea stabilește mai multe autorități responsabile de protecția infrastructurii critice pe acest segment, rolul de bază revenindu-i Serviciului de Informare și Securitate (SIS).

*Strategia națională de dezvoltare a societății informaționale „Moldova Digitală 2020”* aprobată prin HG nr. 857 din 31.10.2013 (*Strategia „Moldova Digitală 2020”*) are drept obiectiv general de crea condiții favorabile pentru dezvoltarea și utilizarea largă a potențialului Tehnologiilor Informaționale și Comunicațiilor (TIC) de către instituțiile publice, mediul de afaceri și cetățeni pentru atingerea țințelor economice, sociale și culturale în beneficiul tuturor. Un loc aparte revine creării condițiilor pentru sporirea gradului de securitate și încredere în spațiul digital. Sporirea nivelului de securitate cibernetică a infrastructurilor critice naționale (autorități/instituții publice, rețele de comunicații electronice, apeducte, rețele energetice, rețele de transport etc.) și sporirea competențelor în securitatea cibernetică constituie două obiective specifice necesare pentru dezvoltarea unui spațiu digital securizat și protejat.

---

68 Comunicarea lui Alexandre Vautravers la „Regional Cyber Resilience Forum” din 19 noiembrie 2019, Chișinău

*Programul național de securitate cibernetică a Republicii Moldova pentru anii 2016-2020* aprobat prin HG nr. 811 din 29.10.2015 (*Programul național de securitate cibernetică*) are drept scop de a crea un sistem de management al securității cibernetică a Republicii Moldova prin securizarea serviciilor societății informaționale. Una din principalele priorități ale Programului este asigurarea *rezilienței infrastructurilor cibernetică*, definită drept capacitatea componentelor infrastructurilor cibernetică de a rezista unui incident sau unui atac cibernetic și de a reveni în starea de normalitate.

LP nr. 299 din 21.12.2017 (LP nr. 299/2017) privind aprobarea *Concepției securității informaționale* a Republicii Moldova stabilește condițiile pentru asigurarea protecției informației atribuite la secret de stat, precum și pentru prevenirea și combaterii criminalității informatice. Acest document introduce mai multe noțiuni, printre care evidențiem cea definiția pentru *amenințarea hibridă de securitate* și pentru *războiul informațional*.

*Strategia securității informaționale a Republicii Moldova pentru anii 2019–2024 și a Planului de acțiuni pentru implementarea acesteia* aprobată prin HG nr. 257 din 22.11.2018 (*Strategia și Planul de Acțiuni*) stabilește 4 piloni de activitate: Pilonul I. Asigurarea securității spațiului informațional-cibernetic și investigarea criminalității informatice; Pilonul II. Asigurarea securității spațiului informațional-mediatic; Pilonul III. Consolidarea capacităților operaționale și Pilonul IV. Eficientizarea proceselor de coordonare internă și de cooperare internațională în domeniul securității informaționale.

Angajamentele care reies din Acordul de Asociere Republica Moldova – UE și din Planul Individual de Acțiuni al Parteneriatului Republica Moldova-NATO pentru anii 2014-2016 au constituit fundamentul dezvoltării cadrului legal și instituțional privind protecția infrastructurii critice fizice. Punctele de plecare pentru protecția le constituie mențiunile care se referă la cooperarea în domeniul luptei împotriva terorismului din AA. Ne referim, în primul rând, la art. 11 (Cooperarea internațională în domeniul luptei împotriva terorismului) și la art. 19 (Combaterea terorismului) care stabilesc condițiile de colaborare între părți pentru a preveni și combate terorismul. Prevederile Acordului de Asociere stabilesc, totodată, prioritățile de cooperare pentru implementarea instrumentelor tehnologiilor informației și comunicațiilor în mai multe domenii, inclusiv pentru „îmbunătățirea nivelului de securitate a datelor cu caracter personal și protejarea confidențialității în comunicațiile electronice.”<sup>69</sup> Pilonul cooperării între părți în domeniul securității informatice se regăsește la litera (g) - criminalitatea informatică – al art. 16 (Prevenirea și combaterea criminalității organizate, a corupției și a altor activități ilegale) al Acordului de Asociere.

LP nr. 120/2017 stabilește, prin art. 6, care sunt autoritățile responsabile de prevenirea și combaterea terorismului în funcție de competențele instituționale. Astfel, activitatea de prevenire și combatere a terorismului îi revine Serviciul de Informații și Securitate (SIS) în cadrul căruia funcționează Centrul Antiterorist drept autoritatea națională responsabilă de acest segment.

Cadrul normativ acordă competențe mai multor autorități și instituții în domeniul securității informaționale. Menționăm, în primul rând, SIS care, în limita competențelor, exercită atribuțiile autorității naționale de coordonare a activității autorităților publice desfășurate în sectorul securității informaționale. Ministerul Economiei și Infrastructurii (MEI) contribuie la dezvoltarea societății informaționale și comunicațiilor, industriei tehnologiei informației, economiei digitală, securității cibernetică și guvernancei Internetului. Instituția publică „Serviciul Tehnologie Informației și Securitate Cibernetică” (STISC) are scopul de a asigura administrarea, menținerea și dezvoltarea infrastructurii de tehnologie a informației și implementarea politicii statului în domeniul securității cibernetică.

<sup>69</sup> Art. 98 cap. 18 „Societatea Informațională” din Acordul de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte

## 2.2. COOPERAREA ÎN DOMENIUL PROTECȚIEI INFRASTRUCTURILOR CRITICE

Agendele de Asociere și Planurile naționale privind implementarea Acordului de Asociere constituie documentele care stabilesc lista priorităților pe care autoritățile moldovenești s-au angajat să le îndeplinească pentru implementarea prevederilor AA.

Agenda de Asociere negociată cu Comisia Europeană în 2014 se referă la realizarea unor eforturi de ajustare a legislației în domeniul comunicațiilor electronice cu acquis-ul UE. Acest document nu face referire la cooperarea în domeniul infrastructurii critice. O explicație este faptul că Directiva (UE) 2016/1148 a Parlamentului European și a Consiliului din 6 iulie 2016 privind măsuri pentru un nivel comun ridicat de securitate a rețelelor și a sistemelor informatice în Uniune a fost adoptată ulterior semnării AA.

Respectiv, Planul Național de Acțiuni privind implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova-Uniunea Europeană în perioada 2014-2016 (PNAIAA I), aprobat prin HG nr. 808 din 7 octombrie 2014 prevede în art. 16 lit. (g) mai multe acțiuni și măsuri de realizat pentru prevenirea și combaterea criminalității informatice, fără a invoca conceptul de infrastructură critică și directivele europene care ar putea servi drept bază pentru cooperarea între ambele părți în acest domeniu. Elementul de legătură cu acest subiect este art. 11 „Cooperarea internațională în lupta împotriva terorismului”.

Agenda de asociere UE - Republica Moldova adoptată prin Recomandarea nr. 1/2017 a Consiliului de Asociere UE - Republica Moldova din 4 august 2017 privind Programul de asociere UE - Republica Moldova se referă în capitolul 2.4. *Cooperarea în domeniul libertății, securității și justiției* la posibilitățile de cooperare între părți în domeniul protecției infrastructurilor critice. *Planul Național de Acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova–Uniunea Europeană în perioada 2017–2019 adoptat prin HG nr. 1472 din 30.12.2016* prevede în art. 16 (Prevenirea și combaterea criminalității organizate, a corupției și a altor activități ilegale) explorarea posibilităților de cooperare specifică în domeniul protecției infrastructurilor critice. Acest document face referință la posibilitatea cooperării părților în domeniul protecției infrastructurilor critice, evidențiind două directive ale UE în baza cărora urmează să se desfășoare această colaborare.

- **Directiva 2008/114/CE a Consiliului privind identificarea și desemnarea infrastructurilor critice europene și evaluarea necesității de îmbunătățire a protecției acestora.** Această directivă are o abordare sectorială, evidențiind energia și transportul drept obiective care trebuie incluse în lista infrastructurii critice. PNAIAA II prevede includerea subiectului protecției infrastructurii critice pe agenda consultărilor dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană în domeniul politicii de securitate și apărare comune a UE. Nota informativă la proiectul de lege cu privire la combaterea și prevenirea terorismului menționează art. 11 „Cooperarea internațională în lupta împotriva terorismului” din PNAIAA I drept unul din pilonii principali care au stat la baza elaborării documentului. LP nr.120/2017 stabilește cadrul național privind măsurile necesare pentru prevenirea și combaterea terorismului pentru a proteja infrastructura critică. Legea prevede, în scopul protecției antiteroriste a infrastructurii critice, elaborarea și aprobarea programelor naționale de protecție a infrastructurii critice, aprobarea Nomenclatorului național al infrastructurii critice, monitorizarea procesului de dotare cu pașaport antiterorist al obiectivelor infrastructurii critice. În baza LP nr.120/2017 a fost adoptată legislația secundară și terțiară pentru a pune în aplicare obiectivele acestei legi. Ne referim la HG nr. 995 din 17.10.2018 cu privire la aprobarea Sistemului național de alertă teroristă. HG nr. 996 din 17.10.2018 cu privire la aprobarea Regulamentului privind organizarea și desfășurarea testelor antiteroriste. HG nr. 701 din 11.07.2018 pentru aprobarea Regulamentului privind protecția antiteroristă a infrastructurii critice.



- **Directiva (UE) 2016/1148 a Parlamentului European și a Consiliului din 6 iulie 2016 privind măsuri pentru un nivel comun ridicat de securitate a rețelelor și a sistemelor informatice în Uniune.** Este un document care pune accentul pe măsurile de protecție a rețelelor, sistemelor informatice și internetului. Cooperarea pe acest segment prevede, inclusiv cooperarea pe domeniul ce are legătură cu combaterea amenințărilor hibride și cu reziliența cibernetică. Această directivă a fost adoptată în 2016, ulterior semnării Acordului de Asociere, de aceea, respectiv, nu este prezentată drept obiect de referință în procesul de cooperare între părți.

Nota informativă la proiectul de lege privind aprobarea Concepției securității informaționale menționează art. 7 (Prevenirea conflictelor și gestionarea crizelor) din AA și acțiunea nr. 5 din PNAIAA I (măsură care se regăsește și în PNAIAA II) drept puncte de plecare pentru elaborarea acestui document. LP nr. 299/2017 identifică mai multe amenințări la adresa securității informaționale, printre care enumerăm amenințările hibride de securitate, elaborarea și aplicarea, de către alte state și entități, a concepției de război informațional, obținerea accesului neautorizat la resursele informaționale sau obținerea controlului asupra funcționării resurselor s.a. Această lege a constituit fundamentul elaborării *Strategiei securității informaționale a Republicii Moldova* pentru anii 2019–2024 și a *Planului de acțiuni pentru implementarea acesteia* aprobat prin HG nr. 257 din 22.11.2018.

*Programul național de securitate cibernetică a Republicii Moldova pentru anii 2016-2020* a fost elaborat pentru a implementa prevederile AA și Convenției Consiliului Europei privind criminalitatea informatică, Strategiei securității cibernetice a UE și recomandărilor Uniunii Internaționale a Telecomunicațiilor referitoare la securitatea cibernetică a rețelelor de comunicații informatice. Acest program stabilește 7 obiective specifice:

- 1) procesarea, stocarea și accesarea în siguranță a datelor, inclusiv a datelor de interes public;
- 2) securitatea și integritatea rețelelor și serviciilor de comunicații electronice;
- 3) dezvoltarea capacităților de prevenire și reacție urgentă la nivel național (rețeaua CERT națională);
- 4) prevenirea și combaterea criminalității informatice;
- 5) consolidarea capacităților de apărare cibernetică;
- 6) educația, formarea și informarea continuă în domeniul securității cibernetice;
- 7) cooperarea și interacțiunea internațională în sferele ce țin de securitatea cibernetică.

Programul național de securitate cibernetică este un document fundamental pentru crearea condițiilor necesare asigurării securității informaționale. Este una din principalele măsuri prevăzute în PNAIAA II.

## 2.2. REZULTATELE IMPLEMENTĂRII: REALIZĂRI ȘI DEFICIENȚE

### A) Protecția antiteroristă a infrastructurii critice

Cooperarea în domeniul protecției infrastructurii critice constituie un subiect pe agenda cooperării între Republica Moldova și UE inclus în PNAIAA. Având atribuții și competențe în domeniul elaborării și implementării actelor normative, a documentelor de politici în vedere prevenirii și combaterii terorismului, verificării stării și aprecierii nivelului de protecție antiteroristă la obiectivele infrastructurii critice, SIS întreprinde măsurile necesare în vederea consolidării mecanismelor naționale pe segmentul prevenirii terorismului. Astfel, Centrul Antiterorist al SIS desfășoară acțiuni pe segmentul juridic, didactic, de instruire, organizatoric și practic pentru identificarea și eliminarea eventualelor riscuri și amenințări în infrastructura critică.

În 2018, la inițiativa Centrului Antiterorist, au fost adoptate mai multe acte normative pentru a pune în aplicare prevederile LP nr. 120/2017. În primul rând, ne referim la HG nr. 701/2018 pentru aprobarea Regulamentului privind protecția antiteroristă a infrastructurii critice. În anexă este stabilită lista sectoarelor, subsectoarelor infrastructurii critice și autorităților publice responsabile (11) – energetic; tehnologia informației și comunicații; alimentare cu apă; alimentația; sănătate; financiar; securitate națională; administrație; transporturi; industria chimică, biologică, nucleară; locurile de aglomerare în masă a populației. Acest document stabilește etapele și criteriile privind identificarea obiectivelor de infrastructură critică. De asemenea, actul prevede elaborarea pașaportului antiterorist pentru fiecare obiectiv al infrastructurii critice, inclus în Nomenclatorul național respectiv. Nomenclatorul este flexibil și conține lista exhaustivă a obiectivelor infrastructurii critice naționale, aflate în gestiunea autorităților sau instituțiilor publice și persoanelor juridice, indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare – operatori.

Fiecare operator, în conformitate cu prevederile legale, a realizat un studiu, în baza căruia a stabilit dacă obiectivele din gestiune pot fi atribuite la infrastructura critică, înaintând propuneri de a include astfel de obiective în *Nomenclatorul național al infrastructurii critice (Nomenclator)*. Listele propuse de operatori au fost analizate de Centrul Antiterorist în baza unor proceduri de evaluare a riscurilor (Metodologia de stabilire a nivelului de vulnerabilitate al obiectivelor infrastructurii critice, aprobată printr-un Ordin clasificat al Directorului SIS)<sup>70</sup> cu luarea deciziei privind oportunitatea includerii lor în Nomenclator. Ulterior, fiecare operator este informat despre categoriile de vulnerabilitate atribuite obiectivelor din gestiune, stabilite în urma evaluării. În temeiul art. 19 alin (2) din Legea nr. 120/2017, în baza propunerilor formulate de autoritățile publice, prin Ordinul Directorului SIS a aprobat „Nomenclatorul național al infrastructurii critice” (document ce conține informație atribuite la secret de stat).<sup>71</sup>

Prin Ordinul Directorului SIS (document ce conține informație atribuite la secret de stat) a fost adoptată Metodologia pentru stabilirea nivelului de vulnerabilitate al obiectivului.<sup>72</sup> Operatorii sunt informați despre categoria care a fost atribuită obiectivului în urma procesului de evaluare a nivelului de vulnerabilitate.

Fiecare operator este obligat să completeze pentru fiecare obiectiv din gestiune Pașaportul antiterorist, modelul căruia a fost aprobat prin Ordinul Directorului SIS nr. 50 din 24.10.2018. Acest document conține informații generale despre obiectiv: adresa, domeniul de activitate, numărul de angajați, fluxul de oameni, agenția de pază, sistemele și măsurile de securitate aplicate și alte date relevante. Toate aceste informații permit Centrului Antiterorist să întreprindă din oficiu acțiuni necesare în cazurile de alertă teroristă la obiective.

Prin Ordinul Directorului SIS nr. 20 din 15.05.2019 a fost aprobat modelul-tip al Planului de pază care reflectă acțiunile operatorului/personalului de pază în situații de risc. Planul de pază cuprinde informații care se referă la dispozitivul de pază, amenajările, instalațiile și mijloacele tehnice de pază și de alarmare. Planurile de pază ale obiectivelor sunt în proces de completare de către operatori și urmează a fi coordonate și aprobate cu/de Centrul Antiterorist al SIS.

Anexa nr. 1 la Planul de pază descrie măsurile de pază și protecție care trebuie întreprinse de operator în funcție de nivelurile de alertă. Anexa nr.2 la Planul de pază descrie modul de acțiune a personalului de pază în situații de criză. Operatorii sunt obligați să informeze centrul Antiterorist despre orice modificare efectuată Planul de pază.

70 Interviu al autorului cu reprezentantul SIS

71 Răspunsul nr. 13/1776 din 2.10.2019 al SIS la solicitarea informației din 19.09.2019 a IDIS „Viitorul”

72 Interviu al autorului cu reprezentantul SIS

Prin HG nr. 995 din 17.10.2018 cu privire la aprobarea Sistemului național de alertă teroristă (SNAT) este stabilit un mecanism de înștiințare și informare a populației despre eventuale pericole teroriste. Potrivit acestui act normativ, SNAT este format din 4 niveluri (exprimate prin coduri din 4 culori) care reflectă gradul de risc în funcție de intensitatea manifestării pericolului terorist.<sup>73</sup>

- 1) nivel scăzut (exprimat în culoare albastră);
- 2) nivel moderat (exprimat în culoare galbenă);
- 3) nivel ridicat (exprimat în culoare portocalie);
- 4) nivel critic (exprimat în culoare roșie).

Prin ordinul Directorului SIS nr. 10 din 28.02.2019 a fost stabilit nivelul scăzut (cod albastru) de alertă teroristă, pe un termen nedeterminat, pe întreg teritoriul Republicii Moldova. Nivelul scăzut semnifică lipsa unor riscuri iminente de pericol terorist. Gradul de alertă este stabilit, inclusiv în raport cu situația de securitate la nivel regional – bazinul Mării Negre.<sup>74</sup> Ridicarea/modificarea nivelului de alertă se efectuează în cazul schimbării situației de securitate și presupune un șir de măsuri care trebuie de realizat atât la nivel de instituții responsabile cât și de către fiecare cetățean.<sup>75</sup> În acest context, Centrul Antiterorist a elaborat un Ghid privind acțiunile cetățenilor în cazul instituirii nivelurilor de alertă teroristă (conform Sistemului național de alertă teroristă)<sup>76</sup> pentru promovarea, menținerea și dezvoltarea culturii de securitate în rândul populației.

HG nr. 996 din 17.10.2018 cu privire la aprobarea Regulamentului privind organizarea și desfășurarea testelor antiteroriste are drept scop de a evalua eficacitatea sistemului de asigurare a protecției antiteroriste la obiectivele infrastructurii critice incluse în Nomenclator. Testele se organizează planificat de către Centrul Antiterorist, dar și la solicitarea operatorilor. După forma de organizare, testele pot fi deschise și disimulate.

Testul deschis presupune evaluarea teoretică inopinată a mecanismelor și procedurilor, ce urmează a fi aplicate de către conducerea/personalul de pază al obiectivului în situații concrete, în baza unor spețe elaborate de Centrul Antiterorist.<sup>77</sup> Administrația și paza obiectivului trebuie să răspundă la un șir de întrebări și să explice ce acțiuni se întreprind la obiectiv în funcție de nivelul de alertă. Fiecare componentă a pazei trebuie să cunoască procedeele și măsurile în funcție de situație.

Testul disimulat presupune o intervenție ilicită, realizată de Serviciu în mod confidențial, folosind test-obiecte și test-subiecte pentru a determina eficacitatea măsurilor de securitate antiteroristă aplicate în momentul și în locul efectuării testului.<sup>78</sup> Acest fapt înseamnă că testele sunt desfășurate în regim de confidențialitate, iar operatorul obiectivului nu cunoaște despre măsurile de realizare a acestuia. Testele sunt planificate în funcție de segmentele infrastructurii critice supuse riscului terorist. Planificarea se realizează din timp și presupune un plan detaliat.

Scopul testului este de a evalua în mod practic nivelul de eficiență a mecanismelor/personalului de pază în situații de criză, precum și cunoștințele și capacitatea lor de reacție. Reprezentanții SIS simulează acțiuni cu

73 HG nr. 995 din 17.10.2018 cu privire la aprobarea Sistemului național de alertă teroristă (SNAT), <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=377718&lang=1>

74 Interviu al autorului cu reprezentantul SIS

75 Răspunsul nr. 13/1776 din 2.10.2019 al SIS la solicitarea informației din 19.09.2019 a IDIS „Viitorul”

76 Ghid privind acțiunile cetățenilor în cazul instituirii nivelurilor de alertă teroristă (conform Sistemului național de alertă teroristă)./  
[https://antiteror.sis.md/sites/default/files/document/attachments/ghidul\\_snat.pdf](https://antiteror.sis.md/sites/default/files/document/attachments/ghidul_snat.pdf)

77 Interviu al autorului cu reprezentantul SIS

78 Idem

caracter terorist (acumularea de informații despre obiective strategice, plasarea de mulaje de bombe artisanale, manifestarea de comportament suspect) pentru a testa vigilența și eficiența personalului de pază, capacitatea de identificare a persoanelor și situațiilor suspecte.<sup>79</sup>

În cazul în care în rezultatul testelor disimulate colaboratorii SIS nu sunt identificați sau nu există suspiciuni sau reacție față de obiecte/persoane/situații de alertă din partea pazei obiectivului, Centrul vine cu un șir de recomandări și prescripții în adresa operatorului.

Conform cadrului legal, operatorul este obligat în 10 zile să prezinte SIS un raport în privința elementelor testate și listei de măsuri ce vor fi sau au fost deja întreprinse pentru a înlătura lacunele identificate în cadrul testului și a remedia situația. În perioada 2018-19 au fost efectuate circa 10 teste disimulate.<sup>80</sup>

Pe lângă teste, SIS realizează și exerciții antiteroriste într-o evaluare a nivelului de pregătire, dotare și eficiență a autorităților naționale, precum și capacităților acestora de reacție și interacțiune în situații de criză teroristă.<sup>81</sup> În cadrul acestor măsuri sunt antrenate toate instituțiile cu atribuții în domeniu, fiecare având sarcini și problematice specifice de rezolvat. În ultimii 3 ani sub auspiciul Centrului Antiterorist au fost realizate 2 exerciții antiteroriste de anvergură (Bucovina – 2018, Strong Border – 2017), inclusiv cu participarea partenerilor din țările învecinate.<sup>82</sup>

Au fost realizate simulări de situație de criză la nivel național, unde toate instituțiile, în funcție de responsabilitate, trebuie să acorde, în mod obligatoriu, ajutorul necesar pentru alerte de terorism. Planificările stabilesc sarcini concrete pentru fiecare instituție.<sup>83</sup> În ultimii 3 ani au fost făcute 2 astfel de exerciții de anvergură – Cahul și Basarabeasca – care testează cum se pun în funcțiune toate mecanismele, cine și cum reacționează.

Centrul Antiterorist este în procesul de elaborare a proiectelor de Program și Plan național în domeniul asigurării protecției antiteroriste a infrastructurii critice. Aceste proiecte vor include prevederi și vor reglementa acțiuni și măsuri organizatorice, financiare, instructiv-practice, ce urmează a fi realizate de către operatori în anii următori în vederea eficientizării nivelului de protecție fizică a infrastructurii critice din gestiune.<sup>84</sup>

În acest context, putem menționa că pe parcursul ultimilor ani Centrul a elaborat ghiduri și îndrumare („Îndrumarul antiterorist pentru centrele comerciale”, „Îndrumar antiterorist pentru instituțiile de învățământ”, „Ghid de organizare și asigurare a măsurilor de protecție antiteroristă la obiectivele de mare aglomerare”, „Ghid antiterorist destinat misiunilor diplomatice și oficiilor consulare ale Republicii Moldova”) care sunt utilizate în cadrul ședințelor de informare/instruire cu operatorii obiectivelor infrastructurii critice, precum și angajații acestora. Totodată, în proces de elaborare sunt mai multe proiecte de diverse metodologii și ghiduri, destinate sectorului de transporturi, energetic etc.<sup>85</sup>

Pe segmentul de instruire, împreună cu Institutul Național de Securitate și Informații „Bogdan, Întemeietorul Moldovei”, Centrul Antiterorist a desfășurat, conform planurilor anuale de acțiuni, cursuri specializate pentru persoanele responsabile de asigurarea protecției antiteroriste la obiectivele din sectoarele: locurile de aglomerare în masă a populației, energetic, securitate națională și agențiile de pază particulară.<sup>86</sup>

79 Idem

80 Idem

81 Interviu al autorului cu reprezentantul SIS

82 Idem

83 Idem

84 Idem

85 Idem

86 Idem

Centrul Antiterorist menține contacte și efectuează schimb continuu de informații cu toți operatorii (sector public și privat), asigură consultări, efectuează vizite de documentare și verificare la obiective, desfășoară teste antiteroriste în vederea evaluării eficienței măsurilor de protecție și pază a infrastructurii critice.

## B) Securitatea informațională

Colaborarea în domeniul criminalității informatice prevede realizarea mai multor acțiuni pentru prevenirea și combaterea crimelor informatice și pentru consolidarea securității cibernetice a Republicii Moldova. Cadrul legal stabilește competențe în domeniul securității informaționale pentru mai multe autorități și instituții în baza funcțiilor pe care le exercită. Problema este că activitatea mai multor instituții cu competențe asemănătoare constituie un factor care îngreunează procesul de planificare, identificare a vulnerabilităților și a riscurilor și a intervențiilor necesare pentru a face față impactului negativ al criminalității cibernetice.<sup>87</sup>

PNAIAA II cuprinde un șir de măsuri pe care trebuie să le îndeplinească mai multe instituții pentru realizarea obiectivelor stabilite. Fiind un sector complex și dinamic, implicarea mai multor instituții este imperioasă pentru a face față provocărilor crescânde în domeniul securității cibernetice și criminalității informatice. Acest fapt presupune realizarea mai multor obiective: prevenirea sau detectarea incidentelor cibernetice, inclusiv a campaniilor de dezinformare, elaborarea și adoptarea cadrului legal, activități de formare profesională pentru investigarea criminalistică a infracțiunilor informatice. Menționăm că procesul de consolidare a cadrului legal și instituțional, inclusiv de îmbunătățire a nivelului tehnic pentru crearea unui spațiu cibernetic sigur, a început anterior semnării Acordului de Asociere.

Dezvoltarea instituțională, consolidarea capacităților funcționarilor, dezvoltarea cadrului legal și cooperarea internațională constituie elemente importante pentru realizarea obiectivelor stabilite în PNAIAA II.

► Implementarea Programului național de securitate cibernetică pentru anii 2016-2020 este unul din principalele obiective stabilite de PNAIAA. Menționăm că majoritatea acțiunilor cuprinse în acest program sunt prevăzute și ca măsuri separate în PNAIAA. MEI este instituția responsabilă de monitorizarea și coordonarea procesului de raportare a realizărilor implementate. Începând cu 2016, MEI elaborează rapoarte semestriale despre executarea Programului național de securitate cibernetică. Evidențiem realizarea mai multor acțiuni importante prevăzute de Programul național de securitate cibernetică. Menționăm HG nr. 201 din 28.03.2017 privind aprobarea Cerințelor minime obligatorii de securitate cibernetică. Acest act normativ prevede desemnarea unei persoane responsabile de punerea în aplicare a sistemului de management al securității cibernetice în instituție. De asemenea, stabilește elementele politicii de securitate, procedurile interne de securitate, ghidul de utilizare a poștei electronice, procedura de recuperare/restaurare a datelor, aplicațiilor și sistemelor ș.a. Au fost adoptate 214 de standarde internaționale și europene privind procesarea, stocarea, accesarea sigură a datelor, securitatea sistemelor informaționale, a sistemelor de comunicații electronice.<sup>88</sup> A fost modificată și completată legislația penală și contravențională pentru prevenirea și combaterea crimelor informatice prin Legea nr. 294 din 22.12.2016 privind modificarea și completarea art.118 din Codul de procedură penală RM nr.122-XV din 14.03.2003.

87 HG nr. 257 din 22.11.2018 privind aprobarea Strategiei securității informaționale a Republicii Moldova pentru anii 2019-2024 și a Planului de acțiuni pentru implementarea acesteia. Anexa nr.1, <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=378899&lang=1>

88 Ministerul Economiei și Infrastructurii. Raport despre executarea în semestrul II 2018 a Programului național de securitate cibernetică a Republicii Moldova pentru anii 2016-2020. [http://mei.gov.md/sites/default/files/raportul\\_despre\\_executarea\\_in\\_sem.ii\\_2018\\_a\\_programului\\_national\\_de\\_securitate\\_cibernetica\\_a\\_republicii\\_moldova.pdf](http://mei.gov.md/sites/default/files/raportul_despre_executarea_in_sem.ii_2018_a_programului_national_de_securitate_cibernetica_a_republicii_moldova.pdf)

- ▶ Adoptarea Strategiei naționale de securitate cibernetică post-2020 este o altă acțiune importantă prevăzută de PNAIAA. *Strategia securității informaționale a Republicii Moldova pentru anii 2019–2024 și a Planul de acțiuni pentru implementarea acesteia* a fost aprobată prin HG nr. 257 din 22.11.2018 (*Strategia și Planul de Acțiuni*). Scopul este de a asigura securitatea informațională la nivel național, în baza rezilienței cibernetice, pluralismului multimedia și convergenței instituționale în materie de securitate. Este, deocamdată, prematur să evaluăm procesul de realizare a obiectivelor acestui document, deoarece este un document adoptat recent.
- ▶ Cooperarea în domeniul protecției infrastructurilor pentru realizarea bunelor practici ce țin transpunerea prevederilor Directivei (UE) 2016/1148 este una din principalele restanțe. O notă Informativă privind bunele practici UE în domeniul securității rețelilor și sistemelor informaționale (prin prisma transpunerii Directivei UE 2016/1148 privind securitatea rețelilor și a sistemelor informatice în Uniune) a fost elaborată și prezentată conducerii MEI prin scrisoarea nr.08/1-212 din 26.11.2018.<sup>89</sup> Anul trecut a fost creat un grup de lucru în baza unei decizii interne a MEI pentru coordonarea activităților ce țin realizarea bunelor practici în domeniul securității rețelilor și sistemelor informaționale, dar, din cauza schimbărilor politice, activitatea acestuia a rămas la nivel de intenție.<sup>90</sup> Acest grup de lucru este constituit din reprezentanți ai mai multor instituții de stat care au tangență directă cu sectorul infrastructurii critice. Recent, s-a pus din nou problema transpunerii prevederilor Directivei (UE) 2016/1148, fiind o prioritate pentru MEI.
- ▶ Crearea unei echipe naționale de intervenție în caz de incidente de securitate informatică (CERT) este o altă acțiune importantă prevăzută de PNAIAA II pentru a preveni și a reacționa la incidentele din domeniul securității cibernetice. CERT-național (CERT-NAT) trebuie să fie responsabil de gestionarea Punctului național de contact pentru raportarea incidentelor de securitate cibernetică, diseminarea alertelor de securitate cibernetică primite de la partenerii internaționali, alertarea operatorilor de rețele și sisteme informatice. Instituirea CERT-NAT este una din principalele obiective ale Directivei (UE) 2016/1148.

CERT-NAT nu a fost deocamdată creat, deși urma a instituită în anul 2016. Principala cauză a tergiversării este determinată de faptul că finanțarea unui CERT-NAT este costisitoare și, respectiv, nu există posibilități de alocare a mijloacelor financiare din bugetul de stat pentru crearea acestei structuri.<sup>91</sup> Una din soluțiile discutate este de crea CERT-NAT în baza CERT-GOV din cadrul Serviciului Tehnologia Informației și Securitate Cibernetică” (STISC), având în vedere problemele financiare și umane.<sup>92</sup> CERT-NAT presupune implicarea tuturor factorilor de decizie, inclusiv a prestatorilor de servicii internet care sunt foarte sensibili la subiectul de a raporta și a informa despre incidente sau alte tipuri de informație sensibilă. CERT-GOV realizează o parte din prerogativele unui CERT-NAT, asigurând funcția Punctului național de Contact pentru incidente de securitate cibernetică și diseminând alerte de securitate primite de la partenerii internaționali către toți operatorii de rețele și sisteme informatice.<sup>93</sup> Totuși, este acoperit doar sectorul public de nivel central, respectiv, în cadrul celorlalte instituții ale statului, care nu sunt în subordinea Guvernului, cum ar fi autoritățile și instituțiile din cadrul Administrației Publice Locale, nu se pot derula activități de asigurare a securității cibernetice pentru mediul privat.

89 Ministerul Economiei și Infrastructurii. Raport anual de activitate al Ministerului Economiei și Infrastructurii pentru anul 2018, [https://mei.gov.md/sites/default/files/raportul\\_anual\\_de\\_activitate\\_al\\_ministerului\\_economiei\\_si\\_infrastructurii\\_pe\\_anul\\_2018\\_0.pdf](https://mei.gov.md/sites/default/files/raportul_anual_de_activitate_al_ministerului_economiei_si_infrastructurii_pe_anul_2018_0.pdf)

90 Interviu al autorului cu reprezentantul STISC

91 Ministerul Economiei și Infrastructurii. Raport despre executarea în semestrul II 2018 a Programului național de securitate cibernetică a Republicii Moldova pentru anii 2016-2020, [http://mei.gov.md/sites/default/files/raportul\\_despre\\_executarea\\_in\\_sem.ii\\_2018\\_a\\_programului\\_national\\_de\\_securitate\\_cibernetica\\_a\\_republicii\\_moldova.pdf](http://mei.gov.md/sites/default/files/raportul_despre_executarea_in_sem.ii_2018_a_programului_national_de_securitate_cibernetica_a_republicii_moldova.pdf)

92 Interviu al autorului cu reprezentantul STISC

93 Ministerul Economiei și Infrastructurii. Raport despre executarea în semestrul II 2018 a Programului național de securitate cibernetică a Republicii Moldova pentru anii 2016-2020, [http://mei.gov.md/sites/default/files/raportul\\_despre\\_executarea\\_in\\_sem.ii\\_2018\\_a\\_programului\\_national\\_de\\_securitate\\_cibernetica\\_a\\_republicii\\_moldova.pdf](http://mei.gov.md/sites/default/files/raportul_despre_executarea_in_sem.ii_2018_a_programului_national_de_securitate_cibernetica_a_republicii_moldova.pdf)



Este interesant de menționat că Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei securității informaționale a Republicii Moldova pentru anii 2019–2024 (PAI SSI 2019-2024) prevede crearea și consolidarea centrelor departamentale de reacție la incidente de securitate cibernetică și informațională. Cu alte cuvinte, fiecare minister ar trebui, practic, să dispună de CERT.

- ▶ STISC a fost creată în conformitate cu HG nr. 414 din 08.05.2018. Această instituție are competențe de administrare a infrastructurii de tehnologie a informației, administrare și menținere a sistemelor informaționale de stat, securitate cibernetică, gestionare a infrastructurii unice a cheii publice (PKI) a Guvernului și implementarea tehnologiilor informaționale în sectorul public.

STISC are rolul principal pentru instruirea și informarea funcționarilor publici și a cetățenilor cu privire la provocările și riscurile cibernetice pentru a obține deprinderi minim necesare pentru siguranța în mediul online a autorităților publice și private. Astfel, această instituție desfășoară mai multe activități importante pentru asigurarea securității cibernetice:

- ✓ Centrul de Răspuns la Incidente Cibernetice din cadrul STISC (CERT-GOV-MD) dezvoltă capacitățile de răspuns la incidentele de securitate cibernetică, utilizând cele mai bune metodologii și practici de prevenire și combatere a incidentelor cibernetice. Mesajele rău intenționate reprezintă un risc sporit pentru securitatea informațională a instituțiilor de stat, deoarece pot să deterioreze sistemul de calcul sau să obțină în mod fraudulos informații confidențiale. Experții din cadrul STISC au detectat și blocat 2 293 421 mesaje de tip SPAM și SPAM-PHISING și 11 286 e-mailuri cu fișier sau link virusat îndreptate spre cutiile poștale ale funcționarilor publici doar în primele trei luni din 2019.<sup>94</sup> În perioada campaniei electorale din 2019, STISC a identificat și blocat mai multe tentative de atacuri cibernetice asupra infrastructurii Comisiei Electorale Centrale.<sup>95</sup>
- ✓ Colaboratorii STISC organizează instruirii de formare pentru funcționarii publici ai autorităților centrale.<sup>96</sup> CERT-GOV desfășoară astfel de acțiuni, inclusiv în parteneriat cu Universitatea Tehnică a Moldovei, pentru a familiariza reprezentanții administrației publice centrale cu provocările și riscurile parvenite din mediul cibernetic. Programele de instruire acordă o atenție specială realizării obiectivelor HG nr. 201 din 28.03.2017 privind aprobarea Cerințelor minime obligatorii de securitate cibernetică, subliniind importanța creării unui sistem eficient de gestionare a securității cibernetice și formulării unei politici de securitate adaptată particularităților instituționale.<sup>97</sup> Aceste de instruirii acordă atenție specială cunoașterii regulilor de bază pentru utilizarea corectă a conturilor de e-mail, navigării sigure pe internet pentru a evita furtul de identitate, instalării unui sistem licențiat actualizat dar și securizării echipamentelor portabile de tip tabletă și telefoane inteligente pentru evitarea furtului de date și a posibilelor daune în adresa instituției.
- ✓ STISC elaborează Ghiduri de promovare a securității cibernetice în rândul cetățenilor pentru protejarea datelor personale și securitatea afacerii.<sup>98</sup> Acest instrument se adresează unei liste mari de organizații - agenți economici, instituții publice și agenții guvernamentale -, oferind mai multe recomandări pentru utilizarea securizată a rețelelor de socializare.

94 Peste 2 milioane de mesaje au fost detectate și blocate de către STISC în primul trimestru al anului 2019, <https://stisc.gov.md/ro/content/peste-2-milioane-de-mesaje-malicioase-au-fost-detectate-si-blocate-de-catre-stisc-primul>

95 Raport privind incidentele de securitate cibernetică înregistrate în perioada alegerilor parlamentare 2019./ [https://stisc.gov.md/sites/default/files/raport\\_19.03.19\\_pg\\_secured\\_0.pdf](https://stisc.gov.md/sites/default/files/raport_19.03.19_pg_secured_0.pdf)

96 STISC a desfășurat o instruire în domeniul securității cibernetice cu angajați ai MEI, <https://stisc.gov.md/ro/content/serviciul-tehnologia-informatiei-si-securitate-cibernetica-desfasurat-o-instruire-domeniul>

97 Prima rundă de instruire a funcționarilor publici cerințele minime obligatorii de securitate cibernetică, <https://stisc.gov.md/ro/content/prima-runda-de-instruiri-functionarilor-publici-privind-cerintele-minime-obligatorii-de>

98 Ghidul securității cibernetice, <https://stisc.gov.md/ro/content/ghidul-securitatii-cibernetice>



- ✓ De asemenea, STISC avertizează și informează periodic utilizatorii calculatoarelor despre programele malițioase care, odată activate, permit răufăcătorilor să spioneze, să compromită date sensibile și să obțină acces neautorizat la sistemul victimei.<sup>99</sup> Aceste acțiuni ale STISC descriu metodele utilizate de programele malware de a perturba activitatea dispozitivelor sau a rețelelor și sugerează recomandări de securitate împotriva rău-intenționate.
- ✓ Ținând cont de faptul că tehnologia se dezvoltă foarte rapid, este foarte importantă participarea reprezentanților STISC în cadrul proiectelor și programelor de instruire internațională sau cooperarea cu autorități similare din alte state europene. Aceste inițiative sunt importante pentru dezvoltarea capacităților angajaților instituției pentru sporirea securității. Educarea factorului uman constituie elementul principal al acestor programe de instruire.<sup>100</sup>

Menționăm Programul „EU4Digital în Republica Moldova: Armonizarea piețelor digitale în Parteneriatul Estic” prin intermediul căruia UE sprijină țările Parteneriatului Estic să dezvolte de bandă largă de mare viteză pentru stimularea economiilor și extinderea serviciilor electronice, să armonizeze cadrul legal în domeniul digital și să construiască securitatea cibernetică.<sup>101</sup> De asemenea, menționăm Campania anuală a Uniunii Europene - Luna europeană a securității cibernetice (European Cybersecurity Month - ECSM) – care își propune să sensibilizeze cetățenii și organizațiile cu privire la securitatea cibernetică. În perioada desfășurării evenimentelor legate de această inițiativă europeană, este furnizată informație actualizată din domeniul securității cibernetice în scopul educației și al schimbului de bune practici. Această campanie este coordonată de Agenția Uniunii Europene pentru Securitate Cibernetică (ENISA) și de Comisia Europeană și se desfășoară și în Republica Moldova. În acest context, STISC organizează anual în luna octombrie diferite acțiuni menite să consolideze capacitățile de reacție la atacuri cibernetice și seminare workshop-uri în domeniul securității cibernetice pentru personalul din sectorul public cât și cel privat. În mod special, sunt întreprinse mai multe acțiuni care vizează siguranța copiilor în mediul online pentru crearea unui mediu digital sigur.<sup>102</sup>

STISC este membru al comunității internaționale TF – CSIRT Trusted Introducer - o comunitate la nivel european și FIRST (Forumul de reacție la incidente și echipele de securitate) care este lider global de răspuns la incidente de securitate cibernetică la nivel internațional.<sup>103</sup> Colaborarea cu Uniunea Internațională a Telecomunicațiilor (UIT), Departamentul de Stat al Statelor Unite ale Americii și Pacific Northwest National Laboratory (PNNL), Institutul de Inginerie Software (SEI), Universitatea Carnegie Mellon, OSCE (Capacity Building Measures), FIRST, George C. Marshall Center, NATO oferă posibilitatea de a prelua cele mai bune practici, de a organiza în comun conferințe, workshop-uri, exerciții, vizite de lucru.<sup>104</sup>

STISC împreună cu Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene și Universitatea Tehnică din Moldova organizează anual *Forumul Regional de Securitate Cibernetică* în cadrul inițiativei „Moldova Cyber Week”. Evenimentul din anul 2019 a tratat mai multe subiecte importante care se referă la securitatea energetică: tendințe emergente în securitate cibernetică, bunele practici privind aplicarea și implementarea politicilor

99 Alertă: Nodersok Trojan, virusul zombifică calculatoarele. STISC vine cu recomandări utile pentru toți utilizatorii, <https://stisc.gov.md/ro/content/alerta-nodersok-troian-virusul-care-zombifica-calculatoarele-stisc-vine-cu-recomandari-utile>

100 Instruire și dezvoltare profesională în domeniul securității cibernetice pentru inginerii tehnici din cadrul STISC, <https://stisc.gov.md/ro/content/instruire-si-dezvoltare-profesionala-domeniul-securitatii-cibernetice-pentru-inginerii>

101 Serviciul Tehnologie Informației și Securitate Cibernetică a participat la lansarea Programului „EU4Digital”, <https://stisc.gov.md/ro/content/serviciul-tehnologia-informatiei-si-securitate-cibernetica-participat-la-lansarea>

102 Serviciul Tehnologie Informației și Securitate Cibernetică se alătură campaniei „Luna europeană a securității cibernetice”, <https://stisc.gov.md/ro/content/serviciul-tehnologia-informatiei-si-securitate-cibernetica-se-alatura-campaniei-luna>

103 Interviu al autorului cu reprezentantul STISC

104 Idem

în domeniul securității cibernetice în statele UE și ale Parteneriatului Estic. De asemenea, au fost simulate scenarii de atacuri cibernetice pentru îmbunătățirea capacităților de răspuns la incidente cibernetice.<sup>105</sup>

- ▶ Formarea profesională a judecătorilor și procurorilor în domeniul investigării, urmăririi penale și judecării infracțiunilor informatice este o acțiune care intră în domeniul de competență a Institutului Național de Justiție (INJ). Potrivit Raportului de activitate a INJ, în 2018 au fost desfășurate 6 activități de formare continuă în domeniul Criminalității informatice, unde au fost instruite, inclusiv cu susținerea OSCE, 181 de persoane (80 de judecători, 92 de procurori, 9 formatori INJ).<sup>106</sup>
- ▶ În cadrul Procuraturii Generale, în calitate de subdiviziune specializată, funcționează Secția tehnologii informaționale și combaterea crimelor cibernetice. Această instituție a efectuat în Raportul de activitate pentru 2018 o sinteză a infracțiunilor cibernetice. Astfel, în 2018 a fost pornită urmărirea penală în 116 cauze penale, fiind înregistrată o majorare nesemnificativă de 3 cauze penale față de anii 2016 și 2017.<sup>107</sup> Din punct de vedere legal, există problema acumulării probelor pentru a demonstra daunele materiale. Un incident de securitate este criptarea informației și, drept, impact se pierde informația. În acest caz, nu avem un impact fizic care poate fi demonstrat. Probele din cibernetică sunt complicat de demonstrat. Mai mult, crima cibernetică este doar o componentă. Mai este și securitate cibernetică și securitate informațională, amenințările hibride, tehnicile de spionaj care, odată instalate, sunt greu foarte de identificat și puțini își dau seama de pericolele pe care le prezintă.<sup>108</sup>
- ▶ Autoritățile și instituțiile de stat trebuie să întreprindă un șir de măsuri pentru a contracara amenințările hibride. În ianuarie 2019 a avut loc o ședință a Grupului de lucru convocată de Serviciul de Informații și Securitate al Republicii Moldova cu scopul instituirii Grupului de lucru pentru elaborarea mecanismului interinstituțional referitor la contracararea amenințărilor hibride.<sup>109</sup> Conform Strategiei securității informaționale pentru anii 2019-2024, dezvoltarea capacităților de reacție în cazul unor amenințări hibride de securitate este unul din obiectivele sale. În proces de elaborare este Concepția privind amenințările hibride care trebuie să prevadă măsurile de prevenire și contracarare a spionajului, atacurilor cibernetice și propagandei în rețele de comunicații electronice.

Protejarea infrastructurii critice constituie un domeniu relativ recent de reglementare și gestionare în Republica Moldova. Elaborarea și dezvoltarea politicilor în acest domeniu este determinată de metodele noi utilizate de teroriști – în cazul infrastructurii critice fizice – și de importanța crescândă a sectorului IT pentru menținerea funcțiilor vitale ale societății, a sănătății și a bunăstării economice sau sociale a oamenilor. Dacă în cazul protecției infrastructurii critice fizice constatăm implementarea majorității măsurilor prevăzute, atunci în domeniul securității informatice evidențiem anumite întârzieri. Explicăm acest fapt prin lipsa resurselor financiare necesare pentru a implementa toate obiectivele stabilite. De fapt, securitatea cibernetică este costisitoare, iar insuficiența materială este o problemă globală.<sup>110</sup> O altă problemă este legată de lipsa personalului calificat. Salariile în instituțiile de stat nu sunt suficient de atractive și, drept urmare, constatăm

105 „Moldova Cyber Week 2019” – Forumul Regional de Securitate Cibernetică, <https://stisc.gov.md/ro/content/moldova-cyber-week-2019-forum-regional-de-securitate-cibernetica>

106 Institutul Național de Justiție. Raport de activitate – 2018, [https://www.inj.md/sites/default/files/19/Raport%20de%20activitate%202018\\_site.pdf](https://www.inj.md/sites/default/files/19/Raport%20de%20activitate%202018_site.pdf)

107 Procuratura Republicii Moldova. Raport privind activitatea procuraturii pentru anul 2018, [http://www.procuratura.md/file/2019-03-05\\_Raportul%20Public%20activitatea%20Procuraturii%20Generale%20anul%202018.pdf](http://www.procuratura.md/file/2019-03-05_Raportul%20Public%20activitatea%20Procuraturii%20Generale%20anul%202018.pdf)

108 Interviu al autorului cu reprezentantul STISC

109 Răspunsul adecvat la amenințările hibride, discutat în cadrul Grupului de lucru, <https://stisc.gov.md/ro/content/raspunsul-adevat-la-amenintarile-hibride-discutat-cadrul-grupului-de-lucru>

110 Interviu al autorului cu reprezentant al STISC

fluctuația de cadre. De asemenea, trebuie să constatăm că o siguranță cibernetică absolută este greu de realizat din cauza factorului uman care este implicat în procesul de implementare a soluțiilor tehnice de protecție a infrastructurilor cibernetice, dar și a metodelor diverse folosite în cazurile atacurilor cibernetice. În sfârșit, constatăm că crizele politice constituie de asemenea o problemă majoră pentru realizarea obiectivelor privind asigurarea securității cibernetice.

## Concluzii și recomandări

- PNAIAA II prevede explorarea posibilităților de cooperare specifică în domeniul protecției infrastructurilor critice, evidențiind *Directiva 2008/114/CE a Consiliului privind identificarea și desemnarea infrastructurilor critice europene și evaluarea necesității de îmbunătățire a protecției acestora și Directiva (UE) 2016/1148 a Parlamentului European și a Consiliului din 6 iulie 2016 privind măsuri pentru un nivel comun ridicat de securitate a rețelor și a sistemelor informatice în Uniune*.
- Autoritățile responsabile de cooperarea în domeniul protecției infrastructurii critice fizice au elaborat mai multe acte normative pentru implementarea obiectivelor ce țin de protecția antiteroristă a infrastructurii critice. A fost stabilită o listă de 11 sectoare, subsectoare a infrastructurii critice și autoritățile publice responsabile.
- Fiecare operator, în conformitate cu prevederile legale, a realizat un studiu, în baza căruia a stabilit dacă obiectivele din gestiunea lor pot fi atribuite la infrastructura critică, înaintând propuneri de a include astfel de obiective în *Nomenclatorul național al infrastructurii critice*. Fiecare obiectiv al infrastructurii critice are elaborat un pașaport antiterorist, inclus în Nomenclatorul național respectiv.
- Colaborarea în domeniul infrastructurii critice, care se referă la combaterea criminalității informatice, este mai anevoioasă. Pe de o parte, au fost adoptate mai multe documente importante (Strategia securității informaționale, Cerințele minime obligatorii de securitate cibernetică) și create instituții care au scopul să gestioneze problema securității cibernetice (CERT-GOV), pe de altă parte există restanțe în procesul de implementare a mai multor acțiuni necesare pentru combaterea criminalității cibernetice.
- Una din principalele restanțe este CERT-NAT care nu a fost instituit din lipsa resurselor financiare, deoarece dezvoltarea CERT-NAT este costisitoare și, respectiv, nu există posibilități de alocare a mijloacelor financiare din bugetul de stat pentru crearea acestei structuri. CERT-NAT este important pentru a gestiona Punctul național de contact pentru raportarea incidentelor de securitate cibernetică, diseminarea alertelor de securitate cibernetică primite de la partenerii internaționali, alertarea operatorilor de rețele și sisteme informatice.
- Formarea profesională a judecătorilor și procurorilor în domeniul investigării, urmăririi penale și judecării infracțiunilor informatice este o măsură importantă pentru a contracara crimele informaționale. Potrivit Raportului de activitate a INJ, în 2018 au fost desfășurate 6 activități de formare continuă în domeniul Criminalității informatice, unde au fost instruite, inclusiv cu susținerea OSCE, 181 de persoane (80 de judecători, 92 de procurori, 9 formatori INJ).
- Contracararea amenințărilor hibride este una din cele mai mari provocări pentru securitatea statului. În ianuarie 2019 a avut loc o ședință a Grupului de lucru convocată de Serviciul de Informații și Securitate al Republicii Moldova cu scopul instituirii Grupului de lucru pentru elaborarea mecanismului interinstituțional referitor la contracararea amenințărilor. Problema ține de modul interpretării amenințărilor hibride și de realizarea acțiunilor de contracarare, ținând cont de realitățile politice din Republica Moldova și de sursa amenințărilor hibride în raport cu Republica Moldova.

- Cooperarea în domeniul protecției infrastructurilor pentru realizarea bunelor practici ce țin de transpunerea prevederilor Directivei (UE) 2016/1148 este una din principalele restanțe. Anul trecut a fost creat un grup de lucru în baza unei decizii interne a MEI pentru coordonarea activităților ce țin realizarea bunelor practici în domeniul securității rețelelor și sistemelor informaționale, dar, din cauza schimbărilor politice, activitatea acestuia a rămas la nivel de intenție. Transpunerea obiectivelor acestei Directive este una din cele mai importante restanțe din domeniul infrastructurii critice.
- La nivel național nu fost efectuat un audit complex în autoritățile administrației publice centrale și locale pentru identificarea vulnerabilităților legate de securitatea cibernetică și situația privind criminalitatea informatică (riscurile și amenințările cibernetice, atacurile și incidentele cibernetice, alte evenimente survenite în spațiul cibernetic), precum și numărul victimelor și valoarea prejudiciilor economice ale acesteia.

---

## 3. Calitatea mediului concurențial

---

### 3.1. EVALUAREA LEGISLAȚIEI ADOPTATE ÎN CONFORMITATE CU AA ÎN DOMENIUL CONCURENȚEI

Domeniul concurenței este guvernat în Republica Moldova de LP concurenței nr. 183 din 11.07.2012 și LP nr. 139 din 15.06.2012 cu privire la ajutorul de stat. Ambele legi au fost elaborate și aprobate în contextul obligațiilor asumate de către Republica Moldova în Acordul de Parteneriat și Cooperare între Republica Moldova și Uniunea Europeană, precum și în Planul de acțiuni Republica Moldova - UE.

Conținutul acestor două legi este dezvoltat și concretizat în legislația națională secundară în materie de concurență, constituind preponderent regulamentele Consiliului de Concurență care transpun, în mare parte, prevederile regulamentelor, reglementărilor-cadru, liniilor directe, comunicărilor comunitare.

Astfel, până la aprobarea Acordului de Asociere, procesul de aplicare a *Legii concurenței* nr. 183 din 11.07.2012 a fost asigurat prin elaborarea a 6 regulamente necesare implementării legii, ce au avut drept scop armonizarea cadrului național de reglementare a domeniului concurenței la prevederile comunitare din domeniu.

Regulamentele elaborate sunt după cum urmează:

- ▶ Regulamentul privind organizarea și funcționarea Consiliului Concurenței și Formularul de plângere, adoptat prin Hotărârea Plenului Consiliului Concurenței nr.8 din 28.12.2012;
- ▶ Regulamentul privind evaluarea acordurilor verticale anticoncurențiale, aprobat prin Hotărârea Plenului Consiliului Concurenței nr. 13 din 30.08.2013;
- ▶ Regulamentul privind evaluarea acordurilor orizontale anticoncurențiale, aprobat prin Hotărârea Plenului Consiliului Concurenței nr. 14 din 30.08.2013;
- ▶ Regulamentul privind evaluarea acordurilor anticoncurențiale de transfer de tehnologie, aprobat prin Hotărârea Plenului Consiliului Concurenței nr. 15 din 30.08.2013;
- ▶ Regulamentul privind stabilirea poziției dominante pe piață și evaluarea abuzului de poziție dominantă, aprobat prin Hotărârea Plenului Consiliului Concurenței nr. 16 din 30.08.2013;
- ▶ Regulamentul privind concentrările economice, aprobat prin Hotărârea Plenului Consiliului Concurenței nr. 17 din 30.08.2013.

În scopul descrierii procedurale a modalităților de notificare și autorizare a ajutoarelor de stat, au fost elaborate 12 regulamente pentru implementarea *Legii ajutorului de stat*. Regulamentele aprobate în perioada de raportare sunt după cum urmează:

- ▶ Regulamentul privind forma notificării, procedurile de examinare și adoptare a deciziilor cu privire la ajutorul de stat, aprobat prin Hotărârea Plenului Consiliului Concurenței nr. 1 din 30.08.2013;
- ▶ Regulamentul privind ajutorul de minimis, aprobat prin Hotărârea Plenului Consiliului Concurenței nr.2 din 30.08.2013;

- ▶ Regulamentul privind Registrul ajutoarelor de stat, aprobat prin Hotărârea Plenului Consiliului Concurenței nr.3 din 30.08.2013;
- ▶ Regulamentul privind ajutorul de stat pentru dezvoltare regională. Regulamentul privind ajutorul de stat pentru dezvoltare regională a fost aprobat prin Hotărârea Plenului Consiliului Concurenței nr. 4 din 30.08.2013;
- ▶ Regulamentul privind ajutorul pentru instruirea angajaților și pentru crearea de noi locuri de muncă, aprobat prin Hotărârea Plenului Consiliului Concurenței nr.5 din 30.08.2013;
- ▶ Regulamentul privind ajutorul acordat pentru salvarea beneficiarilor aflați în dificultate, aprobat prin Hotărârea Plenului Consiliului Concurenței nr.6 din 30.08.2013;
- ▶ Regulamentul privind ajutorul pentru înființarea de întreprinderi de către femeile antreprenor, aprobat prin Hotărârea Plenului Consiliului Concurenței nr.7 din 30.08.2013;
- ▶ Regulamentul privind ajutorul de stat pentru cercetare, dezvoltare și inovare a fost aprobat prin Hotărârea Plenului Consiliului Concurenței nr. 8 din 30.08.2013;
- ▶ Regulamentul privind ajutorul destinat protecției mediului înconjurător, aprobat prin Hotărârea Plenului Consiliului Concurenței nr.9 din 30.08.2013;
- ▶ Regulamentul privind ajutorul de stat acordat întreprinderilor mici și mijlocii, aprobat prin Hotărârea Plenului Consiliului Concurenței nr.10 din 30.08.2013;
- ▶ Regulamentul privind ajutorul de stat acordat beneficiarilor ce prestează servicii de interes economic general, aprobat prin Hotărârea Plenului Consiliului Concurenței nr. 11 din 30.08.2013;
- ▶ Regulamentul privind ajutorul destinat să remedieze o perturbare gravă a economiei, aprobat prin Hotărârea Plenului Consiliului Concurenței nr.12 din 30.08.2013.

Implementarea Acordului de Asociere pe segmentul „Concurență” aduce noi oportunități de afaceri, dar, în același timp, atrage o responsabilitate crescută pentru operatorii economici din Republica Moldova, care sunt obligați să respecte regulile de concurență aplicabile în interiorul UE.

Capitolul 10 „Concurența”, reprezentând o parte componentă a Titlului V „Comerț și aspecte legate de comerț” al Acordului de Asociere, conține două secțiuni: secțiunea 1 „Antitrust și concentrări economice” și secțiunea 2 „Ajutoarele de stat”. Prevederile incluse în aceste compartimente țin de următoarele aspecte: principiile puse la baza reglementărilor, aspecte legate de legislația primară și cea secundară, aspectele instituționale, cerințele de transparență.

Instrumentul principal de implementare a Acordului de Asociere îl constituie Agenda de Asociere, negociată cu Comisia Europeană. Cu referire la concurență, Agenda de Asociere identifică următoarele activități prioritare pentru perioada 2017-2019:

- ▶ asigurarea faptului că, în Republica Moldova, cadrul instituțional și capacitatea sa administrativă garantează punerea în aplicare efectivă a legislației în materie de concurență, în mod imparțial, și asigură condiții de concurență echitabile pentru toți agenții economici;
- ▶ consolidarea dialogului cu privire la experiența de asigurare a respectării legislației în acest domeniu, precum și cu privire la alte evoluții legislative din sfera concurenței, inclusiv prin asigurarea formării autorităților și prin furnizarea de consultanță de specialitate ad-hoc cu privire la asigurarea respectării generale a normelor privind ajutorul de stat.

Acordul de Asociere prevede în articolul 335 necesitatea menținerii pe teritoriul Republicii Moldova a unei legislații cuprinzătoare în materie de concurență care abordează în mod eficace acordurile anticoncurențiale, practicile concertate și comportamentul anticoncurențial unilateral al întreprinderilor cu putere dominantă pe piață și asigură un control eficace al concentrărilor între întreprinderi.

În corespundere cu această prevedere, Agenda de Asociere (2017-2019) formulează angajamentul de asigurare a faptului că, în Republica Moldova, cadrul instituțional și capacitatea sa administrativă garantează punerea în aplicare efectivă a legislației în materie de concurență, în mod imparțial, și asigură condiții de concurență echitabile pentru toți agenții economici.

Întru respectarea acestui angajament:

*prin LP nr. 179 din 26.07.2018 pentru modificarea unor acte legislative, au fost operate modificări și completări în Codul penal al Republicii Moldova în vederea exceptării aplicării prevederilor legii penale față de persoanele care colaborează cu Consiliul Concurenței, în limitele realizării politicii de clemență, conform prevederilor Legii concurenței.*

Ca urmare a intrării în vigoare a acestor modificări la Codul penal care prevede răspunderea penală pentru limitarea concurenței, se acordă posibilitatea persoanelor fizice, să fie exonerate de răspundere penală, dacă acestea sunt reprezentanți ai întreprinderilor ce colaborează cu Consiliul Concurenței, în limitele politicii de clemență.

Conform prevederilor Legii concurenței, clemența este recompensa acordată de Consiliul Concurenței pentru cooperarea întreprinderilor și asociațiilor de întreprinderi cu Consiliul Concurenței, în cazul în care acestea sunt, sau au fost parte a unui acord anticoncurențial. Astfel, întreprinderile și asociațiile de întreprinderi pot obține imunitate la amendă sau reducerea cuantumului acesteia dacă îndeplinesc condițiile prevăzute de Legea concurenței. În dependență de condițiile care sunt întrunite de întreprinderile sau asociațiile de întreprinderi implicate, poate fi acordată imunitate respectivă la amendă.

Astfel, până la intrarea în vigoare a acestor modificări, Codul penal prevedea răspunderea penală pentru limitarea concurenței prin încheierea unui acord anticoncurențial, ce limitează concurență. Respectiv, până la operarea modificărilor corespunzătoare în conținutul Codului penal, promovate de Consiliul Concurenței, aplicarea la politica de clemență prevăzută de Legea concurenței, nu reprezenta un factor suficient de motivant, având în vedere că persoanele fizice implicate într-un acord anticoncurențial, prin care a fost obținut un profit în proporții deosebit de mari sau au fost cauzate daune în proporții deosebit de mari unei terțe persoane, urmau a fi trase la răspundere penală, în pofida faptului că întreprinderea era scutită de amendă în baza politicii de clemență prevăzută de Legea concurenței.

Pentru a asigura un program eficient de clemență, politica de clemență trebuie să asigure o imunitate totală de răspundere, astfel încât să vizeze exonerarea tuturor formelor posibile de sancțiuni aplicabile: amenzi administrative și sancțiuni penale.

Astfel, în scopul asigurării eficienței depline a politicii de clemență, prin această modificare a Codului Penal, s-a asigurat și exonerarea de răspundere penală a persoanelor care colaborează cu Consiliul Concurenței, în limitele realizării politicii de clemență.



*Prin LP nr. 159 din 12.10.2018 privind modificarea unor acte legislative au fost operate unele modificări la Codul contravențional, care au ca scop asigurarea aplicării eficiente a Legii concurenței, în partea ce se referă la atragerea la răspundere a persoanelor cu funcție de răspundere din cadrul autorităților și instituțiilor administrației publice centrale sau locale, pentru încălcarea Legii concurenței, manifestate prin acțiunile sau inacțiunile autorităților și instituțiilor administrației publice centrale sau locale de restrângere, împiedicare sau denaturare a concurenței.*

Astfel, ca urmare a intrării în vigoare a acestor prevederi ale Codului contravențional, este posibilă atragerea la răspundere a persoanelor cu funcție de răspundere din cadrul autorităților și instituțiilor administrației publice centrale sau locale, pentru acțiunile sau inacțiunile autorităților și instituțiile administrației publice centrale și locale de restrângere, împiedicare sau denaturare a concurenței și pentru neexecutarea în termen sau executarea necorespunzătoare a deciziilor și prescripțiilor emise de Consiliul Concurenței.

*LP nr. 262 din 23.11.2018 pentru modificarea LP concurenței nr. 183/2012 a fost elaborat în scopul realizării acțiunii nr. 26 din Memorandumul de Înțelegere dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană privind asistența macrofinanciară pentru Republica Moldova.*

Astfel, acțiunea nr. 26 din Memorandumul de Înțelegere Republica Moldova-UE privind asistența macrofinanciară, prevedea actualizarea listei zonelor Consiliului Concurenței de intervenție în conformitate cu standardele internaționale, în special de a include sectorul mass-media.

Astfel, după operarea modificărilor, Legea concurenței s-a completat cu un nou articol – art. 251, care reglementează aspectele ce se referă la evaluarea concentrărilor economice în domeniul mass-media.

*prin LP nr. 141 din 19.07. 2018 pentru modificarea și completarea unor acte legislative au fost aduse modificări și completări la Codul fiscal nr. 1163/1997, LP nr. 1227/1997 cu privire la publicitate, Legea cadastrului bunurilor imobile nr. 1543/1998, LP nr. 139/2012 cu privire la ajutorul de stat. Aceste modificări urmăresc revizuirea cadrului normativ de reglementare a mediului de afaceri privind compatibilitatea cu Legea concurenței, sub aspectul identificării barierelor de intrare pe piață.*

Astfel, ca urmare a modificării Legii cu privire la publicitate, Consiliul Concurenței, în cazul în care se distorsionează concurența, exercită, în limitele competenței sale, controlul de stat asupra implementării legislației cu privire la publicitate, sub aspectul respectării drepturilor agenților economici.

Prin modificările operate la Legea cu privire la ajutorul de stat, luând în considerare acquis-ului Uniunii Europene, a fost extins termenul de prescripție de la 6 ani până la 10 ani, în care Consiliul Concurenței poate întreprinde măsuri privind recuperarea ajutorului ilegal sau a celui utilizat abuziv.

Totodată, prin modificările operate la Legea cu privire la ajutorul de stat, au fost concretizate formele de acordare a ajutorului de stat, conform jurisprudenței și acquis-ului Uniunii Europene din domeniul ajutorului de stat.

Totodată, prin LP pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr. 141 din 19.07.2018 ce a vizat și modificarea Codului fiscal și Legea cadastrului bunurilor imobile, s-a asigurat accesul Consiliului Concurenței la unele baze de date, deținute de autoritățile și instituțiile publice, în vederea obținerii, în termeni restrânși, a informațiilor necesare efectuării investigațiilor concurențiale.

În vederea dezvoltării cadrului normativ ce ține de domeniul ajutorului de stat, în 2018 Consiliul Concurenței a elaborat și aprobat 2 acte normative. Actele normative au fost elaborate în contextul armonizării legislației naționale cu noua legislație comunitară referitoare la ajutoarele de stat acordate pentru dezvoltare regională și pentru protecția mediului.

*Regulamentul privind evaluarea ajutorului de stat pentru protecția mediului înconjurător, aprobat prin Hotărârea Plenului Consiliului Concurenței nr. 2 din 22.11.2018. Regulamentul transpune Secțiunea 7 „Ajutoare pentru protecția mediului”, art. 36-49 din Regulamentul (UE) nr. 651/2014 al Comisiei din 17.06.2014 de declarare a anumitor categorii de ajutoare compatibile cu piața internă în aplicarea articolelor 107 și 108 din tratat, publicat în Jurnalul Oficial al UE L 187 din 26.06.2014 și Comunicarea Comisiei – Orientări privind ajutoarele de stat pentru protecția mediului și energie pentru perioada 2014-2020 (2014/C 200/01), publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene C 200 din 28.06.2014.*

Regulamentul stabilește modalitatea de evaluare a ajutorului de stat pentru protecția mediului în vederea contribuirii la atingerea obiectivelor de mediu. Scopul Regulamentului îl constituie crearea unui cadru juridic eficient ce va asigura o utilizare mai responsabilă, mai transparentă și mai proporțională a finanțelor publice, urmărind ca măsurile privind acordarea ajutoarelor de stat pentru protecția mediului să fie eficiente și să remedieze disfuncționalitățile pieței.

*Regulamentul privind evaluarea ajutorului de stat pentru dezvoltare regională, aprobat prin Hotărârea Plenului Consiliului Concurenței nr. 3 din 22.11.2018. Regulamentul transpune, parțial, prevederile din secțiunea 1, art. 13-16 din Regulamentul (UE) Nr. 651/2014 al Comisiei din 17.06.2014 de declarare a anumitor categorii de ajutoare compatibile cu piața internă în aplicarea articolele 107 și 108 din tratat, precum și Orientările privind ajutoarele de stat regionale pentru perioada 2014-2020 (2013/C 209/01).*

Actul normativ a fost elaborat în vederea asigurării cadrului normativ necesar pentru o evaluare eficace a măsurilor de ajutor de stat care să permită o mai bună definire a priorităților în materie de activități de asigurare a respectării normelor privind ajutoarele de stat. Printre caracteristicile modificărilor se poate de subliniat includerea prevederii aferentă ajutoarelor regionale pentru dezvoltare urbană.

### 3.2. EVALUAREA MĂSURILOR PREVĂZUTE PENTRU IMPLEMENTARE ÎN CONTEXTUL IMPLEMENTĂRII PREVEDERILOR **AA** ÎN DOMENIUL CONCURENȚEI

În scopul respectării art. 335 din Acordul de Asociere, PNAIAA prevede fortificarea capacităților instituționale ale Consiliului Concurenței prin asigurarea cu resurse financiare suficiente pentru realizarea responsabilităților în domeniul concurenței și ajutorului de stat și asigurarea cu resurse umane calificate în domeniul concurenței și ajutorului de stat. În acest sens:

*prin Hotărârea Parlamentului nr. 8 din 07.02.2019 privind aprobarea structurii organizatorice și efectivului – limită de personal ale Consiliului Concurenței, a fost modificată structura și numărul de personal care constituie în prezent 130 de unități.*

Pe parcursul semestrului I din 2019 au fost desfășurate 2 concursuri pentru ocuparea a 29 de funcții publice vacante și 1 funcție publică de conducere de nivel superior. În urma finalizării concursurilor au fost numite în funcție publice de conducere și execuție 18 persoane, iar funcția de Șef al Aparatului Executiv a rămas vacantă. Pentru anul 2019 bugetul Consiliului Concurenței a fost planificat în sumă de 24030,7 mii lei.

Pe parcursul anului 2018 au fost desfășurate și finalizate 3 concursuri pentru ocuparea funcțiilor publice vacante și angajate 21 de persoane. În trimestrul IV personalul Consiliului Concurenței a constituit 83 de persoane. Pentru anul 2018 bugetul Consiliului Concurenței a fost planificat pentru 132 persoane în sumă de 23 080,8 mii lei.

Pe parcursul anului 2017 au fost desfășurate și finalizate 5 concursuri pentru ocuparea funcțiilor publice vacante și angajate 38 de persoane. În trimestrul IV personalul Consiliului Concurenței a constituit 96 de persoane. Pentru anul 2017 Bugetul Consiliului Concurenței a fost planificat pentru 95 persoane în sumă de 19516,2 mii lei.

Aceste acțiuni au fost realizate în vederea fortificării capacităților instituționale ale Consiliului Concurenței prin asigurarea cu resurse financiare suficiente în vederea realizării la capacitate maximă a responsabilităților în domeniul concurenței și ajutorului de stat. Asigurarea cu resurse umane calificate în domeniul concurenței și ajutorului de stat.

*monitorizarea realizării Programului național în domeniul concurenței și ajutorului de stat pentru anii 2017-2020 și prezentarea Parlamentului, anual, odată cu raportul de activitate, a informației privind implementarea acestuia.*

În 2017 a fost inițiată implementarea Programului național în domeniul concurenței și ajutorului de stat pentru anii 2017-2020. Cele mai importante rezultate ale implementării Programului în 2017 au fost următoarele:

- ▶ identificarea a 49 de întreprinderi de stat și 263 de întreprinderi municipale, care dispun de drepturi exclusive – cifră de afaceri de 9,22 mld. lei (6,83% din PIB);
- ▶ alinierea a 16 scheme de ajutor existent sub formă de facilități fiscale și 3 sub formă de subvenții (în valoare de 0,5% din PIB);
- ▶ instituirea Zilei Concurenței, care va fi consemnată anual la 30 iunie;
- ▶ realizarea sesiunilor de informare și schimb de experiență pentru 120 de judecători;
- ▶ informarea mediului de afaceri și a autorităților publice privind rigorile legislației concurențiale și privind ajutorul de stat în cadrul a 223 evenimente organizate la care au participat a cca. 2 000 de persoane;
- ▶ conectarea la SIRASM a 38 de furnizori-autorități publice centrale și 764 de furnizori-autorități publice locale;
- ▶ delegarea SIEG a fost atribuită, în premieră, de către 6 APL prin licitații publice pentru 8 întreprinderi de prestare a serviciilor de interes local.

Analizând și evaluând activitatea de implementare a Programului, s-a constatat implicarea insuficientă a autorităților publice la evaluarea drepturilor exclusive și a barierelor concurențiale din sectoarele economice. Acest fapt poate tergiversa implementarea celei mai importante părți a Programului în vederea reducerii reglementărilor și deschiderii sectoarelor pentru concurență. În același timp, la nivel local persistă o reticență a APL pentru asigurarea unei abordări pro concurențiale și asigurarea transparenței la atribuirea SIEG-urilor, prestate în prezent, în majoritatea cazurilor, de către întreprinderile municipale, fără de concursuri transparente și fără de indicatori de performanță.

Astfel, pe parcursul anului 2018, Consiliul Concurenței a organizat un șir de evenimente pentru a oferi suport și consultații autorităților publice privind implementarea Programului. Printre acestea, pot fi menționate:

- ▶ 8 ședințele de lucru organizate cu reprezentanții Ministerului Economiei și Infrastructurii, Ministerului Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului, Agenției Apele Moldovei, Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale, Agenției Medicamentului și Dispozitivelor Medicale, Agenției Naționale Transport Auto, Instituției Publice „Centrul Național de Acreditare din Republica Moldova” și Cancelariei de Stat;
- ▶ 2 seminare de instruire organizate cu susținerea Unității de Implementare a Grupului Băncii Mondiale organizate cu peste 200 de reprezentanți ai autorităților publice și agenți economici din raioanele Drochia, Florești, Rezina, Soroca, Șoldănești și Telenești.

Una din problemele mediului concurențial identificate în Program se referă la reglementările excesive și barierele de intrare pe piață. Evaluarea acestor reglementări și bariere anticoncurențiale permite de stabilit cum are loc impulsivitatea sau stagnarea dezvoltării mediului concurențial în sectoarele economice în care tehnologia și conjunctura permit existența concurenței.

În această ordine de idei, pe parcursul anului 2018, Consiliul Concurenței a inițiat o investigație utilă de cunoaștere a pieței privind transportul rutier de persoane prin servicii regulate și activității de autogări și a continuat investigațiile utile în diferite sectoare ale economiei după cum urmează: piața comerțului cu ridicata de medicamente, piața comercializării cu ridicata și amănuntul a principalelor produse petroliere și a gazului lichefiat în Republica Moldova, achiziția și prestarea serviciilor de depozitare a semințelor de floarea-soarelui, precum și comercializarea cu ridicata a uleiului din semințe de floarea-soarelui, achiziția grâului, prestarea serviciilor de depozitare a grâului, prestarea serviciilor de transport al grâului și prestarea serviciilor de transport al semințelor de floarea-soarelui, piața serviciilor bancare (servicii de creditare, de atragere a depozitelor, de deservire a conturilor curente etc.), piața publicității exterioare, piața primară a spațiilor locative, materialele de construcție nemetalifere, piața dispozitivelor medicale, piața activităților de cercetare și dezvoltare a Republicii Moldova, piața publicității de televiziune. mai mult ca atât, Consiliul Concurenței a continuat investigația utilă pentru identificarea entităților învestite cu drepturi exclusive și monitorizarea activității acestora, inclusiv în partea ce ține de prestarea serviciilor de interes economic general.

Articolul 336 al AA conține prevederi privind monopoluri de stat, întreprinderi publice și întreprinderi cărora li s-au încredințat drepturi speciale sau exclusive. În acest sens, părțile semnatare ale AA nu sunt împiedicate să desemneze sau să mențină monopoluri de stat sau întreprinderi publice ori să încredințeze întreprinderilor drepturi speciale sau exclusive, în conformitate cu propria legislație. În același timp, privitor la monopolurile de stat cu caracter comercial - întreprinderile publice și întreprinderile cărora li s-au încredințat drepturi speciale sau exclusive - fiecare parte se asigură că aceste întreprinderi se supun legislației în materie de concurență, în măsura în care aplicarea acestei legislații nu împiedică exercitarea, în drept sau în fapt, a sarcinilor speciale de interes public conferite întreprinderilor în cauză.

Întru respectarea acestui angajament:

- ▶ Plenul Consiliului Concurenței a analizat conținutul HG nr. 582 din 17.08.1995 cu privire la reglementarea monopolurilor în cadrul ședinței din 27.04.2017. Propunerile aferente au fost transmise Ministerului Economiei și Infrastructurii prin scrisoarea nr. DJ-02/216 din 02.05.2017. Această acțiune a fost întreprinsă în scopul respectării angajamentului de elaborare și promovare a modificărilor la actele normative referitoare la drepturile exclusive ale întreprinderilor cu proprietate publică;
- ▶ Consiliul Concurenței a efectuat în perioada 2017-2019 investigații anuale utile referitoare la activitatea întreprinderilor investite cu drepturi exclusive.

O altă prioritate a Agendei de Asociere este consolidarea dialogului cu privire la experiența de asigurare a respectării legislației în domeniul concurenței, precum și cu privire la alte evoluții legislative din sfera concurenței, inclusiv prin asigurarea formării autorităților și prin furnizarea de consultanță de specialitate ad-hoc cu privire la asigurarea respectării generale a normelor privind ajutorul de stat.

În scopul realizării acestei priorități:

- ▶ pe parcursul semestrului I din 2019 în vederea consolidării cooperării și a dialogului cu alte instituții de concurență și organizații internaționale în domeniul aplicării Legii concurenței nr.183 din 11 iulie 2012 și Legii nr.139 din 15 iunie 2012 cu privire la ajutorul de stat în conformitate cu rigorile Uniunii Europene au fost realizate 5 vizite de studiu sau de schimb de experiență; pe parcursul anului 2018 au fost realizate 13 vizite de studiu sau de schimb de experiență; pe parcursul anului 2017 au fost realizate 16 vizite de studiu sau de schimb de experiență.
- ▶ pe parcursul semestrului I din 2019 întru realizarea măsurii de promovare a culturii concurențiale (prin intermediul training-urilor, conferințelor de presă, meselor rotunde etc.) au fost realizate 17 evenimente. Pe parcursul anului 2018 au fost realizate 83 de evenimente. Pe parcursul anului 2017 au fost realizate 36 de evenimente.
- ▶ pe parcursul Semestrului I din 2019 au fost organizate 4 instruirii pentru angajații Consiliului Concurenței cu participarea experților internaționali pentru preluarea celor mai bune practici în domeniul concurenței și ajutorului de stat. Pe parcursul anului 2018 au fost organizate 11 instruirii. Pe parcursul anului 2017 au fost organizate 21 de instruirii.

PNAIAA pentru anii 2017-2019<sup>111</sup> prevede implicarea experților internaționali la efectuarea studiilor privind analiza mediului concurențial în sectoarele economice din Republica Moldova. În acest sens, pe parcursul anului 2018 a fost inițiat 1 studiu util de piață și anume - Studiu de piață privind restricțiile în industria serviciilor aeroportuare și aeronautice din Republica Moldova, în cadrul Proiectului Băncii Mondiale de Ameliorare a Competitivității (CEP II). Pe parcursul anului 2017 au fost inițiate 6 studii utile de piață: Studiul util cu privire la cunoașterea pieții publicității, în cadrul Proiectului UE „Suport pentru Consiliul Concurenței”; Studiul util cu privire la cunoașterea pieții achizițiilor publice, în cadrul Proiectului UE „Suport pentru Consiliul Concurenței”; Studiul util cu privire la cunoașterea pieții industriei asigurărilor, în cadrul Proiectului Băncii Mondiale de Ameliorare a Competitivității (CEP II); Studiul util cu privire la cunoașterea pieții sectorului bancar, în cadrul Proiectului UE „Suport pentru Consiliul Concurenței”; Studiul util cu privire la cunoașterea pieții „Evaluarea concurenței pentru două lanțuri valorice agricole în Moldova - lanțurile de distribuție post-producție pentru grâu și semințe de floarea soarelui” în cadrul Proiectului IFC „Reforma climatului investițional în Moldova”; Studiul util cu privire la cunoașterea pieții farmaceutice, în cadrul Proiectului UE „Suport pentru Consiliul Concurenței”.

111 Aprobare prin Hotărârea Guvernului nr. 1472 din 30.12.2016.

**Articolul 340 al AA** abordează problematica evaluării ajutoarelor de stat. Ajutoarele de stat se evaluează pe baza criteriilor care decurg din aplicarea normelor în materie de concurență aplicabile în UE, în special a articolului 107 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene și a instrumentelor de interpretare adoptate de instituțiile UE, inclusiv jurisprudența relevantă a Curții de Justiție a Uniunii Europene.

În scopul respectării prevederilor acestui articol și ale Programului de Asociere (2017-2019):

- ▶ pe parcursul semestrului I din 2019 au fost adoptate 8 decizii privind evaluarea ajutoarelor de stat. Pe parcursul anului 2018 au fost adoptate 17 decizii privind evaluarea ajutoarelor de stat. Pe parcursul anului 2017 au fost adoptate 21 de decizii privind ajutoarele de stat;
- ▶ au fost realizate activități de instruire cu privire la evaluarea ajutoarelor de stat pe baza criteriilor care decurg din aplicarea normelor în materie de concurență aplicabile în Uniunea Europeană. Astfel, pe parcursul Semestrului I, 2019 550 de reprezentanți din 352 de autorități publice centrale și locale au fost instruite în cadrul a 63 de evenimente organizate de Consiliul Concurenței (seminare, conferințe, ședințe, ședințe consultative etc.). Pe parcursul anului 2018, 100% - din personalul cu funcție de control a Consiliului Concurenței a fost instruit cu privire la evaluarea ajutoarelor de stat pe baza criteriilor care decurg din aplicarea normelor în materie de concurență aplicabile în Uniunea Europeană. De asemenea, 322 de reprezentanți din 191 de autorități publice centrale și locale au fost instruite în cadrul a 78 de evenimente organizate de Consiliul Concurenței (conferințe, seminare, ședințe, ședințe consultative etc.) în 2018. Pe parcursul anului 2017, 100% din personalul cu funcție de control a Consiliului Concurenței a fost instruit cu privire la evaluarea ajutoarelor de stat pe baza criteriilor care decurg din aplicarea normelor în materie de concurență aplicabile în Uniunea Europeană. De asemenea, 955 de reprezentanți din 263 de autorități publice centrale și locale au fost instruite în cadrul a 107 de evenimente organizate de Consiliul Concurenței (conferințe, seminare, ședințe, ședințe consultative etc.) în 2017.

**Articolul 341 al AA** conține prevederi legate privind ajutoarele de stat și autoritatea din acest domeniu. Astfel, Republica Moldova s-a angajat să adopte și să mențină legislația privind controlul ajutoarelor de stat; să stabilească și să mențină o autoritate independentă din punct de vedere funcțional investită cu competențele necesare pentru controlul ajutoarelor de stat. Această autoritate trebuie să fie investită cu competența de a autoriza scheme de ajutoare de stat și măsuri individuale de ajutoare de stat, precum și competența de a dispune recuperarea ajutoarelor de stat acordate ilegal.

În corespundere cu AA, Planul de Acțiuni următoarele măsuri:

- ▶ elaborarea și adoptarea liniilor directorii relevante și a regulamentelor interne pentru implementarea eficientă de către Consiliul Concurenței a Legii nr.139 din 15 iunie 2012 cu privire la ajutorul de stat. În acest scop, pe parcursul anului 2018, au fost elaborate și aprobate Regulamentul privind evaluarea ajutorului de stat pentru protecția mediului înconjurător, aprobat prin Hotărârea Plenului Consiliului Concurenței nr. 2 din 22.11.2018, Regulamentul privind evaluarea ajutorului de stat pentru dezvoltare regională, aprobat prin Hotărârea Plenului Consiliului Concurenței nr. 3 din 22.11.2018. În 2017 a fost aprobat Regulamentul privind evaluarea ajutorului de stat pentru dezvoltare regională, aprobat prin Hotărârea Plenului Consiliului Concurenței nr. 1 din 27.12.2017 și Regulamentul privind evaluarea ajutorului de stat pentru protecția mediului aprobat prin Hotărârea Plenului Consiliului Concurenței nr. 2 din 27.12.2017;
- ▶ alinierea schemelor de ajutoare de stat existente. În acest scop, pe parcursul anului 2019 au fost aliniate 18 scheme de ajutor de stat. Pe parcursul anului 2018 au fost aliniate 14 scheme de ajutor de stat. Pe parcursul anului 2017 a fost elaborat planul de acțiuni cu privire la alinierea schemelor ajutoarelor de stat existente la acquis-ul comunitar în domeniul ajutorului de stat pentru anul 2017. Pe parcursul anului 2017 au fost aliniate 19 de scheme de ajutor de stat.



Conform **articolului 342 al AA**, Republica Moldova s-a angajat să asigure transparența în materie de ajutoare de stat. Pentru a respecta prevederile acestui articol, Planul de acțiuni formulează sarcina elaborării rapoartelor privind ajutoarele de stat. În acest sens, Raportul Ajutorului de stat acordat în Republica Moldova pentru anul 2017 a fost aprobat, tradus în limba engleză, publicat pe pagina web a Consiliului Concurenței și în Monitorul Oficial Nr. 78-85 din 01.03.2019. Raportul Ajutorului de stat acordat în Republica Moldova pentru anul 2016 a fost aprobat, tradus în limba engleză, publicat pe pagina web a Consiliului Concurenței și în Monitorul Oficial Nr. 113-120 din 06.04.2018. Totodată, Raportul a fost transmis Guvernului și Parlamentului, și prezentat în ședința Comisiei economie, buget și finanțe a Parlamentului Republicii Moldova din 06.06.2018. Pe parcursul anului 2017, Raportul Ajutorului de stat acordat în Republica Moldova pentru anul 2015 a fost publicat în Monitorul Oficial nr. 85-91 din 24.03.2017, plasat pe pagina web a Consiliului Concurenței și prezentat în ședința Comisiei economie, buget și finanțe a Parlamentului Republicii Moldova din 19.07.2017. Raportul Ajutorului de stat acordat în Republica Moldova pentru anul 2016 a fost elaborat și aprobat prin Decizia Plenumului Consiliului Concurenței nr. ASER-64 din 27.12.2017.

#### **Nu au fost realizate următoarele angajamente:**

- **Introducerea în cadrul normativ a obligativității notificării Consiliului Concurenței la înregistrarea tranzacțiilor de concentrare economică la Camera Înregistrării de Stat.**

Instituția responsabilă: *Agenția Servicii publice.*

Termenul limită de implementare: *Trimestrul IV, 2018.*

- **Proiectul Hotărârii Guvernului privind modificarea HG nr.863 din 1 august 2006 „Cu privire la stabilirea sporurilor la salariu de funcție pentru acces permanent la secretul de stat” în vederea includerii membrilor Plenumului Consiliului Concurenței în prima categorie de persoane care dețin funcții de demnitate publică ce beneficiază de garanțiile prevăzute de Legea nr.245-XVI din 27 noiembrie 2008 cu privire la secretul de stat.**

Instituția responsabilă: *Ministerul Finanțelor și Consiliul Concurenței.*

Termenul limită de implementare: *Trimestrul I, 2017.*

- **Implementarea cu titlu obligatoriu/opțional, în cadrul programelor cu profil economic, juridic, administrație publică la instituțiile de învățământ superior a cursurilor/modulelor în domeniul concurenței.**

Instituția responsabilă: *Ministerul Educației, Culturii și Cercetării; Consiliul Concurenței.*

Termenul limită de implementare: *Trimestrul IV, 2017.*

### **3.3. IMPLEMENTAREA PREVEDERILOR ACORDULUI DE ASOCIERE ÎN DOMENIUL CONCURENȚEI PRIN PRISMA INDICATORILOR DE COMPETITIVITATE**

La șapte ani din momentul inițierii dezvoltării în Republica Moldova a cadrului legislativ și instituțional în domeniul concurenței prin prisma acquis-ului comunitar, prezintă interes progresul înregistrat de Republica Moldova pe anumite dimensiuni ale mediului concurențial. În acest sens, Tabelul 1 prezintă dinamica evoluției



*Indicelui global al competitivității* pentru Republica Moldova evaluat de experții *Forumului Economic Mondial*. Din informația prezentată, urmează că, deși sunt înregistrate unele îmbunătățiri ale poziționării Republicii Moldova printre țările incluse în analiză, aceste performanțe nu au avut impact asupra valorii generale a indicatorului, în perioada 2017-2019 ea rămânând neschimbată (4,0).

**Tabelul 1. Indicele global al competitivității pentru Republica Moldova**

|                                                         | 2016-2017 | 2017-2018 | 2018   | 2019   |
|---------------------------------------------------------|-----------|-----------|--------|--------|
| Valoarea indicatorului, 1-7 (cel mai bun)               | 3,9       | 4,0       | 4,0    | 4,0    |
| Poziția (din numărul total de țări incluse în evaluare) | 100/138   | 89/137    | 88/140 | 86/141 |

**Sursa:** elaborat de autor în baza *The Global Competitiveness Reports*, World Economic Forum, <https://www.weforum.org/reports/>

Tabelul 2 prezintă informația despre evoluția uneia dintre variabilele componente ale Indicelui global compozit al competitivității, și anume - extinderea poziției dominante pe piață.

**Tabelul 2. Nivelul extinderii dominanței pe piață în Republica Moldova<sup>112</sup>**

|                                                         | 2016-2017 | 2017-2018 | 2018    | 2019    |
|---------------------------------------------------------|-----------|-----------|---------|---------|
| Valoarea indicatorului, 1-7 (cel mai bun)               | 2,9       | 3,0       | 3,0     | 3,2     |
| Poziția (din numărul total de țări incluse în evaluare) | 127/138   | 122/137   | 119/140 | 112/141 |

**Sursa:** elaborat de autor în baza *the Global Competitiveness Reports*, World Economic Forum, <https://www.weforum.org/reports/>

Acest parametru se referă la calitatea politicii anti-monopol promovate în Republica Moldova. Valoarea indicatorului *Extinderea dominanței pe piață* este cu mult sub valoarea înregistrată de *Indicele global al competitivității*, indicând astfel la dinamica nesatisfăcătoare a acestui parametru cu efecte nefavorabile asupra evoluției indicelui compozit.

O altă componentă a *Indicelui global al competitivității* este indicatorul „Efectul denaturator al impozitelor și subvențiilor asupra concurenței”. Această variabilă poate fi asociată parțial cu conținutul ajutorului de stat<sup>113</sup>.

Evoluția acestei variabile este sub nivelul *Indicelui global al competitivității*, sugerând existența unor progrese insuficiente în raport cu alte componente ale indicatorului compozit.

112 Indicatorul „*Extinderea dominanței pe piață*” reflectă răspunsul la întrebarea sondajului de opinie realizat de *World Economic Forum* „Cum caracterizați activitatea corporativă în țara dvs.?” [1 = dominată de câteva grupuri de business; 7 = distribuită între multe firme]. Media ponderată pentru perioada 2018-2019 sau cea mai recentă perioadă disponibilă.

113 Conform *Legii cu privire la ajutorul de stat*, ajutorul de stat reprezintă orice măsură de sprijin care întrunește cumulativ următoarele condiții: a) este acordată de furnizor din resurse de stat sau din resursele unităților administrativ-teritoriale sub orice formă; b) conferă beneficiarului un avantaj economic care nu ar fi fost obținut în condiții normale de piață; c) este acordată în mod selectiv; d) denaturează sau riscă să denatureze concurența. Ajutorul de stat poate fi acordat în orice formă, inclusiv prin: a) subvenții și/sau subsidii; b) alocații bugetare; c) anulare sau preluare de datorii; d) preluare a pierderilor; e) scutiri și/sau reduceri la plata impozitelor, a taxelor și a altor plăți obligatorii; f) amânări, eșalonări de la plata impozitelor, a taxelor și a altor plăți obligatorii; g) renunțare la veniturile de pe urma resurselor de stat sau resurselor unităților administrativ-teritoriale acordate preferențial; h) acordare a unor împrumuturi în condiții preferențiale; i) investiții ale furnizorului, dacă rata profitului acestor investiții este mai mică decât cea normală, anticipată de către un investitor privat prudent; j) garanții de stat, garanții acordate de autorități/instituții publice și persoane asimilate autorităților publice, întreprinderi de stat/municipale și de către societățile comerciale cu capital integral sau majoritar public; k) reduceri de preț la bunurile și serviciile furnizate, inclusiv vânzare a unor bunuri mobile și imobile sub prețul pieței.

**Tabelul 3. Efectul denaturator al impozitelor și subvențiilor asupra concurenței în Republica Moldova**<sup>114</sup>

|                                                         | 2018   | 2019   |
|---------------------------------------------------------|--------|--------|
| Valoarea indicatorului, 1-7 (cel mai bun)               | 3,6    | 3,7    |
| Poziția (din numărul total de țări incluse în evaluare) | 78/140 | 75/141 |

**Sursa:** elaborat de autor în baza the Global Competitiveness Reports, World Economic Forum, <https://www.weforum.org/reports/>

Deși instituțiile responsabile de calitatea mediului concurențial raportează despre îndeplinirea cvasitotală a PNAIAA, implicit a Programului național în domeniul concurenței și ajutorului de stat în anii 2017-2020, economia națională a Republicii Moldova este „plină de monopoluri, scheme frauduloase și un mediu de afaceri criminalizat”<sup>115</sup>.

Atât în Răspunsul Ministerului Economiei și Infrastructurii la moțiunea de cenzură (iunie-noiembrie 2019), cât și în numeroase publicații din mass-media sunt menționate următoarele unități economice care afectează puternic piețele pe care acestea își desfășoară activitatea, cu impact critic și sfidător asupra întregii economii naționale: Metalferos, Calea Ferată, Aeroportul Internațional Chișinău, Air Moldova, Arena Chișinău, Gările și Stațiile Auto, Tutun-CTC, Moldexpo, Moldtelecom, RED-Nord Bălți, Combinatul de vinuri Cricova, Mileștii Mici, Aeroportul Mărculești, Poșta Moldovei, Fabrica de sticlă, Stațiunea Tehnologic Experimentală „Codru” și „Stăuceni”, MoldATSA, Portul Ungheni, Sanatoriu Constructorul, Portul Ungheni, Sanatoriu Constructorul, Portul Ungheni, Sanatoriu Constructorul, etc. Este abordată și problema legată de monopolizarea exportului de deșeuri de metale, practicile de concurență neloiale de pe piața de carne și piața de nuci, monopolizarea pieței de cereale, etc.

Cauzele care explică neconcordanța pronunțată între realitate și realizările raportate trebuie căutate fie în conținutul măsurilor concepute în scopul îmbunătățirii mediului concurențial în Republica Moldova, fie în modalitatea lor de implementare.

În mare parte, măsurile incluse în PNAIAA pentru anii 2017-2019 sunt rapoarte, studii, investigații, modificarea cadrului legislativ și normativ, măsuri de îmbunătățire a culturii concurențiale, consolidarea capacității instituționale a Consiliului Concurenței. De regulă, investigațiile realizate la nivelul Consiliului Concurenței nu ținesc cele mai grave cazuri și practici anticoncurențiale prin care este afectat mediul concurențial din țară, deși acestea sunt prezente permanent în publicațiile din mass-media și sunt discutate pe larg și amănunțit în societate. Din păcate, lipsesc cu desăvârșire evaluările ex-post, prin care se măsoară impactul măsurilor implementate în domeniul concurenței asupra piețelor vizate. Mecanismul penalizărilor și amenziilor spre aplicare ce cere să fie reconsiderat, astfel încât acesta să fie eficient în contracararea practicilor anticoncurențiale. Deși cercetările efectuate la nivel internațional de instituții specializate indică o evoluție nesatisfăcătoare în domeniul mediului concurențial din Republica Moldova, aceste studii nu apar în calitate de referințe în Rapoartele Consiliului Concurenței. Pentru ca Consiliului Concurenței să-și îndeplinească reușit atribuțiile, profesionalismul și independența (inclusiv politică) de jure și de facto a președintelui acestuia trebuie să fie o condiție principală.

114 Indicatorul „Efectul denaturator al impozitelor și subvențiilor asupra concurenței” reflectă răspunsul la întrebarea sondajului de opinie realizat de World Economic Forum „În ce măsură măsurile fiscale (subvențiile, scutirile de impozite, etc.) denaturează concurența în țara dvs.?” [1 = denaturează competiția într-o mare măsură; 7 = nu denaturează deloc concurența]. Media ponderată pentru perioada 2018-2019 sau cea mai recentă perioadă disponibilă.

115 Răspunsul Ministerului Economiei și Infrastructurii la moțiunea de cenzură (iunie-noiembrie 2019), <https://mei.gov.md/ro/content/raspunsul-ministerului-economiei-si-infrastructurii-la-motiunea-de-cenzura-depusa-de>

O altă cauză care explică lipsa de performanță reală în combaterea practicilor anticoncurențiale în Republica Moldova este faptul că „reforma administrației publice centrale efectuată în anul 2017 a condus la vulnerabilizarea acesteia”<sup>116</sup>. Acest lucru a fost făcută voit și în plină cunoștință de cauză, pentru a putea promova proiecte de legi care în esență au creat monopoluri, au criminalizat mediul de afaceri și au stresat întregul sistem economic. Schemele de fraudare a statului prin intermediul întreprinderilor de stat și a legilor care au favorizat afacerile și interesele unui grup restrâns de persoane a dus la vulnerabilizarea economiei și a proceselor interne, a limitat accesul mediului de afaceri la piețe externe și la creșterea capacităților de producere și export. Agenda de ajustare a cadrului normativ la rigorile Uniunii Europene și de armonizare a legislației este una care la moment depășește capacitățile interne ale Ministerului Economiei și Infrastructurii.<sup>117</sup>

În condițiile în care cadrul național legislativ și cel instituțional privind concurența sunt puternic ancorate de reglementările comunitare, cauzele care explică progresul lent în edificarea unui mediu concurențial liber și nedenaturat în Republica Moldova trebuie, prin urmare, căutate în calitatea aplicării și respectării la nivel legal și instituțional. În acest sens, este sugestiv *Indicele supremației legii* (Rule of Law Index), proiectat și evaluat în cadrul *The World Justice Project*<sup>118</sup>.

Tabelul 4 conține o selecție a variabilelor componente ale acestui indice care au cele mai nereușite evoluții în cazul Republicii Moldova cu impact major asupra calității mediului concurențial din țară.

**Tabelul 4. Variabilele care caracterizează starea și dinamica *Indicelui supremației legii* în Republica Moldova**

|                                                                                                                 | 2016    | 2017–2018 | 2019    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|-----------|---------|
| Punctajul total (variază de la 0 la 1: 1 semnifică cel mai bun scor posibil, 0 - cel mai nereușit scor posibil) | 0,49    | 0,49      | 0,49    |
| Poziția în clasamentul general (din numărul de țări evaluate în raport)                                         | 77/113  | 78/113    | 83/126  |
| Absența corupției                                                                                               |         |           |         |
| • punctajul aferent acestui factor                                                                              | 0,28    | 0,32      | 0,32    |
| • din numărul de țări evaluate în raport                                                                        | 105/113 | 101/113   | 109/126 |
| Aplicarea și respectarea reglementărilor                                                                        |         |           |         |
| • punctajul aferent acestui factor                                                                              | 0,41    | 0,42      | 0,42    |
| • din numărul de țări evaluate în raport                                                                        | 97/113  | 95/113    | 107/126 |
| <i>inclusiv</i> : Respectarea procedurilor                                                                      |         |           |         |
| • punctajul aferent acestui factor                                                                              | 0,13    | 0,21      | 0,29    |

**Sursa:** elaborat de autor în baza *the World Justice Project: Rule of Law Index*, <https://worldjusticeproject.org/our-work/wjp-rule-law-index>

După cum reiese din tabelul 4, Indicele supremației legii în Republica Moldova denotă un eșec total în lupta împotriva corupției și în aplicarea și respectarea reglementărilor, inclusiv aplicarea procedurilor în domeniul

116 Răspunsul Ministerului Economiei și Infrastructurii la moțiunea de cenzură (iunie-noiembrie 2019), <https://mei.gov.md/ro/content/raspunsul-ministerului-economiei-si-infrastructurii-la-motiunea-de-cenzura-depusa-de>

117 Idem

118 <https://worldjusticeproject.org/about-us>

concurenței și ajutorului de stat. Prin urmare, deși Republica Moldova are ajustată legislația privind concurența și ajutorul de stat la standardele UE, inclusiv prin înființarea și dezvoltarea cadrului instituțional care reglementează aceste domenii, totuși, în condițiile unei corupții extinse, mediul concurențial din țară rămâne denaturat.

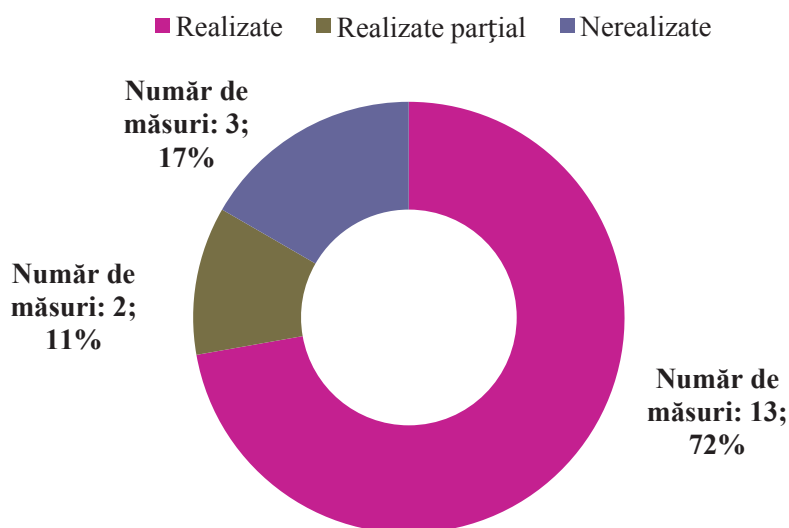
Aceste evaluări nesatisfăcătoare sugerează concluzia despre necesitatea intensificării eforturilor tuturor autorităților administrației publice centrale de specialitate, autorităților administrației publice locale și autorităților cu funcții de reglementare și control pentru formarea și menținerea unui mediu concurențial loial prin prisma normelor comunitare reflectate în Acordul de Asociere.

## Concluzii

Evaluarea cantitativă a performanțelor implementării Acordului de Asociere în domeniul Concurenței, sugerează următoarele concluzii:

- **din numărul total de măsuri prevăzute în Planul național de acțiuni pentru implementarea AA pentru anii 2017-2019 (18), au fost realizate 13 (ceea ce constituie 72% din totalul măsurilor), realizate parțial - 2 (11%), nerealizate - 3 (17%).**

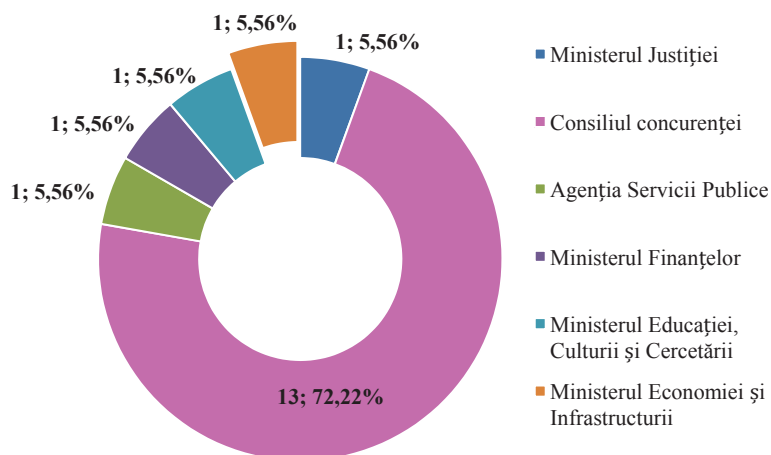
**Figura 1. Nivelul de realizare a măsurilor prevăzute în Planul de acțiuni privind implementarea AA pentru anii 2017-2019.**



*Sursa: elaborat de autor*

- ▶ din numărul total de măsuri, în responsabilitatea primară a Consiliului Concurenței sunt 13 măsuri (ceea ce reprezintă 72% din totalul măsurilor). Ministerului Justiției, MECC, Ministerului Finanțelor, Ministerului Economiei și Infrastructurii, Agenției Servicii Publice le revine spre realizare câte o măsură (5,6%).

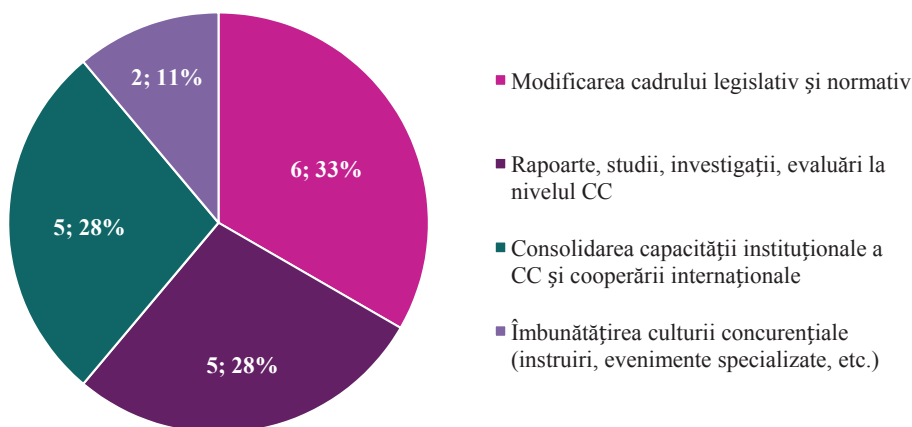
**Figura 2.** Responsabilitatea primară a instituțiilor APC în realizarea Planului național de acțiuni de implementare a AA în domeniul Concurenței.



*Sursa: elaborat de autor*

- ▶ din numărul total de măsuri prevăzute în Planul național de acțiuni privind implementarea AA în domeniul Concurenței, 6 măsuri (33% din numărul total de măsuri) presupun modificarea cadrului legislativ și normativ, 5 măsuri (28%) presupun elaborarea de rapoarte, studii, investigații, diverse evaluări și raționalizări de scheme, alte 5 măsuri vizează consolidarea capacității instituționale a CC și cooperării internaționale, 2 măsuri (11%) sunt destinate să îmbunătățească prin diverse instruiți, mese rotunde, conferințe de presă și alte evenimente specializate, cultura concurențială.

**Figura 3.** Tipul de măsuri prevăzute în Planul național de acțiuni de implementare a AA în domeniul Concurenței.



*Sursa: elaborat de autor*

Evaluările realizate de Forumul Economic Mondial și reflectate în Raportul Global al Competitivității sugerează concluzia despre evoluția nesatisfăcătoare a parametrilor care caracterizează mediul concurențial din Republica Moldova, și necesitatea intensificării prompte a eforturilor tuturor autorităților administrației publice centrale de specialitate, autorităților administrației publice locale și autorităților cu funcții de reglementare și control în direcția formării și menținerii unui mediu concurențial loial prin prisma normelor comunitare reflectate în Acordul de Asociere RM - UE.

---

## 4. Cooperarea în sectorul energetic (petrol, prospectarea și explorarea hidrocarburilor, energie din surse regenerabile)

---

### 4.1. COOPERAREA ÎN SECTOARELE PETROLULUI, PROSPECTĂRII ȘI EXPLORĂRII HIDROCARBURILOR, ENERGIEI DIN SURSE REGENERABILE PÂNĂ LA SEMNAREA ACORDULUI DE ASOCIERE

Relațiile juridice între Republica Moldova și Uniunea Europeană sunt determinate de angajamentele statului nostru în cadrul Comunității Energetice Europene (CCE) după semnarea la 29 aprilie 2009 a Protocolului de aderare a Republicii Moldova la Tratatul de constituire a Comunității Energetice. Pentru a prioritiza și dezvolta sectorul energetic în concordanță cu obiectivele CCE, Guvernul a aprobat la 5 februarie 2013 *Strategia energetică a Republicii Moldova până în anul 2030 (HG nr.102/2013)*. Obiectivul acestui document este integrarea Republicii Moldova în sistemul energetic european. Strategia are la bază trei obiective generale: securitatea energetică; piața liberalizată și durabilitatea mediului. Reieșind din aceste obiective, Republica Moldova și-a propus să realizeze mai multe acțiuni sectoriale.

*Sectorul produselor petroliere.* Problema securității în aprovizionarea cu produse petroliere și crearea stocurilor minime petroliere este o problemă de politică națională pentru Republica Moldova. Consumul intern al produselor petroliere este acoperit aproape integral din contul importurilor. Propriile zăcăminte de petrol sunt nesemnificative, constituind circa 1% din volumul total de produse petroliere consumate. În Republica Moldova nu există capacitatea de prelucrarea a petrolului, cu excepția unei rafinării mici de prelucrare a petrolului local. Principalul partener comercial al Republicii Moldova în privința asigurării cu produse petroliere este România, care livrează circa 3/4 din cantitatea produselor petroliere importate. Din volumul total de produse petroliere importate și consumate, motorina constituie peste 2/3.

În Republica Moldova sunt deținute doar stocuri operaționale de produse petroliere, care se mențin în depozitele principalilor importatori de produse petroliere și în stațiile de comercializare cu amănuntul a produselor petroliere. Aceste stocuri sunt create de fiecare întreprindere în parte, pentru a-și asigura activitatea operațională în perioada dintre importurile de combustibili. Estimativ, stocurile pot asigura aprovizionarea cu produse pe o perioadă de circa 15-30 zile de consum.

*Prospectarea și explorarea hidrocarburilor.* În perioada sovietică existau previziuni privind existența în partea de sud a Republicii Moldova, după linia Ungheni-Basarabeasca, a zăcămintelor de hidrocarburi. Zăcămintele de petrol și gaze naturale au fost descoperite în trei localități din sudul Republicii Moldova (Văleni, Victorovca și Berești), ale căror cantități nu au fost estimate deocamdată. Pentru a ști exact cantitatea de hidrocarburi, este necesar de făcut prospecțiuni geofizice. Aceste lucrări sunt riscante din punct de vedere financiar, întrucât necesită cheltuieli enorme (o sondă de circa 2,5-3 mii metri costă aproximativ 2 milioane USD), în condițiile în care nu există garanții că vor fi găsite zăcămintele importante de hidrocarburi.

Cu toate că există anumite riscuri privind rentabilitatea investiției resurselor financiare în tehnologii de cercetare privind cantitatea de hidrocarburi, *Strategia energetică a Republicii Moldova până în anul 2030* prevede prospectarea activă a resurselor naturale de hidrocarburi, inclusiv de gaze naturale neconvenționale pentru a contribui la diminuarea dependenței energetice a Republicii Moldova.

*Energie din surse regenerabile.* În *Strategia energetică a Republicii Moldova până în anul 2020* (HG nr.958/2007) pentru prima dată a fost prevăzută utilizarea energiei din surse regenerabile ca o alternativă viabilă de compensare a insuficienței de resurse energetice și pentru *micșorarea dependenței de importurile energetice*. Cadrul legislativ și normativ de promovare a energiei din surse regenerabile a fost stabilit prin Legea energiei regenerabile adoptată la 12 iulie 2007 (LP nr.160/2007). Odată cu aderarea Republicii Moldova la CCE și în conformitate cu prioritățile UE în domeniul utilizării surselor de energie regenerabilă (SER), statul nostru a revăzut documentele sale de politici în sectorul energiei regenerabile. Menționăm că UE impune pentru SER asigurarea accesului prioritar (scheme de sprijin și dispecerizare) în funcționarea sistemului energetic al unei țări.

În *Strategia energetică a Republicii Moldova până în anul 2030* este prevăzută utilizarea SER de cele mai apropiate costuri a energiei convenționale, pentru asigurarea contribuției de 20% a SER în volumul consumului de energie până în anul 2020. Strategia energetică stabilește obiectivele sectoriale ale ponderii SER în volumul consumului de energie pentru anul 2020:

- ▶ încălzire și răcire – 27%
- ▶ electricitate – 10%
- ▶ transporturi – 10%

Realizarea obiectivelor consumului de energie din surse regenerabile prevăzute de Strategia energetică până în 2030 urmează a fi aplicate prin *Planului național de acțiuni în domeniul energiei din surse regenerabile pentru anii 2013-2020, aprobat de Guvern la 27 decembrie 2013* (HG nr.1073/2013). De menționat că obligațiile Republicii Moldova asumate în cadrul CCE reprezintă 17% de utilizare a SER în volumul consumului total de energie și 10% în transporturi.

În anul 2013, la momentul adoptării *Strategiei energetice a Republicii Moldova până în anul 2030 și a Planului național de acțiuni în domeniul energiei din surse regenerabile pentru anii 2013-2020*, ponderea energiei regenerabile în consumul energetic final brut după sector arata în felul următor:

- ▶ încălzire și răcire – 39,9;
- ▶ energie electrică – 1,7%;
- ▶ transporturi – 0,2%;
- ▶ Total SER - 24,4.

La momentul adoptării acestor documente, Republica Moldova îndeplinea cota contribuției SER în consumul final brut de energie. Asta se explică prin faptul că în Republica Moldova există o tradiție pentru utilizarea biomasei pentru încălzire. Anume prin aceasta se explică ponderea de peste 20% în consumul final de resurse energetice

După cinci ani de aplicare a Strategiei energetice și a Planului de acțiuni în domeniul SER, se atestă o creștere de 27% utilizare a SER în consumul total de energie - peste 45% în încălzire și răcire, puțin peste 2% – în energie electrică, 0,3% – în transporturi. A crescut ponderea SER în consumul energetic final brut. Această creșterea se explică prin contribuția pe care o are biomasa pentru încălzire, pe când ponderea SER în energie electrică și în transporturi este, practic, neschimbată, rămânând la nivelul anului 2013.



## 4.2. TRANSPUNEREA LEGISLAȚIEI EUROPENE ÎN LEGISLAȚIA REPUBLICII MOLDOVA

În anexa VIII a Acordului de Asociere,<sup>119</sup> este specificată legislația UE și instrumentele internaționale în conformitate cu care Republica Moldova urmează să își apropie progresiv legislația în termenii stipulați. Anexa VIII stabilește 7 sectoare de cooperare în domeniul energetic între Republica Moldova și UE. Primele două se referă la energia electrică și gazele naturale (ne-am referit la ele în precedentul raport), celelalte sectoare fiind: petrolul, infrastructura, prospectarea și explorarea hidrocarburilor, energie din surse regenerabile.

**Tabelul 1. Anexa VIII a Acordului de Asociere (petrol, infrastructură, prospectarea și explorarea hidrocarburilor, energie din surse regenerabile)**

| Nr. | Domeniu                                    | Actul UE (Directive/Regulamente)                                                                                                                                                                            |
|-----|--------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.  | Petrol                                     | <i>Directiva 2009/119/CE</i> a Consiliului din 14 septembrie 2009 privind obligația statelor membre de a menține un nivel minim de rezerve de țiței și/sau de produse petroliere                            |
| 2.  | Infrastructură                             | <i>Regulamentul (UE, Euratom) nr. 617/2010</i> al Consiliului din 24 iunie 2010 privind informarea Comisiei cu privire la proiectele de investiții în infrastructura energetică din cadrul Uniunii Europene |
| 3.  | Prospectarea și explorarea hidrocarburilor | <i>Directiva 94/22/CE</i> a Parlamentului European și a Consiliului din 30 mai 1994 privind condițiile de acordare și folosire a autorizațiilor de prospectare, explorare și extracție a hidrocarburilor    |
| 4.  | Energie din surse regenerabile             | <i>Directiva 2009/28/CE</i> a Parlamentului European și a Consiliului din 23 aprilie 2009 privind promovarea utilizării energiei din surse regenerabile                                                     |

*Sursa: elaborat de autor*

**Directiva 2009/119/CE** a Consiliului din 14 septembrie 2009 privind obligația statelor membre de a menține un nivel minim de rezerve de țiței și/sau de produse petroliere<sup>120</sup> **nu a fost transpusă**. În primul PNAIAA (anii 2014-2016) termenul de implementare a Directivei 2009/119/CE era stabilit pentru 2021. În cel de-al doilea PNAIAA (perioada 2017-2019), termenul de adoptare a legii cu privire la crearea și menținerea nivelului minim al stocurilor petroliere este trimestrul I al anului 2018, iar cel de implementare – anul 2023.

Guvernul a elaborat proiectul de lege privind stocurile minime de petrol pentru a transpune această directivă. Ministerul Economiei și Infrastructurii a publicat proiectul de lege pe site-ul guvernamental [www.particip.gov.md](http://www.particip.gov.md) la 28 octombrie 2016. La 24 februarie 2017, proiectul de lege privind stocurile petroliere a fost inclus în Programul legislativ pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova-Uniunea Europeană, pentru anul 2017<sup>121</sup>, urmând a fi adoptat în trimestrul IV al anului 2017. Ministerului Economiei și Infrastructurii explică întârzierea adoptării proiectului de lege prin complexitatea subiectului, fapt ce a necesitat actualizarea

119 Acord de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte. 27 iunie 2014, Bruxelles, <http://www.mfa.gov.md/img/docs/Acordul-de-Asociere-Republica-Moldova-UE.pdf>

120 Secretariat's Implementation Report 2018: Energy Community has to step up efforts to prepare for the clean energy transition, <https://www.energy-community.org/news/Energy-Community-News/2018/10/31.html?#>

121 Hotărâre privind aprobarea Programului legislativ pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova -Uniunea Europeană, pentru anul 2017, <http://www.parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=Pzyl8GmQV1U%3D&tabid=203&language=ro-RO>

analizei impactului de reglementare din partea consultantului angajat de către Delegația Uniunii Europene la Chișinău în cadrul Proiectului de asistență tehnică inițiat în toamna anului 2017.<sup>122</sup>

Sectorul petrolier al Republicii Moldova este reglementat de Legea privind piața produselor petroliere nr. 461 din 30 iulie 2001 (LP nr. 461/2001). Această lege reglementează activitățile de import, transport, depozitare, comercializare și formare a prețurilor la produsele petroliere, având ca scop crearea unor condiții favorabile pentru relațiile de piață a produselor petroliere, dezvoltarea concurenței și aprovizionarea fiabilă a consumatorilor cu produse petroliere de calitate. LP nr. 461/2001 nu are cadrul juridic necesar care s-ar referi la asigurarea securității de aprovizionare cu produse petroliere. Legea prevede doar unele condiții speciale care trebuie să fie respectate de importatori pentru obținerea licențelor pentru desfășurarea activității de import și comercializare cu ridicata a produselor petroliere.

Art.13 din LP nr. 461/2001 stabilește că importatorii de produse petroliere trebuie să dețină depozite petroliere proprii și/sau închiriate pentru păstrarea produselor principale petroliere în volum minim de 5 mii m<sup>3</sup> și cuantumul capitalului propriu în valoare de cel puțin 8 mil. lei, iar la importul de gaze lichefiate – deținerea depozitelor proprii și/sau închiriate în volum minim de 150 m<sup>3</sup>. LP nr.461/2001 nu prevede anumite obligații de a menține stocuri de produse petroliere atât la nivel de stat, cât și la nivel de întreprinderi petroliere, care ar garanta asigurarea securității în aprovizionarea cu produse petroliere a Republicii Moldova în caz de apariție a unor situații excepționale. Nivelul capacităților de depozitare, impuse prin LP nr.461/2001 drept condiție obligatorie pentru obținerea licențelor de activitate, declarate de companiile petroliere, nu sunt stocuri constituite pentru situații excepționale, ci stocuri comerciale, menținute de companiile petroliere pentru a-și asigura activitatea operațională.

În conformitate cu angajamentele în raport cu Comunitatea Energetică Europeană, Republica Moldova trebuie să pună în aplicare măsuri menite să asigure garantarea aprovizionării și menținerii în permanență a unor stocuri de urgență de produse petroliere care ar corespunde cel puțin mediei zilnice a importurilor nete pentru 90 de zile sau mediei zilnice a consumului intern pentru 61 de zile. Pentru aceasta este necesar de a crea cadrul legal, după modelul cum au procedat toate statele membre ale Comunității Energetice Europene și Agenția Internațională pentru Energie (AIE), în care se cere de a transpune prevederile Directivei 2009/199/CE.

În conformitate cu proiectul de lege privind crearea și menținerea nivelului minim al stocurilor petroliere elaborat de Ministerul Economiei, făcut public la 28 octombrie 2016, obligația de creare și menținere a stocurilor de urgență revine operatorilor economici, care trebuie să achiziționeze, să stocheze, să reînnoiască și să mențină în permanență aceste stocuri. Prevederile proiectului de lege obligă operatorii economici să constituie și să mențină stocuri de urgență a următoarelor produse petroliere: benzină auto; motorină/carburant diesel (păcură distilată); carburant turboreactor de tip kerosen. Modalitatea de îndeplinire a obligației de creare și de menținere a stocurilor de urgență, perioada de creare, structura sortimentală și nivelul acestora, se aprobă anual prin hotărâre de Guvern, în baza calculelor efectuate de ANRE în conformitate cu prevederile legii care urmează a fi aprobată.

Această lege urma să intre în vigoare la 1 ianuarie 2021. Crearea și menținerea stocurilor de urgență urma să fie realizată de operatorii economici până la 31 decembrie 2022, în următoarele etape:

- până la 31 decembrie 2020 – la nivelul aferent importului net mediu zilnic pentru 30 zile sau la nivelul consumului intern mediu zilnic pentru 20 zile;

122 Raport anual de activitate al Ministerului Economiei și Infrastructurii pentru anul 2018. P.102, [https://mei.gov.md/sites/default/files/raportul\\_anual\\_de\\_activitate\\_al\\_ministerului\\_economiei\\_si\\_infrastructurii\\_pe\\_anul\\_2018\\_0.pdf](https://mei.gov.md/sites/default/files/raportul_anual_de_activitate_al_ministerului_economiei_si_infrastructurii_pe_anul_2018_0.pdf)

- până la 31 decembrie 2021 – la nivel aferent importului net mediu zilnic pentru 60 zile sau la nivelul consumului intern mediu zilnic pentru 40 zile;
- până la 31 decembrie 2022 – la nivel aferent importului net mediu zilnic pentru 90 zile sau la nivelul aferent consumului intern mediu zilnic pentru 61 zile.

Primul termen limită de creare a stocurilor de urgență de către operatorii economici urma să fie 31 decembrie 2020 cu obligația menținerii acestora în decurs de 365 de zile de la data creării. După 1 ianuarie 2022 termenul de creare (suplinire) a stocurilor de urgență este de până la 31 martie al fiecărui an în curs, cu termenul de menținere de 365 zile. Până la intrarea în vigoare a legii, operatorii economici și operatorii de stocare urmau să întreprindă măsurile necesare pentru a asigura dezvoltarea capacităților de stocare suficiente pentru a îndeplini obligația de creare și de menținere a stocurilor de urgență în conformitate cu legea.

Punerea în practică a proiectului de lege privind stocurile petroliere necesită cheltuieli financiare mari din partea Republicii Moldova. Autorii proiectului de lege au analizat două opțiuni posibile de creare și menținere a nivelului minim al stocurilor petroliere de către stat și de către operatorii economici (importatorii de produse petroliere).

Prima opțiune pune toată responsabilitatea pentru crearea și menținerea stocurilor în obligația statului. Avantajele unui sistem de stocare bazate pe managementul de stat centralizat sunt:

- ușor de administrat și de controlat;
- management mai bun în cazul deblocării și utilizării;
- impactul minim asupra pieței produselor petroliere.

Dezavantajele sunt următoarele:

- costurile bugetare inițiale mari pentru crearea capacităților de depozitare a stocurilor;
- costuri bugetare inițiale mari pentru achiziționarea produselor petroliere ce necesită de a fi stocate;
- necesitatea de instituire și întreținere a unei instituții specializate care va implementa și administra sistemul de creare și menținere a stocurilor petroliere; lipsa de transparență a costurilor de stocare;
- riscul de utilizare a stocurilor create în anumite situații ce nu se referă la situații excepționale (deblocarea pentru a ajuta ramura agricolă în sezonul de semănat sau de cultivat, deblocarea stocurilor în scopuri politice în perioadele de alegeri parlamentare sau locale, creșterea bruscă a prețurilor la produse petroliere etc.);
- incapacitatea de operare promptă atunci când stocurile menținute nu pot fi puse în circuit pe piață.

A doua opțiune – care obligă operatorii economici să mențină stocurile – presupune că importatorii de produse petroliere realizează obligațiile respective din surse proprii, inclusiv în ceea ce ține de achiziționarea produselor petroliere pentru stocare, precum și asigurarea cu capacități de depozitare a stocurilor. Avantajele sunt:

- costuri mai mici decât în cazul stocurilor statale, datorită procurării unor cantități mai mari de produse petroliere (pentru creare stocurilor și pentru comercializarea pe piața internă), precum și aranjamente și operațiuni mai eficiente legate de piața produselor petroliere;
- flexibilitate și oportunitate în utilizarea resurselor și mijloacelor de pe piața petrolieră și piața financiară;
- posibilitatea simplă și eficientă de reînnoire, suplinire, punere în circuit și restabilire a stocurilor;
- posibilitatea de stocare în zonele apropiate de zonele de consum, cu costuri minime de transportare.

Dezavantajele acestei opțiuni sunt următoarele:

- riscul combinării de către operator a stocurilor de urgență și a stocurilor comerciale;
- riscul de punere în circuit pe perioade scurte de timp a anumitor cantități de produse petroliere menținute în stoc pentru a rezolva problemele apărute pe piață;
- lipsa de transparență privind tranzacțiile efectuate de companiile care pot influența sistemul de creare și menținere a stocurilor de urgență;
- necesitatea realizării unui sistem complex privind evidența, monitorizarea, controlul și supravegherea stocurilor, care ar da posibilitatea de a exclude factorii de influență negativi asupra stocurilor de urgență;
- controlul dificil al condițiilor de contractare a serviciului de stocare.

În proiectul de lege s-a optat pentru cea de-a doua opțiune pentru limitarea creșterii cheltuielilor bugetare ale statului și, respectiv, pentru reducerea costurilor necesare pentru crearea și menținerea acestor stocuri. În final, toate aceste condiții vor avea un impact mai mic asupra prețurilor de comercializare a produselor petroliere. Totuși, proiectul de lege prevedea că Guvernul are dreptul de a crea și menține, în caz de necesitate, anumite stocuri specifice de produse petroliere.

Autorii proiectului de lege au identificat anumite costuri care urmează a fi suportate de operatorii economici:

- *investiții în depozite noi și renovarea celor existente* pentru stocarea a 268.000 tone (330.000 metri cubi capacitatea de stocare) de produse petroliere pentru 90 zile;
- costuri inițiale pentru procurarea produselor petroliere necesare pentru *a fi menținute ca stocuri minime de urgență (268.000 tone benzină și motorină)*;
- costuri medii anuale de menținere și administrare a stocurilor de urgență a produselor petroliere, cheltuieli cu personalul etc.

Costurile estimative pentru aceste categorii de cheltuieli pe care urmau să le suporte operatorii economici în perioada 2018-2022 se ridicau la 6 miliarde de lei. În conformitate cu proiectul de lege privind crearea și menținerea nivelului minim al stocurilor petroliere, cheltuielile suportate de operatorii economici pentru obligația de creare și de menținere a stocurilor de urgență urmau a fi recuperate prin intermediul prețurilor de comercializare a produselor petroliere, calculate în conformitatea cu Metodologia formării și aplicării prețurilor la produsele petroliere, aprobată de ANRE.

Astfel, costurile urmau a fie suportate de companiile ce dețin licența de import și comerț de gros, în mod special, marile companii de pe piață petrolieră: Lukoil Moldova, Petrom Moldova, Rompetrol Moldova, Tîrex-Petrol, Bemol, Vento, dar și altele. Reprezentanții companiilor petroliere consideră că statul ar trebui să fie responsabil de crearea și administrarea stocurilor. Argumentează prin faptul că, potrivit proiectului de lege, Agenția Rezerve Materiale gestionează stocurile petroliere pentru o perioadă de 30 de zile, fiind tratate drept un secret de stat. Un alt argument al operatorilor economici este că aceste costuri ar putea duce la falimentul unora și la creșterea semnificativă a prețurilor la carburanți.

Indiferent de cine vor fi create și menținute stocurile – statul sau operatorii economici – cheltuielile suportate de către aceștia vor fi achitate de consumatorii finali, deoarece aceste costuri vor fi parte componentă a prețurilor de comercializare a produselor petroliere. Asta înseamnă că transpunerea Directivei 2009/119/CE prin adoptarea legii cu privire la crearea și menținerea stocurilor petroliere automat va duce la creșterea prețului de comercializare a produselor petroliere.

Ministerului Economiei și Infrastructurii s-a angajat să întreprindă măsuri pe parcursul anului 2019 în vederea promovării proiectului de lege respectiv. Reieșind din Decizia Consiliului Ministerial D/2012/03/CM-CE din 19 octombrie 2012 privind punerea în aplicare a Directivei 2009/119/CE în cadrul Comunității Energetice, fiecare stat contractant al Comunității Energetice va pune în aplicare Directiva 2009/119/CE nu mai târziu de 1 ianuarie 2023.

**Regulamentul (UE, Euratom) nr.617/2010** al Consiliului din 24 iunie 2010 privind informarea Comisiei cu privire la proiectele de investiții în infrastructura energetică din cadrul Uniunii Europene **nu a fost transpus**. Angajamentul transpunerii acestui regulament a fost suspendat. MEI a comunicat MAEIE referitor la oportunitatea transpunerii regulamentului respectiv, deoarece acesta se referă doar la statele membre ale Uniunii Europene. Drept urmare a dialogului cu UE, autoritățile moldovenești au fost informate de Comisia Europeană despre faptul că nu este necesară transpunerea Regulamentului (UE, Euratom) nr.617/2010, având în vedere că, clauzele privind informarea proiectelor de infrastructură în domeniul energetic sunt stipulate în actele legislative care transpun Pachetul Energetic III. Reprezentanții Comisiei Europene urmează să modifice anexa VIII la Acordul de Asociere Republica Moldova-UE și să elimine angajamentul transpunerii regulamentului dat.

MEI a anunțat la 12 noiembrie 2019 inițierea elaborării proiectului de lege pentru modificarea LP nr.174/2017 cu privire la energetică. Scopul acestei inițiative este de a transpune *Regulamentul UE nr.347/2013 privind liniile directe pentru infrastructurile energetice transeuropene, de abrogare a Deciziei nr.1364/2006/CE și de modificare a Regulamentelor (CE) nr.713/2009, (CE) nr.714/2009 și (CE) nr.715/2009, care a fost adaptat și aprobat prin Decizia Consiliului Ministerial nr. D/2015/09/MC-EnC*. Este un angajament pe care Republica Moldova trebuie să-l realizeze în conformitate cu Tratatul de constituire a CCE.

Scopul Regulamentului UE nr.347/2013 constă în identificarea coridoarelor și a domeniilor prioritare privind dezvoltarea infrastructurii energetice trans-europene și stabilirea unor linii directe pentru selectarea și implementarea proiectelor de infrastructură energetică de interes comun (strategice) pentru țările din cadrul CCE. Prin Decizia Consiliului Ministerial nr. D/2018/11/MC-EnC din 29 noiembrie 2018 a fost completată lista proiectelor de interes comun din cadrul CCE, care conține proiecte de infrastructură energetică în sectorul electroenergetic, gazelor naturale și produselor petroliere. În această listă au fost incluse proiecte de infrastructură energetică, care urmează a fi implementate pe teritoriul Republicii Moldova, și anume: proiectul privind construcția LEA 400 kV Vulcănești-Isaccea, proiectul privind construcția gazoductului Iași-Ungheni-Chișinău și proiectul privind asigurarea fluxului invers pe direcția Trans-Balcanică (Republica Moldova-Ucraina).

**Directiva 94/22/CE** a Parlamentului European și a Consiliului din 30 mai 1994 privind condițiile de acordare și folosire a autorizațiilor de prospectare, explorare și extracție a hidrocarburilor **nu a fost transpusă**. Angajamentul elaborării proiectului de lege pentru a transpune Directiva 94/22/CE ține de Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului. Proiectul legii petrolului, care urma să stabilească cadrul normativ privind cercetarea și explorarea hidrocarburilor (petrol și gaze naturale), a fost elaborat în anul 2014. Proiectul a fost elaborat în conformitate cu prevederile Strategiei Energetice a Republicii Moldova până în anul 2030 care prevede efectuarea în anii 2017-2018 a lucrărilor de prospecțiune pentru identificarea capacităților și rezervelor locale de zăcămintă de țiței și gaze naturale. La 7 decembrie 2016 Ministerul Mediului a propus pentru consultări publice proiectul legii petrolului. Necesitatea proiectului este argumentată prin necesitatea existenței unui cadru juridic pentru efectuarea lucrărilor de prospecțiune pentru identificarea capacităților și rezervelor de zăcămintă de țiței și gaze naturale.

Proiectul de lege se referă administrarea de stat a operațiunilor petroliere în Republica Moldova, el urmând să reglementeze următoarele:

- relațiile ce apar în rezultatul efectuării operațiunilor petroliere pe teritoriul Republicii Moldova;
- modul de transmitere în folosință a terenurilor pe care se efectuează operațiuni petroliere;
- stabilește cerințele generale privind efectuarea ansamblului de activități de explorare, dezvoltare, exploatare și abandonare a unui zăcămint petrolier;
- înmagazinarea subterană,
- transportul și tranzitul petrolului prin conducte magistrale/conducte de interconectare;
- operarea terminalelor petroliere.

Un aspect important al legii este regimul concesiunii operațiunilor petroliere, inclusiv bunurile necesare realizării acestor operațiuni aflate în proprietate publică. Acestea pot fi concesionate de către autoritatea competentă până la 30 de ani, cu posibilitatea de prelungire de până la 15 ani. Alt aspect al proiectului de lege este că stabilește cerințele generale de siguranță în domeniul reglementărilor tehnice ale petrolului și măsurile de protecție a mediului.

Proiectul de lege conține câteva prevederi neclare. Prima din ele se referă la faptul că concesiunea petrolieră se atribuie, în conformitate cu proiectul legii petrolului, prin derogare de la legislația privind parteneriatul public-privat și concesiuni. În proiect este stabilit că în cazul divergențelor între prevederile legii petrolului și prevederile altor acte legislative apărute la reglementarea operațiunilor petroliere, se vor aplica normele legii petrolului. Această prevedere presupune un cadru de excepționalitate atribuit legii petrolului, ceea ce contravine sistemului legislativ al Republicii Moldova și, din start, creează premise de coruptibilitate și riscuri de corupție.

Un alt aspect care urma să fie precizat în proiect se referă la dreptul de participare a persoanelor juridice străine la concursul de concesiune care este foarte permisiv. Proiectul de lege permite transferul drepturilor și obligațiilor câștigătorului concursului de concesiune unei alte persoane juridice, fie rezidentă, fie nerezidentă, autoritatea competentă, în vederea emiterii acceptului, verificând doar capacitatea tehnică și financiară a persoanei juridice noi. De asemenea, proiectul de lege nu prevede un prag minim de capital de care să dispună persoanele juridice care au calitatea de concesionar pe perioada derulării contractului de concesiune. În textul proiectului de lege mai există și alte ambiguități, cum ar fi, spre exemplu, interpretarea termenului de „redevență”.

Se cere de menționat că proiectul de lege cu privire la prospectarea și explorarea hidrocarburilor a fost elaborat în termeni cronologici simultani cu *Hotărârea Guvernului din 20 iulie 2016 cu privire la concesionarea lucrărilor de explorare geologică a hidrocarburilor pe teritoriul Republicii Moldova, cu ulterioara lor exploatare (HG nr.895/2016)*. În acest context, ambiguitățile din proiectul de lege sunt fie rezultatul unor erori tehnice comise în procesul de elaborare a actului legislativ, ori greșeli intenționate făcute în textul proiectului cu conexiune la decizia normativă a Guvernului din 20 iulie 2016.

**Directiva 2009/28/CE** a Parlamentului European și a Consiliului din 23 aprilie 2009 privind promovarea utilizării energiei din surse regenerabile **a fost transpusă integral** prin *Legea nr.10 din 26 februarie 2016 privind promovarea utilizării energiei din surse regenerabile* (LP nr.10/2016). Nu au fost transpuse prevederile din Directiva 2009/28/CE care se referă la statele membre ale UE. Legea a intrat în vigoare peste doi ani, la 25 martie 2018. Cu puțin timp înainte de a intra în vigoare, au fost operate câteva modificări la actul legislativ (LP nr.34/2018) referitoare la claritatea investitorilor în domeniul energiei regenerabile și corelarea legii cu privire la promovarea utilizării energiei din surse regenerabile cu legile privind energia electrică și gazele naturale.



**Tabelul 2. Transpunerea actelor UE în legislația Republicii Moldova (petrol, infrastructură, prospectarea și explorarea hidrocarburilor, energie din surse regenerabile)**

| Actul UE (Directive/Regulamente)                                                                                                                                                                            | Actul național                                                                                                                                                                                                                                                       | Gradul de transpunere |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|
| <i>Directiva 2009/119/CE a Consiliului din 14 septembrie 2009 privind obligația statelor membre de a menține un nivel minim de rezerve de țiței și/sau de produse petroliere</i>                            | Nu există                                                                                                                                                                                                                                                            | Nu a fost transpusă   |
| <i>Regulamentul (UE, Euratom) nr. 617/2010 al Consiliului din 24 iunie 2010 privind informarea Comisiei cu privire la proiectele de investiții în infrastructura energetică din cadrul Uniunii Europene</i> | Nu există                                                                                                                                                                                                                                                            | Transpunere anulată   |
| <i>Directiva 94/22/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 30 mai 1994 privind condițiile de acordare și folosire a autorizațiilor de prospectare, explorare și extracție a hidrocarburilor</i>    | Nu există                                                                                                                                                                                                                                                            | Nu a fost transpusă   |
| <i>Directiva 2009/28/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 aprilie 2009 privind promovarea utilizării energiei din surse regenerabile</i>                                                     | <i>Legea nr.10 din 26 februarie 2016 privind promovarea utilizării energiei din surse regenerabile</i><br><br><i>Legea nr.34 din 16 martie 2018 pentru modificarea și completarea Legii nr.10/2016 privind promovarea utilizării energiei din surse regenerabile</i> | Transpunere integrală |

**Sursa:** elaborat de autor

## 4.3. IMPLEMENTAREA LEGII PRIVIND PROMOVAREA UTILIZĂRII ENERGIEI DIN SURSE REGENERABILE

### 4.3.1. Parlament

LP nr.10/2016 are drept scop utilizarea pe larg a potențialului surselor de energie regenerabile (SER) prin dezvoltarea capacităților de producere a energiei și a combustibilului din surse regenerabile. Sunt stabilite obiectivele naționale obligatorii privind ponderea energiei din surse regenerabile în consumul final brut de energie, precum și ponderea energiei din surse regenerabile în consumul final de energie în transporturi.

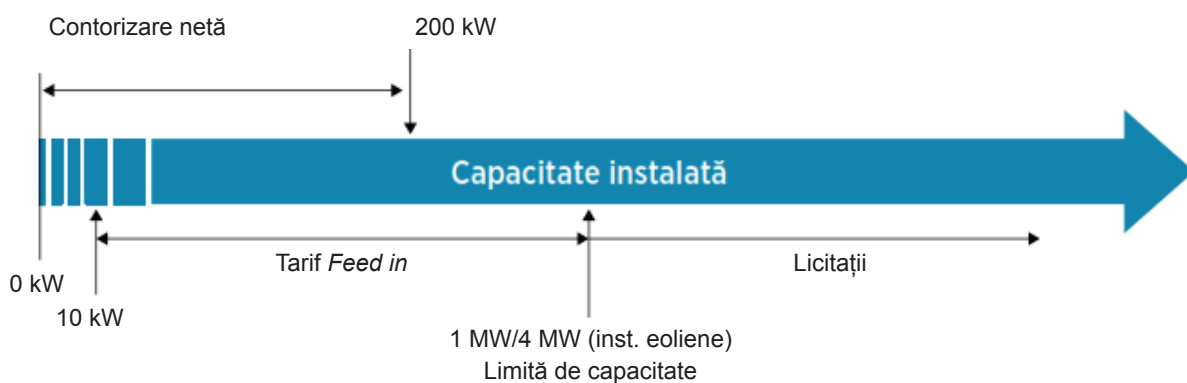
Principalele obiective ale LP nr.10/2016 sunt următoarele:

- diversificarea resurselor energetice primare;
- realizarea unei ponderi a energiei din surse regenerabile de cel puțin 17% în consumul final brut de energie în anul 2020;
- realizarea unei ponderi a energiei din surse regenerabile de cel puțin 10% în consumul final de energie electrică în anul 2020;
- promovarea utilizării energiei din surse regenerabile.



Cel mai important element de care va depinde funcționalitatea tehnică a legii este aprobarea schemei de suport care va fi aplicată în Republica Moldova pentru energia regenerabilă – licitații cu preț plafon, orientate la cel mai mic preț și cele mai noi tehnologii propuse de investitori, cu obligarea furnizorilor să achiziționeze întreaga cantitate de energie produsă de producătorul eligibil de energie electrică regenerabilă, pe un termen de 15 ani.

**Figura 1. Reprezentarea grafică a mecanismelor de sprijin în conformitate cu LP nr. 10/2016**



**Sursa:** Evaluarea gradului de pregătire privind valorificarea energiei regenerabile: Republica Moldova. Agenția Internațională pentru Energie Regenerabilă (IRENA). Februarie 2019

Scopul aplicării schemei de sprijin este creșterea producției și utilizării energiei electrice din SER. Legea prevede prețuri fixe pentru producătorii care dețin sau vor deține centrale electrice cu o putere mai mare decât limita de capacitate stabilită de Guvern. Stabilește tarife fixe ((Feed-in) pentru producătorii care dețin sau vor deține centrale electrice cu o putere cumulată ce nu depășește limita de capacitate stabilită de Guvern, dar nu mai puțin de 10 kW. Prevede contorizare netă pentru micii investitori SER care tind să-și acopere consumul propriu de electricitate

Argumentul autorilor legii în favoarea acestui mecanism de suport, cu o limită a capacității totale de generare a energiei fotovoltaice și eoliene, este experiența acumulată de statele avansate în utilizarea SER din cadrul CEE. Guvernul, luând în calcul limitările pieței în partea ce ține de asigurarea securității livrărilor și capacitatea de plată a consumatorilor, a decis să autorizeze o capacitate limitată de generare din surse regenerabile de energie, pentru a asigura atât posibilitatea de echilibrare a sistemului în perioade când, din motive obiective, scade producerea de energie regenerabilă, cât și pentru a nu provoca scumpiri a energiei pentru consumatorii finali.

LP nr.10/2016 prevede garanții necesare pentru investiții, inclusiv: conectare la rețea nediscriminatorie, furnizare cu prioritate și o obligație din partea furnizorului central de energie electrică de a achiziționa energia electrică generată în întregime din SER timp de 15 ani. Noua schemă bazată pe principii de piață promovează concurența între investitori, întrucât prevede organizarea de licitații pentru proiectele cu o capacitate de peste 4 MW în cazul energiei eoliene și 1 MW pentru alte tehnologii. LP nr.10/2016 sprijină dezvoltarea proiectelor de energie regenerabilă promovate de comunitate, la scară mică. LP nr.10/2016 sprijină dezvoltarea continuă a tehnologiilor generatoare de energie provenite din surse regenerabile, de a asigura accesul liber și nediscriminatoriu al producătorilor de energie la rețele electrice, a producătorilor de biogaz la rețele de gaze naturale, de a asigura procurarea obligatorie a energiei produse din surse regenerabile, a biogazului și biocombustibililor.

Un exercițiu dificil, dar foarte important al LP nr.10/2016, este de a găsi echilibrul între interesele investitorilor și cele ale consumatorilor. Inevitabil, odată cu stabilirea tarifelor fixe la energia electrică produsă din surse regenerabile de energie, consumatorii finali vor plăti un preț mai mare la energia electrică produsă din SER.

Până la intrarea în vigoare la 25 martie 2018 a LP nr.10/2016, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat noi legi sectoriale în domeniul energetic – Legea nr. 107 din 27.05.2016 cu privire la energia electrică și Legea nr. 108 din 27.05.2016 cu privire la gazele naturale. În consecință, LP nr.10/2016 trebuia ajustată la prevederile acestor legi. Modificările vizau următoarele:

- introducerea de referințe la noile legi din Pachetul Energetic III, precum și unele redacții ale sintagmelor și prevederilor stipulate;
- aducerea unor precizări aferente „posibilității” injectării biogazului în rețeaua publică de gaze naturale;
- extinderea perioadei oferită investitorilor pentru construcția centralei electrice, de la 24 la 30/36 luni.

Pentru operarea acestor ajustări, Parlamentul Republicii Moldova la 16 martie 2018 a operat modificări și completări legislative (LP nr.34/2018) la LP nr.10/2016. O primă necesitate a adoptării LP nr.34/2018 a fost ajustarea și corelarea cadrului primar cu incidența în domeniul energiei regenerabile la LP nr.107/2016 privind energia electrică și LP nr.108/2016 cu privire la gazele naturale. ANRE urmează să elaboreze și să aprobe noile Reguli ale pieței energetice (la 8 octombrie 2019 a inițiat procedura de elaborare a noii redacții a proiectului Regulilor pieței energiei electrice, care trebuiau să fie elaborate în trimestrul II al anului 2018) care urmează să specifice modul de interacționare a actorilor de pe piața energiei electrice regenerabile și gaze, precum și modalitatea de implementare și materializare a principiilor politicii de stat în domeniul energiei din surse regenerabile stipulate în art.5 al LP 10/2016.

LP nr.34/2018 face precizări aferente „posibilității” injectării biogazului în rețeaua publică de gaze naturale. Este extinsă perioada oferită investitorilor pentru construcția centralei electrice – de la 24 la 36 luni - pentru a exista mai mult timp pentru organizarea licitațiilor și edificarea centralelor electrice de valorificare a potențialului regenerabil.

O altă necesitate a LP nr.34/2018 este explicată prin imperativul consolidării capacităților instituționale ale ANRE și ale Agenției pentru Eficiență Energetică (AEE). ANRE-ului îi revine rolul să ajusteze politicile sectoriale ale energiei regenerabile la regulile pieței energiei electrice, cu introducerea elementelor de piață, elaborarea și actualizarea permanentă a reglementărilor din domeniu, stabilirea tarifelor la nivele optime, precum și monitorizarea subiecților de pe piață. În acest context, prin LP nr.34/2018 s-a decis trecerea în competența ANRE a procedurii de confirmare a statutului de producător eligibil investitorilor mici.

Prin LP nr.34/2018 este planificată reorganizarea instituțională a Agenției pentru Eficiență Energetică (AEE) prin comasarea instituției cu Fondul pentru Eficiență Energetică. De asemenea, în conformitate cu prevederile LP nr.10/2016, AEE îi revin atribuții aferente schemelor de sprijin a micilor investitori, precum și întreaga responsabilitate ce ține de promovarea consumului de energie regenerabilă. Ministerul Economiei și Infrastructurii urma să revadă statutul acestei instituții subordonate, astfel încât odată cu operarea modificărilor necesare, noua instituție să dispună de tot instrumentarul necesar pentru buna și calitativa implementare a politicilor de stat.

O necesitate a LP nr.34/2018 reiese din cerința desemnării și consolidării capacităților Furnizorului Central de energie electrică. Pentru respectarea principiilor politicii de stat în domeniul energiei din surse regenerabile, în conformitate cu art.5 al LP nr.10/2016, precum și întru implementarea prevederii din art.30, alin. (1) al respectivei legii, Guvernul trebuie să desemneze Furnizorul Central de energie electrică. Desemnarea

Furnizorului Central se include în procesul de ajustare a cadrului primar în sectorul energiei regenerabile cu cel privind la energia electrică și gazele naturale, adoptat ulterior prin LP nr.10/2016.

După intrarea în vigoare a LP nr.10/2016 în martie 2018, pentru aplicarea schemei de suport bazate pe licitații, este necesară adoptarea legislației secundare. Esențiale pentru funcționarea mecanismului creat de LP nr.10/2016 sunt:

- alocarea cotelor de capacități SER conform noii scheme de sprijin și desfășurarea concurselor investiționale cu tarife fixe de către Guvern;
- stabilirea tarifelor fixe și a prețurilor plafon din partea ANRE.

#### 4.3.2. Guvernul

Principala instituție din cadrul Guvernului responsabilă este Ministerul Economiei și Infrastructurii. Guvernul a aprobat mai multe hotărâri pentru adoptarea cadrului normativ secundar în conformitate cu LP nr.10/2016.

În 2017 a fost aprobată *Hotărârea Guvernului nr. 885/2017 cu privire la desemnarea furnizorului central de energie electrică (HG nr.885/2017)*. Guvernul a adoptat acest act normativ în temeiul prevederilor art.30 și art.45 alin.(6) lit.c) din LP 10/2016 și art.96 alin.(13) lit.b) din Legea nr.107 din 27 mai 2016 cu privire la energia electrică (LP 107/2016). Cele două legi – LP nr. 10/2016 și LP nr. 107/2016 prevăd aplicarea schemei de sprijin pentru promovarea utilizării energiei electrice produse din surse regenerabile, precum și celei produse prin cogenerare, prin achiziționarea obligatorie a întregii cantități de energie electrică produsă din surse regenerabile și prin cogenerare, la prețuri reglementate, stabilite în condițiile legii.

Pentru a implementa schema menționată, LP 10/2016 prevede instituirea entității speciale de Guvern, *Furnizor central de energie electrică*, care are următoarele atribuții de bază:

- achiziționează de la producătorii eligibili întreaga cantitate de energie electrică livrată în rețelele electrice, la prețurile stabilite în rezultatul licitațiilor desfășurate în condițiile LP nr.10/2016;
- achiziționează de la producătorii de energie electrică din surse regenerabile, care au beneficiat de schema de suport, instituit în Legea energiei regenerabile nr.160 din 12.07.2007, întreaga cantitate de energie electrică livrată în rețelele electrice, la tarife aprobate de ANRE;
- achiziționează întreaga cantitate de energie electrică livrată în rețelele electrice de către centralele electrice de termoficare în regim de cogenerare, care livrează energia termică în sistemul centralizat de alimentare cu energie termică, la tarife aprobate de ANRE;
- colectarea (anual, lunar și zilnic) de la producătorii de la care achiziționează energie electrică și prezentarea operatorului sistemului de transport și/sau operatorilor sistemelor de distribuție a informației cu privire la prognoza livrării în rețelele electrice a cantității de energie electrică produsă de producătorii cu care are încheiate contracte de achiziționare a energiei electrice, în conformitate cu Regulile pieței energiei electrice, aprobate de ANRE;
- determinarea, în baza informațiilor prezentate de operatorul sistemului de transport și de operatorii sistemelor de distribuție, a cantităților lunare de energie electrică ce urmează a fi furnizate fiecărui furnizor și consumator eligibil de energie electrică, în funcție de cotele deținute de aceștia pe piața energiei electrice și prezentarea ANRE a informației respective;
- determinarea prețurilor medii lunare de achiziționare a energiei electrice de la producătorii de energie din surse regenerabile și de la centralele electrice de termoficare în regim de cogenerare și prezentarea ANRE a informației respective;

- vânzarea întregii cantități de energie electrică, achiziționată de la producătorii de energie din surse regenerabile și de la centralele electrice de termoficare în regim de cogenerare, tuturor furnizorilor și consumatorilor eligibili de energie electrică, care își desfășoară activitatea pe piața internă a energiei electrice, în funcție de cotele lor deținute pe piață și la prețurile reglementate, aprobate de ANRE;
- transferarea furnizorilor de energie electrică a garanțiilor de origine, ce corespund cantității de energie electrică furnizată acestora;
- colectarea plăților pentru energia electrică vândută furnizorilor și consumatorilor eligibili și achitarea producătorilor de energie din surse regenerabile și prin cogenerare, contravaloarea energiei electrice achiziționate de la aceștia.

Atât LP nr. 10/2016, cât și LP nr.107/2016 nu au instituit o procedură concretă de desemnare a Furnizorului central de energie electrică și nu stabilesc anumite condiții sau criterii față de acest Furnizor, cu excepția faptului că Furnizorul central de energie electrică trebuie să-și desfășoare activitatea în condiții reglementate, în conformitate cu licența pentru furnizarea energiei electrice, eliberată de ANRE. Procedura de desemnare a Furnizorului central de energie electrică este în responsabilitatea Guvernului, care a desemnat SA „Energocom” în calitate de Furnizor central de energie electrică a întreprinderii energetice în care statul deține 100% acțiuni.

SA „Energocom” și-a început activitatea în calitate de furnizor central de energie electrică la data de 1 aprilie 2018 și va deține această calitate până la 1 ianuarie 2021. SA „Energocom” își desfășoară activitate cu caracter de monopol, care este integral reglementată de ANRE. Tariful perceput de furnizor este stabilit de ANRE în baza costurilor justificate și recunoscute de reglementator și nu în mod concurențial. ANRE a elaborat și adoptat Metodologia de calculare, de aprobare și de aplicare a prețurilor reglementate pentru energia electrică furnizată de furnizorul central de energie electrică (H ANRE nr.483 din 13.12.2017).

În conformitate cu Planul de acțiuni al MEI pentru anul 2017, instituția planificase 5 acțiuni pentru elaborarea cadrului normativ secundar în conformitate cu LP nr.10/2016.

**Tabelul 3. Acțiunile planificate pentru anul 2017 de către MEI pentru elaborarea cadrului normativ secundar în implementarea LP nr.10/2016**

| Nr. | Acțiune                                                                                                                                                                                                                                                                             | Trimestru | Realizare                                          |
|-----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|----------------------------------------------------|
| 1.  | Elaborarea proiectului hotărârii Guvernului privind aprobarea Regulamentului privind confirmarea statutului de producător eligibil                                                                                                                                                  | I         | Acțiune anulată                                    |
| 2.  | Elaborarea și aprobarea Regulamentului privind certificarea instalatorilor de cazane, furnale sau sobe pe bază de biomasă, de sisteme fotovoltaice solare și termice solare, de sisteme geotermale de mică adâncime și pompe de căldură, cu capacitatea ce nu depășește 50 kilowați | I         | Acțiune nefinalizată. Transferată pentru anul 2018 |
| 3.  | Elaborarea și aprobarea Regulamentului privind desfășurarea licitațiilor pentru oferirea statutului de producător eligibil                                                                                                                                                          | II        | Acțiune nefinalizată. Transferată pentru anul 2018 |
| 4.  | Elaborarea Programului național care vizează dezvoltarea sectorului biomasei                                                                                                                                                                                                        | IV        | Acțiune nefinalizată. Transferată pentru anul 2018 |
| 5.  | Modificarea Hotărârii Guvernului nr.1073 din 27.12.2013 cu privire la aprobarea Planului național de acțiuni în domeniul energiei din surse regenerabile pentru anii 2013-2020                                                                                                      | IV        | Acțiune nefinalizată. Transferată pentru anul 2018 |

**Sursa:** raport anual de activitate a MEI pentru anul 2017 ([www.mei.gov.md](http://www.mei.gov.md))

Din cele 5 acțiuni planificate în anul 2017 pentru elaborarea cadrului normativ secundar în conformitate LP nr.10/2016, o acțiune a fost anulată, iar altele 4 nefinalizate și transferate pentru anul 2018. În conformitate cu modificările și completările legislative operate la LP nr.10/2016, atribuția de aprobare a Regulamentului privind confirmarea statutului de producător a fost acordată ANRE. Transferarea aprobării celorlalte două regulamente preconizate pentru anul 2017 – privind certificarea instalatorilor de echipamente SER și cel privind desfășurarea licitațiilor pentru oferirea statutului de producător eligibil – este, de asemenea, explicată de modificările legislative la LP nr.10/2016. Programul național care vizează dezvoltarea sectorului biomasei și cel de modificare a Planului național de acțiuni în domeniul energiei din surse regenerabile pentru anii 2013-2020 nu au fost elaborate în anul 2017 din motivul depășirii termenilor planificați.

În 2018, Guvernul a aprobat 3 hotărâri pentru a pune în aplicare LP nr.10/2016. Guvernul a adoptat *Hotărârea nr. 689 din 11 iulie 2018 cu privire la aprobarea limitelor de capacitate, cotelor maxime și categoriilor de capacitate în domeniul energiei electrice din surse regenerabile până în anul 2020 (HG nr.689/2018)*. Prin această hotărâre au fost aprobate limitele de capacitate, cotele maxime și categoriile de capacitate în domeniul energiei electrice din surse regenerabile până în anul 2020, în vederea aplicării schemelor de sprijin prevăzute la art. 34 din LP nr.10/26.02.2016.

HG nr. 689/2018 a fost adoptată pentru crearea cadrului juridic necesar aplicării/ implementării schemelor de suport prevăzute la art.34 al LP nr.10/2016 privind promovarea utilizării energiei din surse regenerabile și anume preț fix, stabilit, în cadrul licitației, pentru producătorii eligibili care dețin sau urmează să dețină centrale electrice cu o putere cumulată mai mare decât limita de capacitate stabilită de Guvern și tarif fix, stabilit și aprobat de ANRE pentru producătorii eligibili care dețin sau urmează să dețină centrale electrice cu o putere cumulată ce nu depășește limita de capacitate stabilită de Guvern, dar care nu trebuie să fie mai mică de 10 kW.

**Tabelul 4. Limitele de capacitate, cotele maxime și categoriile de capacitate în domeniul energiei electrice din surse regenerabile până în anul 2020**

| Tehnologia de producere \ Categoriile de capacitate | Cotele maxime de capacitate pentru tipurile de instalații de generare considerate, MW |                    |                   | Limita de capacitate, MW |
|-----------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|-------------------|--------------------------|
|                                                     | TOTAL MW                                                                              | Surse la tarif fix | Surse la preț fix |                          |
| Instalații eoliene                                  | 100                                                                                   | 20                 | 80                | 4                        |
| Instalații solare PV (fotovoltaice)                 | 40                                                                                    | 15                 | 25                | 1                        |
| Instalații de cogenerare pe biogaz                  | 20                                                                                    | 12                 | 8                 | 1                        |
| Instalații de cogenerare (pe biomasă solidă)        | 5                                                                                     | 5                  | 0                 | 1                        |
| Instalații hidrologice                              | 3                                                                                     | 3                  | 0                 | 1                        |
| <b>TOTAL</b>                                        | <b>168</b>                                                                            | <b>55</b>          | <b>113</b>        | <b>–</b>                 |

**Sursa:** anexa la HG nr.689/2018

Pentru stabilirea cotelor și categoriilor de capacitate, s-a ținut cont de duratele maxime de utilizare a puterii nominale aferente tehnologiilor, de potențialul național disponibil atât tehnic, cât și economic, de politicile curente promovate de autoritățile naționale, precum și de o serie de alte principii și ipoteze. La stabilirea matricei categoriilor maxime de capacitate, cu alocările pe tehnologii aferente inclusiv la stabilirea și aprobarea cotelor maxime și limitelor de capacitate, s-a ținut cont de următoarele raționamente:

- sursele regenerabile „variabile”, precum sunt cele eoliene și fotovoltaice, implică echilibrarea sistemului național electroenergetic. În cazul planificării unei ponderi importante a acestor surse se urmărește identificarea unei soluții de echilibrare a sistemului la costuri accesibile pentru consumatorii finali. Aceste tehnologii au cunoscut o depreciere peste așteptări, în materie de costuri, fenomen care are un impact pozitiv direct asupra prețului de cost al energiei produse de acestea. La nivel mondial, în conformitate cu prețurile publicate de Agenția Internațională pentru Energie Regenerabilă (IRENA), costul energiei produse de sursele regenerabile fotovoltaice s-a redus până la 50 USD/MWh de la 250 USD/MWh cât era în anul 2010, iar pentru energia eoliană – de la 80 USD/MWh la 40 USD/MWh;
- potențialul biomasei solide pentru producerea energiei electrice este considerabil limitat. Lemnele de foc, livrare de întreprinderile Agenției „Moldsilva”, cele colectate de către persoanele fizice în fâșiile forestiere, păduri, precum și reziduurile din agricultură, estimate cumulativ la cca. 658 ktep, sunt utilizate preponderent pentru încălzire în sectorul rezidențial al mediului rural. Din punct de vedere tehnologic, o mică parte din cantitatea menționată mai sus ar putea fi utilizată local la producerea energiei electrice în instalații mici și mini bazate pe gazeificarea biomasei. De menționat că dispersarea din punct de vedere geografic a resurselor de biomasă, potențialul acestora, cheltuielile aferente logisticii și transportului materiei prime, fac dezvoltarea la scară industrială a acestei industrii una puțin realizabilă. Însă, o schemă de suport supra-dimensionată din punct de vedere financiar pentru aceste tehnologii, ar putea veni în calitate de alternativă resurselor forestiere naționale;
- potențialul acvatic disponibil în râurile mici din Republica Moldova este foarte mic. De aceea, e posibil de a lua în calcul reabilitarea unor centrale hidroelectrice de mică capacitate, existente odinioară pe râurile mici din Republica Moldova;
- luând în calcul caracterul relativ stabil și predictibil al generării energiei electrice de către unitățile de cogenerare bazate pe biogaz, o capacitate cumulativă de cca. 20 MW se admite a fi instalată către anul 2020. Susținerea producătorilor de energie electrică din biogaz trebuie să se înscrie în politica autorităților de sprijin a subiecților sectorului zootehnic, care dispun de ferme de creștere a animalelor și păsărilor și, totodată, a întreprinderilor care își au activitatea de bază în domeniului gestionării deșeurilor menajere solide, apelor reziduale etc. Conștientizarea de către autorități a beneficiilor tehnologiei de producere a energiei electrice din biogaz, față de capacitățile intermitente „clasice”, ar putea asigura realocarea sau majorarea capacității maxime atribuite acestei tehnologii în perioada următoare, în dependență de evoluția lucrurilor în domeniu;
- se va ține cont de cerințele Comunității Energetice Europene cu privire la ajutorul de stat pentru protecția mediului și a energiei 2014-2020 la stabilirea limitelor de capacitate, în special pe tehnologii E-SRE. Secretariatul Comunității Energetice s-a angajat să asigure implementarea principiilor respective în legislația sectorială a părților contractante la tratatul de aderare.

Guvernul a aprobat la 11 iulie 2018 *Regulamentul privind desfășurarea licitațiilor pentru oferirea statutului de producător eligibil (HG nr. 690/2018)*. Hotărârea executivului a fost adoptată pentru a implementa prevederile art.10 lit. l) al LP nr.10/26.02.2016. Regulamentul urmează să creeze cadrul juridic necesar implementării schemei de suport introduse de LP nr.10/26.02.2016 și anume a prețurilor fixe oferite pentru energia electrică generată de instalațiile de valorificare a potențialului regenerabil. Scopul regulamentului este de stabili proceduri, condiții și criterii obiective, transparente și nediscriminatorii ce urmează a fi aplicate la organizarea licitațiilor pentru oferirea statutului de producător eligibil în procesul obținerii energiei din surse regenerabile.

Urma a fi creată o *Comisie de licitații* care se va ocupa de organizarea și desfășurarea acestora pentru oferirea statutului de producător eligibil. Comisia este formată din reprezentanți ai Ministerului Economiei și Infrastructurii, Ministerului Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului, Agenției Relații Funciare și Cadastru,



Agenției pentru Eficiență Energetică și Cancelariei de Stat. Prevederile Regulamentului se aplică la organizarea și desfășurarea licitațiilor pentru oferirea statutului de producător eligibil producătorilor mari în cazul construcției de noi centrale electrice care utilizează surse regenerabile, centrale electrice hibrid, care utilizează și surse convenționale de energie, majorării capacității centralelor electrice existente, care utilizează surse regenerabile.

Prin acest regulament se schimbă abordarea statului față de investițiile în domeniul energiei regenerabile, oferind investitorilor garanțiile necesare pentru inițierea unor proiecte în acest domeniu. În același timp, noua schemă de sprijin a investițiilor este prezentată de instrumente de piață, care promovează competiția în rândul investitorilor – licitațiile de capacități. Organizarea licitațiilor permite Guvernului Republicii Moldova să susțină această ramură a economiei și investițiile private, atrase la cele mai mici costuri posibile, rezultate ca urmare a promovării competitivității în sector. Mai mult, mecanismul respectiv vine să instituie un control asupra volumelor capacităților ce urmează a fi instalate, precum și să anticipeze, după caz, amplasările în teritoriu, ceea ce se află într-o strânsă legătură cu investițiile necesare pentru extinderea rețelelor de transport și distribuție pentru a face față modificărilor formatului fluxurilor de energie electrică.

Regulamentul prevede că la licitații poate participa orice investitor, individual sau prin asociere. Ofertantul este obligat să depună odată cu oferta și o garanție în mărime fixă per 1 kW putere instalată și este unică pentru toți investitorii de proiecte pentru tipul respectiv de tehnologie de producere. Cuantumul garanției nu poate depăși 2% din valoarea investiției specifice luate în calcul la stabilirea de către ANRE a prețurilor plafon pentru licitația respective și se depune la contul bancar al Guvernului.

Pentru fiecare tip de tehnologie de producere a energiei electrice din surse regenerabile pot fi organizate licitații separate sau pot fi organizate licitații complexe pentru mai multe tipuri de tehnologii de producere, cu stabilirea condițiilor de desfășurare a licitației, astfel încât competiția să se realizeze între ofertele depuse pentru unul și același tip de tehnologie de producere, iar ofertele cu diferite tipuri de tehnologie de producere să nu fie evaluate între ele. Documentul stabilește și condițiile pentru retragerea statutului de producător eligibil în cazul în care se constată faptul că investitorul respectiv a prezentat informații false în legătură cu oferta, nu a depus garanția de bună execuție a contractului sau nu a construit și nu a pus în funcțiune centrala electrică în termen de 36 luni de la oferirea statutului de producător eligibil sau în termenul prelungit de Guvern.

După finalizarea construcției și punerea în funcțiune a centralei electrice care utilizează SER, producătorul eligibil este obligat să notifice despre acest fapt ANRE, în termen de cel mult 15 zile lucrătoare, cu prezentarea actelor care confirmă îndeplinirea obligațiilor asumate în calitate de producător eligibil. Certificatul eliberat de ANRE servește drept temei pentru producătorul eligibil să inițieze producerea și livrarea în rețelele electrice a energiei electrice produse din SER, după notificarea prealabilă, cu 5 zile înainte, a furnizorului central de energie electrică și a operatorului de sistem la rețelele electrice ale căruia este racordată centrala electrică respectivă.

Statutul de producător eligibil se va acorda prin hotărâre de Guvern, iar întreaga cantitate de energie electrică produsă de centrala electrică care utilizează energie din surse regenerabile și în raport cu care a fost oferit statutul de producător eligibil urmează să fie achiziționată de furnizorul central de energie electrică, desemnat de Guvern, la prețul fix stabilit în cadrul licitației pentru investitorul respectiv.

Autoritățile și-au propus să promoveze dezvoltarea durabilă a economiei naționale prin încurajarea utilizării energiei din surse regenerabile, diversificarea resurselor energetice primare și realizarea unei ponderi a energiei din surse regenerabile de cel puțin 17% din consumul final brut de energie până în anul 2020.



La 8 noiembrie 2018, Guvernul a aprobat *Regulamentul cu privire la calificarea și înregistrarea instalatorilor de cazane, furnale sau sobe pe bază de biomasă, de sisteme fotovoltaice și termice solare, de sisteme geotermale de mică adâncime și pompe de căldură* (HG 1051/2018). Regulament urmărește crearea unui cadru clar și transparent aferent instalării sistemelor de energie regenerabilă de dimensiuni mici.

Necesitatea regulamentului este dictată de clarificarea corectitudinii instalării sistemelor de energie regenerabilă. Numărul avansat de echipamente instalate atât în sectorul public, cât și în cel privat, este în permanentă creștere. Nu există o cifră clară, doar date aproximative, care ne-ar permite să afirmăm că se duce o evidență strictă a tuturor echipamentelor instalate, a puterilor lor, precum și o dovadă a corectitudinii instalării acestora. Din aceste considerente, se impune ajustarea cadrului legal referitor la instalarea sistemelor de energie regenerabilă de mărimi mici, pentru a diminua riscurile aferente instalării și operării acestora, precum și utilizării lor la randament maxim. Evidență strictă a tuturor sistemelor deja instalate, dar și a celor ce vor fi instalate în viitor, este dictată și de faptul că pentru a ajunge la ponderea de 17% a energiei regenerabile în consumul final brut de energie în anul 2020 este nevoie de a cunoaște exact capacitățile de producere a sistemelor de energie regenerabilă, dar și datele sectoriale de producere a energiei regenerabile.

Regulamentul are drept scop să reglementeze activitatea de instalare a echipamentelor ce utilizează surse regenerabile de energie cu scopul de a:

- utiliza la maxim potențialul echipamentelor ce produc/consumă energie din surse regenerabile;
- asigura securitatea utilizării echipamentelor ce utilizează energie din surse regenerabile;
- promovarea utilizării corecte și eficiente de către beneficiarii finali a echipamentelor ce utilizează energie din surse regenerabile.

Regulamentului are următoarele obiective de bază:

- stabilirea de condiții transparente, obiective și neechivoce pentru calificarea instalatorilor de cazane, furnale sau sobe, pe bază de biomasă, sisteme solare fotovoltaice și termice solare, sisteme geotermale de mică adâncime, precum și a instalatorilor de pompe de căldură care utilizează surse regenerabile de energie;
- stabilirea condițiilor de ținere a Registrului instalatorilor de surse regenerabile de energie;
- stabilirea drepturilor și a obligațiilor de bază a instalatorilor de surse regenerabile de energie;
- monitorizarea activității instalatorilor de surse regenerabile de energie și verificarea modului de instalare de către aceștia a surselor regenerabile de energie;

Calificarea instalatorilor de sisteme SER se efectuează prin aplicarea criteriilor stabilite în conformitate cu Regulamentul dat, cu înregistrarea acestora de către Autoritatea responsabilă în domeniul eficienței energetice și energiei regenerabile în Registrul instalatorilor de sisteme SER și respectarea cerințelor stabilite în acesta.

Regulamentului prevede că instalatorii pot fi calificați pentru una sau mai multe categorii de sisteme SER, după cum urmează:

- **categorie A:** Instalatori de cazane și sobe, pe bază de biomasă;
- **categorie B:** Instalatori de pompe de căldură și sisteme geotermale de adâncime mică;
- **categorie C1:** Instalatori de sisteme solare fotovoltaice;
- **categorie C2:** Instalatori de sisteme termice solare.

Lista exhaustivă a actelor ce urmează a fi prezentate pentru fiecare categorie în parte este stabilită de către Autoritatea responsabilă de implementare a politicii statului în domeniul eficienței energetice și energiei regenerabile. Lista se coordonează cu organul central de specialitate al administrației publice în domeniul energiei și se publică pe pagina oficială a Autorității responsabile.

În Planul de acțiuni al MEI pentru anul 2018 au fost planificate 3 acțiuni pentru elaborarea cadrului normativ secundar în conformitate cu LP nr.10/2016.

**Tabelul 5. Acțiunile planificate pentru anul 2018 de către MEI pentru elaborarea cadrului normativ secundar în implementarea LP nr.10/2016**

| Nr. | Acțiune                                                                                                                                                                                                                                                         | Trimestru | Realizare                                          |
|-----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|----------------------------------------------------|
| 1.  | Proiectul Hotărârii de Guvern privind aprobarea Regulamentului privind certificarea instalatorilor de cazane, furnale sau sobe pe bază de biomasă, de sisteme fotovoltaice solare și termice solare, de sisteme geotermale de mică adâncime și pompe de căldură | IV        | Acțiune realizată                                  |
| 2.  | Proiectul Hotărârii de Guvern privind aprobarea Regulamentului privind desfășurarea licitațiilor pentru oferirea statutului de producător eligibil                                                                                                              | II        | Acțiune realizată                                  |
| 3.  | Elaborarea hotărârii de Guvern privind aprobarea Regulamentului privind criteriile de durabilitate pentru biocarburanți și procedura de verificare a respectării criteriilor de durabilitate la producerea biocarburanților                                     | IV        | Acțiune nefinalizată. Transferată pentru anul 2019 |

**Sursa:** raport anual de activitate MEI pentru anul 2018

Două din cele trei acțiuni au fost realizate prin hotărâri de Guvern – a fost aprobat Regulamentul privind certificarea instalatorilor de cazane, furnale sau sobe pe bază de biomasă, de sisteme fotovoltaice solare și termice solare, de sisteme geotermale de mică adâncime și pompe de căldură și Regulamentul privind desfășurarea licitațiilor pentru oferirea statutului de producător eligibil. Referitor la Regulamentul privind criteriile de durabilitate pentru biocarburanți și procedura de verificare a respectării criteriilor de durabilitate la producerea biocarburanților, raportul MEI menționează că proiectul a fost elaborat, fiind la etapa de definitivare.

Guvernul a aprobat la 30 ianuarie 2019 *Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea Agenției pentru Eficiență Energetică (HG nr.45/2019)*. În conformitate cu hotărârea Guvernului, AEE, o autoritate administrativă din subordinea Ministerului Economiei și Infrastructurii, a fost reorganizată prin fuziune (absorbție) cu Fondul pentru Eficiență Energetică. În temeiul art.17 a HG nr. 45/2019, în cadrul AEE a fost instituit un Consiliu, ca organ colegial învestit cu funcția de examinare, evaluare și selectare a propunerilor de proiect în domeniul eficienței energetice și valorificării surselor de energie regenerabilă.

Conform art. 7 alin.(2) al Regulamentului, agenția, reorganizată instituțional, are atribuții de asistență a organului central de specialitate al administrației publice și fundamentare a documentelor de politici, evaluare de proiecte și/sau programe, de elaborare de studii, analize și cercetări, de dezvoltare, finanțare și implementare proiectelor-pilot și analiza post-implementare, de acordare a asistenței consultative și informaționale cu titlu gratuit băncilor comerciale și altor instituții financiare în legătură cu finanțarea sau cofinanțarea proiectelor, de acordare a asistenței consultative și informaționale privind măsurile de sprijin consumatorilor, constructorilor, instalatorilor, arhitecților și furnizorilor de echipamente, de promovare a surselor de energie regenerabile în interior și exterior.

Planul de acțiuni al MEI pentru anul 2019 a planificat 5 acțiuni pentru implementarea LP nr.10/2016.

**Tabelul 6. Acțiunile planificate pentru anul 2019 de către MEI pentru elaborarea cadrului normativ secundar în implementarea LP nr.10/2016**

| Nr. | Acțiune                                                                                                                                                                                                                                              | Trimestru | Realizare |
|-----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-----------|
| 1.  | Elaborarea și aprobarea proiectului hotărârii Guvernului de modificare a Planului național de acțiuni în domeniul energiei din surse regenerabile pentru anii 2013-2020                                                                              | III       | –         |
| 2.  | Monitorizarea implementării Planului național de acțiuni în domeniul energiei din surse regenerabile pentru anii 2013-2020                                                                                                                           | II        | –         |
| 3.  | Elaborarea și aprobarea proiectului hotărârii Guvernului pentru aprobarea Regulamentului privind criteriile de durabilitate pentru biocarburanți și procedura de verificare a respectării criteriilor de durabilitate la producerea biocarburanților | IV        | –         |
| 4.  | Elaborarea și aprobarea proiectului hotărârii Guvernului pentru aprobarea Regulamentului de calcul a consumului final de energie din surse regenerabile în transporturi                                                                              | III       | –         |
| 5   | Facilitatea procedurilor și activităților de organizare a licitațiilor pentru capacitățile de generare a energiei din surse regenerabile                                                                                                             | IV        | –         |

**Sursa:** planul de acțiuni ale MEI pentru anul 2019 ([www.mei.gov.md](http://www.mei.gov.md))

Din cele 5 acțiuni planificate de către MEI în anul 2019, deocamdată, nu a fost realizată nici una.

#### 4.3.3. Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică

După intrarea în vigoare a LP nr.10/2016, ANRE trebuie, în conformitate cu art.45 alin.7 lit.a) să-și aducă actele sale normative în concordanță cu prevederile legii. În conformitate cu LP nr. 10/2016, ANRE elaborează și aprobă actele normative necesare reglementării raporturilor juridice dintre participanții pe piața energiei regenerabile. În programul ANRE pentru perioada 2016-2018 au fost preconizate elaborarea și aprobarea a trei acte normative referitoare la energia regenerabilă.

**Tabelul 7. Programul de reglementări al ANRE pentru anii 2017-2018 în implementarea LP 10/2016**

| Nr. | Acțiune                                                                                                                                                 | Termen       | Realizare                       |
|-----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|---------------------------------|
| 1.  | Metodologia de determinare, aprobare și aplicare a prețurilor plafon și tarifelor pentru energia electrică produsă din surse regenerabile               | 2017<br>T IV | H ANRE nr.375<br>din 28.09.2017 |
| 2.  | Regulamentul privind garanțiile de origine pentru energia electrică produsă din surse regenerabile de energie                                           | 2017<br>T IV | H ANRE nr.376<br>din 28.09.2017 |
| 3.  | Clauzele obligatorii ale contractului pentru achiziționarea energiei electrice, a energiei termice produse din surse regenerabile și a biocarburantului | 2017<br>T IV | H ANRE nr.252<br>din 05.07.2019 |

**Sursa:** programul de reglementări ale ANRE pentru perioada 2016-2018

Din cele trei acțiuni planificate de ANRE pentru anii 2017-2018, au fost realizate două. La 28 septembrie 2019 ANRE a aprobat două acte normative care urmează să asigure implementarea cerințelor LP nr.10/2016 – Metodologia de determinare a tarifelor fixe și a prețurilor la energia electrică produsă de producătorii eligibili din surse regenerabile de energie și Regulamentul privind garanțiile de origine pentru energia electrică produsă din surse regenerabile de energie.

*Metodologia de determinare a tarifelor fixe și a prețurilor la energia electrică produsă de producătorii eligibili din surse regenerabile de energie* a fost aprobată prin Hotărârea Consiliului de administrație al ANRE nr.375 din 28 septembrie 2017. Scopul metodologiei este determinarea, aprobarea și actualizarea tarifelor fixe pentru energia electrică produsă din surse regenerabile de energie, determinarea și aprobarea prețurilor plafon la energia electrică produsă din surse regenerabile de energie. În baza acestei metodologii, Guvernului va organiza licitații de oferire a statutului de producători eligibili, precum și actualizarea prețurilor stabilite în cadrul licitațiilor respective. În conformitate cu prevederile LP nr. 10/2016, metodologia urmează să asigure aplicarea schemei de sprijin pentru producerea energiei electrice din surse regenerabile de energie.

Metodologia prevede că prețurile plafon și tarifele fixe se determină pentru fiecare tip de tehnologie de producere a energiei electrice din surse regenerabile, cu utilizarea datelor din practica internațională privind perioada de exploatare a centralei electrice, cheltuielile pentru investiții, cheltuielile de întreținere și exploatare a centralei electrice, rata de rentabilitate a investițiilor care se determină în baza metodei costului mediu ponderat al capitalului și cantitățile de energie electrică care se preconizează a fi produse anual de centralele electrice în funcție de tehnologie.

Hotărârea ANRE nr.375/2017 a servit suportul metodologic pentru stabilirea prețurilor plafon și tarifelor fixe la energia electrică produse din surse regenerabile. La 28 august 2019 ANRE a prezentat pentru consultări publice calculele tarifelor fixe/prețurilor plafon pentru producerea energiei electrice din surse regenerabile. La calcularea prețurilor plafon și a tarifelor fixe sunt luate în considerare următorii parametri de bază: investițiile, cheltuielile de exploatare și întreținere, costul materiei prime (după caz), cantitatea de energie electrică produsă anual și alți factori relevanți. În rezultatul calculelor efectuate, ANRE a propus următoarele prețuri și tarife fixe la energia electrică produse din surse regenerabile:

1. instalațiile fotovoltaice – 1.79 lei/kWh;
2. instalațiile eoliene – 1.47 lei/kWh;
3. instalațiile hidroelectrice – 0.93 lei/kWh;
4. instalațiile biogaz – 1.69 lei/kWh;
5. instalațiile biomasă – 1.67 lei/kWh.

*Regulamentul privind garanțiile de origine pentru energia electrică produsă din surse regenerabile de energie* a fost aprobat prin Hotărârea Consiliului de administrație al ANRE nr.376 din 28 septembrie 2017. Scopul regulamentului este asigurarea implementării și respectarea cerințelor referitoare la implementarea sistemului garanțiilor de origine pentru energia electrică produsă din surse regenerabile, înființarea și actualizarea registrului unic al garanțiilor de origine, în format electronic, care va conține informații referitoare la garanțiile de origine emise, transferate sau anulate și aplicarea procedurii de recunoaștere a garanțiilor de origine emise de autoritățile statelor membre ale UE sau de autoritățile țărilor care sunt parte a Comunității Energetice. Regulamentul urmează a fi aplicat în raport cu toți producătorii de energie electrică din surse regenerabile de energie, cu operatorii sistemelor de distribuție sau de transport al energiei electrice și furnizorii de energie

**Tabelul 8. Calculul tarifelor fixe/prețurilor plafon pentru producerea energiei electrice din surse regenerabile**

| Indicatori                                                                | Unitate de măsură | Tipurile de tehnologii de producere eligibile |           |           |              |           |
|---------------------------------------------------------------------------|-------------------|-----------------------------------------------|-----------|-----------|--------------|-----------|
|                                                                           |                   | Solar                                         | Eolian    | Hidro     | Biogaz (MAI) | Biomasă   |
| Cheltuieli privind investiția necesară, $I$                               | lei               | 17 053                                        | 26 018    | 27 249    | 61 530       | 70 320    |
| Puterea electrică instalată a centralei electrice, $P_{inst}$             | kW                | 1                                             | 1         | 1         | 1            | 1         |
| Perioada de studiu, $T$                                                   | ani               | 15                                            | 15        | 15        | 15           | 15        |
| Investiția specifică, $i_w$                                               | lei/kW            | 17 053                                        | 26 018    | 27 249    | 61 530       | 70 320    |
| Cheltuieli medii anuale de întreținere și exploatare, $C_{fix} + C_{var}$ | lei/an            | 327                                           | 781       | 817       | 2 296        | 2 629     |
| Cheltuieli medii anuale fixe de întreținere și exploatare, $C_{fix}$      | lei/an            | 327                                           | 781       | 817       | 1846         | 2 110     |
| Cheltuieli specifice fixe de întreținere și exploatare, $k_{fix}$         | lei/kW/an         | -                                             | -         | -         | -            | -         |
| Cheltuieli specifice fixe de întreținere și exploatare, $k_{fix}$         | %/an              | 1,92                                          | 3         | 3         | 3            | 3         |
| Cheltuieli medii anuale variabile de întreținere și exploatare, $C_{var}$ | lei               | 0                                             | 0         | 0         | 450          | 520       |
| Cheltuieli specifice variabile de întreținere și exploatare, $k_{var}$    | lei/MWh           | 0                                             | 0         | 0         | 79           | 79        |
| Cantitatea medie anuală a energiei electrice livrate, $EL$                | MWh/an            | 1,31                                          | 2,63      | 4,38      | 5,69         | 6,57      |
| Factorul de capacitate, $k_w$                                             | %                 | 15                                            | 30        | 50        | 65           | 75        |
| Rata de rentabilitate a activelor date în exploatare, $r$                 | %                 | 8,28                                          | 8,28      | 8,28      | 8,28         | 8,28      |
| Rata de schimb valutar, $r_{sv}$                                          | lei/\$            | 17,58                                         | 17,58     | 17,58     | 17,58        | 17,58     |
| Cheltuielile totale actualizate a proiectului investițional, $CTA$        | lei               | 19 808,06                                     | 32 587,47 | 34 128,77 | 80 855,94    | 92 448,45 |
| Prețul la energie, $T$                                                    | lei/kWh           | 1,79                                          | 1,47      | 0,93      | 1,69         | 1,67      |
|                                                                           | \$/kWh            | 0,102                                         | 0,08      | 0,05      | 0,10         | 0,10      |

**Sursa:** notă informativă cu privire la determinarea coeficienților specifici și a prețurilor plafon/tarifelor fixe pentru producerea energiei electrice din surse regenerabile pe tipuri de tehnologii

electrică. Regulamentul stabilește un set de reguli și proceduri privind funcționarea sistemului garanțiilor de origine, în special cu privire la:

- ajustarea și dezvoltarea sistemului garanțiilor de origine pentru energia electrică produsă din surse regenerabile, în conformitate cu prevederile legislației primare în vigoare;
- înființarea și actualizarea unui registru unic al garanțiilor de origine, în format electronic, care va conține informații referitoare la garanțiile de origine emise, transferate, utilizate sau anulate;
- asigurarea unei monitorizări eficiente a ponderii energiei din surse regenerabile în consumul total de energie electrică al consumatorilor finali;
- implementarea procedurii de recunoaștere a garanțiilor de origine emise de autoritățile statelor membre ale UE sau de autoritățile țărilor care sunt parte a Comunității Energetice.

În conformitate cu modificările și completările legislative operate prin LP nr. 34/2018, emiterea garanțiilor de origine este pusă în sarcina furnizorului central de energie electrică, și nu a operatorului sistemului de transport sau operatorului sistemului de distribuție cum era prevăzut anterior. ANRE a modificat și completat Hotărârea Consiliului de administrație al ANRE nr.376 în conformitate cu LP nr.34/2018 prin hotărârea nr. 270 din 28 septembrie 2018 (Hotărârea Consiliului de administrație al ANRE nr.270/2018).

În conformitate cu modificările și completările legislative operate la LP nr.10/2016 prin LP nr.34/2018), atribuția de aprobare a Regulamentului privind confirmarea statutului de producător i-a fost acordată ANRE.

*Regulamentul privind confirmarea statutului de producător eligibil* a fost adoptat de către ANRE la 5 iulie 2019. Temeiul juridic al regulamentului este art.14 alin.1 lit.b1) și art.36 alin.2 din LP 10/2016. Implementarea regulamentului permite promovarea utilizării energiei din surse regenerabile și creează cadrul normativ de reglementare necesar pentru confirmarea statutului de producător eligibil și achiziționarea energiei electrice produse de centralele electrice deținute de producătorii eligibili la tarife fixe aprobate de către ANRE, în contextul implementării schemei de sprijin privind confirmarea statutului de producător eligibil stabilită de LP 10/2016.

Statutul de producător eligibil al persoanelor care dețin sau urmează să dețină centrală/centrale electrice, cu o putere instalată/cumulată, va fi confirmat de către ANRE în baza respectivului regulamentului.

Regulamentul stabilește procedura privind confirmarea statutului de producător eligibil și fixează clar fiecare etapă care trebuie să fie respectată de către producătorul de energie din surse regenerabile în scopul confirmării statutului de producător eligibil. Regulamentul prevede:

- stabilirea cerințelor pentru acordarea statutului de producător eligibil;
- stabilirea procedurii propriu-zise de confirmare a statutului de producător eligibil;
- instituirea responsabilităților părților implicate în procesul de confirmare a statutului de producător eligibil;
- stabilirea responsabilităților și obligațiilor producătorilor eligibili.

Examinarea cererilor pentru confirmarea statutului de producător eligibil este în competența ANRE, care va verifica toate actele prezentate de către solicitanți și, în final, va aproba o hotărâre motivată privind respingerea sau confirmarea statutului de producător eligibil. Un aspect important este responsabilizarea producătorului eligibil, și anume stabilirea obligațiilor ce îi revin în procesul confirmării statutului de producător eligibil. Producătorii eligibili vor fi obligați să construiască și să pună în funcțiune centrala electrică care produce energie electrică din surse regenerabile, care este indicată în hotărârea ANRE, în termen de cel mult 24 luni de la confirmarea statutului de producător eligibil.

Modernizarea centralei electrice, care produce energie electrică din surse regenerabile, înlocuirea echipamentului sau a altor componente ale acesteia, nu implică prelungirea sau reluarea perioadei de timp în care producătorul eligibil este obligat să construiască și să pună în funcțiune centrala electrică respectivă. Solicitanții vor fi obligați să construiască centrala electrică care produce energie electrică din surse regenerabile cu stricta respectare a puterii instalate, indicată în hotărârea ANRE privind confirmarea statutului de producător eligibil.

Pentru a-i responsabiliza pe producătorii eligibili să instaleze un echipament nefolosit, aceștia nu pot să utilizeze la dezvoltarea și punerea în funcțiune a centralei electrice care produce energie electrică din surse regenerabile echipament folosit sau echipament fabricat cu mai mult de 36 de luni până la punerea în funcțiune a acesteia. După finalizarea construcției și punerea în funcțiune a centralei electrice care produce energie electrică din surse regenerabile, producătorul eligibil este obligat să notifice despre acest fapt Agenția și să-i prezinte actele care confirmă îndeplinirea obligațiilor asumate în calitate de producător eligibil. Producătorii eligibili vor fi obligați să exploateze și să asigure, începând cu al doilea an, activitatea centralei electrice cu randamentul de cel puțin 80%, în cazul centralelor electrice de termoficare care utilizează biomasa în calitate de combustibil.

Documentul instituie expres situațiile în care va fi retras statutul de producător eligibil pentru a evita evaluarea arbitrară de către solicitanți a cerințelor înaintate de către ANRE privind retragerea acestui statut. Situația de retragere a statutului de producător eligibil va fi în cazul în care se constată faptul că persoana fizică sau juridică căreia i s-a confirmat statutul de producător eligibil a prezentat informații false la momentul depunerii Cererii pentru confirmarea statutului de producător eligibil. O altă situație de retragere ar fi renunțarea investitorului respectiv la statutul de producător eligibil. Retragerea statutului va fi și în situația când după confirmarea statutului de producător eligibil investitorul respectiv nu a construit și nu a pus în funcțiune centrala electrică în termen de 24 luni de la confirmarea statutului de producător eligibil sau în termenul prelungit de ANRE. După adoptarea respectivului regulament, ANRE urma să efectueze procedura admisibilității actelor privind cererea de solicitare a confirmării statutului de producător eligibil.

În Planul de activitate a ANRE pentru anul 2019 a prevăzut elaborarea și prezentarea spre examinare a *Clauzelor obligatorii ale contractului pentru achiziționarea energiei electrice produse din surse regenerabile*. ANRE a aprobat acest document prin hotărârea nr.252 din 5 iulie 2019. Temei juridic pentru elaborarea și adoptarea acestui act este art.14 alin.(1) lit.c) din LP nr.10/2016.

În conformitate cu art.29 al LP nr.10/2016, comercializarea energiei electrice din surse regenerabile produse de producătorii eligibili urmează să fie realizată prin achiziționarea de către furnizorul central de energie electrică de la producătorii eligibili a întregii cantități de energie electrică produsă și livrată în rețeaua electrică. Reglementarea prin contract este necesară pentru asigurarea predictibilității obligațiilor contractuale, transpunând și implementând garanțiile oferite prin LP nr.10/2016 producătorului eligibil. Contractul de achiziționare a energiei electrice din surse regenerabile urmează să reglementeze transparent și explicit raporturile juridice și comerciale dintre furnizorul central de energie electrică și producătorul de energie electrică din surse regenerabile.



# Concluzii

- *Directiva 2009/119/CE* a Consiliului din 14 septembrie 2009 privind obligația statelor membre de a menține un nivel minim de rezerve de țiței și/sau de produse petroliere **nu a fost transpusă în legislația națională, în mod special, din rațiuni financiare**. Adoptarea legii cu privire la crearea și menținerea stocurilor petroliere va determina creșterea prețului de comercializare a produselor petroliere, deoarece cheltuielile pentru crearea și menținerea stocurilor vor fi parte componentă a prețurilor de comercializare a produselor petroliere, în final achitate de consumatorii finali.
- *Directiva 94/22/CE* a Parlamentului European și a Consiliului din 30 mai 1994 privind condițiile de acordare și folosire a autorizațiilor de prospectare, explorare și extracție a hidrocarburilor **nu a fost transpusă în legislația națională, fie din motive legate de modul de elaborare tehnică a proiectului de lege, fie reieșind din cele suspecte de coruptibilitate politică**. Un alt aspect privind sectorul prospectării și explorării hidrocarburilor este rentabilitatea investiției pentru explorarea zăcămintelor de petrol și gazelor naturale în sudul Republicii Moldova. Problema ar consta în riscurile ridicate ale prospectării și explorării în condițiile în care aceste hidrocarburi nu vor fi găsite sau vor fi în volume minore;
- **Angajamentul transpunerii** *Regulamentului (UE, Euratom) nr. 617/2010* Consiliului din 24 iunie 2010 privind informarea Comisiei cu privire la proiectele de investiții în infrastructura energetică din cadrul Uniunii Europene **a fost suspendată**. Clauzele privind informarea proiectelor de infrastructură în domeniul energetic sunt stipulate în actele legislative care transpun Pachetul Energetic III;
- *Directiva 2009/28/CE* a Parlamentului European și a Consiliului din 23 aprilie 2009 privind promovarea utilizării energiei din surse regenerabile **a fost transpusă integral prin Legea nr. 10 din 26 februarie 2016** privind promovarea utilizării energiei din surse regenerabile (LP nr.10/2016). După adoptarea Legii cu privire la energetică și a legilor sectoriale (electricitate și gazele naturale), LP nr.10/2016 a fost modificată cu puțin timp înainte de intrarea în vigoare la 25 martie 2018;
- LP nr.10/2016 privind promovarea utilizării energiei din surse regenerabile urmează a fi pusă în aplicare prin dezvoltarea cadrului normativ secundar. Pentru funcționalitatea mecanismului instituțional creat de LP nr.10/2016 este important: 1) alocarea cotelor de capacități SER conform noii scheme de sprijin și desfășurarea concurselor investiționale cu tarife fixe de către Guvern; 2) stabilirea tarifelor Feed in și prețuri plafon din partea ANRE;
- **Guvernul a aprobat limitele de capacitate, cotele maxime și categoriile de capacitate în domeniul energiei electrice din surse regenerabile până în anul 2020**. Comisia de licitații va fi responsabilă de organizarea și desfășurarea acestora pentru oferirea statutului de producător eligibil în vederea aplicării schemelor de sprijin prevăzute în art. 34 din LP nr.10/2016 și în Regulamentul privind desfășurarea licitațiilor pentru oferirea statutului de producător eligibil;
- ANRE a aprobat Metodologia de determinare a tarifelor fixe și a prețurilor la energia electrică produsă de producătorii eligibili din surse regenerabile de energie. În baza acestei metodologii, **Guvernul va organiza licitațiile de oferire a statutului de producători eligibili, precum și actualizarea prețurilor stabilite în cadrul licitațiilor respective**. Metodologia prevede că prețurile plafon și tarifele fixe se determină pentru fiecare tip tehnologic de producere a energiei electrice din surse regenerabile.

---

## 5. Evaluarea implementării acordului de asociere în domeniul achizițiilor publice

---

### 5.1. CONTEXT GENERAL

Acordul de Asociere conține în Capitolul 8 (Achiziții publice), titlul V (Comerț și aspecte legate de comerț) prevederi ce vizează achizițiile publice. *Obiectivul stabilit* pentru acest sector este „accesul reciproc la piețele de achiziții publice pe baza principiului tratamentului național la nivel național, regional și local pentru contractele publice și concesionările în sectorul public, precum și în sectorul serviciilor de utilități publice”. De asemenea, AA prevede, în articolul 268, punctul 2, *următoarele obiective*:

- apropierea treptată a legislației în domeniul achizițiilor publice din Republica Moldova de *acquis-ul* Uniunii în domeniul achizițiilor publice,
- reforma instituțională, crearea unui sistem eficient de achiziții publice, bazat pe principiile ce reglementează achizițiile publice în Uniunea Europeană și pe termenii și definițiile stabilite în Directivele UE.

Dezvoltarea unui sistem de achiziții publice după standardele UE este importantă pentru Republica Moldova deoarece poate contribui la:

- sustenabilitatea finanțelor publice,
- consolidarea potențialului de creștere economică,
- creșterea încrederii investitorilor în economia Republicii Moldova,
- dezvoltarea relațiilor comerciale, prin deschiderea graduală și reciprocă a piețelor de achiziții publice din Republica Moldova, pe de o parte, și din UE, pe de altă parte. În consecință, aceasta ar încuraja mai mult schimburile comerciale între cele două părți,
- stimularea concurenței,
- obținerea celor mai bune rezultate - unei valori mai mare pentru banii publici,
- evitării corupției printr-un proces transparent și accesibil etc.

*Obiectivele pentru domeniul achizițiilor publice stipulate în AA* implică proceduri transparente, nediscriminatorii, competitive și deschise de achiziții care vor contribui la dezvoltarea economică și la o deschidere efectivă, reciprocă și treptată a piețelor de achiziții publice (*articolul 268 (1) din AA*). De asemenea se dorește (*articolul 268 (2) din AA*) accesul reciproc la piețele de achiziții publice pe baza principiului tratamentului național, regional și local pentru: contractele publice clasice, concesionările în sectorul public, în sectorul serviciilor de utilități publice. Aproximarea de *acquis-ul* comunitar se va realiza în câteva etape, conform calendarului orientativ (anexa XXIX-B), prin prisma elementelor obligatorii, neobligatorii și care nu intră sub incidența apropierei legislative dar se referă la reforma instituțională.

Procesul de armonizare a legislației Republicii Moldova în domeniul achizițiilor publice cu legislația UE, a fost reiterat și în *Strategia de dezvoltare a sistemului de achiziții publice pentru anii 2016-2020* și în *Planul de acțiuni privind implementarea acesteia* (HG nr. 1332 din 14.12.2016), acțiuni care trebuie să fie realizate în 4 etape, după cum urmează:

**Etapa 1:** la 9 luni de la intrarea în vigoare a Acordului de Asociere – Foaia de parcurs, standardele de bază care reglementează atribuirea contractelor și cadrul instituțional;

**Etapa 2:** la 5 ani de la intrarea în vigoare a Acordului de Asociere (1 septembrie 2019) – elementele de bază ale Directivei privind sectorul public și ale Directivei privind căile de atac în sectorul public; elementele de bază ale Directivei privind achizițiile de utilități și ale Directivei privind căile de atac în sectorul public), precum și alte elemente ale Directivei privind sectorul public;

**Etapa 3:** la 6 ani de la intrarea în vigoare a Acordului de Asociere (1 septembrie 2020) – Directiva privind concesiunile;

**Etapa 4:** la 8 ani de la intrarea în vigoare a Acordului de Asociere (1 septembrie 2022) – alte elemente din Directiva privind achizițiile de utilități și din Directiva privind căile de atac în achizițiile de utilități.

Astfel, colaborarea dintre UE și Republica Moldova vizează modernizarea continuă și graduală (pe parcursul a 8 ani) a sistemului de achiziții publice și alinierea legislației naționale la cea a Uniunii Europene.

## 5.2. TRANSPUNEREA DIRECTIVELOR EUROPENE ȘI EVALUAREA LEGISLAȚIEI ÎN DOMENIUL ACHIZIȚIILOR PUBLICE ADOPTATE ÎN CONFORMITATE CU ACQUIS-UL COMUNITAR

Pentru a atinge obiectivele strategice ale UE, inclusiv strategia Europa 2020, care reprezintă unul dintre instrumentele de piață care trebuie utilizate pentru realizarea unei creșteri inteligente, durabile și favorabile incluziunii, asigurând în același timp o utilizare cât mai eficientă a fondurilor publice, a fost nevoie de revizuirea și modernizarea Directivelor din 2004. Astfel, Parlamentul European și Consiliul European au adoptat la începutul anului 2014 un nou set de Directive în acest domeniu:

|                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                         |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014<sup>123</sup></b>                                                                                                                                                  | Anterior – Directiva 2004/18/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 31 martie 2004 privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții de lucrări, de bunuri și de servicii                             |
| <b>Directiva 2014/25/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014<sup>123</sup> privind achizițiile efectuate de entitățile care își desfășoară activitatea în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale</b> | Anterior – Directiva 2004/17/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 31 martie 2004 de coordonare a procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale |

123 Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=celex%3A32014L0024>

124 Directiva 2014/25/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile efectuate de entitățile care își desfășoară activitatea în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale și de abrogare a Directivei 2004/17/CE, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ro/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0025>

Menționăm că întregul cadru juridic european pentru achiziții publice este alcătuit din:

- Principiile care derivă din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) precum libera circulație a mărfurilor, libertatea de stabilire și libertatea de a furniza servicii, precum și principiile care derivă din acestea, cum ar fi egalitatea de tratament, nediscriminarea, recunoașterea reciprocă, proporționalitatea și transparența și
- Cele trei Directive privind achizițiile publice:
  - Directiva 2014/23/UE privind atribuirea contractelor de concesiune;
  - Directiva 2014/24/UE privind achizițiile publice;
  - Directiva 2014/25/UE privind achizițiile efectuate de entitățile care își desfășoară activitatea în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale.

Situațiile sau circumstanțele lipsite de o reglementare expresă în legislația din domeniu vor fi tratate prin prisma principiilor achizițiilor publice. În timp ce principiile reglementării achizițiilor publice au rămas, în mare parte, neschimbate, Directivele din 2014 au introdus o serie de modificări la documentele/prevederile din 2004. Acestea au devenit aplicabile începând cu 18 aprilie 2016, chiar dacă procesul de transpunere în toate statele membre nu a fost încă finalizat.

*Astfel, obiectivele urmărite în Directivele europene din 2014 sunt:*

- sporirea gradului de eficiență a cheltuielilor publice;
- facilitarea participării întreprinderilor mici și mijlocii (IMM-uri) la achizițiile publice;
- promovarea integrității și a egalității de tratament;
- oferirea posibilității pentru autoritățile contractante de a utiliza mai bine achizițiile publice în procesul de sprijinire a inovării și a obiectivelor societale și de mediu comune;
- clarificarea anumitor noțiuni și concepte de bază, pentru a asigura securitatea juridică și a încorpora anumite aspecte ale jurisprudenței constante a Curții de Justiție a Uniunii Europene în acest domeniu.

Noile norme simplifică procedurile de achiziții publice și asigură o mai mare flexibilitate. Urmare a acestor măsuri, vor avea de beneficiat autoritățile contractante și întreprinderile, mai ales IMM-urile.

Printre avantaje au fost menționate:

- simplificarea procedurilor pentru autoritățile contractante;
- deschiderea pieței de achiziții publice a UE;
- încurajarea cumpărării produselor naționale și promovarea liberei circulații a mărfurilor și serviciilor;
- facilitarea accesului IMM-urilor la procedurile de achiziții publice, prin limitarea cerințelor privind cifra de afaceri și utilizarea opțiunii împărțirii contractelor în loturi;
- introducerea Documentului Unic de Achiziție European (DUAE) care le permite operatorilor economici să declare pe proprie răspundere, utilizând mijloace electronice, că îndeplinesc criteriile de selecție și calificare pentru a participa la o procedură de achiziții publice. Doar ofertantul câștigător trebuie să prezinte ulterior documentele justificative. În acest mod, volumul documentelor necesare pentru selectarea întreprinderilor va fi redus în mod semnificativ.

De asemenea, în temeiul noilor norme, procedurile de achiziții publice vor ajuta achizitorii publici să pună în aplicare politici de mediu, precum și politici care să reglementeze integrarea socială și inovarea. Transpunerea Directivelor nu presupune traducerea, copierea și impunerea în totalitate a normelor, deoarece sunt

unele norme specifice doar Statelor Membre ale UE în contextul obligațiilor ce rezultă din Tratatul de Funcționare a UE. În același timp, Directivele oferă, în cazul unor instrumente, diferite soluții pentru care Statele Membre au o discreție în implementare.

În obiectivele din *articolul 268 din AA* se menționează că părțile recunosc contribuția pe care organizarea unor proceduri de achiziții transparente, nediscriminatorii, competitive și deschise o are la dezvoltarea economică și își stabilesc obiectiv o deschidere efectivă, reciprocă și treptată a piețelor lor de achiziții. Ținând cont ca nu toate directivele au fost transpuse și nu toate acțiunile au fost întreprinse *mai este nevoie de acțiuni și timp până la atingerea acestui obiectiv*. De asemenea am putea menționa că *este nevoie de voință politică, resurse financiare și capacități umane* pentru atingerea acestui obiectiv.

Domeniul de aplicare al capitolului 8 (*articolul 269 din AA*), stipulat în anexa XXIX-A, se referă la *autoritățile contractante* care fac achiziții cu o valoare estimată egală sau mai mare decât pragurile enumerate mai jos:

|                                                                                                                                                                                                                                                    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| (a) 130000 EUR pentru contractele de achiziții publice de bunuri și de servicii atribuite de autoritățile publice centrale, cu excepția contractelor de achiziții publice de servicii definite la articolul 7 litera (b) din Directiva 2004/18/CE; |
| (b) 200000 EUR în cazul contractelor de achiziții publice de bunuri și de servicii care nu sunt vizate la litera (a)                                                                                                                               |
| (c) 5000000 EUR în cazul contractelor de achiziții publice de lucrări și al concesiunilor de lucrări publice                                                                                                                                       |
| (d) 5000000 EUR în cazul contractelor de lucrări în sectorul utilităților;                                                                                                                                                                         |
| (e) 400000 EUR în cazul contractelor de bunuri și servicii în sectorul utilităților.                                                                                                                                                               |

**Definiții:** „*Autorități contractante* sunt, conform legislației Republicii Moldova, autoritățile publice, persoanele juridice de drept public, asociații ale acestor autorități sau persoane”.

Pragurile menționate mai sus erau în conformitate cu Regulamentul Uniunii Europene nr.1336/2013 al Comisiei din 13 decembrie 2013<sup>125</sup> de modificare a Directivelor 2004/17/CE, 2004/18/CE și 2009/81/CE ale Parlamentului European și ale Consiliului în ceea ce privește pragurile de aplicare pentru procedurile de atribuire a contractelor de achiziții, în momentul intrării în vigoare a acordului.

Pragurile se schimbă în mod regulat (în general odată la 2 ani) și pot fi verificate periodic pe site-ul web al Comisiei<sup>126</sup>. În acest context, putem menționa că pragurile UE pentru contractele publice (Directiva 2014/24/EU) stabilite pentru perioada 1 ianuarie 2018 – 31 decembrie 2019 sunt următoarele:

|                                                    | Lucrări       | Bunuri                     | Servicii                      |                        |                          |
|----------------------------------------------------|---------------|----------------------------|-------------------------------|------------------------|--------------------------|
|                                                    |               |                            | Servicii sociale și specifice | Servicii subvenționate | Toate celelalte servicii |
| <b>Autorități guvernamentale centrale</b>          | 5 548 000 EUR | 144 000 EUR <sup>127</sup> | 750 000 EUR                   | 221 000 EUR            | 144 000 EUR              |
| <b>Autorități contractante regionale și locale</b> | 5 548 000 EUR | 221 000 EUR                | 750 000 EUR                   | 221 000 EUR            |                          |

125 Regulamentul (UE) nr. 1336/2013 al Comisiei din 13 decembrie 2013, <https://publications.europa.eu/ro/publication-detail/-/publication/52fec53f-64a0-11e3-ab0f-01aa75ed71a1/language-ro>

126 Current thresholds, [https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/thresholds\\_ro](https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/thresholds_ro)

127 Pentru achizițiile publice în temeiul Directivei 2009/81/CE privind achizițiile în domeniul apărării și securității, pragurile aplicabile sunt de 5548000 EUR pentru contractele de lucrări și de 443000 EUR pentru contractele de produse și de servicii

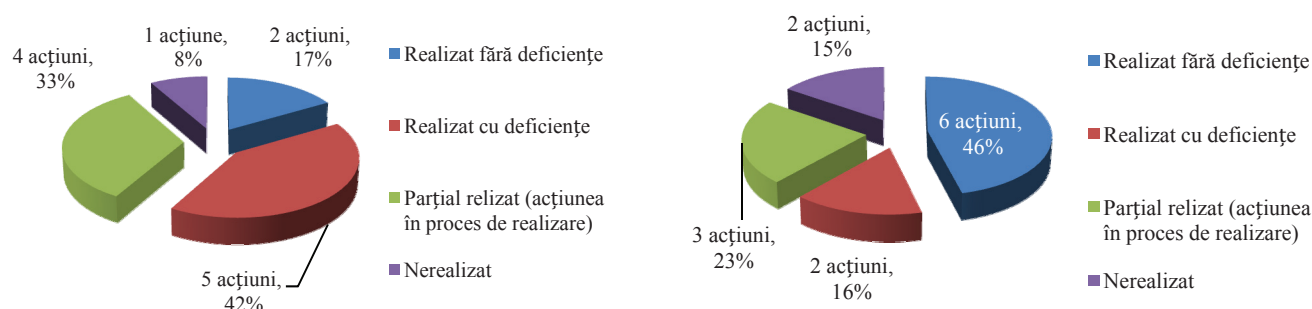
Directiva 2014/25/UE privind achizițiile efectuate de entitățile care își desfășoară activitatea în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale prevede următoarele praguri:

| Bunuri și Servicii | Lucrări        |
|--------------------|----------------|
| 443,000 Euro       | 5,548,000 Euro |

În Republica Moldova, majoritatea contractelor sunt sub pragurile menționate mai sus. Cu toate acestea, este important de menționat că fiecare autoritate contractantă trebuie să se asigure că acele contracte care prevăd praguri inferioare celor din UE, respectă principiul transparenței, nediscriminării și al tratamentului egal, după cum este prevăzut în art.271 al Acordului de Asociere („un set de standarde de bază pentru atribuirea tuturor contractelor în conformitate cu aliniatele 2-15 din AA”).

În PNAIAA au fost 12 acțiuni de implementare pentru perioada 2014-2016 și 13 acțiuni de implementare pentru perioada 2017-2019, dintre care avem următorul tablou de implementare:

**Figura 1. Rezultatele realizării acțiunilor prevăzute în PNAIAA**



**Sursa:** elaborat de autor

Menționăm că Republica Moldova a realizat fără deficiențe doar 17% din acțiunile prevăzute în PNAIAA 2014-2016, total nerealizate sunt 8%, realizate cu deficiențe 42%, iar parțial realizate sunt 33%. Din cele 13 acțiuni prevăzute în PNAIAA 2017-2019, 46% sunt realizate fără deficiențe, 15% sunt total nerealizate, 16% sunt realizate cu deficiențe, iar parțial realizate sunt 23%.

### **Nerealizate:**

- Directiva 2014/25/UE privind achizițiile efectuate de entitățile care își desfășoară activitatea în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale pentru moment nu este transpusă. O altă dificultate este că nu toată legislația secundară a fost modificată și ajustată după legea amendată. Sunt mai multe cauze care explică tergiversarea realizării acestei acțiuni. Este vorba de lipsa voinței politice, insuficiența resurselor financiare, dar și a celor umane;
- Organizarea campaniilor de informare cu privire la noile reguli privind atribuirea contractelor de achiziții publice. După noile reguli privind atribuirea contractelor de achiziții publice, AAP a efectuat seminare de instruire pentru OE și AC, dar nu suficient de mult pentru numărul mare de actori implicați în proces. La 28.03.2018 a fost instituită linia telefonică de consiliere metodologică (Helpdesk). Dar acestea nu pot fi considerate campanii de informare.



### **Realizate cu deficiențe:**

Strategia de dezvoltare a sistemului de achiziții publice pentru anii 2016-2020 și Planul de acțiuni privind implementarea acesteia (HG nr. 1332 din 14.12.2016). Strategia a fost elaborată, dar nu a fost implementată integral. Restanțele, pentru a fi implementate, trebuie incluse într-un nou plan de acțiuni pentru 2020.

### **Realizat parțial (acțiunea în proces de realizare): DESPRE CE E VORBA**

HG nr. 152 din 07.03.2019 a modificat HG nr. 696 din 30.08.2017 cu privire la organizarea și funcționarea Ministerului Finanțelor. Au fost operate schimbări în structura aparatului central, astfel încât Serviciul politici de reglementare a achizițiilor publice a fost înlocuit cu Direcția politici de reglementare a achizițiilor publice, iar efectivul-limită s-a mărit cu 1 unitate. Considerăm că ar fi oportun ca noua unitate / persoană să aibă responsabilități de coordonare a schimbului continuu de experiență și informații între diferite instituții (atât naționale cât și internaționale) pe domeniul achizițiilor publice.

*Capitolul 8 „Achiziții Publice” din Acordul de Asociere, în art. 273 alin.(1), stabilește că „Republica Moldova se asigură că legislația sa actuală și viitoare în domeniul achizițiilor publice va deveni în mod progresiv compatibilă cu acquis-ul Uniunii Europene în domeniul achizițiilor publice”.*

În anul 2015, Republica Moldova a adoptat o lege nouă a achizițiilor publice, care transpune directivele UE din anul 2004 și parțial pe cele din anul 2014. **Legea nr.131 din 03.07.2015 privind achizițiile publice** (Monitorul Oficial nr.197-205 din 31 iulie 2015), a intrat în vigoare la 01.05.2016.

Este important de a menționa că în anul 2014, în timpul elaborării legii menționate, a fost introdus un nou set de Directive. Ministerul Finanțelor a lansat, în toamna anului 2017, inițiativa de modificare a Legii privind achizițiile publice în vederea conformării acesteia cu noua Directivă 24/2014/UE privind achizițiile publice.

În anul 2017 a fost lansat sistemul pilot SIA RSAP MTender. Este un sistem electronic online de achiziții electronice cu multiple platforme, alcătuit dintr-un portal web, o Unitate Centrală de Date de tip deschis (Open Data) și o rețea cu mai multe platforme din sectorul privat acreditate pentru a sprijini licitațiile desfășurate electronic pentru clienții din sectorul public și cel privat. În acest context, Ministrul Finanțelor a emis Ordinul nr. 30 din 10 februarie 2017<sup>128</sup> „Cu privire la pilotarea sistemului de achiziții publice electronice pentru contractele de valoare mică”. Potrivit ordinului, Ministerul Finanțelor, precum și toate autoritățile administrative din subordine, au utilizat, în regim pilot, sistemul de achiziții publice electronice pentru achizițiile de valoare mică.

Reieșind din noile circumstanțe, exercițiul de transpunere trebuia repetat de către Republica Moldova. Astfel, în domeniul achizițiilor publice țara noastră a depus un efort dublu. În acest context, au fost operate mai multe ajustări, până în prezent de mai multe ori (19). Ultima modificare și ajustare a avut loc în 2019 (LP 23 din 11.03.19, publicată în MO 101-107/22.03.19 art.176; în vigoare din 22.03.19).

Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare (BERD) a acordat asistență tehnică în cadrul acestui exercițiu, însă doar unele propuneri au fost luate în considerație. Noile amendamente la Legea privind achizițiile publice au fost votate în Parlamentul Republicii Moldova în luna iulie 2018, și au intrat în vigoare la 1 octombrie 2018.

128 Achiziții publice, <https://mf.gov.md/ro/managementul-finan%C8%9Belor-publike/achizi%C8%9Bii-publike>



Printre principalele modificări legislative operate în domeniul achizițiilor publice putem menționa:

- ▶ introducerea **noilor noțiuni**, precum: furnizor de servicii de achiziție, activități de achiziție auxiliare, activități de achiziție centralizate, catalog electronic, DUAE, ofertă inacceptabilă, ofertă neadecvată, ofertă neconformă, ofertă alternativă, abatere profesională, costul cel mai scăzut, cel mai bun raport cost-calitate;
- ▶ obligativitatea autorității contractante de a oferi acces liber, direct, total și gratuit, prin **mijloace electronice**, la **documentația de atribuire de la data publicării anunțului** de participare, dar și disponibilitatea în format electronic a documentației de atribuire (articolul 34, Legea 131/2015). Această procedură este diferită de practica veche, când anunțurile se publicau în Buletinul Achizițiilor Publice, care era gestionat de către AAP, iar abonarea se făcea doar la solicitare. Mai mult, în articolul 33 din Legea 131/2015, în compartimentul referitor la **Regulile aplicabile comunicării** se menționează că „toate comunicările și schimburile de informații în temeiul prezentei legi sunt transmise în scris, **prin mijloace electronice** de comunicare sau, ca excepție, prin alte mijloace de comunicare, în conformitate cu dispozițiile prezentului articol”;
- ▶ modificarea **criteriilor de atribuire** (articolul 38, Legea 131/2015). Pentru determinarea celei mai avantajoase oferte din punct de vedere economic autoritatea contractantă are dreptul de a aplica unul dintre cele 4 criterii de atribuire: a) prețul cel mai scăzut; b) costul cel mai scăzut; c) cel mai bun raport calitate-preț; d) cel mai bun raport calitate-cost. Selectarea criteriului de atribuire rămâne un drept al autorităților contractante care trebuie să elaboreze și să includă factorii de evaluare. Un operator economic, în cadrul interviului a menționat: „Chiar dacă anterior autoritățile contractante erau nemulțumite că trebuiau să aleagă criteriul cu prețul cel mai scăzut (în care se achiziționau produse de proastă calitate), acum când au posibilitate, probabil din lipsa de timp și a capacităților nu utilizează și celelalte criterii introduse”<sup>129</sup>. Considerăm că aici ar putea să intervină și Agenția Achiziții Publice pentru a elabora ghiduri și a explica AC cum corect să efectueze proceduri în baza celorlalte criterii pentru diferite bunuri, servicii sau lucrări;
- ▶ introducerea procedurii de **consultare a pieței** (articolul 38, Legea 131/2015);
- ▶ introducerea **Documentul Unic de Achiziții European (DUAE)** (articolul 20 din Legea 131/2015), care este o declarație pe propria răspundere a operatorului economic cu privire la îndeplinirea criteriilor de calificare și selecție (introdus prin ordinul MF nr. 177 din 09.10.2018 cu privire la aprobarea formularului standard al Documentului Unic de Achiziții European publicat în Monitorul Oficial nr.396-397 din 12.10.2018<sup>130</sup>). În cadrul unui interviu realizat de autor cu un OE s-a menționat că „chiar dacă este prevăzut ca DUAE să fie electronic, acesta este pe hârtie cu o structură neclară, cu întrebări care se repetă. Autoritățile contractante și operatorii economici nu cunosc și nu le este clar ce secțiuni din DUAE trebuie să completeze. Mai mult, autoritățile contractante continuă să solicite de la operatorii economici multe documente justificative, inclusiv DUAE. DUAE a fost conceput să faciliteze participarea operatorilor economici la procedurile de achiziții publice prin prezentarea la prima etapă a acestei declarații pe proprie răspundere că îndeplinesc criteriile de calificare și selecție”<sup>131</sup>;
- ▶ introducerea punctului referitor la eligibilitatea ofertantului sau a candidatului (**în Articolul 19**, punctual 3) vizează **temeiurile noi de excludere a operatorilor economici** de la procedurile de achiziții, inclusiv: a încălcat obligațiile aplicabile în domeniul mediului, muncii și asigurărilor sociale; se face vinovat de o abatere profesională, ceea ce îi pune la îndoială integritatea; a încheiat acorduri cu alți operatori economici care vizează denaturarea concurenței; se află în conflict de interese care nu poate fi remediat efectiv;

129 Interviu al autorului cu reprezentantul operatorului economic, Chișinău Mai 2019

130 Ministerul Finanțelor, Ordin nr. 177 din 09.10.2018 cu privire la aprobarea formularului standard al Documentului unic de achiziții european, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=377591>

131 Interviu al autorului cu reprezentantul operatorului economic, Chișinău Mai 2019

Aceste motive nu ar trebui să fie ambigue și interpretabile, astfel încât să ofere autorității contractante posibilitatea de a le aplica la propria discreție, selectiv și abuziv. De, exemplu, sintagma „abatere profesională” este prea largă și vagă, pe când în Directiva 2014/24/UE se menționează despre abatere profesională gravă;

- ▶ **cifra de afaceri anuală minimă** impusă operatorilor economici nu trebuie să depășească de două ori valoarea estimată a contractului, cu excepția cazurilor bine justificate, precum cele legate de riscurile speciale aferente naturii bunurilor, lucrărilor sau serviciilor. Acest lucru restrânge discreția autorității contractante în a impune criterii de calificare referitoare la capacitatea economică și financiară disproporționate (Capacitatea economică și financiară, articolul 21, Legea 131/2015);
- ▶ în articolul 10 din **Legea 131/2015 se menționează că** atribuțiile de bază ale Agenției Achiziții Publice constau în elaborarea, dezvoltarea și punerea în aplicare a **mecanismelor de certificare** a persoanelor din cadrul autorităților contractante și al furnizorilor de servicii de achiziție, responsabile de organizarea, desfășurarea procedurilor de achiziție publică și atribuirea contractelor. În articolul 14, alin. (4) se menționează că autoritatea contractantă are dreptul să delege atribuțiile prevăzute la art. 15 alin. (1) specialistului certificat în domeniul achizițiilor publice din cadrul autorității contractante doar pentru procedurile de achiziții publice prin cererea ofertelor de prețuri, fără publicarea prealabilă a unui anunț de participare, dar și prin cataloagele electronice. În cadrul interviurilor mai multe autorități contractante și operatori economici au menționat că este necesară instituirea mecanismului de certificare, care va eficientiza procesul de achiziții publice. De asemenea, considerăm că este necesară o reglementare clară cu privire la specialiștii certificați în domeniul achizițiilor publice care să stipuleze expres rolul, gradul de implicare, responsabilitățile acestora. Poate interveni problema că delegarea/transferarea către „persoane private” terțe a atribuțiilor în domeniul achizițiilor publice va exclude posibilitatea răspunderii penale și administrative a *persoanelor publice* din cadrul autorităților contractante în cazul infracțiunilor de corupție și conexe corupției;
- ▶ În articolul 46 din Legea 131/2015 se stabilesc **noi tipuri de proceduri de achiziție**, în conformitate cu aquis-ul comunitar, și anume: achiziție în cazul serviciilor sociale și altor servicii specifice sau parteneriat pentru inovare, iar ca modalitate specială de atribuire - catalogul electronic pentru facilitarea achizițiilor electronice;
- ▶ În articolul 46 din Legea 131/2015 la compartimentul *Procedurile de achiziție publică* se menționează că autoritatea contractantă are dreptul să utilizeze și **cataloagele electronice** ca tehnică și instrument specifice de atribuire a contractelor de achiziții publice (pe lângă acordul-cadru, sistemul dinamic de achiziții, licitația electronică). Este nevoie de a institui exact mecanismul pentru aceste cataloage electronice. Cu părere de rău, respectivele cataloage electronice nu sunt disponibile;
- ▶ în articolul 57 din Legea 131/2015 se menționează că atribuirea unui contract de achiziții publice pentru bunuri și servicii prin cererea ofertelor de prețuri este precedată de **licitația electronică** care se va baza pe una dintre următoarele elemente ale ofertei: a) exclusiv pe preț, în cazul în care contractul este atribuit doar în baza criteriului celui mai scăzut preț; b) pe preț și pe noile valori ale elementelor ofertelor indicate în anunțul de participare și/sau în documentația de atribuire. *Licitație electronică* – proces repetitiv, care implică mijloace electronice de prezentare, în ordine descrescătoare, a noilor prețuri și/sau a noilor valori referitoare la anumite elemente ale ofertelor, care intervin după o primă evaluare completă a ofertelor, permițând clasificarea lor în baza unor metode automate de evaluare;
- ▶ în articolul 65, referitor la condițiile prezentării ofertelor, s-a adăugat prevederea că la depunerea ofertelor **operatorul economic achită o taxă**, iar modul de achitare a taxei, precum și cuantumul acesteia vor fi stabilite de Guvern, care, deocamdată, nu a aprobat Regulamentul cu privire la tarife;

- ▶ în articolul 75, se introduc reguli noi privind **subcontractarea**, inclusiv informarea autorității contractante despre orice modificare aferentă părților din contract, care urmează a fi subcontractată și posibilitatea achitării directe către subcontractant. De asemenea, se instituie dreptul autorității contractante de a respinge subcontractantul dacă există motive de excludere, dar și obligativitatea acestuia de a solicita subcontractanților informații despre lanțul subcontractărilor;
- ▶ în articolul 76 pct. 9) se menționează că „În cazul în care se efectuează **majorarea prețului contractului** prin mai multe modificări succesive conform alin. (7) pct. 1) și 2), valoarea cumulată a modificărilor contractului nu va depăși cu mai mult de 15% valoarea contractului inițial;
- ▶ în articolul 4 din Legea 131/2015 se menționează că în cazul în care autoritatea contractantă își propune să achiziționeze servicii similare, dar **defalcate pe loturi** a căror achiziționare face obiectul unor contracte distincte, valoarea estimată se consideră a fi valoarea cumulată a tuturor loturilor. Prin defalcarea pe loturi se încurajează participarea mai activă a IMM-urilor la procedurile de achiziție publică, etc.

Pe 01.10.2018 a intrat în vigoare Legea nr. 169 din 26.07.2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 131 din 03.07.2015 privind achizițiile publice. Principala prevedere ține de desfășurarea a două proceduri de achiziție publică (Cererea ofertelor de prețuri (COP) și Licităția deschisă (LD)) prin intermediul Sistemului Informațional Automatizat „Registrul de stat al achizițiilor publice” MTender, începând cu 15 octombrie 2018. Procedurile au devenit obligatorii pentru toate autoritățile contractante din Republica Moldova. Acest lucru a constituit o etapă nouă în domeniul achizițiilor publice pentru toți actorii implicați în proces (autoritățile contractante, operatorii economici, instituțiile de reglementare și societatea civilă). Menționăm faptul că după mai bine de 11 luni, autoritățile contractante și operatorii economici încă nu s-au adaptat pe deplin noii infrastructuri.

Pe 14.12.2018 a intrat în vigoare Legea nr. 319 din 30.11.18, pentru modificarea și completarea Legii nr. 131 din 03.07.2015 privind achizițiile publice. Potrivit noii legi, pragurile pentru achizițiile de mică valoare și pentru cererea ofertelor de preț s-au majorat, după cum urmează:

| Achizițiile de mică valoare                                   |                               | Cererea ofertelor de preț (COP) |                                  |
|---------------------------------------------------------------|-------------------------------|---------------------------------|----------------------------------|
| pentru contractele de achiziții publice de bunuri și servicii | <b>200,000</b> Lei (fără TVA) | Pentru bunuri și servicii       | până la 800 000 Lei (fără TVA)   |
| pentru contractele de achiziții publice de lucrări            | <b>250,000</b> Lei (fără TVA) | Pentru lucrări                  | până la 2 000 000 Lei (fără TVA) |

În condițiile în care achizițiile de mică valoare nu cad sub incidența Legii 131/2015 (se ghidează după Hotărârea Nr. 665 din 27.05.2016 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la achizițiile publice de valoare mică) și nu se desfășoară în mod obligatoriu prin intermediul SIA RSAP MTender, acestea continuă să fie netransparente și necompetitive, iar, odată cu majorarea pragurilor, volumul banilor publici utilizați netransparent va crește considerabil.

Din acest considerent, societatea civilă din Republica Moldova a făcut un apel<sup>132</sup> prin care insistă ca achizițiile de valoare mică să fie în mod obligatoriu efectuate integral de toate autoritățile contractante prin SIA RSAP MTender, începînd cu un prag rezonabil, de circa 50,000 lei.

132 APEL privind necesitatea stringentă de asigurare a sustenabilității și dezvoltării continue a sistemului de achiziții electronice MTender, [http://www.viitorul.org/files/note%20si%20pozitii/Apel%20MTender\\_2018.pdf](http://www.viitorul.org/files/note%20si%20pozitii/Apel%20MTender_2018.pdf)

De asemenea, în Legea nr. 319 din 30.11.18 se menționează despre:

|                                                                                                                                                                                                                                             |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Majorarea pragului pentru obligativitatea publicării anunțului de intenție</b>                                                                                                                                                           |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Pentru bunuri și servicii – dacă valoarea estimată este mai mare de sau egală cu 800 000 Lei</li> <li>Pentru lucrări – dacă valoarea estimată este mai mare de sau egală cu 2 000 000 Lei</li> </ul> |
| <b>Majorarea pragului pentru obligativitatea solicitării garanției:</b>                                                                                                                                                                     |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Pentru bunuri și servicii – dacă valoarea estimată este mai mare de sau egală cu 800 000 Lei</li> <li>Pentru lucrări – dacă valoarea estimată este mai mare de sau egală cu 2 000 000 Lei</li> </ul> |
| <b>Modificarea termenelor de solicitare a clarificărilor (articolul 35):</b>                                                                                                                                                                |
| <b>9 zile</b> – în cazul în care valoarea estimată a contractului de achiziții publice este egală cu sau mai mare decât pragurile prevăzute la art. 2 alin. (3);                                                                            |
| <b>6 zile</b> – în cazul în care valoarea estimată a contractului de achiziții publice este mai mică decât pragurile prevăzute la art. 2 alin. (3);                                                                                         |
| <b>3 zile</b> – în cazul procedurii de cerere a ofertelor de prețuri.                                                                                                                                                                       |

Motive de îngrijorare trezește modificarea HG nr.705 din 11.07.2018 (fără a respecta legislația privind transparența decizională) cu privire la aprobarea Conceptului tehnic al Sistemului informațional automatizat „Registrul de stat al achizițiilor publice” (MTender). Mai exact, au fost abrogate punctele 8 și 13 care prevedeau ca sistemul anterior de achiziții electronice SIA RSAP - etender.gov.md - să rămână în calitate de arhivă.

De asemenea, au apărut multe semne de întrebare cu privire la modificarea Legii nr. 131 privind achizițiile publice din 7 martie 2019. Modificările vizează scoaterea achizițiilor de medicamente și dispozitive medicale din sfera de acțiune a SIA RSAP MTender până la 1 ianuarie 2021<sup>133</sup>. Proiectul de lege nu a fost propus pentru consultare publică și, prin urmare, nu se cunosc argumentele care justifică aceste modificări, iar estimarea termenului de 1 ianuarie 2021 este neclară.

După modificarea Legii privind achizițiile publice au fost adoptate câteva acte normative esențiale. Din legislația secundară adoptată în 2018 putem menționa:

|                                                                                                                                                                                              |                           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|
| <b>Regulamentul privind ajustarea periodică a valorii contractelor de achiziții publice cu executare continuă</b> , cu un termen mai mare de un an                                           | HG nr 1129 din 21.11.2018 |
| <b>Regulamentul privind achiziția bunurilor și serviciilor prin cererea ofertelor de prețuri (COP)</b>                                                                                       | HG nr. 987 din 10.10.2018 |
| <b>Regulamentul privind modul de ținere a Registrului de stat al achizițiilor publice</b> format de Sistemul informațional automatizat „Registrul de stat al achizițiilor publice” (MTender) | HG nr. 986 din 10.10.2018 |
| <b>Regulamentul privind acreditarea platformelor electronice</b> de achiziții în cadrul Sistemului informațional automatizat „Registrul de stat al achizițiilor publice” (MTender)           | HG nr. 985 din 10.10.2018 |
| <b>Conceptul tehnic al Sistemului informațional automatizat „Registrul de stat al achizițiilor publice” (MTender)</b>                                                                        | HG nr. 705 din 11.08.2018 |

133 LP nr. 23 din 11-03-2019 pentru modificarea articolului 89 din Legea nr. 131/2015 privind achizițiile publice, [http://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=113085&lang=ro](http://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=113085&lang=ro)

Avem emise și următoarele Ordine ale Ministerului Finanțelor:

|                                                                                                                                      |                                                                                                   |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Formularul standard al Documentului unic de achiziții european</i>                                                                | Ordinul nr. 177 din 09.10.2018                                                                    |
| <i>Documentația standard pentru realizarea achizițiilor publice de lucrări</i>                                                       | Ordinul nr. 176 din 05.10.2018                                                                    |
| <i>Documentația standard pentru realizarea achizițiilor publice de bunuri și servicii prin cererea ofertelor de prețuri</i>          | Ordinul nr. 175 din 05.10.2018                                                                    |
| <i>Documentația standard pentru realizarea achizițiilor publice de servicii</i>                                                      | Ordinul nr. 174 din 05.10.2018                                                                    |
| <i>Documentația standard pentru realizarea achizițiilor publice de bunuri</i>                                                        | Ordinul nr. 173 din 05.10.2018                                                                    |
| <i>Documentația standard pentru realizarea achizițiilor publice de servicii sociale de alimentație în instituțiile de învățământ</i> | Ordinul nr. 23 din 06.02.2019                                                                     |
| <i>Înregistrarea contractelor de achiziții publice</i> de către trezoreriile regionale                                               | Ordinul nr. 193 din 27.11.2018 / 01 din 02.01.2019 / 36 din 21 februarie 2019 / 85 din 30.05.2019 |

Aplicarea în practică a documentelor enumerate a scos deja în evidență unele curențe, ceea ce înseamnă că și acestea trebuie revizuite. Reieșind din viteza elaborării legislației secundare (fie din lipsa voinței politice sau din cauza insuficienței resurselor umane sau alte motive), lucrurile ar trebui să se modifice, iar Ministerul Finanțelor ar trebui să solicite ajutor partenerilor externi, experților, societății civile, etc. în caz de necesitate.

De asemenea, este stringent necesar de a ajusta legislația secundară la cadrul legal amendat. Lista legislației secundare care trebuie ajustată este destul de mare și include:

|                                                                                                                                                                                           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Hotărârea Guvernului nr. 669 din 27 mai 2016 pentru aprobarea<br><i>Regulamentului privind achizițiile publice de lucrări</i> (urmează a fi actualizată)                                  |
| Hotărârea Guvernului nr. 665 din 27 mai 2016 pentru aprobarea<br><i>Regulamentului cu privire la achizițiile publice de valoare mică</i>                                                  |
| Hotărârea Guvernului nr. 667 din 27 mai 2016 pentru aprobarea<br><i>Regulamentului cu privire la activitatea grupului de lucru pentru achiziții</i>                                       |
| Hotărârea Guvernului nr. 668 din 27 mai 2016 pentru aprobarea<br><i>Regulamentului cu privire la achizițiile publice folosind procedura de negociere</i>                                  |
| Hotărârea Guvernului nr. 804 din 10.10.2013 pentru aprobarea<br><i>Regulamentului privind realizarea achizițiilor publice prin dialog competitiv</i>                                      |
| Hotărârea Guvernului nr. 766 din 26.09.2013 pentru aprobarea<br><i>Regulamentului privind achizițiile publice folosind sistemul dinamic</i>                                               |
| Hotărârea Guvernului nr. 826 din 07.11.2012 pentru aprobarea<br><i>Regulamentului cu privire la acordul-cadru ca modalitate specială de atribuire a contractului de achiziție publică</i> |
| Hotărârea Guvernului nr. 9 din 17.01.2008 pentru aprobarea<br><i>Regulamentului cu privire la întocmirea și păstrarea dosarului achiziției publice</i>                                    |

În contextul modificărilor frecvente **este nevoie de consolidarea capacităților** (autorităților contractante, operatorilor economici, societatea civilă, reprezentanții mass media etc.) și **necesitatea profesionalizării**, în sensul că achizițiile publice trebuie realizate de un personal, care cunoaște toate modificările operate în legislație și să aibă competențele necesare, cunoștințe tehnice și să înțeleagă toate procedurile și procesele din sistemul achizițiilor publice. Menționăm că **lipsește un Program național de instruire** în domeniul achizițiilor publice, inclusiv un program destinat pentru auditorii interni din cadrul AC, care să includă toate componentele necesare unor astfel de programe. Constatăm că **procesul de instruire nu are un caracter continuu, cu seminare practice pe subiecte specifice, conform necesităților AC și OE**, cu echipe de formatori pregătiți și cu continuitate. De asemenea **considerăm utile de a fi elaborate de AAP ghiduri** unificate pentru AC pentru anumite bunuri, servicii sau lucrări.

Așadar, cadrul legal din domeniu, în special Legea cu privire la achizițiile publice a fost armonizată și corespunde, în mare măsură, standardelor europene. Cu toate acestea, legislația mai poate fi îmbunătățită. În special, trebuie să menționăm că o serie de entități – întreprinderile de stat, municipale și societățile pe acțiuni cu cota de stat - nu cad sub incidența legii, existând riscuri majore de utilizare neconformă și abuzivă a mijloacelor publice. *Articolul 269 al AA*, însă, prevede că domeniul de aplicare se răsfrânge asupra oricărei autorități și entități contractante. Prin urmare, sunt vizate organismele de drept public și întreprinderile publice în domeniul serviciilor de utilități publice, precum întreprinderile de stat care desfășoară activități relevante, dar și întreprinderile private care funcționează pe baza unor drepturi speciale și exclusive în domeniul serviciilor de utilități publice.

Legea 131/2015 transpune Directiva 2014/24/UE, însă, conform AA, Republica Moldova s-a angajat să transpună și prevederile Directivei 2014/25/UE privind achizițiile efectuate de entitățile care își desfășoară activitatea în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale. Ar trebui să menționăm că Directiva 2014/25/UE nu a fost încă transpusă, iar sectoarele menționate sunt exceptate de la Legea nr 131/2015, astfel, creându-se un vid legislativ care creează mai multe dificultăți și neclarități.

Totuși, menționăm faptul că, conform art.7 alin. (2) lit.m) din Legea nr.246 din 23.11.2017 cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală fondatorul aprobă regulamentul privind achiziționarea bunurilor, a lucrărilor și a serviciilor. De regulă, întreprinderile municipale nu dispun de astfel de regulamente.

Astfel, în domeniul achizițiilor publice urmează de transpus Directiva 2014/25/UE privind achizițiile efectuate de entitățile care își desfășoară activitatea în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale. Conform Acordului de Asociere (Capitolul 8, Anexa XXIX-E), Republica Moldova trebuie să transpună această directivă până în iulie 2020.

La 24 iunie 2016 Republica Moldova a aderat la Acordul privind achizițiile publice al Organizației Mondiale a Comerțului (Legea 125/2016). Anexa 3 a Acordului specifică faptul că documentul se aplică achizițiilor mai mari de 400000 DST, efectuate de entitățile care prestează servicii în mai multe domenii.

Astfel, dacă în cazul Acordului de Asociere mai avem un an pentru a transpune Directiva 2014/25/UE, în fața Organizației Mondiale a Comerțului, Republica Moldova are restanțe în ceea ce privește implementarea Anexei 3 la Acordul privind achizițiile publice. Termenul a fost depășit și dacă ne ghidăm de termenul de implementare din cadrul Strategiei de dezvoltare a sistemului de achiziții publice pentru anii 2016-2020 și din Planul de acțiuni pentru implementarea acesteia pentru anii 2016 – 2018, în care se menționa că acțiunea - armonizarea legislației cu elementele de bază ale directivelor 2014/25/UE și 92/13/CEE (modificată prin directiva 2007/66/CE) - trebuia să se înfăptuiască în trimestrul II al anului 2018.



Amintim că în anul 2015, Republica Moldova a încheiat procesul de aderare la Acordul Organizației Mondiale a Comerțului (OMC) privind achizițiile publice, după circa șapte ani de negocieri (Legea Nr. 125 din 02.06.2016 pentru aderarea Republicii Moldova la Acordul privind achizițiile publice și la Acordul privind achizițiile publice modificat prin Protocolul de modificare a acestuia). Respectivul document stabilește cadrul legal al drepturilor și obligațiilor părților în ceea ce privește legislația, dar și procedurile și practicile utilizate în domeniul achizițiilor publice. Impactul aderării Republicii Moldova la Acordul OMC privind achizițiile publice ar putea include creșterea nivelului concurenței pentru proiectele mari de infrastructură, promovarea unei bune guvernări la nivelul instituțiilor naționale, sporirea gradului de transparență și, implicit, combaterea corupției, eficientizarea managementului resurselor publice, precum și sporirea accesului agenților economici autohtoni la piețele externe de achiziții publice prin participarea la licitațiile internaționale.

În august 2019 Ministerul Finanțelor, de comun cu experții SIGMA, a organizat o ședință de lucru referitor la proiectul de Lege privind achizițiile în sectorul de utilități. Domeniul sectorului de utilități vizează întreprinderile care își desfășoară activitatea în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor postale<sup>134</sup>. Până la modificarea și completarea cadrului legal, titularii de licență din sectoarele electroenergetic, termoelectric, gazelor naturale și operatorii, care furnizează serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare, se conduc de Regulamentul aprobat prin Hotărârea Consiliului de administrație al ANRE nr.24/2017 din 26.01.2017<sup>135</sup>, dar și de propriile regulamente interne și Legea nr. 246 din 23.11.2017 cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală. Actualmente, există pe rol un proiect de lege adoptat în I lectură de Parlament la data de 5.07.2019<sup>136</sup>, care obligă aceste întreprinderi să efectueze achizițiile în conformitate cu legea, fiind avizat pozitiv de către Guvern (ședință din 01.08.2019)<sup>137</sup>.

**Legea Nr. 121 din 05.07.2018 cu privire la concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii** transpune parțial Directiva 2014/23/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind atribuirea contractelor de concesiune, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 94 din 28 martie 2014, astfel cum a fost modificată ultima oară prin Regulamentul delegat (UE) 2017/2366 al Comisiei din 18 decembrie 2017.

Este important de a puncta că în raportul CE „Joint Staff Working Document, Association Implementation Report on Moldova” din aprilie 2018 se menționează că „reforme în domeniul achizițiilor publice s-au desfășurat conform Planului de acțiuni a strategiei de dezvoltare a sistemului de achizițiilor publice pentru 2016-2020, incluzând aproximarea cadrului legal la acquis-ul UE, reforma Agenției Achiziții Publice și introducerea progresivă a e-achizițiilor publice”<sup>138</sup>.

134 Ministerul Finanțelor a organizat o ședință de lucru referitor la proiectul de Lege privind achizițiile în sectorul de utilități, <http://mf.gov.md/ro/content/ministerul-finan%C8%9Belor-desf%C4%83%C8%99urat-o-%C8%99edin%C8%9B%C4%83-de-lucru-privind-aspectele-proiectului-de-lege>

135 Hotărâre nr. 24 din 26.01.2017 a ANRE cu privire la aprobarea Regulamentului privind procedurile de achiziție a bunurilor, lucrărilor și serviciilor utilizate în activitatea titularilor de licență din sectoarele electroenergetic, termoelectric, gazelor naturale și a operatorilor care furnizează serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=369950>

136 Proiectul legii pentru modificarea și completarea Legii cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală nr.246/2017 (art.9, 11, 16, 18) <http://parlament.md/%D0%97%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%B4%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%8B%D0%B9%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%86%D0%B5%D1%81%D1%81/Proiectede-acteleislative/tabid/61/LegislativId/4615/language/ro-RO/Default.aspx>

137 Raport de evaluare. Strategia de dezvoltare a sistemului de achiziții publice pentru anii 2016-2020 și Planul de acțiuni pentru implementarea acesteia pentru anii 2016-2018, [http://viitorul.org/files/library/web\\_Raport%20de%20evaluare.%20Strategia%20de%20dezvoltare%20a%20sistemului%20de%20achizitii%20publice.pdf](http://viitorul.org/files/library/web_Raport%20de%20evaluare.%20Strategia%20de%20dezvoltare%20a%20sistemului%20de%20achizitii%20publice.pdf)

138 Brussels, 3.4.2018 JOINT STAFF WORKING DOCUMENT, Association Implementation Report on Moldova, p.12, [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/association\\_implementation\\_report\\_on\\_moldova.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/association_implementation_report_on_moldova.pdf)



O nouă lege a concesiunilor destinată realizării unei aproximări cu Directiva UE din 2014 a fost adoptată în iulie 2018. O reorganizare a achizițiilor publice centrale se preconizează să se producă. Cu toate acestea, standardizarea procedurilor de achiziții publice și profesionalizarea agenților de achiziții publice rămân probleme în așteptarea soluțiilor. Un nou sistem de achiziții electronice (MTender) a fost instituit în octombrie 2018, deși sistemul încă trebuie pus în funcțiune complet”<sup>139</sup>.

În ultimii ani, cadrul legal în domeniul achizițiilor publice a fost îmbunătățit atât la nivelul UE, cât și la nivel național, dar există în continuare dificultăți în acest domeniu, precum și necesitatea de a depune eforturi conjugate în vederea realizării obiectivelor obținerii celui mai bun raport cost - beneficii, a transparenței, a eficacității, a echității și a bunei guvernări.

### 5.3. REFORMA INSTITUȚIONALĂ

Pe lângă reforma cadrului legal, în domeniul achizițiilor publice sunt necesare și reforme instituționale profunde, deoarece succesul reformei depinde de organizarea și conducerea eficientă a instituțiilor centrale. În context, menționăm că *articolul 270 din AA* menționează că „se va menține un cadru instituțional adecvat și mecanisme necesare pentru funcționarea corespunzătoare” a sistemului de achiziții publice. Astfel, în ceea ce privește reforma instituțională s-a pus accent pe:

Un organism executiv responsabil de politica economică la nivelul administrației publice centrale, însărcinat să garanteze o politică coerentă în toate domeniile legate de achizițiile publice. Acest organism facilitează și coordonează toată acțiunile.

Un organism imparțial și independent însărcinat cu revizuirea deciziilor luate de autoritățile sau entitățile contractante în timpul atribuirii contractelor.

**Ministerul Finanțelor** este responsabil de asigurarea unui cadru legal funcțional, eficient și transparent în domeniul achizițiilor publice, inclusiv prin armonizarea acestuia la Directivele Uniunii Europene și la standardele internaționale. O funcție de bază a Ministerului Finanțelor constă în elaborarea, implementarea și promovarea politicii statului în domeniul achizițiilor publice.

Conform HG nr. 152 din 07.03.2019<sup>140</sup>, care a modificat HG nr. 696 din 30.08.2017<sup>141</sup> cu privire la organizarea și funcționarea Ministerului Finanțelor, au fost operate schimbări în structura aparatului central. Serviciul politici de reglementare a achizițiilor publice a fost înlocuit cu Direcția politici de reglementare a achizițiilor publice, iar efectivul-limită s-a mărit cu 1 unitate (considerată insuficientă pentru tot spectru larg și volumul mare, inclusiv lista legislației secundare în domeniul achizițiilor publice care trebuie elaborată). De asemenea, menționăm că Guvernul Republicii Moldova nu dispune de resurse financiare suficiente pentru implementarea reformelor. De exemplu, pentru realizarea sistemului electronic de achiziții, autoritățile moldovenești au nevoie de sprijinul partenerilor de dezvoltare.

139 Brussels, 11.9.2019 JOINT STAFF WORKING DOCUMENT , Association Implementation Report on Moldova, p.16, [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/swd\\_2019\\_325\\_fl\\_joint\\_staff\\_working\\_paper\\_en\\_v10\\_p1\\_1045191.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/swd_2019_325_fl_joint_staff_working_paper_en_v10_p1_1045191.pdf)

140 HG nr. 152 din 07-03-2019 pentru modificarea unor hotărâri ale Guvernului, [http://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=112818&lang=ro](http://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=112818&lang=ro)

141 HG nr. 696 din 30-08-2017 cu privire la organizarea și funcționarea Ministerului Finanțelor, [http://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=113340&lang=ro](http://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=113340&lang=ro)

**Agencia Achiziții Publice** este autoritatea administrativă de specialitate din subordinea Ministerului Finanțelor, constituită în scopul efectuării supravegherii, controlului ex-post și coordonării inter-ramurale în domeniul achizițiilor publice (Conform Hotărârii Guvernului nr. 134 din 09.03.2017 *pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea Agenției Achiziții Publice și efectivul – limită al acesteia*)<sup>142</sup>. În Regulamentul de funcționare se menționează expres că Agenția asigură implementarea coerentă a politicii statului în domeniul achizițiilor publice și procesul de armonizare treptată a legislației naționale cu legislația comunitară.

Articolele 9 – 12, Capitolul II din Legea 131/2015 („reglementarea de stat a achizițiilor publice”), se referă la Agenția Achiziții Publice. În definiția din articolul 9, pe lângă cele menționate în Regulament, se precizează că „APP este constituită în scopul fortificării capacităților autorităților contractante și dezvoltării abilităților mediului de afaceri în domeniul achizițiilor publice, în scopul monitorizării conformității desfășurării procedurilor de achiziții publice, precum și al efectuării analizei sistemului de achiziții publice”.

La nivel instituțional au fost rescrise atribuțiile Agenției Achiziții Publice, astfel încât aceasta a devenit o instituție care monitorizează achizițiile publice și oferă ajutor metodologic și consultații în domeniul achizițiilor publice. Totodată, Agenției îi revine sarcina de a certifica specialiștii din domeniul achizițiilor, fapt care, deocamdată, nu se realizează. Controlul legalității procedurilor de achiziții a trecut în gestiunea ANSC, care examinează contestațiile în materie de achiziții publice.

Unii operatori economici<sup>143</sup>, sunt de părerea că „excluderea din atribuțiile Agenției Achiziții Publice a monitorizării (ex-ante) și a evaluării modului în care autoritățile contractante respectă procedurile de achiziție publică și de atribuire a contractelor de achiziții publice va genera ilegalități, abuzuri și corupție”.

Excluderea monitorizării ar fi contrară Directivei 2014/24/UE, care indică expres necesitatea existenței unei autorități sau structuri naționale responsabile de monitorizarea achizițiilor publice. Legislația europeană stipulează faptul că „Statele membre se asigură că aplicarea normelor în materie de achiziții publice este monitorizată. În cazul în care autoritățile sau structurile de monitorizare identifică, din proprie inițiativă sau după primirea unor informații, încălcări specifice sau probleme sistemice, acestea sunt împuternicite să indice aceste probleme autorităților naționale de audit, instanțelor sau altor autorități sau structuri competente, cum sunt Ombudsmanul, parlamentele naționale sau comitetele acestora”.

În conformitate cu prevederile art. 10 lit. c) al Legii nr. 131/2015 privind achizițiile publice, Agenția Achiziții Publice monitorizează conformitatea desfășurării procedurilor de achiziție publică și efectuează analiza sistemului de achiziții publice. De asemenea, se impune **necesitatea desfășurării mecanismelor de certificare și consolidarea capacităților persoanelor** a autorităților contractante și a operatorilor economici care participă la achizițiile publice, precum și **elaborarea materialelor** (ghiduri, broșuri etc.) / **practicilor uniforme**, dar și a **campaniilor de informare** pentru AC, OE, CSO etc.

De asemenea, în *Regulamentul privind organizarea și funcționarea Agenției Achiziții Publice* este menționat că scopul AAP este și **coordonarea interramurală în domeniul achizițiilor publice**. Această activitate este efectuată cu deficiențe din mai multe considerente, inclusiv din lipsa voinței politice și a insuficienței resurselor umane.

<sup>142</sup> Hotărârea Guvernului nr. 134 din 09.03.2017 pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea Agenției Achiziții Publice și efectivul-limită al acesteia, <http://lex.justice.md/md/369529/>

<sup>143</sup> Interviu al autorului cu reprezentanții agenților economici

În rezultatul amendării cadrului legal național privind achizițiile publice, a fost creat un nou sistem de soluționare a contestațiilor și instituită **Agencia Națională de Soluționare a Contestațiilor** (ANSC). În versiunea inițială a legii nr. 131/2015, ANSC era calificată drept o autoritate administrativă independentă, dar se afla în subordinea Ministerului Finanțelor, prin urmare independența sa nu putea fi garantată, ceea ce contravenea cu *art. 270, alin. (2), lit. b) din AA*. Prin modificările adoptate<sup>144</sup>, ANSC devine o autoritate publică autonomă și independentă față de alte autorități publice, față de persoane fizice și juridice, care examinează contestațiile formulate în cadrul procedurilor de achiziție publică.

ANSC a devenit funcțională abia septembrie 2017, odată cu inițierea procesului de recepționare a contestațiilor din partea operatorilor economici, ca urmare a desfășurării procedurilor de achiziții publice, în conformitate cu prevederile Legii privind achizițiile publice nr. 131 din 03.07.2015. Astfel, în decurs de aproape 9 luni (1 ianuarie 2017 – 4 septembrie 2017), operatorii economici din Republica Moldova nu aveau posibilitatea de a contesta o achiziție publică la Agenția Achiziții Publice (nu mai aveau în competențe astfel de atribuții) sau la Agenția Națională de Soluționare a Contestațiilor (nu era încă funcțională). Operatorii economici puteau acționa doar prin prisma legii nr. 793 din 10.02.2000 privind contenciosului administrativ care prevede procedură de lungă durată și anevoioasă.

După intrarea în funcțiune deplină, obiectivul principal al sistemului național de revizuire în achizițiile publice și implicit – ANSC – este de a pune în aplicare legislația privind achizițiile publice prin garantarea faptului că încălcarea acestei legislații și greșelile autorităților contractante pot fi corectate.

Reieșind din misiunea ANSC, competențele ei pot fi raportate la:

- Procedurile de achiziții publice;
- Procedurile de atribuire a concesiunilor (din 17.02.2019) prin Legea nr.121 din 05.07.2018 (M.O. din 17.08.2018);
- Contractele sectoriale (din 2019 conform Acordului de Asociere RM-UE).

În raportul CE „*Joint staff working document, Association Implementation Report on Moldova*” (2019) cu privire la Agenția Națională de Soluționare a Contestațiilor se face următoarea constatare “după înființarea unei noi agenții de soluționare a contestațiilor în 2017, domeniul de aplicare al revizuirii și sistemul de remediere este în mare parte în conformitate cu legislația UE. În perioada pre-electorală, numărul de încercări de a obține excepții de la regimul general al achizițiilor publice a crescut. Independența și eficiența agenției au ridicat îngrijorări în urma unei licitații de achiziție de autobuze derulat de primăria municipiului Chișinău<sup>145</sup>”.

Sistemul instituțional al achizițiilor publice include și următoarele instituții: Trezoreria de Stat, Inspekția Financiară, Curtea de Conturi, Consiliul Concurenței, Centrul Național Anticorupție, Autoritatea Națională de Integritate. O colaborare efectivă și permanentă dintre toate instituțiile cu atribuții în domeniul achizițiilor publice este stringent necesară, în vederea coordonării acțiunilor, generării unificării practicilor în domeniul achizițiilor publice, propunerea comună a soluțiilor pentru eliminarea problemelor existente în sistemul achizițiilor publice și crearea unui sistem eficient în Republica Moldova.

144 Legea nr. 229 din 23.09.2016 pentru modificarea și completarea unor acte legislative; Hotărârea Parlamentului nr. 271 din 15 decembrie 2016 cu privire la instituirea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor; Hotărârea Parlamentului nr. 177 din 21.07.2017 privind numirea în funcție a consilierilor pentru soluționarea contestațiilor ai ANSC.

145 Joint Staff Working Document, Association Implementation Report on Moldova, [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/67202/association-implementation-report-moldova\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/67202/association-implementation-report-moldova_en)

# Concluzii și recomandări

Odată cu semnarea Acordului de Asociere (AA) între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice, pe de altă parte, țara noastră și-a asumat o serie de angajamente pe toate domeniile de importanță majoră pentru dezvoltarea statului nostru, inclusiv și pe domeniul achizițiilor publice.

În urma monitorizării și evaluării am putea menționa că în primul PNAIAA au fost prevăzute 12 acțiuni de implementare pentru perioada 2014-2016 și 13 acțiuni în PNAIAA pentru perioada 2017-2019. Avem următorul tablou de implementare: au fost realizate fără deficiențe doar 17% din acțiuni prevăzute în PNAIAA 2014-2016, total nerealizate sunt 8%, realizate cu deficiențe 42%, iar parțial realizate sunt 33%. Din cele 13 acțiuni prevăzute în PNAIAA 2017-2019, realizate fără deficiențe constituie 46%, total nerealizate sunt circa 15%, realizate cu deficiențe 16%, iar parțial realizate sunt 23%.

Cadrul legal, în special Legea 131/2015, transpune **Directiva 2014/24/UE** și corespunde, în mare măsură, standardelor europene. Cu toate acestea, legislația mai poate fi îmbunătățită. De asemenea, este necesar de a ajusta legislației secundară la legea amendată. Lista legislației secundare care trebuie ajustată este destul de mare și, probabil, din lipsa voinței politice și a resurselor umane, acest obiectiv se tergiversează și creează mari dificultăți atât pentru OE, cât și pentru AC.

Este important să menționăm și despre desfășurarea a două proceduri de achiziție publică (Cererea ofertelor de prețuri (COP) și Licităția deschisă (LD)) prin intermediul Sistemului Informațional Automatizat „Registrul de stat al achizițiilor publice” Mtender, începând cu 15 octombrie 2018. Procedurile au devenit obligatorii pentru toate autoritățile contractante din Republica Moldova.

Din 09.11.2018 a devenit obligatoriu utilizarea DUAE. Acest a constituit o etapă nouă în domeniul achizițiilor publice pentru toți actorii implicați în proces (autoritățile contractante, operatorii economici, instituțiile de reglementare și societatea civilă). Trebuie menționat faptul că după mai bine de 11 luni de la operaționalizarea DUAF, autoritățile contractante și operatorii economici încă nu s-au adaptat pe deplin noii infrastructuri, solicitând schimbări și modificări calitative în domeniul achizițiilor publice. Chiar dacă sistemul electronic are drept scop de a reduce din sarcinile administrative ale OE, AC, a face economie de timp, de resurse umane și financiare și a mări nivelul de transparență, totuși, putem concluziona că sistemul electronic se realizează cu mai multe deficiențe.

Este necesar de a consolida capacitățile tuturor actorilor implicați în domeniul achizițiilor publice din Republica Moldova, în sensul că achizițiile publice trebuie realizate de un personal care să cunoască toate modificările operate în legislație și să aibă competențele necesare și cunoștințele tehnice și să înțeleagă toate procedurile și procesele din sistemul achizițiilor publice.

Legea Nr. 121 din 05.07.2018 cu privire la concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii transpune parțial **Directiva 2014/23/UE**. Republica Moldova s-a angajat să transpună și prevederile Directivei 2014/25/UE privind achizițiile efectuate de entitățile care își desfășoară activitatea în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale. Menționăm că Directiva 2014/25/UE nu a fost încă transpusă, iar sectoarele menționate sunt exceptate de la Legea nr 131/2015, astfel, creându-se un vid legislativ care presupune mai multe dificultăți și neclarități. De asemenea, am putea menționa că lipsa voinței politice, insuficiența resurselor financiare, dar și umane sunt cauze ale tergiversării realizării acestei acțiuni.

Succesul reformelor instituționale depinde de organizarea și gestionarea eficientă a instituțiilor centrale și de modul în care acestea își îndeplinesc sarcinile. Obiectivul de bază al unui sistem de soluționare a contestațiilor constă în asigurarea eficienței căilor de atac și remedierea aplicării necorespunzătoare a legislației în domeniul achizițiilor publice și încălcărilor admise de autoritățile contractante în procesul de desfășurare a unei achiziții publice. Totodată, acesta este un instrument pentru operatorii economici de a-și apăra drepturile care au fost vătămate în cadrul unei proceduri de achiziție care, dacă este aplicat eficient, consolidează încrederea acestora în sistemul de achiziții și contribuie la dezvoltarea concurenței pe piața achizițiilor.

Este necesară o colaborare efectivă și permanentă dintre toate instituțiile cu atribuții în domeniul achizițiilor publice, în vederea coordonării acțiunilor, generării unificării practicilor în domeniul achizițiilor publice, propunerea comună a soluțiilor pentru eliminarea problemelor existente în sistemul achizițiilor publice și crearea unui sistem eficient în Republica Moldova.

Mai jos punctăm doar **cîteva recomandări**, printre care am putea menționa că este nevoie de:

- ▶ **Eliminarea neconcordanțelor din cadrulul legal și ajusta legislației secundare la legea amendată**
- ▶ **Transpunerea Directivei 2014/25/UE** privind achizițiile efectuate de entitățile care își desfășoară activitatea în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale
- ▶ **Revizuirea formularului standard DUAE**
- ▶ Este necesar de a **implementa restanțele** constatate ca urmare a implementării a **Strategiei** de dezvoltare a achizițiilor publice 2016 – 2020 și de a fi incluse într-un nou plan de acțiuni pentru 2020.
- ▶ Asigurarea transparenței la toate etapele procesului de achiziție, în special la etapa executării contractului
- ▶ **Achizițiile de valoare mică** să fie în mod obligatoriu efectuate integral de toate autoritățile contractante **prin SIA RSAP MTender**, începând cu un prag rezonabil, de circa 50,000 lei.
- ▶ **Dezvoltarea sistemului electronic de achiziții**
- ▶ Asigurarea desfășurării **cicluului integral al unei achiziții publice în mod electronic**
- ▶ Dezvoltarea **modului de BI** necesar pentru analiza și monitorizare achizițiilor publice
- ▶ Asigurarea sustenabilității din punct de vedere funcțional și financiar al MtenderInserarea **obligației întreprinderilor cu capital public** să efectueze achizițiile în conformitate cu procedurile stabilite în legea 131/2015
- ▶ **Excluderea** din lege (art.20 alin.(7)) posibilitatea AC de a **solicita toate documentele** de calificare aferente DUAE la depunerea ofertelor;
- ▶ Elaborarea unui **Program național de instruire** în domeniul achizițiilor publice
- ▶ **Organizarea și desfășurarea continuă a procesului de instruire**, cu seminare practice pe subiecte specifice, conform necesităților AC și cu echipe de formatori pregătiți
- ▶ **Consolidarea capacităților AC și OE** (în special la nivel local) pentru ridicarea nivelului de profesionalism
- ▶ Elaborarea și punerea în aplicare a **mecanismelor de certificare a specialiștilor** în achiziții publice;
- ▶ Elaborarea **ghidurilor cu practici unificate pentru AC și OE**
- ▶ **Organizarea campaniilor de informare** cu privire la noile reguli privind atribuirea contractelor de achiziții publice.
- ▶ Agenția Națională de Soluționare a Contestațiilor (ANSC) să **uniformizeze soluțiile pronunțate, inclusiv prin elaborarea și publicarea practicilor unitare**
- ▶ **Cooperarea tuturor actorilor** pentru crearea unui sistem eficient de achiziții publice, prin organizarea ședințelor, meselor rotunde, workshopurilor comune

Prin urmare, autoritățile și instituțiile statului trebuie să depună toate eforturile pentru a avea un sistem eficient, transparent și credibil de achiziții publice pentru a stimula procesul de dezvoltare și modernizarea a țării.

