

STUDIU

Autoritățile independente și de reglementare din Moldova Interacțiunea și conlucrarea cu Parlamentul Republicii Moldova



Studiul a fost realizat de Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) “Viitorul”, în cadrul proiectului “Suportul societății civile acordat Parlamentului Republicii Moldova în promovarea reformelor economice și evaluarea agențiilor independente de reglementare”, cu susținerea financiară a Fundației Soros Moldova.

Autori: Ion Creangă; Constantin Butnaru; Alexandru Iacub

IDIS “Viitorul” reprezintă o instituție de cercetare, instruire și inițiativă publică, cu activitate în domeniile: analiză economică și socială, buna guvernare, cercetare politică, planificare strategică și management al cunoștințelor, consolidarea societății civile, promovarea libertăților și valorilor unei societăți deschise și modernizate în Republica Moldova.

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

Adresa de contact:

Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale „Viitorul”
str. Iacob Hîncu 10/1, mun. Chișinău, MD-2005, Republica Moldova
Telefon: (373-22) 22 18 44
Fax: (373-22) 24 57 14
www.viitorul.org, office@viitorul.org

CUPRINS

ACRONIME	4
SUMAR EXECUTIV	5
EXECUTIVE SUMMARY	6
INTRODUCERE	7
I. CADRUL CONCEPTUAL PRIVIND AUTORITĂȚILE INDEPENDENTE ȘI DE REGLEMENTARE.....	9
II. ANALIZA AUTORITĂȚILOR INDEPENDENTE ȘI DE REGLE-MENTARE DIN REPUBLICA MOLDOVA.....	17
2.1. Agenția Națională pentru Reglementarea în Energetică a Republicii Moldova (ANRE).....	17
2.2. Banca Națională a Moldovei (BNM)	22
2.3. Curtea de Conturi (CCRM)	32
2.4. Consiliul Concurenței (CC)	39
2.5. Asociația Internațională a Transportatorilor Auto din Moldova (AITA)	44
III. ANALIZA COMPARATIVĂ ȘI TABELUL DE ANSAMBLU AL AGENȚIILOR EXAMINATE PRIN PRISMA INDEPENDENȚEI ȘI RESPONSABILITĂȚILOR INSTITUȚIONALE	48
IV. DEZVOLTAREA AUTORITĂȚILOR INDEPENDENTE ȘI DE REGLEMENTARE DIN PERSPECTIVA ACORDULUI DE ASOCIERE RM-UE.....	51
V. INTERACȚIUNEA ȘI CONLUCRAREA DINTRE PARLAMENTUL REPUBLICII MOLDOVA ȘI AGENȚIILE INDEPENDENTE ȘI DE REGLEMENTARE.....	58
VI. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI PRIVIND AGENȚIILE INDEPENDENTE ȘI DE REGLEMENTARE ÎN REPUBLICA MOLDOVA	63
BIBLIOGRAFIE	70

ACRONIME

AA	- Acordul de Asociere
AAC	- Autoritatea Aviației Civile
AETR	- Acordul european privind activitatea echipajelor vehiculelor care efectuează transporturi rutiere internaționale
AIR	- Analiza Impactului de Reglementare
AITA	- Asociația Internațională a Transportatorilor Auto din Moldova
ANRE	- Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică din Moldova
APC	- Autorități publice centrale
APL	- Autorități publice locale
BNM	- Banca Națională a Moldovei
CC	- Consiliul Concurenței din Republica Moldova
CCRM	- Curtea de Conturi a Republicii Moldova
CEBF	- Comisia economie, buget și finanțe
CSI	- Comunitatea Statelor Independente
DGJ	- Direcția generală juridică
DSBB	- Dissemination Standards Bulletin Board
FMI	- Fondul Monetar Internațional
IRU	- Uniunea Internațională a Transportatorilor Auto
ISSAI	- Standarde internaționale pentru instituțiile supreme de audit
MJ	- Ministerul Justiției al Republicii Moldova
OCDE	- Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică
PIB	- Produs intern brut
RM	- Republica Moldova
RP	- Regulamentul Parlamentului
SAPI	- Sistemul automatizat de plăți interbancare
SCI	- Sistem de control intern
SPAAC	- Serviciul Public de Alimentare cu Apă și Canalizare
TIR	- Transports Internationaux Routiers
TVA	- Taxa pe valoare adăugată
UE	- Uniunea Europeană
VMS	- Valori mobiliare de stat

SUMAR EXECUTIV

Prezentul studiu abordează o analiză aprofundată a activității agențiilor independente și de reglementare din Republica Moldova, precum și a evoluției acestora în perioada 2013-2020.

Analiza prezentată în raport este cuprinsă și sistematizată în 6 capitole cu următorul conținut:

- **Cadrul conceptual privind autoritățile independente și de reglementare** este axat pe cadrul conceptual pentru a analiza funcționarea și principalele caracteristici instituționale ale agențiilor independente și de reglementare. Cadrul se bazează pe principii și orientări ale politicilor publice pentru agențiile de reglementare emise de Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE) și folosite în raportul predecesor.
- **Analiza autorităților independente și de reglementare din Moldova** va analiza în detaliu măsura în care instrumentele de independență și responsabilitate (descrise în cadrul conceptual) sunt reflectate în funcționarea Agenției Naționale pentru Reglementare în Energii (ANRE); Banca Națională a Moldovei (BNM); Curtea de Conturi (CCRM); Consiliul Concurenței (CC); Asociația Internațională a Transportatorilor Auto din Moldova (AITA).
- **Analiza comparativă și tabelul de ansamblu al autorităților examinate prin prisma Independenței și responsabilităților instituționale** reprezintă ilustrarea prin prisma unui tabel grafic a analizei efectuate agențiilor independente și de reglementare. Acesta va permite observarea clară a instrumentelor definite și aplicate în analiză.
- **Dezvoltarea autorităților independente și de reglementare din perspectiva Acordului de Asociere RM-UE** reprezintă un capitol nou comparativ cu raportul anterior, dat fiind faptul că Republica Moldova și-a angajat responsabilitatea și a semnat Acordul de Asociere RM-UE, care nemijlocit are un impact semnificativ asupra evoluției tuturor instituțiilor statale, inclusiv a autorităților independente și de reglementare. În acest sens, în capitolul dat sunt prezentate și analizate principalele abordări și schimbări esențiale în cadrul autorităților independente și de reglementare prin prisma implementării Acordului de Asociere RM-UE.
- **Interacțiunea și conlucrarea dintre Parlamentul Republicii Moldova și autoritățile independente și de reglementare.** În acest capitol sunt efectuate un șir de observări indicative privind interacțiunea autorităților independente și de reglementare cu Parlamentul.
- **Concluzii și Recomandări privind autoritățile independente și de reglementare în Republica Moldova** reprezintă capitolul cu principalele constatări și concluzii ale studiului, cât și un șir de recomandări bazate pe anumiți factori obiectivi, care vor prezenta modul de depășire a unor inconsecvențe și lacune de ordin normativ în legătură cu activitatea autorităților independente și de reglementare, și care pot constitui în acest sens puncte de reper pentru Parlamentul Republicii Moldova și Guvernul Republicii Moldova.

EXECUTIVE SUMMARY

This study offers an in-depth analysis of the activity of independent and regulatory agencies in the Republic of Moldova, as well as of their evolution in the 2013-2020 timeframe.

The analysis presented in the report is summarized and systematized in six chapters having the following content:

- **The conceptual framework on independent and regulatory authorities** focuses on the conceptual framework with the goal of analyzing the functioning and main institutional features of independent and regulatory agencies. The framework is based on public policy principles and guidelines for regulatory agencies issued by the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) and employed in the previous report.
- **An analysis of the independent and regulatory authorities of Moldova** analyzes in detail the extent to which the instruments of independence and responsibility (described in the conceptual framework) are reflected in the functioning of the National Agency for Energy Regulation (ANRE); National Bank of Moldova (NBM); Court of Accounts (CoA); Competition Council (CC); International Association of Carriers of Moldova (AITA);
- **A comparative analysis and the general table of authorities examined in terms of independence and institutional responsibilities** is an illustration through a graphical table of the analysis of the independent and regulatory agencies. This allows for a clear observation of the application of the tools defined and applied in the analysis.
- **The development of independent and regulatory authorities from the perspective of the Moldova-EU Association Agreement** is a new chapter compared to the previous report, given that the Republic of Moldova has committed itself to and signed the Moldova-EU Association Agreement, which has a direct significant impact on the evolution of all state institutions, including independent and regulatory authorities. In this respect, the chapter presents and analyzes the main approaches and essential changes within the independent and regulatory authorities from the perspective of the implementation of the Moldova-EU Association Agreement.
- **The interaction and cooperation between the Parliament of the Republic of Moldova and the independent and regulatory authorities.** In this chapter, a number of indicative observations on the interaction of independent and regulatory authorities with the Parliament are being made.
- **Conclusions and Recommendations on independent and regulatory authorities in the Republic of Moldova.** The chapter contains the main findings and conclusions of the study, as well as a series of recommendations based on certain objective factors, which suggest the way to overcome inconsistencies and regulatory gaps in connection with the activity of the independent and regulatory authorities, and which may constitute in this respect "points de repère" for the Parliament and the Government of the Republic of Moldova.

INTRODUCERE

Luând în considerare cooperarea actuală a Parlamentului RM cu autoritățile de reglementare independente din Moldova, s-a considerat necesară și urgentă reexaminarea unor aspecte ale cadrului legal și ale practicilor de lucru existente, în scopul actualizării și armonizării acestora la standardele europene.

Studiul a fost realizat de către Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) "Viitorul" și este parte în cadrul proiectului „Suportul societății civile acordat Parlamentului Republicii Moldova în promovarea reformelor economice și evaluarea autorităților independente și de reglementare”, implementat în parteneriat cu sprijinul financiar al Fundației Soros Moldova.

Proiectul are drept scop îmbunătățirea eficienței Parlamentului în îndeplinirea funcțiilor și responsabilităților sale, astfel contribuind la o democrație viabilă și o societate deschisă în Republica Moldova. Proiectul adoptă o abordare comprehensivă, de lungă durată pentru dezvoltare parlamentară, inclusiv consolidarea rolurilor Parlamentului ca organ legislativ, reprezentativ și de supraveghere.

Ținând cont de concluziile raportului precedent (*pentru anii 2009-2013*) de evaluare a cadrului normativ în cooperarea actuală a Parlamentului cu autoritățile de reglementare independente din Moldova, precum și de contextul nou ce ține de dezvoltarea autorităților de reglementare din perspectiva Acordului de Asociere RM-UE, s-a considerat oportună realizarea unui nou studiu de analiză a cursului de reformare a autorităților de reglementare.

În procesul elaborării studiului dat, echipa IDIS "Viitorul" a avut întâlniri cu conducerea Autorităților de reglementare și independente vizate în studiu, precum și a diseminat chestionare și realizat interviuri cu specialiștii din domeniu.

Studiul a fost elaborat în baza:

- documentelor de politici ale Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE) din Paris;
- examinării raportului precedent (2009-2013), Autoritățile Independente și de Reglementare din Moldova, elaborat de Franklin De Vrieze și Ludmila Ieșeanu;
- analizei legislației naționale și internaționale din domeniu,
- examinării literaturii de specialitate, a informației și datelor statistice ce țin de activitatea instituțiilor de reglementare din Republica Moldova.

În consecință a furnizării spre informare a prezentului studiu autorităților de reglementare vizate, precum Guvernului și Parlamentului, se urmărește rezultatul scontat, reieșind din obiectivele programului:

1. Consolidarea rolului Parlamentului ca organ legislativ, reprezentativ și de supraveghere în sensul implementării și ajustării unor politici corecte și moderne în domeniul dezvoltării capacităților Autorităților Independente și de Reglementare din Republica Moldova;

2. Sporirea eficienței Parlamentului și Guvernului în îndeplinirea funcțiilor și responsabilităților sale în sensul reevaluării capacităților și responsabilităților Autorităților Independente și de Reglementare din Republica Moldova;
3. Ajustarea și reformarea Autorităților Independente și de Reglementare din Republica Moldova la cadrul normativ european, astfel acordându-le un grad înalt de autonomie și independență decizională, contribuind la consolidarea democrației și a unei societăți deschise.

Autorii au venit cu mai multe propuneri și sugestii privind creșterea eficienței agențiilor de reglementare și îmbunătățirea mecanismelor de cooperare cu Parlamentul Republicii Moldova.

I. CADRUL CONCEPTUAL PRIVIND AUTORITĂȚILE INDEPENDENTE ȘI DE REGLEMENTARE

De la independență până în prezent, Republica Moldova, ca și cea mai mare parte a Europei, în sensul tranziției spre o economie de piață, dezvoltă un șir larg de autorități de reglementare. În acest sens, creșterea numărului "autorităților de reglementare" este însoțită de schimbarea rolului statului în reglementarea sectoarelor importante pentru funcționarea economiei de piață prin înființarea "autorităților de reglementare" și independente față de guvern și de sectoarele sau domeniile reglementate și monitorizate de către agenții.

Schimbările majore, precum și implementarea mai multor reforme sub aspect legislativ în cadrul autorităților de reglementare inclusiv, au început preponderent din 2016, care a fost un an de noi începuturi pentru majoritatea sectoarelor (bancare, economice, sociale, de reglementare). În urma concluziilor Consiliului Europei din februarie 2016 privind situația din Moldova, s-a constatat că s-au efectuat lucrări legislative semnificative. Totuși, este crucial ca implementarea legislației noi să aibă la bază rezultate tangibile. Importanța reformelor implementate era, de asemenea, unul dintre obiectivele principale ale Summit-ului Parteneriatului Estic de la Bruxelles la sfârșitul anului 2017.¹

Cadrul conceptual privind autoritățile independente și de reglementare este bazat pe bunele practici aplicate inclusiv în studiul anterior. Primar, au fost folosite cele 7 principii ale politicilor regulatorii de calitate și performanță formulate de către Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE). Acestea s-au dovedit a fi eficiente în studiul precedent și sunt luate ca bază la determinarea structurii studiului actual, efectuat prin prisma principiilor competitive extrase, cele ale "independenței și responsabilității"². Principiile aplicate în evaluare vin în asigurarea dezvoltării unor cadre instituționale adecvate, unde în prim plan se impune necesitatea de a ne asigura că instituțiile independente și de reglementare sunt responsabile și transparente.

Reieșind din cele 7 principii de bază, conchidem că este necesar să ne asigurăm că autoritățile de reglementare trebuie să fie instituții semi-autonome în cadrul statului, cu atribuții delegate de supraveghere și reglementare a unui anumit sector al economiei statului. Aceste instituții semi-autonome de reglementare necesită a activa în sectoare cu caracteristici deschise de rețea, precum sunt serviciile publice, în sectoarele unde supravegherea și specializarea tehnică sunt esențiale.

Cea mai importantă responsabilitate atribuită autorităților de reglementare este de a furniza servicii de reglementare de înaltă calitate pentru sectoarele sau industriile pe care acestea le supraveghează. Astfel, în îndeplinirea sarcinilor sale, autoritățile de reglementare trebuie să țină cont, în primul rând, de obținerea echilibrului optim în cadrul și în raport cu instituțiile statului, între cele două principii competitive: "**independența**" și "**responsabilitatea**".

Principiile independenței și responsabilității sunt condiții forte pentru eficiența activității autorităților de reglementare. Este necesar de a ține cont de un compromis sensibil: întrucât independența în exces din partea autorității de stat centrale executive poate

¹ Document de lucru personal comun, Raport de implementare de asociație privind Republica, 2017 Moldova https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/association_implementation_report_on_the_republic_of_moldova_2017_03_10_final.pdf
² Principii de orientare în Reglementarea Calității și Performanței, OCDE, 2005, <http://www.oecd.org. dataoecd/19/51/37318586.pdf>

expune autoritățile de reglementare la un risc de asimilare a acestora de către industriile supravegheate și reglementate, iar o independență redusă expune agențiile la interferență politică. Spre exemplu, o autoritate de reglementare care este excesiv de independentă este vulnerabilă asimilării de către grupuri de interese birocratice care ar putea influența reglementările de o manieră favorabilă intereselor acestora cu prejudicierea interesului și patrimoniului public. În cazul unei independențe reduse a autorității de reglementare, apare riscul interferenței politice, care poate constrânge companiile de reglementare prin metode, precum ridicarea concomitentă a costurilor de producție, prin angajarea excesivă de personal sau a personalului necalificat, în același timp făcând constrângeri asupra acestor companii să-și vândă bunurile la un nivel de sub preț, ceea ce compromite viabilitatea lor pe termen lung.

În Republica Moldova, autoritățile de reglementare sunt caracterizate în mare parte de un echilibru destul de neregulat și instabil în sensul principiilor de independență și responsabilitate. Relația dintre autoritățile de reglementare și Parlamentul Republicii Moldova este una din pârgurile de bază în menținerea responsabilității autorităților față de interesul public. Această relație poate fi îmbunătățită prin prisma adaptării legislației și a practicilor ce guvernează autoritățile de reglementare și prin îmbunătățirea cadrului de procedură parlamentară în sensul fortificării punctelor de reper clare despre modul de organizare. În Republica Moldova, autoritățile de reglementare nu sunt pe deplin independente de Guvern sau Parlament, nici totalmente subordonate Parlamentului, acestea totuși operând la o distanță echilibrată.

Necesitatea de a găsi echilibrul necesar între independență și responsabilitate are consecințe directe în sensul alegerii instrumentelor recomandate. Cel mai optim în sensul dat ar fi fortificarea cerințelor de responsabilitate procedurală, acestea potrivindu-se cel mai bine cu cerințele de independență a autorităților.

Conform Directivelor Comisiei Europene, o asemenea abordare corespunde celor mai bune practici internaționale. **Responsabilitatea procedurală** este consolidată prin instrumente de **transparență** și **control**, acestea se reflectă prin prisma rapoartelor anuale și de progres, consultarea publică și transparență decizională. Orice alt instrument de îmbunătățire a responsabilității poate fi eficient, acesta însă trebuie să fie aplicat cu precauție, imperative fiind: includerea unor scopuri clar definite, evaluarea performanței și accesul publicului la rapoartele de performanță.

În cele din urmă, la elaborarea raportului, ne vom ghida de principiile menționate supra, acestea fiind deja testate de către Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică prin prisma unui cadru conceptual, care include o listă cuprinzătoare de verificare și evaluare a caracteristicilor independenței și responsabilității autorităților de reglementare.

Cele de mai jos prezintă o descriere detaliată a criteriilor de independență și responsabilitate, și a părților componente.

Principiul independenței

Credibilitatea reglementării este un subiect important în cazul reglementării utilităților publice. Datorită caracteristicilor lor distinctive, precum natura foarte specifică a serviciilor și acoperirea, deseori, a întregii populații cu drept de vot, utilitățile publice sunt industrii deosebit de importante. În cazul acestora, precum am menționat supra, politicienii pot fi tentați să utilizeze reglementări pentru stabilirea prețurilor sub nivelul costurilor medii pe termen lung, astfel însușindu-și efectiv costurile investite. Drept urmare, în lipsa unui angajament credibil de reglementare, companiile nu vor mai investi, fapt care va diminua

concurența. În acest sens, independența este necesară pentru a evita, în primul rând, interferența politică, care poate rezulta în atingeri ce contravin principiilor pieței și pot periclita durabilitatea financiară.³

Beneficiile principale ale reglementatorilor independenți protejează sectoarele economice împotriva intervențiilor politice. În așa mod, este asigurată stabilitatea pieței și realizarea obiectivelor economice pe termen lung. Astfel de reglementări economice asigură disciplina de piață și protejează interesele consumatorilor, facilitează accesul deschis la infrastructura de bază a rețelei, stimulând totodată investițiile private în rețea și menținând obiectivele sociale.

Este important de a ține cont de faptul că independența autorităților de reglementare față de intervenția politică directă este o cerință esențială pentru formarea încrederii în rândul investitorilor din interior și exterior.

Principiul responsabilității

Garantarea independenței formează doar jumătate din ecuația unui sistem de reglementare eficient. În vederea prevenirii abuzurilor și a asimilării de către grupuri private sau grupuri de interese, împuternicirile și responsabilitățile delegate organelor de reglementare trebuie să fie echilibrate prin responsabilitate. Pentru a proteja în același timp independența acestor agenții, mecanismele și instrumentele atribuite în fortificarea responsabilității necesită a fi echilibrate și complexe. Astfel este explicată importanța responsabilității procedurale și a mijloacelor indirecte ale autorităților de reglementare disciplinară, pentru asigurarea calității înalte a reglementării. În sensul dat, responsabilitatea procedurală presupune că autoritățile de reglementare explică și justifică cum și în baza căror proceduri acestea au luat decizii.

Unii reglementatori independenți prezintă o provocare pentru autoritatea Guvernului și Parlamentului. Definirea rolurilor corespunzătoare ale reglementatorilor și ale puterii executive abordează un șir de reflecții sub aspect politic și instituțional, în special despre cum trebuie să fie controlată exercitarea puterii de reglementare. Autoritățile de reglementare și independente nu pot fi niciodată totalmente independente de procesul politic. Acestea vor funcționa mereu sub autoritatea legii și a structurilor de guvernare, în care pot fi introduse modificări. Astfel, reglementatorii eficienți trebuie să fie capabili să se subordoneze direcției politice pe termen lung, ceea ce le va justifica în continuare existența⁴.

Autoritățile de reglementare ca parte componentă a sistemului de guvernare

O guvernare modernă are ca parte componentă și indispensabilă un șir de autorități de reglementare independente. Atribuția principală a acestora este de a participa nemijlocit la construirea unui stat puternic, unde funcția de reglementare este distinctă clar de funcția ce vizează proprietatea, elaborarea direcțiilor și politicilor. Având parte de o independență viabilă, acestea garantează un sistem de "verificări și bilanțuri", menit să potrivească atribuțiile ministerelor cu grupurile de interese. Astfel, instituțiile de reglementare sunt situate echilibrat la o distanță optimă față de ministere și puterea executivă.

³ Giandomenico Majone, Strategy and Structure: the Political Economy of Agency Independence and Accountability, in: OECD, Designing Independent And Accountable Regulatory Authorities For High Quality Regulation, p. 151.
<http://www.oecd.org/dataoecd/15/28/35028836.pdf>

⁴ Nick Malyshev, Evoluția Politicii de Reglementare în țările OECD, OECD, 2006, p. 20.,
<http://www.oecd.org/dataoecd/24/10/41882845.pdf>

În contextul Republicii Moldova, constituirea și înființarea unor instituții de reglementatori independenți implică provocări de ordin politic și aspecte ce țin de proiectarea instituțională, cum ar fi elaborarea structurilor de conducere ale organelor de reglementare și a canalelor de raportare. Totodată, există preocupări referitoare la o potențială fragmentare a autorității publice și la dificultatea de a asigura responsabilitatea adecvată a acestor instituții. În sensul dat, este clar vizibil că există posibilitatea de diviziune a muncii între responsabilitatea politică de a găsi compromisuri între diferite obiective de politică, pentru a câștiga susținerea unei majorități mari, și responsabilitatea tehnică, pentru a putea fi luate cele mai corecte și echilibrate decizii în aplicarea reglementărilor.

Având în vedere gradul de competență cu care a fost investită o autoritate de reglementare, succesul activității acesteia ține inclusiv de cadrul general de guvernare publică, unde instituții precum instanțele judiciare sau parlamentul au un rol important în sensul gestionării în timp util și în mod competent a procedurilor de contestare sau control împotriva deciziilor reglementatorilor, și de capacitatea parlamentului de a stabili cadrul legislativ potrivit, fără a interveni în implementarea politicilor.

Necesitatea garantării unui echilibru între independență și responsabilitate instituțiilor de reglementare

Precum am menționat supra, independența și responsabilitatea sunt două concepte și principii care vor servi drept punct de orientare în cadrul acestui studiu, acestea fiind de bază pentru analiza funcționării organelor de reglementare. Stabilirea unui echilibru a acestora condiționează imperativ succesul în constituirea unor instituții de reglementare independente.

Garantarea unei independențe echilibrate depinde de gradul sancțiunilor care sunt aplicate pentru schimbarea sau ignorarea de către actorii politici a unei decizii a reglementatorului. În cazul în care sancțiunea aplicată este nesemnificativă, factorul politic va fi tentat să limiteze sau să ocolească independența. Dacă sancțiunea prevăzută este una majoră, se garantează o probabilitate că factorul politic se va limita în interferențe vizavi de independența agenției.

Responsabilitatea este garantată prin prisma instituirii unui set de instrumente de control, verificări și bilanțuri, precum și prin posibilitatea de a ataca în instanțele de judecată deciziile reglementatorilor. Totodată, obiectivele clar definite, transparența și participarea publică, pot spori responsabilitatea fără a compromite independența autorității. Totuși, cerințele prea stricte față de responsabilitate pot fi și acestea ineficiente, reducând din discreția autorității de reglementare.⁵

Provocările interne și externe la garantarea independenței

În vederea unei înțelegeri mai clare a conceptului independență în cadrul sistemului decizional de reglementare, este oportun de a lua în calcul provocările atât interne, cât și externe ce vizează independența.⁶

Provocările externe sunt caracterizate prin prisma unor factori precum interacțiunea neautorizată (cu ocolirea procedurilor legal instituite) și încercările de a influența procesul

⁵ Regulatory Policy and Governance Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest 2011, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264116573-en>

⁶ Independența în Luarea Deciziilor, Raport al Grupului Consultativ pentru Securitate Nucleară Internațională, Agenția Internațională pentru Energie Atomică, Vienna, 2003, p. 3-4.

decizional de reglementare de către politicieni și grupuri politice, de către licențiați și comercianți, și de către grupurile de interese.

Provocările interne în garantarea independenței sunt provocări legate de caracteristicile interne ale organului de reglementare. Acestea pot include:

1. Lipsa obiectivelor și criteriilor clar definite;
2. Competențe insuficiente pentru asigurarea unui proces decizional sigur (fără interferențe din exterior);
3. Concentrarea procesului decizional în mâinile câtorva persoane în calitate de factori de decizie;
4. Lipsa procedurilor bine definite de desemnare (prin selectare sau promovare) a angajaților în funcțiile manageriale și decizionale ale organului de reglementare.

Astfel, în vederea asigurării organului de reglementare de provocările menționate supra, precum și pentru a depăși impedimentele în calea independenței decizionale de reglementare, pot fi luate un șir de măsuri. Unele dintre aceste măsuri trebuie să fie întreprinse de către factorii de decizie corespunzători precum Guvernul și Parlamentul. Altele țin de responsabilitatea managementului de vârf al organului de reglementare. Aceste măsuri se referă la patru factori:

1. caracteristicile instituționale și structura guvernamentală;
2. independența formală și reală;
3. resursele bugetare și financiare;
4. politica de angajare și resursele umane.

Caracteristicile instituționale și luarea deciziilor

Independența organelor de reglementare este nemijlocit interdependentă de forma și modelul instituțional. Spre exemplu, un comitet, un consiliu sau o comisie de administrare oferă mai multe oportunități în procesul de luare a deciziilor, astfel asigurând un nivel mai înalt de independență și integritate în procesul decizional. Deciziile aprobate în mod colegial fortifică legitimitatea deciziei și consolidează independența instituției reglementatoare. Acesta este un avantaj evident, având în vedere complexitatea problemelor ce trebuie să fie soluționate.

O altă caracteristică importantă presupune procesul de nominalizare și investire a conducătorilor autorităților de reglementare. Independența instituției reglementatorii va atinge un nivel sporit în momentul când nominalizarea va fi confirmată prin prisma unei interacțiuni comune a puterilor executive și legislative, fortificată prin testul de competență profesională a candidatului sau candidaților. Un alt factor, nu mai puțin important, este procedura destituirii conducătorilor instituțiilor de reglementare. Independența se fortifică atunci când conducătorul organului poate fi destituit din funcție doar în cazul în care acesta nu mai întrunește noi criterii de competență profesională sau are un comportament inadecvat și prejudiciază imaginea instituției, și nu este destituit pentru că nu este de acord cu politica forțelor politice.

Un alt element de bază în asigurarea independenței reglementatorului este mandatul garantat pentru o perioadă bine determinată. Astfel, conducătorul organului de reglementare poate exercita puterea reglementatoare fără a fi influențat de interesele politice de scurtă durată.

Independența politică (formală) și independența față de domeniul reglementat (reală)

În Republica Moldova, o îngrijorare deosebită este provocată de faptul că politicienii sunt desemnați în calitate de membri sau conducători ai consiliilor autorităților de reglementare. Indiferent de faptul că mulți actori politici după numire în funcții rup legăturile politice, aceasta totuși rămâne a fi o independență formală. În comparație cu Republica Moldova, în țările comunității europene, politicienii aleși se folosesc din ce în ce mai puțin de poziția sa pentru a alege activiști de partid în funcții pentru organele de reglementare, în schimb aceștia fac uz din ce în ce mai mult pentru a alege specialiști de sector, astfel imaginea politică este sporită prin prisma promovării cadrelor competente.

Independența reală nu este mai puțin importantă, aceasta însă este mai greu palpabilă în sensul analizei și, totuși, este bine resimțită în momentul când autoritatea reglementatoare își execută atribuțiile nemijlocite. A măsura independența reală este complicat, dat fiind faptul că interferențele neautorizate sunt ilegale și sunt greu de demonstrat. Totuși, o analiză a independenței reale poate fi efectuată în momentul când observăm câte dezacorduri au loc între autoritatea executivă și cea de reglementare sau cât de stabil stau în funcții persoanele ce conduc autoritatea reglementatoare în raport cu scrutinele electorale. Astfel, cel mai palpabil în măsurarea independenței reale ar fi observarea probabilității înlocuirii conducerii autorității reglementatoare în scurt timp după survenirea unei schimbări politice.

Viabilitatea financiară și autonomia bugetară

O dimensiune semnificativă a independenței este autonomia bugetară și viabilitatea financiară a organului de reglementare. Bugetul reglementatorului poate proveni din surse precum:

1. fondurile statale sau publice;
2. taxele aplicate în industria reglementată;
3. tarifele pentru consumul bunurilor și serviciilor reglementate.

Autonomia bugetară poate fi limitată de natura agenției sau de posibilitatea de percepere a unor taxe suficiente în sectorul reglementat. Aceasta poate fi influențată și de necesitatea de reducere a riscului de asimilare. Reglementatorii financiari vor fi, cel mai probabil, finanțați din taxele percepute, ceea ce reflectă, de asemenea, oportunitățile puternice ale sectorului. Într-o măsură mai redusă, acest lucru este valabil și în cazul reglementatorilor în telecomunicații. Câteva instituții sau organizații pot fi implicate în controlul bugetului agenției (de ex., oficiul de audit guvernamental, un oficiu de audit extern etc.).

O altă dimensiune practică a independenței rezidă în faptul dacă agenția își poate pregăti sau adopta propriul buget sau acesta este pregătit și/sau adoptat de către Guvern sau Parlament. În Republica Moldova, Parlamentul adoptă doar cele mai importante linii bugetare ale bugetelor autorităților de reglementare, lăsând la discreția acestora determinarea detaliilor cadrului stabilit.

Politica resurselor umane

Un alt factor determinant pentru independența autorităților este politica resurselor umane de care se conduc autoritățile reglementatoare. Autoritățile independente de supraveghere necesită să dețină capacitatea de a angaja personal calificat, pentru a putea să-și impună autoritatea și independența, totodată ajustându-și competențele tehnice ale părților reglementate.

În general, personalul autorităților de reglementare este recrutat conform prevederilor cu privire la serviciul public și este remunerat în baza sistemului comun de salarizare. Totuși, unele autorități de reglementare dețin o anumită flexibilitate în implementarea schemelor de remunerare, dat fiind faptul că dețin o formă sau alta de autonomie financiară.

În Republica Moldova, numărul angajaților din cadrul agențiilor de reglementare variază considerabil. Acest lucru este determinat în funcție de forma de finanțare a autorității și a capacității sale de a oferi salarii mai atractive.

În mod tipic, există un set de criterii de selectare: cetățenia, calificarea, stagiul de muncă și experiență profesională, independența, integritatea etc. De asemenea, nu trebuie să existe nici un conflict de interese. Aceasta înseamnă că majoritatea angajaților autorităților de reglementare, mai ales staff-ul de vârf, nu pot fi membri ai Guvernului, Parlamentului sau funcționari în cadrul autorităților publice locale sau actori implicați în afaceri.

Responsabilitatea asumată

Având în vedere gradul de implicare și abilitatea reglementatorului de a decide probleme de ordin public, precum și ținând cont de gradul de independență a acestuia, este evidentă necesitatea instituirii unei responsabilități asumate. Responsabilitatea, reglementatorul și-o asumă prin prisma angajării răspunderii față de acțiunile întreprinse, precum și obligațiile și atribuțiile îndeplinite în corespundere cu legislația care îl vizează.

Un grad sporit de responsabilitate reglementatorul îl demonstrează prin natura sa de activitate procedurală, care se exprimă prin raporturi sistematice, transparență în procesul decizional și evaluarea performanței activității cu ulterioară planificare.

Necesitatea raportării și a transparenței

În general, dreptul la informație este garantat de Constituția Republicii Moldova prin articolul 34⁷. Prin prisma dreptului respectiv, cetățeanul are dreptul de acces la informația vizând modul, mijloacele și condițiile în care se realizează administrarea treburilor de stat⁸, astfel exercitând un control indirect asupra autorităților.

În dependență de domeniul său de activitate, autoritățile de reglementare dețin spectrul său de competență. Informația statistică prezentată de reglementatori reprezintă o contribuție importantă la transparența și claritatea luării deciziilor, iar publicarea acestor date statistice de asemenea reprezintă un grad sporit de transparență, astfel menținând autoritățile reglementatoare responsabile pentru deciziile lor.

Este important ca informațiile și datele, colectate în activitatea sa, să fie incluse în rapoartele ce sunt prezentate către Parlament sau Guvern. Evaluarea propriu-zisă a responsabilității reglementatorului se face în raport cu obligațiile oficiale (conform legii sau statutului) ale autorităților de reglementare vizavi de Guvern sau Parlament și dacă cerințele raportării sunt îndeplinite și nu sunt doar de natură informativă.

Analiza și evaluarea performanței

Evaluarea performanței este unul din cei mai importanți factori care justifică misiunea și scopul existenței autorității de reglementare. Evaluarea performanței reglementatorului

⁷ Constituția Republicii Moldova, <http://www.parlament.md/CadrulLegal/Constitution/tabid/151/language/ro-RO/Default.aspx>

⁸ Comentariu, Constituția Republicii Moldova, 2012, p.147,

https://www.constcourt.md/public/files/file/informatie_utilita/Comentariu_Constitutie.pdf

determină și stabilește dacă obiectivele politicii de reglementare sunt clar identificate și urmează calea stabilită. Pe lângă evaluarea performanței standard (cea anuală), dacă autoritatea reglementatoare recurge și la audit extern regulat, responsabilitatea și credibilitatea acesteia este sporită semnificativ.

Un audit financiar simplu este insuficient în evaluarea performanței. Dimensiunea principală este evaluarea economică generală și cea a gradului de satisfacție a consumatorului.

Evaluarea economică generală este asigurată prin publicarea obligatorie a rapoartelor de evaluare, astfel este verificat dacă reglementatorul asigură calitatea înaltă a reglementării și realizează obiectivele ample de politică.

Contestarea deciziilor

Posibilitatea atacării deciziilor reglementatorilor în instanța de judecată sau contencios administrativ garantează responsabilitatea sporită a autorității respective. În Republica Moldova se încearcă menținerea unui echilibru în acest sens. Litigiile ce țin de deciziile autorităților reglementatoare se preferă a fi soluționate pe cale amiabilă, preponderent totuși majoritatea contestațiilor sunt rezolvate pe rolul instanțelor de judecată specializate.

În sensul evitării imixtiunii politicului sau a interferenței Guvernului asupra deciziilor autorităților reglementatorii, în Republica Moldova a fost reformat cadrul sistemului judiciar obișnuit. S-a constatat faptul că procedurile judiciare de revizuire prevăzute pentru autoritățile de reglementare depind, de asemenea, de sistemul judiciar în întregime. Astfel, urmare reformei în domeniul justiției, au fost create instanțe speciale, cu o combinație de competențe judiciare, oferind astfel oportunitatea examinării problemelor în termeni eficienți.

Necesitatea consultării publice

Consultarea publică este un instrument de bază a procesului de reglementare, aceasta este menită să îmbunătățească transparența, eficacitatea și eficiența reglementării. Consultarea publică crește volumul de informație accesibilă pentru elaborarea politicilor de către Guvern.

Utilizarea instrumentelor de politică, precum cea a Analizei Impactului de Reglementare (AIR) și evaluarea instrumentelor alternative de politici, denotă necesitatea ascendentă a consultării pentru colectarea de informații empirice în scopuri analitice, evaluarea așteptărilor și analiza alternativelor de politici în scopul emiterii deciziilor de politici.

AIR oferă un cadru analitic pentru evaluarea efectelor pe care le poate avea implementarea unei noi reglementări și pentru evaluarea impactului actual al măsurilor legislative existente. Oferindu-le factorilor de decizie dovezi efectelor propriilor propuneri legislative, AIR poate contribui la acte legislative mult mai argumentate, îmbunătățind astfel eficiența și eficacitatea politicilor legislative.⁹

⁹ Ion Creangă, Lilia Bordei, Analiza Impactului de Reglementare a Proiectelor de Acte Normative, p.8, http://www.viitorul.org/files/library/4123306_md_air_pentru_sit_0.pdf

II. ANALIZA AUTORITĂȚILOR INDEPENDENTE ȘI DE REGLEMENTARE DIN REPUBLICA MOLDOVA

2.1. Agenția Națională pentru Reglementarea în Energetică a Republicii Moldova (ANRE)

Relațiile și interacțiunea cu Parlamentul

- Directorul General și Directorii Consiliului de administrație sunt numiți și demisi de către Parlament.
- ANRE prezintă Raportul anual privind activitatea Agenției.
- ANRE Prezintă și alte rapoarte din proprie inițiativă sau la solicitarea Membrilor Parlamentului.
- Regulamentul de organizare și funcționare a Agenției este aprobat de către Parlament.
- În fiecare an, bugetul Agenției este aprobat de către Parlament.

Alte rapoarte ale ANRE:

- Raportul de activitate (ultimul raport – pentru anul 2019)¹⁰;
- Raportul financiar (ultimul raport – din 26 mai 2019)¹¹;
- Raportul privind executarea bugetului (ultimul raport – pentru anul 2019);
- Rapoartele de audit extern și intern (ultimul raport – pentru anul 2018, elaborat de către Moore Stephens KSC SRL, din 6 decembrie 2019).

Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică (ANRE) din Moldova este o autoritate independentă de reglementare, care nu se subordonează vreunei autorități publice sau private, cu excepția cazurilor stipulate de lege. Aceasta monitorizează și implementează politica statului privind reglementarea în sectoarele energetice, asigură reglementarea și monitorizarea funcționării eficiente a pieței de energie și desfășurarea activităților în sectoarele energetice.

Autoritatea de reglementare își execută funcțiile în conformitate cu Legea nr.139/2018 cu privire la eficiența energetică, Legea nr.174/2017 cu privire la energetică, Legea nr.108/2016 cu privire la gazele naturale, Legea nr.461/2001 privind piața produselor petroliere. Regulamentul de organizare și funcționare a Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică este aprobat prin Hotărârea Parlamentului 334/2018.

¹⁰ Raport anual de activitate ANRE 2019, <http://www.anre.md/raport-de-activitate-3-10>

¹¹ Raportul financiar pentru anul 2019, Raportul privind executarea bugetului pentru anul 2019, Raportul auditului independent privind situația financiară pentru anul 2018, <http://www.anre.md/raport-financiar-3-12>

Informația prezentată în continuare reprezintă o reevaluare a independenței și responsabilității ANRE, în baza cadrului conceptual stabilit în primul capitol al acestui raport.

INDEPENDENȚA

Structura instituțională și procesul decizional

Agenția este gestionată de către un Consiliu de administrație, care constă din 5 membri, care exercită funcții de demnitate publică și beneficiază de toate drepturile, privilegiile și garanțiile conferite de Legea nr.199/2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică. Aceștia sunt numiți de Parlament pe bază de concurs, în conformitate cu Legea nr.174/2017 cu privire la energetică. Directorii Consiliului de administrație sunt numiți în funcție de către Parlament, pe bază de concurs. Concursul de selectare a directorilor se organizează de către comisia parlamentară de profil și se desfășoară în mod public. Inițierea procedurii de desfășurare a concursului are loc prin publicarea, pe pagina web oficială a Parlamentului, precum și în cel puțin trei surse ale mass-mediei naționale, a unui anunț privind organizarea concursului.

Directorul general al Consiliului de administrație trebuie să fie cetățean al Republicii Moldova, să aibă studii superioare în domeniul tehnic, economic, financiar sau juridic și experiență de lucru de cel puțin 10 ani în unul dintre domeniile menționate, dintre care cel puțin 3 ani în funcții de conducere în instituții publice sau întreprinderi din sectoarele reglementate de Agenție.

Mandatul unui director al Consiliului de administrație este de 6 ani. Niciunul dintre directorii Consiliului de administrație nu este în drept să dețină funcția de director mai mult de 12 ani (2 mandate). În cazul în care mandatele directorilor Consiliului de administrație încetează în același timp, la prima desemnare, directorii Consiliului de administrație sunt numiți de Parlament după cum urmează: un director – pe un termen de 6 ani, doi directori – pe un termen de 4 ani, ceilalți doi – pe un termen de 2 ani.

Mandatul de director al Consiliului de administrație încetează în cazul demisiei, revocării, expirării mandatului sau al decesului. Directorul Consiliului de administrație se revocă de către Parlament în cazul în care acesta își pierde cetățenia Republicii Moldova, este în imposibilitate de a exercita funcția din motive de sănătate pe o durată mai mare de 6 luni consecutive, este ales sau numit în altă funcție, este condamnat pentru comiterea infracțiunilor cu intenție și/sau condamnare la privațiune de libertate, prin hotărâre definitivă și irevocabilă a instanței de judecată, a fost constatat un act definitiv al Autorității Naționale de Integritate, prin care s-a stabilit emiterea/adoptarea de către directorul respectiv a unui act administrativ sau încheierea unui act juridic cu încălcarea dispozițiilor legale privind conflictul de interese și/sau prin care s-a stabilit faptul că se află în stare de incompatibilitate, în conformitate cu Legea nr.133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale și/sau Legea nr.199/2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică.

Activitatea Consiliului se realizează în cadrul ședințelor de lucru. Ședințele Consiliului de administrație în cadrul cărora se examinează proiecte ale actelor normative de reglementare privind prețurile reglementate, tarifele reglementate ori hotărâri care pot avea impact asupra sectoarelor reglementate de Agenție sunt publice și se desfășoară în conformitate cu Regulamentul privind ședințele Consiliului de administrație, aprobat de Agenție. Agenția este obligată să publice pe pagina sa web oficială proiectul hotărârii și/sau proiectul actului ce se supune aprobării prin hotărâre cu cel puțin 15 zile lucrătoare

înainte de data stabilită pentru desfășurarea ședinței publice. Definitivarea proiectului de hotărâre și/sau a proiectului actului ce se supune aprobării prin hotărâre are loc în cadrul ședinței publice.

Hotărârile Agenției se adoptă cu votul a cel puțin 3 directori, fiecare director al Consiliului de administrație deținând un singur vot.

Legislația relevantă, precum și Regulamentul de organizare și funcționarea a ANRE stipulează că nicio decizie sau măsură luată de Guvern, de organele centrale de specialitate, de alte autorități ale administrației publice centrale, de autoritățile de reglementare, de alte autorități publice sau de autoritățile administrației publice locale nu poate restrânge independența funcțională și financiară a Agenției și nu poate împiedica îndeplinirea de către Agenție a atribuțiilor stabilite prin legile sectoriale și Regulamentul de organizare și funcționare. Totodată, nicio prevedere menită să asigure independența Agenției nu poate fi interpretată în sensul excluderii Agenției de sub controlul parlamentar, exercitat în modul și în limitele stabilite de Legea nr.174/2017 cu privire la energetică, precum și de sub controlul judiciar.

În conformitate cu art.17 din Legea nr.174/2017 cu privire la energetică, actele normative de reglementare ale Agenției sunt supuse expertizei juridice și înregistrării de stat. Expertiza juridică se efectuează de organul central de specialitate al administrației publice în domeniul justiției, adică de Ministerul Justiției (MJ). Totodată, în baza Hotărârii Guvernului nr.1104/1997 cu privire la modul de efectuare a expertizei juridice și înregistrării de stat a actelor normative departamentale. Conform acesteia, actele normative departamentale, care au fost supuse expertizei juridice și înregistrării de stat, urmează a fi publicate în Monitorul Oficial al Republicii Moldova. Se interzice autorității emitente publicarea în Monitorul Oficial al Republicii Moldova a actelor normative departamentale care nu au fost supuse expertizei juridice și înregistrării de stat. Actele nesupuse expertizei juridice și înregistrării de stat, precum și cele înregistrate, dar nepublicate în modul stabilit de lege, cu excepția actelor a căror publicare este restricționată, nu au putere juridică și nu pot servi drept temelie legitimă pentru reglementarea relațiilor de drept sau aplicare de sancțiuni.

Resursele financiare

Veniturile în bugetul Agenției se formează în baza plăților regulatorii, aplicate anual de Agenție titularilor de licențe. Agenția stabilește mărimea plăților regulatorii pentru anul următor la un nivel suficient încât să acopere cheltuielile necesare pentru asigurarea activității sale în conformitate cu legislația în vigoare.

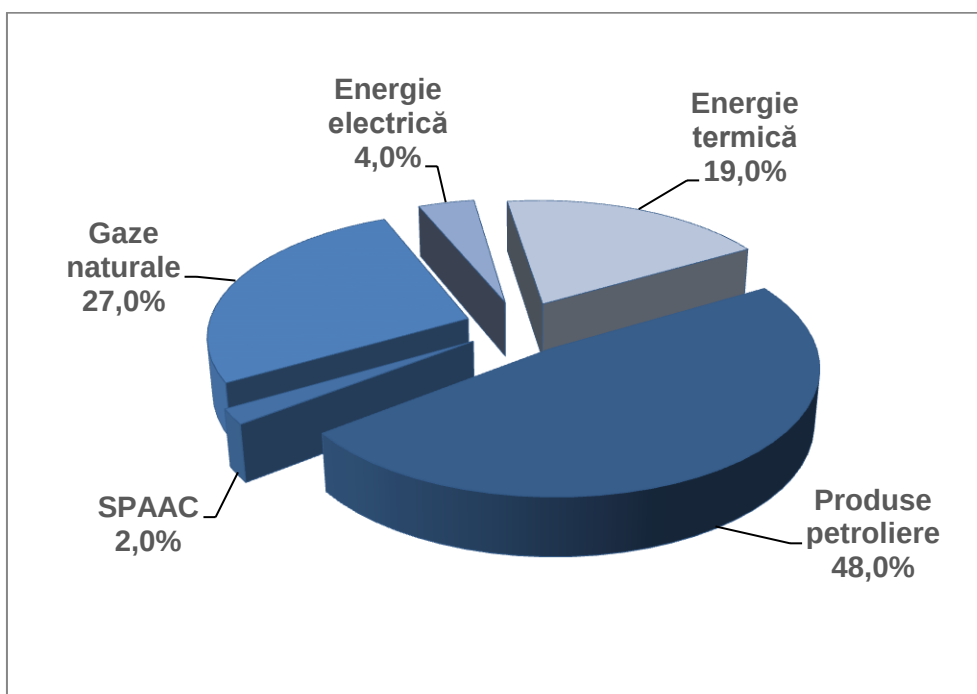
Bugetul Agenției se aprobă anual în temeiul art.11 al Legii cu privire la energetică nr.174/2017, art.25 lit.b) al Regulamentului de organizare și funcționare a Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică, aprobat prin Hotărârea Parlamentului nr.334/2018. Bugetul Agenției este elaborat în condițiile cadrului regulator în vigoare, care stabilește normele cantitative și valorice de formare a costurilor și cheltuielilor, corelat cu indicatorii macroeconomici care asigură o funcționare relativă a Agenției.

Bugetul Agenției se aprobă anual până la 25 noiembrie de către Consiliul de administrație, în limita necesității asigurării unei activități conforme, precum și a independenței sale financiare. Mărimea plăților regulatorii nu va depăși 0,3% din veniturile plăților regulatorii pentru energie electrică, energie termică, volumele de gaze naturale, necesare pentru aprovizionarea consumatorilor, volumul serviciului public de alimentare cu apă și de

canalizare, precum și volumele de produse petroliere principale și de gaze lichefiate importate.

Spre exemplu, pentru anul 2019, mărimea medie a plăților regulatorii pentru domeniile reglementate (menționate supra) a fost stabilită în cuantum de 0,19%, ceea ce a constituit venituri estimate de circa 69 535,2 mii lei (cca 3,5 mil. euro), iar în anul 2018, cuantumul mediu a fost stabilit de 0,20%.

Sursele formării bugetului din plățile regulatorii pentru domeniile reglementate (2019)



Notă: SPAAC – Serviciul public de alimentare cu apă și canalizare

Sursă: Elaborat de autori, în baza rapoartelor Agenției.

În conformitate cu prevederile Hotărârii nr.46/2019 a Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică privind aprobarea bugetului ANRE pentru anul 2019¹², bugetul agenției a fost aprobat cu venituri în sumă de 67 107 mii lei și cheltuieli în sumă de 110 297,4 mii lei, deficitul de 43 190,4 mii lei fiind acoperit din soldul mijloacelor acumulate în anul 2018.

Pentru anul 2020, în conformitate cu Hotărârea Consiliului de administrație nr.431/2019 cu privire la aprobarea bugetului Agenției Naționale în Energetică a fost perceput un buget de 105 803,58 mii lei.

Resursele umane și angajarea personalului

Structura organizatorică și statele de personal ale Agenției pentru anul 2019 au constituit 195 de unități, la data de 01.01.2020 efectiv fiind angajate 177 de persoane, iar 18 posturi fiind vacante.

¹² Hotărârile ANRE privind aprobarea bugetului ANRE se emit anual de către Consiliul de administrație al ANRE în temeiul art.11 al Legii cu privire la energetică nr.174 din 21.09.2017, art.7 alin.(4) al Legii Privind serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare nr.303 din 13.12.2013, art.25 lit.b) al Regulamentului de organizare și funcționare a Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică, aprobat prin Hotărârea Parlamentului nr.334 din 14.12.2018

În conformitate cu prevederile pct.23 din Regulamentul de organizare și funcționare a Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică, aprobat prin Hotărârea Parlamentului nr.334/2018, Directorul General al Agenției angajează personalul Agenției cu acordul unui membru al Consiliului de administrație, în conformitate cu regulamentul aprobat de Consiliul de administrație, în baza unor cerințe și criterii de calificare, aplicate în mod clar, rezonabil, transparent și nediscriminatoriu, și semnează contractele individuale de muncă.

RESPONSABILITATEA

Raportarea și transparența

Până la 30 iunie, în fiecare an, Agenția elaborează și prezintă în plenul Parlamentului raportul privind activitatea desfășurată în anul precedent și îl publică pe pagina sa web oficială. Raportul privind activitatea desfășurată în anul precedent cuprinde informații cu privire la realizarea programului de activitate al Agenției aprobat pentru anul precedent, gradul de îndeplinire a indicatorilor de performanță, măsurile întreprinse și rezultatele obținute în sectoarele reglementate în urma îndeplinirii atribuțiilor sale stabilite prin prezentul Regulament și prin legile sectoriale, rezultatele monitorizării activității participanților la piețele energetice, a operatorilor care prestează serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare, precum și informații cu privire la formarea și executarea bugetului Agenției. Câte o copie a raportului se remite Președintelui Republicii Moldova și Guvernului.

Totodată, până la 31 decembrie, Agenția elaborează, aprobă și publică pe pagina sa web oficială programul de activitate pentru anul următor, cu stabilirea indicatorilor de performanță.

Annual, până la data de 1 martie, Agenția întocmește un raport financiar pentru anul precedent, care conține informații cu privire la executarea bugetului aprobat, plățile regulatorii transferate pe contul său curent, cheltuielile pe care le-a efectuat pe acest cont, împrumuturile bancare contractate și alte mijloace pe care le-a utilizat, precum și alte informații relevante. Raportul financiar se supune verificării de către o companie de audit independentă, recunoscută pe plan internațional și selectată, pe bază de concurs, de către Consiliul de administrație. În termen de 10 zile lucrătoare de la primirea raportului de audit, Agenția prezintă pentru informare Parlamentului raportul financiar, însoțit de raportul de audit. Raportul financiar și raportul de audit se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova și pe pagina web oficială a Agenției.

Numărul total de Hotărâri aprobate de către Consiliul de administrație al ANRE în anul 2019 este de 555, dintre care 61 de hotărâri au fost publicate în Monitorul Oficial. Pentru perioada ianuarie-octombrie 2020, ANRE a aprobat 390 de hotărâri, din care 20 sunt publicate în Monitorul Oficial.

Contestarea deciziilor

Deciziile și hotărârile Agenției pot fi contestate în instanța de contencios administrativ¹³. Hotărârile și deciziile Agenției produc efecte obligatorii până la o eventuală hotărâre judecătorească contrarie, emisă ca urmare a exercitării unei căi de atac. Instanța de judecată are dreptul să dispună suspendarea hotărârilor și deciziilor Agenției în

¹³ A se ține cont că, prevederile art.16 alin.(10) din Legea nr.174/2017 specifică Legea contenciosului administrativ nr.793/2000, care este abrogată prin Legea nr.116/2018

conformitate cu prevederile Codului administrativ și a celui de procedură civilă.¹⁴ Hotărârile Agenției prin care se aprobă actele normative de reglementare, costurile de bază, tarifele reglementate și prețurile reglementate se suspendă doar în raport cu participantul la proces, în a cărui favoare a fost dispusă măsura de suspendare.

Consultările și coordonarea

Ședințele Consiliului de administrație în cadrul cărora se examinează proiecte ale actelor normative de reglementare privind prețurile reglementate, tarifele reglementate ori hotărâri ce pot avea impact asupra sectoarelor reglementate de Agenție sunt publice și se desfășoară în conformitate cu Regulamentul privind ședințele Consiliului de administrație, aprobat de Agenție. Totodată, Agenția este obligată să publice pe pagina sa web oficială proiectul hotărârii și/sau proiectul actului ce se supune aprobării prin hotărâre cu cel puțin 15 zile lucrătoare înainte de data stabilită pentru desfășurarea ședinței publice. Definitivarea proiectului de hotărâre și/sau a proiectului actului ce se supune aprobării prin hotărâre are loc în cadrul ședinței publice.

Hotărârile Agenției cu privire la aprobarea actelor normative de reglementare, a costurilor de bază, a prețurilor reglementate, a tarifelor reglementate, precum și alte hotărâri ce pot avea impact asupra piețelor energetice și asupra îndeplinirii obligațiilor de serviciu public se publică pe pagina web oficială a Agenției și în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

De regulă, ANRE supune proiectele consultărilor publice; în timpul consultărilor, părțile interesate înaintează propuneri și comentarii pe marginea problemelor discutate.

Începând cu 2019 până în septembrie 2020, au fost supuse consultărilor publice peste 122 de proiecte.

Transparența este asigurată de către Agenție în conformitate cu Legea nr.239-XVI din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional. Legea stipulează faptul că autoritățile publice vor publica deciziile luate pe pagina web oficială a acestora. Autoritatea trebuie să publice proiectele de decizii pe pagina web, permițând grupurilor interesate înaintarea de recomandări cu privire la proiect în decursul a 15 zile de la data publicării. În continuare, autoritatea emitentă examinează recomandările primite și decide dacă le va lua sau nu în considerație. În cele din urmă, sinteza recomandărilor este publicată cu argumentarea cuvenită, vizând acele recomandări care nu au fost luate în considerație. În afară de aceasta, deciziile trebuie să fie plasate într-un loc vizibil în cadrul oficiului central al autorității sau pot fi publicate în mass-media și răspândite prin oricare altă metodă legală.

2.2. Banca Națională a Moldovei (BNM)

Relațiile și interacțiunea cu Parlamentul

- Guvernatorul Băncii Naționale este numit de Parlament la propunerea Președintelui Parlamentului.

¹⁴ Codul administrativ al Republicii Moldova nr.116/2018, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=124406&lang=ro#, Codul de procedură civilă al Republicii Moldova nr.225/2003, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=122066&lang=ro

- Prim-viceguvernatorul și viceguvernatorii sunt numiți de Parlament la propunerea Guvernatorului Băncii Naționale.
- Un membru al Consiliului de supraveghere este numit de Parlament la propunerea Guvernatorului Băncii Naționale, iar alți patru membri ai Consiliului de supraveghere sunt numiți de Parlament la propunerea Comisiei economie, buget și finanțe a Parlamentului, conform procedurii stabilite de către aceasta.
- Președintele Consiliului de supraveghere este revocat la propunerea Președintelui Parlamentului, cu votul a 2/3 din numărul deputaților aleși.
- Revocarea membrilor Consiliului de supraveghere și ai Comitetului executiv se face la propunerea Consiliului de supraveghere, înaintată ca urmare a demersului Guvernatorului Băncii Naționale, sau la propunerea Președintelui Parlamentului, cu votul majorității deputaților aleși.
- Guvernatorul Băncii Naționale sau membrii Consiliului de supraveghere, sau membrii Comitetului executiv trebuie să explice Parlamentului sau comisiilor lui permanente politica Băncii Naționale, să avizeze proiecte de legi la cererea Parlamentului.
- Consiliul de supraveghere prezintă Parlamentului, cel puțin o dată în an, rapoarte privind activitatea de supraveghere desfășurată.
- În cazul diminuării rezervelor internaționale sau dacă Banca Națională apreciază că sunt pe cale de a diminua până la un nivel care ar periclita executarea politicii valutare sau îndeplinirea la timp a tranzacțiilor internaționale, Banca Națională prezintă Parlamentului și Guvernului un raport privind situația rezervelor internaționale și cauzele care au condus sau pot conduce la diminuarea lor.
- Banca Națională prezintă Parlamentului în ședință plenară, până la data de 1 iunie, un raport care include informația privind situațiile financiare confirmate de auditorul extern, activitatea și operațiunile sale pentru anul financiar încheiat și situația economică a statului.
- Banca Națională prezintă trimestrial Parlamentului și Guvernului un raport ce conține analiza situației macroeconomice și o previziune pe termen mediu a inflației și a indicatorilor macroeconomici principali.

Banca Națională a Moldovei este banca centrală a Republicii Moldova, al cărei obiectiv fundamental este asigurarea și menținerea stabilității prețurilor. Fără prejudicierea obiectivului său fundamental, Banca Națională promovează și menține un sistem financiar bazat pe principiile pieței și sprijină politica economică generală a statului.

Banca Națională este o persoană juridică de drept public autonomă și este responsabilă față de Parlament. Banca Națională nu este supusă înregistrării în Registrul de stat al întreprinderilor și în Registrul de stat al organizațiilor.

BNM are capacitatea de a încheia contracte și de a emite obligațiuni în scopuri de afaceri, de a obține și dispune de proprietate, mobilă sau imobilă, de a iniția procese de judecată și de a fi atrasă într-un astfel de proces.

Banca Națională poate să încheie acorduri de colaborare și schimb de informații cu autoritățile ce dețin competențe în reglementarea și supravegherea sectorului financiar și

bancar din alte state. Schimbul de informații este circumscris exclusiv scopului realizării sarcinilor ce le revin autorităților respective, iar informațiile furnizate de Banca Națională sunt supuse unor cerințe privind păstrarea secretului profesional, similare celor prevăzute de Legea nr.202/2017 privind activitatea băncilor.

Totodată, Banca Națională este responsabilă de servicii precum:

- Administrarea Sistemului Automatizat de Plăți Interbancare (SAPI), care reprezintă sistemul prin intermediul căruia sunt efectuate plățile interbancare în lei moldovenești pe teritoriul Republicii Moldova;
- În calitate de organ unic de emisiune a monedei naționale, efectuează schimbul monedei naționale care este în circulație în Republica Moldova;
- În calitate de agent și bancher al statului, organizează și desfășoară în numele Ministerului Finanțelor plasarea valorilor mobiliare de stat (VMS) pe piața primară, prin organizarea licitațiilor VMS, în temeiul Legii și Acordului de agent al statului;
- În calitate de organ unic emitent al monedei naționale, Banca emite bancnote și monede comemorative jubiliare, care au valoare numismatică și reprezintă mijloc de plată.

În continuare este prezentată o evaluare a independenței și responsabilității BNM în baza cadrului conceptual formulat în primul capitol al acestui raport.

INDEPENDENȚA

Structura instituțională și procesul decizional

Banca Națională a Moldovei este condusă conform Legii nr.548-XIII din 21.07.1995 de un Comitet executiv format din 5 membri și de un Consiliu de supraveghere format din 7 membri; acestea sunt organe colegiale, activitatea cărora este reglementată de legea menționată, precum și de regulamentele Băncii Naționale.

Consiliul de supraveghere este organul responsabil de organizarea unui sistem eficient de supraveghere publică independentă a activității Băncii Naționale. Acesta este compus din 7 membri: un președinte, care este și Guvernator al Băncii Naționale, un vicepreședinte, care este și prim-viceguvernator al Băncii Naționale, un membru, care este și viceguvernator al Băncii Naționale, și patru membri care nu sunt salariați ai Băncii Naționale.

Comitetul executiv este compus din 5 membri: un președinte, care este și Guvernator al Băncii Naționale, un vicepreședinte, care este și prim-viceguvernator al Băncii Naționale, și trei membri care sunt și viceguvernatori ai Băncii Naționale.

În activitatea și organizarea sa, Banca Națională se conformează cadrului legal relevant după cum urmează:

- Legea nr.548/1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei;
- Legea nr.202/2017 privind activitatea băncilor;

- Legea nr.250/2017 cu privire la supravegherea suplimentară a băncilor, asigurătorilor/reasigurătorilor și a societăților de investiții care aparțin unui conglomerat financiar;
- Legea nr.232/2016 privind redresarea și rezoluția băncilor;
- Legea nr.550/1995 cu privire la lichidarea băncilor;
- Lege nr.94/2016 pentru modificarea și completarea Legii nr.62-XVI din 21 martie 2008 privind reglementarea valutară;
- Legea nr.62/2008 privind reglementarea valutară;
- Legea nr.114/2012 cu privire la serviciile de plată și moneda electronică;
- Legea nr.234/2016 cu privire la Depozitarul central unic al valorilor mobiliare;
- Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

Totodată, în activitatea sa, Banca Națională se conformează în primul rând Constituției Republicii Moldova și se ghidează de legislația Uniunii Europene relevante, care specifică principiile de bază legate de statutul Băncii centrale, precum Protocolul nr.4 privind Statutul Sistemului European al Băncilor Centrale și al Băncii Centrale Europene și art.130 din Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene¹⁵, cu privire la statutul sistemului european al băncilor centrale și băncii centrale europene.

Membrii organelor de conducere ale Băncii Naționale nu pot fi deputați, membri ai Guvernului, membri ai vreunui partid politic sau formațiuni social-politice, nu pot face parte din autoritatea judecătorească sau din administrația publică, nu pot desfășura ori participa la activități cu caracter politic, nu pot face agitație electorală în favoarea vreunui partid sau formațiuni social-politice.

Candidații la funcția de membru al Consiliului de supraveghere sau al Comitetului executiv pot fi persoane care dețin cetățenia Republicii Moldova, au studii superioare, se bucură de o bună reputație, nu au în ultimii 5 ani, în cazierul privind integritatea profesională, înscrieri cu privire la rezultatul negativ al testului de integritate profesională pentru încălcarea obligației prevăzute la art.6 alin.(2) lit.a) din Legea nr.325/2013 privind evaluarea integrității instituționale. În cazul candidatului la funcția de membru al Consiliului de supraveghere, se solicită o experiență de muncă de cel puțin 10 ani în domeniul financiar, juridic sau de audit ori într-o funcție științifică sau academică în aceste domenii. În cazul candidatului la funcția de membru al Comitetului executiv, se solicită o experiență de muncă de cel puțin 10 ani în domeniul financiar sau monetar.

Guvernatorul sau orice alt membru al Consiliului de supraveghere sau al Comitetului executiv poate fi revocat de către Parlament la propunerea Președintelui Parlamentului, cu votul a 2/3 din numărul deputaților aleși, numai în cazul în care nu mai îndeplinește

¹⁵ Protocolul (nr.4) privind Statutul Sistemului European al Băncilor Centrale și al Băncii Centrale Europene, Versiune consolidată a Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene - Tratatul privind Uniunea Europeană (versiune consolidată) - Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (versiune consolidată) - Protocoale - Anexe - Declarații anexate la Actul final al Conferinței interguvernamentale care a adoptat Tratatul de la Lisabona semnat la 13 decembrie 2007 - Tabele de corespondență Jurnalul Oficial C 326 , 26/10/2012 p. 0001 - 0390, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012M/TXT&from=EN>
Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene, art.130, p.58, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-d71826e6da6.0001.02/DOC_2&format=PDF

condițiile de exercitare a atribuțiilor, a comis o abatere gravă, a încheiat direct sau prin intermediul unei persoane terțe un act juridic, a participat la luarea unei decizii fără soluționarea conflictului de interese real în conformitate cu prevederile legislației privind reglementarea conflictului de interese, nu a depus declarația de avere și interese personale sau a refuzat depunerea acesteia, fie s-a dispus de către instanța de judecată, prin hotărâre irevocabilă, confiscarea averii nejustificate (art.23 alin.(10)(11), Legea nr.548/1995).

Totodată, membrii organelor de conducere ale Băncii Naționale nu pot fi deputați, membri ai Guvernului, membri ai vreunui partid politic sau formațiuni social-politice, nu pot face parte din autoritatea judecătorească sau din administrația publică, nu pot desfășura ori participa la activități cu caracter politic, nu pot face agitație electorală în favoarea vreunui partid sau formațiuni social-politice.

Președintele Consiliului de supraveghere este revocat la propunerea Președintelui Parlamentului, cu votul a 2/3 din numărul deputaților aleși. Revocarea celorlalți membri ai Consiliului de supraveghere și ai Comitetului executiv se face la propunerea Consiliului de supraveghere, înaintată ca urmare a demersului Guvernatorului Băncii Naționale, sau la propunerea Președintelui Parlamentului, cu votul majorității deputaților aleși.

Ședințele Consiliului de administrație sunt prezidate de către Guvernator, iar în lipsa acestuia – de către Prim-viceguvernator. Deciziile Consiliului se adoptă cu majoritatea simplă de voturi ale membrilor acestuia care sunt prezenți la ședință. Fiecare membru al Consiliului de administrație are dreptul la un vot. Ședința este deliberativă dacă la ea sunt prezenți mai mult de jumătate din membrii activi ai Consiliului, inclusiv Guvernatorul sau Prim-viceguvernatorul. Drept de a vota au doar acei membri ai Consiliului, care s-au prezentat la ședință. În caz de paritate a voturilor, votul președintelui ședinței este decisiv.

Independența politică și independență reală

Membrii organelor de conducere, timp de un an după eliberarea lor din funcție, nu pot activa în calitate de membri ai organelor de conducere ale entităților reglementate și supravegheate de Banca Națională, cu excepția desemnărilor de către Banca Națională în temeiul Legii cu privire la redresarea și rezoluția bancară. În exercitarea atribuțiilor, aceștia dețin funcții de demnitate publică prin numire și se supun prevederilor aplicabile ale legislației cu privire la statutul persoanelor care exercită funcții de demnitate publică.

Legea cu privire la Banca Națională a Moldovei asigură independența personală a membrilor Consiliului și prevede că Banca este independentă în exercitarea funcțiilor sale și nu va cere sau primi instrucțiuni de la nici o autoritate.

Orice membru al Consiliului de supraveghere sau al Comitetului executiv poate fi revocat de către Parlament, cu votul majorității deputaților aleși, numai în cazul în care nu mai îndeplinește condițiile de exercitare a atribuțiilor, a comis o abatere gravă, a încheiat direct sau prin intermediul unei persoane terțe un act juridic, a participat la luarea unei decizii fără soluționarea conflictului de interese real în conformitate cu prevederile legislației privind reglementarea conflictului de interese, nu a depus declarația de avere și interese personale sau a refuzat depunerea acesteia, în condițiile art.27 alin.(8) din Legea nr.132 din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, fie s-a dispus de către instanța de judecată, prin hotărâre irevocabilă, confiscarea averii nejustificate.

Anterior, un mecanism indirect pentru contestarea deciziilor BNM era oferit în Hotărârea Guvernului nr.1104 din 28.11.1997 cu privire la modul de efectuare a expertizei juridice și

înregistrării de stat a actelor normative departamentale¹⁶. Până în anul 2016, actele normative ale Băncii Naționale erau supuse expertizei juridice obligatorii a Ministerului Justiției, conform Hotărârii Guvernului nr.1104 din 28.11.97 cu privire la modul de efectuare a expertizei juridice și înregistrării de stat a actelor normative departamentale. Efectele atribuite expertizei juridice și înregistrării în Registrul înregistrării de stat a actelor normative departamentale creau dificultăți pentru aprobarea și publicarea actelor Băncii Naționale. Astfel, potrivit pct.6 din Hotărârea Guvernului nr.1104 din 28.11.1997, *“actele nesupuse expertizei juridice și înregistrării de stat conform prezentei hotărâri, precum și cele înregistrate, dar nepublicate în modul stabilit de lege, cu excepția actelor a căror publicare este restricționată, nu au putere juridică și nu pot servi drept temei legitim pentru reglementarea relațiilor de drept respective sau aplicarea de sancțiuni”*, iar potrivit pct.9 din aceeași Hotărâre, *“conform rezultatelor expertizei juridice, Ministerul Justiției adoptă o decizie privind înregistrarea de stat a actului normativ, refuzul de a-l înregistra sau lăsarea materialelor prezentate fără examinare”*.

În experiența anterioară a Băncii Naționale au existat situații, în care expertiza juridică se extindea în mod eronat asupra discreției decizionale a Băncii Naționale, și situații de blocare a procesului decizional al Băncii Naționale, în rezultatul refuzului Ministerului Justiției de a înregistra actele Băncii Naționale.

Pentru soluționarea acestor dificultăți, prin Legea nr.62/2016 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, art.6 din Legea nr.548/1995 a fost completat cu alin.(5) – *“Fără a aduce atingere prevederilor art.11 alin.(4) și art.111, nicio autoritate publică sau orice altă parte terță nu poate aproba, suspenda, anula, cenzura, amâna sau condiționa intrarea în vigoare a actelor Băncii Naționale, nici nu poate emite opinii ex-ante asupra actelor Băncii Naționale, nici nu poate influența în orice alt mod emiterea actului final al Băncii Naționale.”*, iar art.11 din Legea nr.548/1995 a fost completat cu alin.(31)-(32) – *“(32) Actele normative emise de Banca Națională nu se supun expertizei juridice a Ministerului Justiției. Banca Națională va transmite actele sale normative, după adoptare, Ministerului Justiției spre a fi înregistrate în Registrul de stat al actelor juridice. Termenul de înregistrare nu va depăși 3 zile lucrătoare. (33) Actele normative emise de Banca Națională intră sub incidența prevederilor Legii nr.239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional. În cadrul consultării părților interesate cu privire la elaborarea actelor sale normative, Banca Națională va solicita o opinie cu caracter consultativ din partea Ministerului Justiției.”*

Actele Băncii Naționale sunt supuse controlului de legalitate în instanțele de contencios administrativ conform procedurii stabilite de **Codul administrativ al Republicii Moldova**. Dispozițiile altor legi pot fi aplicate în cazurile privind contestarea actelor Băncii Naționale doar în măsura în care nu contravin normelor stabilite de Legea nr.548/1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei.

Actele Băncii Naționale a Moldovei ce țin de domeniul politicii monetare și valutare, inclusiv de măsurile de salvagardare, actele Băncii Naționale cu privire la administrarea specială asupra băncilor referitoare la retragerea licenței entităților supravegheate de Banca Națională, cu privire la inițierea procedurii de lichidare silită a băncilor, actele Băncii Naționale adoptate în procesul de evaluare și supraveghere a calității acționarilor entităților supravegheate de Banca Națională, precum și măsurile implementate de Banca Națională, de administratorul special sau de lichidator în cursul administrării speciale sau lichidării silite a băncii **nu pot fi suspendate**.

¹⁶ În studiul precedent problematica respectivă a fost abordată în concluzii.

Resursele financiare

BNM nu este finanțată din bugetul de stat. Toate cheltuielile BNM sunt raportate în bugetul anual pentru a fi aprobate de către Conducere în raport cu reglementările coordonate cu Comisia parlamentară economie, buget și finanțe.

Banca Națională deține o cotă de 98,36% din capitalul societății pe acțiuni "Depozitarul central unic al valorilor imobiliare", entitate fondată și înregistrată la 4 aprilie 2018. Activitatea Depozitarului unic al valorilor mobiliare este reglementată prin Legea cu privire la Depozitarul central unic al valorilor mobiliare nr.234/2016. În conformitate cu legea menționată și licența acordată de către Banca Națională, începând cu 31 iulie 2018, Depozitarul central unic al valorilor mobiliare desfășoară activități de înregistrare inițială a valorilor mobiliare în formă de înscriere în cont, deschidere și administrare a conturilor de valori mobiliare, gestionare a sistemului de decontare a valorilor mobiliare, de clearing și decontare a valorilor mobiliare de stat și certificatelor emise de către Banca Națională. Începând cu 1 mai 2019, Depozitarul central unic desfășoară activități și în privința instrumentelor financiare definite la art.4 din Legea nr.171/2012 privind piața de capital¹⁷.

În conformitate cu art.24, alin.(15) lit.f) din Legea nr.1164/1997 pentru repunerea în aplicare a titlurilor I și II ale Codului Fiscal¹⁸, Banca este scutită de plata impozitului pe veniturile obținute aferente activității sale.

Urmare a modificării art.34 al Legii cu privire la Banca Națională a Moldovei, pe parcursul anului 2018 a fost finalizat procesul de implementare graduală a noului sistem de salarizare, bazat pe evaluarea posturilor, competențelor și performanței, sistem de remunerare care a contribuit la întărirea capacității instituționale a Băncii, reținerea competențelor și sporirea competitivității pe piața muncii. În rezultat, finalizarea implementării noului sistem de salarizare a sporit semnificativ și cheltuielile de personal, în 2018 acestea fiind de 128 001 mii lei, iar în 2019 – de 159 535 mii lei.

Cheltuielile de remunerare și compensare conducerii Băncii pe parcursul anului 2019 au constituit 37 592 mii lei, din care pentru membrii Consiliului de supraveghere – 3 604 mii lei remunerare și 991 mii lei asigurări sociale și medicale obligatorii și facultative; pentru membrii Comitetului executiv – 10 261 mii lei remunerare și 2 763 mii lei asigurări sociale și medicale obligatorii și facultative.

Totalul cheltuielilor operaționale ale BNM pentru **anul 2019** au fost de **341 856 mii lei**, iar pentru **2018 – de 253 845 mii lei**. Totodată, pentru anul 2020, devizul de cheltuieli al Băncii Naționale a fost aprobat în sumă de 256,78 milioane lei.

Anual, toate cheltuielile administrative și investițiile capitale ale Băncii Naționale se prevăd în devizul de cheltuieli și, respectiv, în alocațiile pentru investiții, care se aprobă de către Consiliul de supraveghere și se verifică, în execuție, conform practicilor și procedurilor controlului și auditului intern. Legalitatea și regularitatea devizelor de cheltuieli și a alocațiilor pentru investiții ale Băncii Naționale se auditează de Curtea de Conturi.

Faptul, că BNM este o persoană juridică autonomă și nu beneficiază de finanțare din bugetul de stat, asigură independența financiară a BNM.

¹⁷ Legea nr.171/2012 privind piața de capital

¹⁸ Legea nr.1164/1997 pentru repunerea în aplicare a titlurilor I și II ale Codului Fiscal

Resursele umane și angajarea personalului

Regulamentul cu privire la angajarea personalului BNM este adoptat de către Comitetul executiv, iar Guvernatorul angajează și destituie din funcție personalul în corespundere cu termenii și condițiile generale de angajare stabilite de Comitetul executiv.

La 31 decembrie 2019, numărul angajaților activi a constituit 419 angajați (comparativ cu 31 decembrie 2018 – 422 angajați activi). Numărul mediu al salariaților repartizat pe categorii în decursul perioadei 2019 a fost:

- Manageri – 102 unități;
- Specialiști – 251 unități;
- Personal tehnic – 69 unități.

Comitetul executiv decide asupra remunerării personalului scriptic al Băncii Naționale în conformitate cu legislația. Banca Națională stabilește și menține sistemul de remunerare a angajaților săi, potrivit principiilor acceptate în practica internațională, asigură echitatea internă și competitivitatea externă, consolidarea capacităților instituționale, continuitatea activității și resurselor umane. În acest scop, nivelul de remunerare a angajaților Băncii Naționale nu poate fi inferior nivelului de remunerare a posturilor similare ca impact și complexitate din sectorul bancar și/sau piața generală de servicii specializate.

Funcționarii Băncii Naționale sunt obligați să declare orice împrumuturi, cu excepția celor primite de la Banca Națională, organului de audit intern care ține evidența acestora. Comitetul executiv poate stabili mărimile maxime ale împrumuturilor pe care angajații le pot primi de la alte bănci. Totodată, aceștia pot fi detașați la Depozitarul central unic al valorilor mobiliare pe o perioadă de până la 5 ani (prin derogare de la art.71 și 72 din Codul muncii¹⁹).

Membrii Consiliului de administrație și alți funcționari ai Băncii Naționale nu pot reprezenta interese de afaceri comerciale, financiare sau alte interese, în cazul în care acestea sunt incompatibile cu obligațiile lor de serviciu. Angajații nu pot deține concomitent o altă funcție și nu au voie să accepte remunerare din partea oricăror persoane fizice sau juridice (cu excepția onorariilor pentru publicații sau a plăților pentru citirea lecțiilor în instituțiile de învățământ).

RESPONSABILITATEA

Raportarea și transparența

Banca Națională prezintă Parlamentului în ședință plenară până la data de 1 iunie un raport, care include informația privind situațiile financiare confirmate de auditorul extern, activitatea și operațiunile sale pentru anul financiar încheiat și situația economică a statului. Totodată, BNM prezintă trimestrial, în termen de până la 45 de zile de la sfârșitul trimestrului de gestiune, Parlamentului și Guvernului un raport ce conține analiza situației macroeconomice și o previziune pe termen mediu a inflației și a indicatorilor macroeconomici principali.

Anual, Banca Națională publică balanța de plăți a statului și statistica balanței de plăți, statistica poziției investiționale internaționale și a datoriei externe a Republicii Moldova

¹⁹ Codul muncii al Republicii Moldova nr.154/2003, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=113032&lang=ro

(date provizorii – trimestrial, în termen de 3 luni de la sfârșitul trimestrului de gestiune și date finale – anual, în termen de 9 luni de la sfârșitul anului de gestiune).

Legalitatea și regularitatea devizelor de cheltuieli și a alocațiilor pentru investiții ale Băncii Naționale se auditează de Curtea de Conturi. Auditul public extern al Curții de Conturi se va limita la examinarea eficienței operaționale a deciziilor luate de conducerea Băncii Naționale, excluzându-se cele ce țin de implementarea politicii monetare și valutare a Băncii Naționale și de gestionarea rezervelor valutare ale statului.

Banca Națională oferă informații privind activitatea sa și consultă părțile interesate în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor, conform Legii nr.100/2017 privind actele normative și Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional. În cadrul consultării părților interesate cu privire la elaborarea actelor sale normative, Banca Națională solicită o opinie cu caracter consultativ din partea Ministerului Justiției.

Totodată, de regulă, BNM prezintă avizul său în privința tuturor proiectelor de acte normative care vizează domeniul de activitate al acesteia, mai mult decât atât, în conformitate cu prevederile art.8 alin.(3) din Legea nr.548/1995, BNM prezintă avize la proiecte de legi și la cererea Parlamentului. Un exemplu elocvent și de actualitate în acest sens, asupra căruia s-a expus BNM, a fost proiectul nr.491 privind abrogarea Legii nr.235 din 3 octombrie 2016 privind emisiunea obligațiunilor de plată derivate din garanțiile de stat nr.807 din 17 noiembrie 2014 și nr.101 din 1 aprilie 2015 (în popor numit *Legea miliardului*). Urmare votului din data de 16.12.2020, Parlamentul Republicii Moldova a votat proiectul menționat, acesta devenind Legea nr.230/2020. Important este să atragem atenția anume asupra Legii menționate, dat fiind faptul că Avizul BNM la proiectul Legii²⁰ a fost unul negativ. În textul avizului, la solicitarea Parlamentului, BNM se expune clar asupra situației create și a efectelor iminente urmare adoptării proiectului: *"...orice inițiativă legislativă care are drept obiect retragerea sau anularea angajamentului asumat de stat cu referire la creditele de urgență acordate celor trei bănci de către BNM și a efectelor acestui angajament ar putea avea drept consecință, cel puțin din punct de vedere a politicii monetare a statului, readucerea pe ordinea de zi a BNM a necesității combaterii emisiunii monetare neacoperite de monedă care a avut loc 6 ani în urmă. Acest efect va alimenta riscurile pro-inflaționiste pe termen lung și va pune sub presiune realizarea mandatului legal al BNM de asigurare și menținere a stabilității prețurilor, care la rândul său va afecta potențialul activității economice a Republicii Moldova..."*. Pe lângă cele menționate, avizul BNM expune multe alte riscuri ulterioare, precum compromiterea credibilității băncii centrale, periclitarea independenței financiare ș.a.²¹ Din cele menționate, în contextul în care sunt emise două avize formale ale Comisiei economie, buget și finanțe²² și Comisiei juridice, numiri și imunități²³, cu excepția avizului Direcției generale juridice²⁴, observăm că BNM, în calitate de autoritate de reglementare, se supune la moment unei interferențe politice agresive în scopul diminuării independenței instituției.

În 2019 s-au consultat 55 de proiecte de acte normative, în 2020 – 18 proiecte de acte normative (la 9 octombrie). Totodată, în 2019 au fost publicate (în Monitorul Oficial/pe

²⁰ Avizul nr.31-002/76/3331 din 16.12.2020 Adresat Parlamentului Republicii Moldova și Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova

²¹ Textul integral se anexează

²² CEB-06 nr.415 din 09.12.2020

²³ CJ-06 nr.347 din 10.12.2020

²⁴ DGJ-08 nr.589 din 10.12.2020 *"...se atrage atenția asupra lipsei unei soluții viabile și care ar asigura stabilitate financiară în Republica Moldova. Totodată proiectul supus avizării nu rezolvă problema în sine și nu identifică soluții privind executarea prevederilor HG 938/2014 și HG nr.124/2015, prin intermediul cărora s-a realizat acordarea creditelor de urgență către BNM sub garanția Guvernului ..."*

pagina web) 53 de hotărâri, iar în 2020 – 33 de hotărâri (la 23 octombrie), inclusiv decizii privind ratele dobânzilor, normele rezervelor obligatorii, rata amortizorului anticiclic²⁵.

Auditul financiar și analiza performanței

Situațiile financiare anuale, conturile și registrele Băncii Naționale sunt supuse auditului extern anual, în conformitate cu standardele internaționale de audit, efectuat de către o organizație de audit extern, independentă, cu renume și cu experiență recunoscută în domeniul auditului băncilor centrale și al instituțiilor financiare naționale, selectată de Consiliul de administrație pe bază de licitație. Raportul auditorului extern este publicat împreună cu situațiile financiare anuale ale Băncii Naționale. Aceeași organizație de audit extern nu poate fi numită consecutiv pentru o perioadă ce depășește 5 ani. Pentru anii financiari 2015-2019, în calitate de auditor extern este desemnat Deloitte & Touche SRL²⁶.

Auditul public extern al Curții de Conturi se limitează la examinarea eficienței operaționale a deciziilor luate de conducerea Băncii Naționale, excluzându-se cele ce țin de implementarea politicii monetare și valutare a Băncii Naționale și de gestionarea rezervelor valutare ale statului. Această restricție este impusă pentru a asigura independența BNM în promovarea politicii monetare și valutare.

Periodic, credibilitatea și siguranța BNM este evaluată de experții FMI pentru a primi asigurare în implementarea și operarea de către banca centrală a unor sisteme de control, contabile, de raportare și audit referitoare la gestionarea resurselor, adecvate integrității operațiunilor desfășurate. Evaluarea acoperă cinci domenii cheie relevante controlului și guvernării în cadrul băncilor centrale conform acronimului ELRIC: E – mecanismul auditului extern; L – cadrul legal și independența băncii centrale; R – raportarea financiară; I – mecanismul auditului intern; C – sistemul controalelor interne.

Un alt instrument important de diminuare a riscurilor este Sistemul de Control Intern (SCI). Banca Națională dispune de un Sistem de Control Intern bine organizat, structurat și reglementat. Funcționarea sistemului se bazează pe responsabilitatea întregului personal implicat în activitatea BNM și este organizat pe mai multe niveluri. Primul nivel reprezintă controlul permanent (zilnic) operațional, efectuat la nivelul fiecărei subdiviziuni structurale a BNM, și include: controale prestabilite (în mod automat sau manual), controale efectuate nemijlocit în proces de către executori, controale efectuate pe scară ierarhic superioară conform procedurilor existente, controale suplimentare efectuate în anumite direcții ce implică risc sporit (de piață, contabilitate, legal etc.).

Ultimele date privind activitatea și organizarea Băncii naționale sunt plasate în Buletinul privind standardele de diseminare al Fondului Monetar în data de 30 ianuarie 2020 (DSBB – Monetary Fund's Dissemination Standards Bulletin Board)²⁷.

Contestarea deciziilor

Deciziile BNM pot fi atacate în instanța de judecată. Nimeni în afară de instanța de judecată nu poate schimba deciziile Băncii Naționale.

²⁵ www.bnm.md

²⁶ Rapoarte ale auditorului independent 2018, 2019

<https://www.bnm.md/files/Situatiile%20financiare%20anuale%20auditate%20ale%20BNM%202018.pdf>

https://www.bnm.md/files/Situatii%20financiare%20consolidate_31%20decembrie%202019_ro_scan.pdf

²⁷ DSBB - Monetary Fund's Dissemination Standards Bulletin Board <https://dsbb.imf.org/sdds/dqaf-base/country/MDA/category/AAC00>

Actele cu caracter normativ ale Băncii Naționale pot fi contestate doar de către persoana în privința căreia în temeiul actului cu caracter normativ contestat s-a adoptat ori s-a refuzat adoptarea unui act cu caracter individual. Actul cu caracter normativ, în temeiul căruia s-a adoptat ori s-a refuzat adoptarea unui act cu caracter individual, poate fi contestat doar concomitent cu contestarea actului cu caracter individual. Totodată, actele Băncii Naționale pot fi contestate la Comitetul executiv al Băncii Naționale prin depunerea unei cereri prealabile în termen de 30 de zile de la data comunicării actului. Termenul de 30 de zile nu se extinde asupra actelor cu caracter normativ. Cererile prealabile prin care se contestă actele Băncii Naționale vor fi adresate în exclusivitate Comitetului executiv al Băncii Naționale și vor fi examinate în exclusivitate de către acesta. Contestarea sau acțiunea în justiție nu suspendă executarea actelor emise de Banca Națională, dacă legea nu prevede altfel.

În conformitate cu prevederile Legii nr.548/1995 cu privire la Banca Națională, actele Băncii Naționale sunt supuse controlului de legalitate în instanțele de contencios administrativ conform procedurii stabilite de Codul administrativ. Totuși, cadrul legal menționat supra nu este actualizat în condițiile adoptării Codului administrativ în anul 2018, în prevederile legislației făcându-se trimitere în mai multe articole la Legea Contenciosului administrativ nr.793/2000, care este abrogat prin prisma adoptării noului Cod. Procedura prevăzută în Legislația actuală și cea veche nu diferă esențial, însă având în vedere gradul instituțional la care se operează, necesitatea modificărilor este imperativă.

Consultările și coordonarea

În fiecare an, Guvernul consultă BNM cu privire la obiectivele sale referitoare la împrumuturile interne și externe ce țin de sectorul public pentru următorul an financiar, inclusiv referitor la sumele ce urmează să fie contractate și la termenii și condițiile unor astfel de împrumuturi.

2.3. Curtea de Conturi (CCRM)

Relațiile și interacțiunea cu Parlamentul

- Președintele, vicepreședintele și membrii CCRM sunt numiți de către Parlament.
- Revocarea membrului Curții de Conturi se dispune prin hotărârea Parlamentului, adoptată cu votul a 2/3 din deputații aleși.
- Încetarea și suspendarea mandatului de membru al Curții de Conturi se dispun prin hotărârea Parlamentului, adoptată cu votul majorității deputaților aleși.
- Activitatea CCRM se finanțează integral de bugetul de stat, în limita alocațiilor bugetare aprobate de Parlament prin legea bugetară anuală.
- Curtea de Conturi este în drept a se adresa oricând Parlamentului dacă resursele oferite sunt insuficiente pentru îndeplinirea mandatului.
- Situațiile financiare anuale ale Curții de Conturi se supun auditului extern, efectuat în conformitate cu standardele recunoscute internațional, de către o organizație de audit

independentă, selectată de către Parlament în modul stabilit de legislația privind achizițiile publice.

- CCRM prezintă anual Parlamentului până la 1 mai raportul anual de activitate, care se audiază în ședință plenară a Parlamentului; până la 1 iunie, rapoartele auditorului asupra rapoartelor anuale ale Guvernului privind executarea bugetului de stat, bugetului asigurărilor sociale de stat și fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală, care se audiază în ședință plenară a Parlamentului concomitent cu rapoartele respective ale Guvernului; până la 15 septembrie, raportul anual asupra administrării și întrebuințării resurselor financiare publice și patrimoniului public, care se audiază în ședință plenară a Parlamentului.
- Anual, până la 15 septembrie, Parlamentul poate înainta Curții de Conturi propuneri pentru programul anual al activității de audit.
- Parlamentul este în drept să solicite prin hotărâre Curții de Conturi efectuarea unor misiuni de audit public extern.
- Președintele, vicepreședintele și membrii Curții de Conturi, la numirea în funcție, depun jurământul în fața Parlamentului.
- Membrii Curții de Conturi nu pot fi cercetați, reținuți, arestați decât la cererea Procurorului General, cu acordul Parlamentului.

Curtea de Conturi (CCRM) este instituția supremă de audit a Republicii Moldova, înființată în 1994 în temeiul Constituției Republicii Moldova (art.133)²⁸, în scopul exercitării controlului asupra modului de formare, administrare și întrebuințare a resurselor financiare publice și a patrimoniului public prin realizarea auditului public extern, în conformitate cu standardele internaționale ale instituțiilor supreme de audit. CCRM este persoană juridică de drept public, finanțată integral din bugetul de stat, care dispune de conturi trezoreriale și de ștampilă cu imaginea Stemei de Stat a Republicii Moldova. Curtea de Conturi are dreptul de a audita utilizarea resurselor financiare publice de către orice beneficiar, indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare, precum și de către partidele politice, și are obligativitatea să efectueze anual auditul financiar al:

- rapoartelor Guvernului privind executarea bugetului de stat, bugetului asigurărilor sociale de stat și fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală în anul bugetar încheiat;
- rapoartelor ministerelor privind executarea bugetelor în anul bugetar încheiat.

Misiunea Curții de Conturi constă în evaluarea legalității, regularității, conformității, economicității, eficienței, eficacității gestionării resurselor financiare publice și a patrimoniului public; promovarea standardelor, recunoscute internațional, privind transparența și responsabilitatea în domeniul managementului finanțelor publice; asigurarea transparenței prin informarea autorităților publice responsabile și a publicului

²⁸ Articolul 133. Curtea de Conturi (1) Curtea de Conturi exercită controlul asupra modului de formare, de administrare și de întrebuințare a resurselor financiare publice. (2) Curtea de Conturi este alcătuită din 7 membri. (3) Președintele Curții de Conturi este numit de Parlament, la propunerea Președintelui acesteia, pentru un termen de 5 ani. Membrii Curții sunt numiți de Parlament, la propunerea Președintelui acesteia. (4) Curtea de Conturi prezintă anual Parlamentului un raport asupra administrării și întrebuințării resurselor financiare publice. (5) Alte atribuții, precum și modul de organizare și funcționare a Curții de Conturi, se stabilesc prin lege organică.

larg despre planurile sale strategice și anuale, despre constatările și recomandările formulate și înaintate.

În temeiul obligației sale legale, Curtea de Conturi raportează anual Parlamentului despre activitatea sa de audit, sensibilizând astfel atât societatea, cât și guvernarea cu privire la rolul Instituției Supreme de Audit.

În continuare urmează o evaluare a independenței și responsabilității CCRM în baza cadrului conceptual, stabilit în primul capitol al acestui raport.

INDEPENDENȚA

Structura instituțională și procesul decizional

CCRM este constituită din 7 membri, inclusiv președintele și vicepreședintele acesteia. Conducerea Curții de Conturi este exercitată de către președintele acesteia, iar în cazul absenței președintelui, atribuțiile acestuia sunt exercitate de vicepreședinte. În exercitarea activității sale, CCRM este asistată de un aparat. Structura și efectivul-limită de personal ale aparatului Curții de Conturi se aprobă de către Curtea de Conturi. Personalul cu atribuții de audit public și personalul de specialitate cad sub incidența Legii nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. Personalul cu atribuții de audit public este constituit din auditori publici și stagiați în audit public extern. Personalul de specialitate acordă asistență personalului cu atribuții de audit public în exercitarea competențelor Curții de Conturi.

Președintele Curții de Conturi se numește de Parlament pe un termen de 5 ani, la propunerea Președintelui Parlamentului, în bază de concurs public, cu votul majorității deputaților aleși. Vicepreședintele Curții de Conturi se desemnează de către Parlament, la propunerea președintelui Curții de Conturi, din rândul membrilor acesteia. Membrii CCRM sunt numiți de către Parlament, la propunerea Președintelui Curții de Conturi pentru un mandat de cinci ani, în bază de concurs public, cu votul majorității deputaților aleși. Mandatul de membru al CCRM poate fi reînnoit o singură dată, în bază de concurs public.

Oricine își poate propune candidatura pentru funcția de membru al Curții de Conturi, dacă această persoană este cetățean al Republicii Moldova și cunoaște limba de stat, are studii superioare universitare în domeniul economic, financiar sau juridic și o experiență profesională în domeniile menționate de cel puțin 10 ani, dintre care 5 ani de experiență managerială.

O persoană nu este eligibilă pentru poziția de membru al Curții de Conturi dacă: a atins vârsta standard de pensionare; este privată, prin hotărâre judecătorească definitivă, de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate; are antecedente penale, inclusiv stinse, ori a fost absolvită de răspundere sau de pedeapsă penală, inclusiv printr-un act de amnistie sau de grațiere; are în ultimii 5 ani, în cazierul privind integritatea profesională, înscriri cu privire la rezultatul negativ al testului de integritate profesională pentru încălcarea obligației prevăzute la art.7 alin.(2) lit.a) din Legea nr.325/2013 privind evaluarea integrității instituționale sau are interdicția de a ocupa o funcție publică sau de demnitate publică, ce derivă dintr-un act de constatare al Autorității Naționale de Integritate.

Membrii CCRM dețin funcții de demnitate publică prin numire, iar odată cu numirea în funcție, obțin calitatea de auditori publici pe durata mandatului. Poziția de Membru al CCRM este incompatibilă cu oricare altă activitate remunerată, cu excepția celei didactice,

științifice sau de creație. Persoana care a fost desemnată în funcția de membru al CCRM trebuie să înceteze orice activitate politică, inclusiv în partide politice sau alte organizații politice și sociale, în timpul exercitării mandatului.

Mandatul membrului CCRM încetează în cazurile: expirării termenului pentru care a fost numit; demisiei; revocării sau a decesului. Revocarea membrului CCRM se dispune prin hotărârea Parlamentului, adoptată cu votul a 2/3 din deputații aleși. Revocarea membrului intervine atunci când: acesta pierde cetățenia Republicii Moldova; este condamnat, în baza hotărârii definitive și irevocabile a instanței de judecată, pentru comiterea unei infracțiuni; este în imposibilitate, din motive de sănătate, de a-și exercita atribuțiile timp de mai mult de 4 luni consecutive; este declarat dispărut fără veste, în conformitate cu legea; își desfășoară activitatea în cadrul unui partid sau al unei alte organizații social-politice; se constată, printr-un act definitiv al Autorității Naționale de Integritate, încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilității sau al restricțiilor; este privat de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita anumite activități, ca pedeapsă principală sau complementară, printr-o hotărâre judecătorească definitivă; nu a depus declarația de avere și interese personale sau a refuzat de a o depune în termen de 30 de zile de la recepționarea demersului inspectorului de integritate din cadrul Autorității Naționale de Integritate; în privința acestuia a fost emisă o hotărâre irevocabilă a instanței de judecată prin care s-a dispus confiscarea averii nejustificate sau a încălcat obligația de a nu admite, de a respinge și de a denunța imediat orice tentativă de implicare a sa în manifestări de corupție, prevăzută la art.7 alin.(2) lit.a) din Legea nr.325/2013 privind evaluarea integrității instituționale.

Încetarea și suspendarea mandatului de membru al Curții de Conturi se dispun prin hotărâre a Parlamentului, adoptată cu votul majorității deputaților aleși. Activitatea membrului CCRM se suspendă din momentul punerii sub învinuire când în privința acestuia a fost intentat un dosar penal în legătură cu activitatea pe care o desfășoară; din data trimerii în instanța de judecată a unui dosar penal în care acesta este învinuit de comiterea unei infracțiuni – până la o hotărâre judecătorească definitivă; în cazul înregistrării în calitate de candidat pentru ocuparea unei funcții electivă sau în cazul acordării acestuia a concediului de maternitate/paternitate sau pentru îngrijirea copilului. Perioada de suspendare se include în durata mandatului.

Ședințele CCRM se desfășoară în limba de stat și de regulă sunt publice. Ședințele CCRM se convoacă de către președintele acesteia, din proprie inițiativă sau la cererea a 3 membri ai CCRM. În cazul în care membrii Curții cer convocarea ședinței, decizia de convocare va fi luată în cel mult 48 de ore de la prezentarea cererii. Ședințele CCRM sunt deliberative dacă sunt prezenți cel puțin 5 membri ai CCRM. Deciziile adoptate în cadrul ședințelor se emit sub formă de hotărâri care se adoptă cu votul a cel puțin 4 membri. Orice membru al CCRM care nu este de acord cu hotărârea adoptată de Plenul CCRM are dreptul să își exprime opinia separată în scris, aceasta anexându-se la hotărârea respectivă. Președintele CCRM poate dispune desfășurarea ședințelor închise dacă este necesar pentru păstrarea secretului de stat, comercial sau a altui secret protejat prin lege.

Independența politică și independența practică

CCRM este o instituție publică apolitică, care dispune de independență organizațională, funcțională, operațională și financiară. În exercitarea atribuțiilor și împuternicirilor sale, CCRM nu poate fi direcționată sau controlată de nicio persoană fizică sau juridică. CCRM își desfășoară activitatea independent de Guvern, de alte organizații publice, de alte persoane juridice de drept public sau privat și de persoane fizice. În ceea ce privește planificarea activității de audit, CCRM decide în mod independent asupra programului

activității de audit, precum și asupra modului de implementare a acestuia. Nicio autoritate nu este în drept să intervină în modificarea programelor activității de audit. Persoanele juridice și/sau persoanele fizice pot oferi sugestii cu privire la subiectele care urmează să fie auditate, dar decizia finală cu privire la activitatea de audit aparține exclusiv Curții de Conturi.

Membrii CCRM sunt independenți în exercitarea mandatului lor și inamovibili pe durata acestuia. Aceștia își exercită mandatul în conformitate cu Constituția Republicii Moldova, cu Legea nr.260/2017 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a Republicii Moldova și cu standardele internaționale ale instituțiilor supreme de audit. Membrii CCRM nu răspund civil, administrativ sau penal pentru opiniile exprimate și hotărârile adoptate în exercitarea funcțiilor lor, cu excepția cazurilor în care instanțele judecătorești constată îndeplinirea sau omisiunea îndeplinirii de către aceste persoane, cu rea-credință, a oricărui act sau fapt legat de exercitarea atribuțiilor Curții de Conturi, care a cauzat prejudicii unor terți. Totodată, aceștia nu pot fi cercetați, reținuți, arestați decât la cererea Procurorului General, cu acordul Parlamentului.

La moment, CCRM își desfășoară activitatea în componență deplină. Președintele CCRM a fost desemnat în funcție prin Hotărârea Parlamentului nr.5 din 07.02.2019, iar vicepreședintele CCRM a fost numit în funcție prin Hotărârea Parlamentului nr.462 din 14.12.2018.

Rapoartele auditorului se referă la sfera de aplicare a auditului, includ constatările, opiniile și/sau concluziile auditorului, precum și, după caz, recomandările pentru aplicarea acțiunilor de remediere a problemelor constatate. Entitățile auditate și alte instituții vizate în raportul auditorului sunt obligate, în termenul stabilit de către CCRM, să raporteze despre implementarea recomandărilor din raportul auditorului sau despre motivele pentru care acestea nu au fost implementate. În acest sens, CCRM stabilește termene concrete de raportare privind implementarea recomandărilor înaintate în funcție de complexitatea măsurilor ce urmează a fi luate întru implementarea acestora, asigurând totodată și monitorizarea implementării recomandărilor.

În scopul exercitării mandatului, inclusiv al planificării misiunilor de audit și evaluării riscurilor de fraudă și eroare în procesul de administrare a finanțelor și patrimoniului public, CCRM are acces neîngrădit, direct și liber, în timp util, la informațiile digitalizate, bazele de date necesare exercitării corespunzătoare a atribuțiilor legale. Nerespectarea acestor reguli, se sancționează în temeiul Codului contravențional.

Resursele financiare

CCRM este persoană juridică de drept public, finanțată integral din bugetul de stat și are buget propriu care se administrează independent, în conformitate cu prevederile legale. Bugetul Curții de Conturi se elaborează și se aprobă conform principiilor, regulilor și procedurilor prevăzute de Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181/2014 pentru autoritățile bugetare independente/autonome. Astfel, CCRM elaborează proiectul de buget în dependență de necesitățile pentru activitatea acesteia și îl trimite Ministerului Finanțelor pentru avizare. Proiectul bugetului CCRM se aprobă de către plenul CCRM, cu avizul consultativ al Ministerului Finanțelor și se înaintează Guvernului în termenul prevăzut de calendarul bugetar, pentru a fi inclus în proiectul bugetului de stat care va fi prezentat Parlamentului spre adoptare. În cazul în care între CCRM și Ministerul Finanțelor apar careva disensiuni pe marginea proiectului de buget, cum ar fi, spre exemplu, insuficiența resurselor financiare necesare pentru îndeplinirea

mandatului, atunci CCRM este în drept să prezinte Parlamentului, după caz, obiecțiile la proiectul de buget aprobat de către Guvern pentru soluționarea divergențelor.

Remunerarea membrilor CCRM, inclusiv a președintelui și a vicepreședintelui, cât și a personalului de specialitate sunt stabilite prin Legea privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar nr.270/2018.

În anul 2019, pentru exercitarea atribuțiilor funcționale, Curtea de Conturi a efectuat cheltuieli de la bugetul de stat în sumă totală de 50,6 mil. lei. În structura cheltuielilor, cea mai mare pondere o dețin cheltuielile pentru retribuirea muncii.

Resursele umane și angajarea personalului

Curtea de Conturi este condusă de Președintele CCRM, care numește și eliberează din funcție, în condițiile legii, personalul Curții de Conturi. CCRM își desfășoară activitatea prin personalul cu atribuții de audit public, personalul de specialitate și personalul tehnic. Personalul cu atribuții de audit public și personalul de specialitate cad sub incidența Legii nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, iar salarizarea acestora se realizează în conformitate cu prevederile Legii nr.270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar. Personalul cu atribuții de audit public este constituit din auditori publici și stagiați în auditul public extern.

Prin Hotărârea Parlamentului pentru aprobarea bugetului pe anul 2011 și a numărului de personal al Curții de Conturi nr.144 din 14 iulie 2011, a fost aprobat efectivul scriptic în mărime de 160 de unități, structurat în 7 funcții de demnitate publică, 2 funcții de conducere de nivel superior, 35 funcții de conducere, 114 funcții de execuție și 2 funcții de deservire tehnică. Personalul cu atribuții de audit cuprinde în total 102 funcții.

Pe parcursul anilor 2017-2019, gradul de acoperire cu angajați s-a menținut constant, însă niciodată nu a fost suplinit complet. Astfel, din totalul de 160 de unități, în anul 2017 au activat 133 de angajați, în 2018 au activat 147, iar în anul 2019 activau 142 de angajați.

Fluctuația de personal este o problemă abordată constant de către CCRM, întrucât doar în anul 2019 au fost angajați 25 de persoane, însă au demisionat 36 de angajați.

RESPONSABILITATEA

Raportarea și transparența

În conformitate cu prevederile Legii nr.260 din 07.12.2017 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a Republicii Moldova (art.6 alin.(1)), anual CCRM prezintă Parlamentului:

- până la 1 mai – raportul anual de activitate, care se audiază în ședință plenară a Parlamentului;
- până la 1 iunie – rapoartele auditorului asupra rapoartelor anuale ale Guvernului privind executarea bugetului de stat, bugetului asigurărilor sociale de stat și fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală, care se audiază în ședință plenară a Parlamentului concomitent cu rapoartele respective ale Guvernului;
- până la 15 septembrie – raportul anual asupra administrării și întrebuințării resurselor financiare publice și patrimoniului public, care se audiază în ședință plenară a Parlamentului.

Aceste Rapoarte sunt publicate în Monitorul Oficial al Republicii Moldova în decurs de 15 zile de la data aprobării de către Curtea de Conturi și se remit pentru informare Președintelui Republicii Moldova și Guvernului.

CCRM, de asemenea, poate remite Parlamentului și alte rapoarte, pe care le consideră ca fiind necesare de prezentat. Nu există o formă standard pentru forma de raportare. Astfel, în anul 2017, CCRM a remis Parlamentului și comisiilor de profil 36 de rapoarte de audit, în anul 2018 – 65 de rapoarte, iar în anul 2019 – 54 de rapoarte de audit.

Rapoartele de audit sunt examinate în timpul ședințelor Plenare ale CCRM, unde pe lângă persoana responsabilă pentru auditul și dezbateră raportului, în caz de necesitate, se poate cere opinia altor experți și specialiști din domenii relevante.

Rapoartele de audit, precum și deciziile CCRM, se publică pe site-ul web al Curții de Conturi (www.ccrm.md), la compartimentul „Publicații/Hotărâri și rapoarte”.

Raportul financiar

Situațiile financiare anuale ale CCRM se supun auditului extern, efectuat în conformitate cu standardele internaționale de către o organizație de audit independentă, selectată de către Parlament în modul stabilit de legislația privind achizițiile publice. În anul 2017, CCRM a fost supusă auditului financiar extern pentru anii bugetari 2014-2016, iar în anul 2019, CCRM a fost supusă auditului financiar extern pentru anii bugetari 2017 și 2018.

Membrii CCRM au obligația să depună anual declarația de avere și interese personale.

Contestarea deciziilor

După finisarea de către echipa de audit a proiectului raportului de audit revizuit intern, în modul stabilit, acesta este remis entității supuse auditului, pentru informare și comentarii, după caz, potrivit procedurilor stabilite de cadrul normativ intern al Curții, inclusiv în manualele de audit specifice tipului de audit. Comentariile/obiecțiile entității vor fi examinate cu atenție de către nivelurile de control al calității și, după caz, de angajatul care acordă asistență juridică, de membrul Curții de Conturi care coordonează subdiviziunea implicată în auditul respectiv și/sau de Plenul Curții în cadrul unei ședințe preliminare. Toate neînțelegerile urmează a fi soluționate în cadrul misiunii de audit. Proiectul raportului de audit va fi ajustat, după caz, ca răspuns la comentariile justificate și argumentate ale entității supuse auditului. Acest lucru se documentează, inclusiv ședințele la care entitatea auditată își prezintă viziunile proprii, ceea ce îi oferă posibilitatea de a contesta aspectele cu care aceasta nu este de acord sau de a propune alternative mai favorabile de interpretare a datelor. Ulterior, proiectul raportului de audit va fi evaluat/examinat, în modul stabilit, din punct de vedere juridic și metodologic, inclusiv de către membrul care coordonează activitatea subdiviziunii de audit respective, și, după caz, vor fi organizate ședințe preliminare cu participarea Plenului Curții. Aceste etape, reglementate de *Ghidul privind cadrul calității aprobat prin Hotărârea CCRM nr.66 din 17 decembrie 2013*, sunt realizate până la adoptarea de către Plenul CCRM a hotărârii cu privire la aprobarea raportului de audit.

În ceea ce privește contestarea hotărârilor CCRM, constatăm că Legea nr.260/2017 nu reglementează expres această procedură, însă reieșind din faptul că hotărârile CCRM au statut de acte administrative, modalitatea de contestare a acestora urmează a fi reglementată de Codul Administrativ. Astfel, odată ce hotărârea CCRM intră în vigoare din data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, aceasta poate fi contestată cu o

cerere prealabilă la autoritatea emitentă în termen de 30 de zile de la data publicării. Totodată, în ordinea contenciosului administrativ, hotărârea CCRM poate fi contestată în instanța de judecată competentă teritorial în termen de 30 de zile din data comunicării răspunsului cu privire la cererea prealabilă sau din data expirării termenului prevăzut pentru soluționarea acesteia.

Consultările și coordonarea

La realizarea misiunii de audit, CCRM este în drept să contracteze specialiști calificați sau entități specializate pentru prestarea de servicii/acordarea asistenței de specialitate și poate, de asemenea, solicita unor instituții specializate de stat să îndeplinească verificări specializate, care vor facilita elucidarea anumitor rezultate.

2.4. Consiliul Concurenței (CC)

Relațiile și interacțiunea cu Parlamentul

- Consiliul Concurenței, este responsabil față de Parlament și trebuie să ofere informație relevantă și specificări legate de activitatea sa.
- Membrii Plenului Consiliului Concurenței, inclusiv președintele, sunt numiți în funcție prin hotărâre a Parlamentului, la propunerea Președintelui Parlamentului, cu avizul comisiei parlamentare de profil.
- Membrii Plenului Consiliului Concurenței, inclusiv președintele și vicepreședinții, la numire în funcție, depun jurământul în fața Parlamentului după adoptarea actului de numire.
- Revocarea unui membru al Plenului Consiliului Concurenței se face de Parlament, la propunerea Președintelui Parlamentului sau a 1/3 din numărul deputaților aleși.
- Consiliul Concurenței întocmește anual un raport privind activitatea sa și îl prezintă Parlamentului, în ședință plenară, până la data de 1 iunie.
- Structura organizatorică și efectivul-limită de personal ale Consiliului Concurenței se aprobă de Parlament la propunerea motivată a președintelui Consiliului.
- Consiliul Concurenței se finanțează de la bugetul de stat în limita alocațiilor bugetare aprobate de Parlament prin legea bugetară anuală.

Consiliul Concurenței a fost constituit prin Legea concurenței nr.183 din 11.07.2012, fiind succesorul Agenției Naționale pentru Protecția Concurenței, urmare a unui amplu proces de reformă în domeniul concurenței din perioada 2012-2013, prin adoptarea Legii concurenței nr.183 din 11.07.2012 și Legii cu privire la ajutorul de stat nr.139 din 15.06.2012. Consiliul Concurenței este o autoritate publică autonomă, responsabilă față de Parlament, ce asigură aplicarea și respectarea legislației din domeniul concurenței, ajutorului de stat și publicității în limitele competenței sale. Activitatea Consiliului Concurenței este exercitată pe întreg teritoriul Republicii Moldova.

În continuare se evaluează independența și responsabilitatea Consiliului Concurenței în baza cadrului conceptual stabilit în conformitate cu cele două principii competitive: **"independența"** și **"responsabilitatea"**.

INDEPENDENȚA

Structura instituțională și procesul decizional

Consiliul Concurenței este format din conducere, aparat executiv, constituit din subdiviziuni specializate și operaționale, și filiale teritoriale. Consiliul Concurenței este condus de Plenul Consiliului Concurenței, care este un organ colegial decizional, compus din 5 membri, inclusiv un președinte și doi vicepreședinți, care sunt, respectiv, președinte și vicepreședinți ai Consiliului Concurenței. Membrii Plenului Consiliului Concurenței, inclusiv președintele și vicepreședinții, sunt numiți în funcție prin hotărâre a Parlamentului, la propunerea Președintelui Parlamentului, cu avizul comisiei parlamentare de profil. Durata mandatului membrilor Plenului Consiliului Concurenței este de 5 ani. Fiecare membru al Plenului Consiliului Concurenței are dreptul la două mandate consecutive. Membrii Plenului Consiliului Concurenței exercită funcții de demnitate publică. Personalul Consiliului Concurenței este compus din personal de specialitate, care cade sub incidența Legii nr.158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, și personal tehnic.

Consiliul este investit cu putere de decizie, de reglementare, de interdicție, de intervenție, de inspecție și de sancționare, în limitele stabilite de legislație. Consiliul Concurenței este persoană juridică, cu bilanț propriu, dispune de ștampilă cu imaginea Stemei de Stat și cu denumirea sa. Activitatea Consiliului Concurenței se exercită pe întreg teritoriul Republicii Moldova și, în funcție de necesitate, Consiliul își poate deschide filiale în teritoriu.

Deciziile Consiliului de Administrație sunt adoptate cu majoritate de voturi și fiecare membru al Consiliului are dreptul la un vot.

În funcția de membru al Plenului Consiliului Concurenței poate fi numită persoana care deține cetățenia Republicii Moldova, are studii superioare, competență profesională, o bună reputație, nu are interdicția de a ocupa o funcție publică sau de demnitate publică, ce derivă dintr-un act de constatare al Autorității Naționale de Integritate, nu are în ultimii 5 ani, în cazierul privind integritatea profesională, înscrisuri cu privire la rezultatul negativ al testului de integritate profesională pentru încălcarea obligației prevăzute la art.7 alin.(2) lit.a) din Legea nr.325 din 23 decembrie 2013 privind evaluarea integrității instituționale și are vechime în muncă de cel puțin 10 ani în activități din domeniul: economic, al concurenței sau juridic.

Membrii Plenului Consiliului Concurenței sunt numiți de către Parlament pe un mandat de 5 ani, însă mandatul acestora poate înceta și până la expirarea duratei acestuia, în caz de demisie, revocare sau deces.

Revocarea unui membru al Plenului Consiliului Concurenței se face de Parlament, la propunerea Președintelui Parlamentului sau a 1/3 din numărul deputaților aleși, în cazul în care:

- a) a încălcat prevederile Legii concurenței, fapt stabilit de către instanța de judecată, sau a fost condamnat prin hotărâre judecătorească definitivă și irevocabilă pentru săvârșirea unei infracțiuni;

- b)** survine cel puțin una din situațiile prevăzute la art.42 alin.(7) și (8) din Legea concurenței, fapt stabilit prin act de constatare rămas definitiv;
- c)** nu-și poate îndeplini atribuțiile din cauza incapacității fizice sau psihice, constatată de către o comisie medicală;
- d)** a lipsit nemotivat de la trei sau mai multe ședințe consecutive ale Plenului Consiliului Concurenței. În acest caz, revocarea se face la propunerea președintelui Consiliului Concurenței;
- e)** s-a stabilit, prin act de constatare rămas definitiv, emiterea/adoptarea de către acesta a unui act administrativ, încheierea directă sau prin intermediul unei persoane terțe a unui act juridic, luarea sau participarea la luarea unei decizii fără soluționarea conflictului de interese real în conformitate cu prevederile legislației privind reglementarea conflictului de interese;
- f)** nu a depus declarația de avere și interese personale sau a refuzat să o depună, în condițiile art.27 alin.(8) din Legea nr.132 din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate;
- g)** s-a dispus de către instanța de judecată, prin hotărâre irevocabilă, confiscarea averii nejustificate.

Hotărârea Parlamentului cu privire la numirea sau revocarea membrilor Plenului Consiliului Concurenței este adoptată în cadrul ședinței Plenare a Parlamentului, prin majoritate de voturi.

Independența politică și independența de industria reglementată

Membrii Plenului Consiliului Concurenței nu pot face parte din partide sau formațiuni politice. Calitatea de membru al Plenului Consiliului Concurenței este incompatibilă cu exercitarea oricărei alte activități remunerate, profesionale sau de consultanță, cu participarea, directă sau prin persoane interpose, la conducerea sau administrarea unor întreprinderi publice sau private, cu excepția activității didactice și științifice. Membrii Plenului Consiliului Concurenței nu pot fi desemnați experți sau arbitri nici de părți și nici de instanța judecătorească, sau de către o altă instituție. Totodată, angajații Consiliului Concurenței nu pot desfășura alte activități remunerate, cu excepția activităților didactice, științifice, de creație sau activității remunerate în cadrul organizațiilor internaționale în legătură cu activitatea Consiliului Concurenței.

Membrii Plenului Consiliului Concurenței nu reprezintă autoritatea care i-a numit și sunt independenți în luarea deciziilor. Totodată, aceștia nu pot fi reținuți, arestați decât la cererea Procurorului General.

Resursele financiare

Consiliul Concurenței se finanțează de la bugetul de stat, în limita alocațiilor bugetare aprobate prin legea bugetară anuală, inclusiv din veniturile colectate. Sumele ce reprezintă amenzi sau alte sancțiuni aplicate de Consiliul Concurenței se fac venit la bugetul de stat. În ceea ce privește veniturile colectate, potrivit atribuțiilor legale stabilite de art.27 și art.39 lit.g) din Legea concurenței, CC adoptă deciziile prevăzute de lege pentru cazurile de concentrări economice. Pentru examinarea notificărilor în aspectul dat, CC percepe taxa de examinare a notificării privind concentrarea economică. Taxa vizată se achită în mod obligatoriu de către întreprinderea(-rile) care înaintează notificarea respectivă până la

prezentarea notificării către CC, în mărime de 0,1% din cifra totală de afaceri realizată cumulată pe teritoriul RM de către întreprinderile implicate în concentrarea economică în anul anterior notificării operațiunii de concentrare economică, și nu poate depăși 75,0 mii lei.

În cazurile în care operațiunea de concentrare economică notificată nu cade sub incidența Legii concurenței, CC restituie mijloacele bănești achitate pentru examinarea notificării. Totodată, în cazul în care CC adoptă în plen o decizie prin care declară operațiunea de concentrare economică notificată ca fiind compatibilă cu mediul concurențial, taxa de examinare a notificărilor privind concentrările economice constituie o sursă de formare a bugetului Consiliului.

Salariile membrilor Plenului Consiliului Concurenței, inclusiv a președintelui și a vicepreședinților, cât și a personalului de specialitate sunt stabilite prin Legea privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar nr.270/2018. Respectiv, salariul de bază ale membrilor Plenului CC se stabilește corespunzător clasei de salarizare și coeficientului de salarizare indicate în anexa nr.3, tabelul 1 la Legea nr.270/2018, înmulțit la valoarea de referință corespunzătoare coeficientului de salarizare 1,00, stabilită în legea bugetului de stat pentru anul respectiv. Pentru anul 2020, în conformitate cu art.10 alin.(2) din Legea bugetului de stat pentru anul 2020, pentru persoanele cu funcții de demnitate publică din cadrul autorităților/instituțiilor finanțate de la bugetul de stat, valoarea de referință a fost stabilită în mărime de 1 300 de lei, iar coeficientul de salarizare pentru președintele CC este de 13,94, vicepreședintele – CC 12,82 și membrul CC – 12,29.

Prin Legea bugetului de stat pentru anul 2019 nr.303 din 30 noiembrie 2018, în anul 2019 limita de cheltuieli aprobată pentru activitatea Consiliului Concurenței a constituit 24 030,7 mii lei. Ulterior, în baza Legii nr.112 din 4 septembrie 2019 privind modificarea Legii bugetului de stat pentru anul 2019 nr.303/2018, a fost modificată la 25 121,4 mii lei, fiind redusă cu 489,3 mii lei la Capitolul "Finanțare de la bugetul de stat" și majorată cu 1 580,0 mii lei la capitolul "Încasările de la prestarea serviciilor cu plată", formate din perceperea taxei pentru notificarea concentrărilor economice, în baza Legii concurenței.

Independența financiară a CC nu este asigurată pe deplin din motiv că Consiliul, în mare parte, este finanțat din bugetul de stat și, astfel, depinde de decizia Ministerului Finanțelor în alocarea fondurilor către Consiliu. Mai mult decât atât, începând cu anul 2019 a fost stabilită o modalitate nouă de prezentare a bugetelor autorităților bugetare independente/autonome. Astfel, în temeiul art.51 din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181/2014, proiectele bugetelor autorităților independente/autonome se aprobă, cu avizul consultativ al Ministerului Finanțelor, de către această autoritate și se înaintează Guvernului, în termenul prevăzut de calendarul bugetar, pentru a fi inclus în proiectul bugetului de stat, care urmează a fi prezentat Parlamentului spre adoptare. Autoritatea bugetară independentă/autonomă prezintă Parlamentului, după caz, obiecțiile la proiectul de buget aprobat de către Guvern pentru soluționarea divergențelor.

Resursele umane și angajarea personalului

La data de 07.02.2019, prin Hotărârea nr.8, Parlamentul Republicii Moldova a aprobat noua structură organizatorică și efectivul-limită al Consiliului Concurenței, fiind astfel abrogată Hotărârea Parlamentului nr.278/2013. Modificarea dată a fost operată urmare a analizei activității instituționale în condițiile legislației în domeniul concurenței, ajutorului de stat și publicității, dar și generalizării activităților realizate de către Consiliul Concurenței pe întreaga perioadă de activitate. Conform noii structuri aprobate, Consiliul Concurenței este

constituit din conducere (Plenul CC), aparat executiv, 11 subdiviziuni specializate, 7 subdiviziuni operaționale și 3 filiale teritoriale (care activează în regiunile Nord, Sud și UTA Găgăuzia), în total efectivul limită fiind de 130 unități de personal. La data de 31.12.2019, numărul total de angajați al Consiliului Concurenței constituia 90 de persoane, dintre care 5 persoane cu statut de demnitate publică (membrii Plenului Consiliului Concurenței), 80 de persoane care dețin statut de funcționar public (58 – cu atribuții de investigare și 22 – cu atribuții administrative) și 5 persoane care reprezentau personalul tehnic. În conformitate cu prevederile art.40 din Legea concurenței, Președintele Consiliului Concurenței are atribuția de a numi în funcție, încheia, modifica, suspenda și desface contractele individuale de muncă cu angajații Consiliului Concurenței.

RESPONSABILITATEA

Raportarea și Transparența

Raportul anual cu privire la activitatea Consiliului Concurenței este prezentat spre examinare Parlamentului. La moment nu există careva cerințe normative cu privire la structura și conținutul raportului de activitate prezentat Parlamentului de către Consiliul Concurenței, însă acesta trebuie să includă obligatoriu informația cu privire la raportul financiar anual și, după caz, raportul auditului de performanță; activitățile Consiliului Concurenței în realizarea atribuțiilor stabilite de Legea concurenței și de legislația în domeniul ajutorului de stat și publicității; direcțiile prioritare de activitate ale Consiliului Concurenței pentru anul următor și/sau alte informații stabilite de Consiliul Concurenței, după caz.

Raportul anual privind activitatea Consiliului Concurenței se plasează pe pagina web oficială a Consiliului Concurenței.

Auditul financiar și analiza performanței

Anual, CC pregătește rapoarte financiare cu date privind acumulările făcute în contul său și cheltuielile care au fost făcute în ultimul an, și, după caz, raportul auditului de performanță. Raportul financiar și raportul auditului de performanță sunt prezentate Parlamentului și sunt publicate pe pagina web oficială a Consiliului Concurenței²⁹. Auditul de performanță al CC se efectuează de către Curtea de Conturi.

Contestarea deciziilor

Deciziile prin care Plenul Consiliului Concurenței a aplicat o amendă sau o penalitate cu titlu cominatoriu pot fi contestate în instanța de judecată competentă. Procedura pentru depunerea cererilor de apel și revizuirea deciziilor Consiliului este reglementată de legislația cu privire la procedura civilă și, după caz, de legislația administrativă. Deciziile și prescripțiile Consiliului Concurenței, precum și ordinele emise de președintele Consiliului Concurenței de efectuare a inspecțiilor necesare la întreprinderi pot fi atacate în termen de 30 de zile calendaristice de la primirea acestora de către părți, nemijlocit în instanța de contencios administrativ competentă, fără a fi necesară depunerea unei cereri prealabile. Dispozițiile Plenului Consiliului Concurenței cu privire la inițierea investigațiilor presupuselor cazuri de încălcare a legislației din domeniul concurenței, ajutorului de stat și publicității se atacă numai odată cu decizia sau prescripția adoptată în cazul respectiv, cu excepția prescripțiilor prin care se impun măsuri interimare.

²⁹ www.competition.md

Intentarea acțiunii în justiție nu suspendă executarea deciziei sau prescripției Consiliului Concurenței până la soluționarea cauzei în fond de instanța de judecată, dacă instanța nu dispune altfel. În cazul în care decizia atacată în partea ce ține de aplicarea sancțiunilor a fost anulată, în întregime sau în parte, printr-o hotărâre judecătorească definitivă și irevocabilă, suma corespunzătoare a amenzii se restituie plătitorului acesteia din bugetul de stat în termen de 45 de zile.

Conform datelor prezentate de Consiliul Concurenței în raportul de activitate pentru anul 2019, pe parcursul anului 2019, pe rolul instanțelor de judecată s-au aflat în examinare 75 de cauze, dintre care 85,4% au reprezentat acțiunile în contencios administrativ și au vizat domeniul concurenței. Comparativ cu anii 2016-2018, se atestă o creștere a cazurilor aflate în examinare în instanța de judecată cu privire la contestarea deciziilor Consiliului Concurenței, prin care au fost constatate încălcări ale normelor materiale ale legislației concurențiale. Astfel, numărul de cauze aflate în examinare în instanța de judecată în anul 2016 au fost 37, în 2017 – 39, iar în 2018 au fost 49 de cauze.

Consultările și coordonarea

În scopul executării prevederilor Legii nr.239-XVI din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional și Hotărârii Guvernului nr.967 din 09.08.2016 cu privire la mecanismul de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional, pe pagina web oficială a CC este publicat anual „Raportul privind asigurarea transparenței în procesul decizional”. Plenul CC se întrunește în ședințe ordinare la solicitarea președintelui, conform unui program periodic, dar nu mai rar de două ori pe lună. Ședințele ordinare au loc, de regulă, în prima și a treia zi de joi a lunii. La ședințele publice ale Plenului Consiliului Concurenței pot asista reprezentanții autorităților publice, reprezentanți ai părților interesate și, după caz, reprezentanți ai mijloacelor de informare în masă, precum și alte persoane, în baza invitației sau cu permisiunea prealabilă a președintelui Consiliului Concurenței. Secretarul Plenului prezintă toate materialele necesare pentru ședința Plenului președintelui Consiliului Concurenței pentru a aproba ordinea de zi a ședinței Plenului. După aprobare, ordinea de zi a ședinței Plenului se aduce la cunoștință membrilor Plenului, iar în cazul ședințelor publice, se plasează și pe pagina web a Consiliului Concurenței. Cu cel puțin 5 zile lucrătoare înainte de data ședinței Plenului, ordinea de zi a ședinței Plenului și, după caz, lista invitaților se prezintă membrilor Plenului și conducătorilor subdiviziunilor Consiliului Concurenței, funcționarii cărora urmează să participe la ședința respectivă.

Deciziile, dispozițiile și prescripțiile Consiliului Concurenței intră în vigoare la data adoptării dacă decizia, dispoziția sau prescripția nu prevede o dată ulterioară. Hotărârile Consiliului Concurenței intră în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova dacă hotărârea nu prevede o dată ulterioară.

2.5. Asociația Internațională a Transportatorilor Auto din Moldova (AITA)

Relațiile și interacțiunea cu Parlamentul

- Având în vedere statutul și forma de activitate a AITA, menționăm că Consiliul și Președintele AITA nu au o responsabilitate directă pentru activitatea acesteia față de Guvernul sau Parlamentul Republicii Moldova, însă aceștia sunt responsabili față de Adunarea Generală a Asociației.

Alte puncte principale:

- AITA nu este o autoritate publică de reglementare în domeniul transporturilor, ci o Agenție a companiilor de transport, care are scopul de a reprezenta și apăra membrii săi în relațiile cu organele naționale și internaționale din domeniu.
- AITA funcționează pe bază de autofinanțare și autogestiune, având propriile structuri interne de conducere, care cuprind o "adunare generală", un "consiliu" și un "președinte al consiliului". Prin urmare, AITA deține un grad considerabil de independență față de Parlament și Guvern.

Asociația Internațională a Transportatorilor Auto din Moldova "AITA" a fost înființată la 25 august 1992, în conformitate cu legislația Republicii Moldova. Asociația este o organizație necomercială, neguvernamentală, independentă, profesională, cu profil reprezentativ, creată pe principii democratice, ca o uniune de persoane juridice, în conformitate cu prevederile Codului Civil al Republicii Moldova, și care este asociație națională garantă a aplicării în Republica Moldova a Convenției vamale relativă la transportul internațional al mărfurilor sub acoperirea Carnetelor TIR (în continuare "Convenția TIR")³⁰. Întru executarea prevederilor Convenției vamale TIR, pe teritoriul Republicii Moldova, a fost aprobată Hotărârea Guvernului nr.1086 din 25 noiembrie 1997 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la modul de aplicare a Convenției vamale relativ la transportul internațional de mărfuri sub acoperirea carnetului TIR (Convenția TIR, 1975).

AITA îndeplinește funcția de asociație garantă, care asigură un risc viitor, generat de eventuala incapacitate a Titularului de carnet TIR de a-și onora obligațiunile față de autoritățile vamale, achitând din contul garanțiilor financiare drepturile și taxele de import sau de export exigibile și alte obligațiuni derivate în urma încălcării procedurii TIR, asigurând astfel funcționalitatea lanțului de garanție în modul prevăzut de Convenția TIR. Actualmente, pentru fiecare carnet TIR se garantează achitarea taxelor și impozitelor vamale în limita sumei de 100 000 (o sută mii) euro. Suma indicată se plătește în lei moldovenești la cursul de referință al Băncii Naționale a Moldovei în ziua precedentă zilei de achitare.

În conformitate cu Statutul Asociației, AITA are următorul obiect de activitate:

- Colaborează cu autoritățile de stat, organizațiile neguvernamentale și uniunile transportatorilor auto de mărfuri din țară și de peste hotare;
- Negociază cu partenerii din țară și de peste hotare, participă la elaborarea și încheierea acordurilor și contractelor în domeniul transportului internațional de mărfuri, acordă asistență Membrilor Asociației, Titularilor de Carnete TIR și Posesorilor pentru stabilirea relațiilor cu parteneri străini și dezvoltarea altor forme de colaborare;
- Eliberează Carnete TIR, precum și alte acte necesare pentru activitate în domeniul transportului internațional de mărfuri, prestează servicii conexe acestei activități;
- Livrează mărfuri utilizate în cadrul transportului internațional de mărfuri: formulare scrisorilor de transport de tip CMR, dispozitive de plată automată a taxei de drum, diagrame pentru tahografe etc.;

³⁰ Adoptată la Geneva la 14 noiembrie 1975 și ratificată de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr.1318-XII din 2 martie 1993

- Efectuează culegerea, stocarea și utilizarea informației din domeniul dezvoltării transporturilor internaționale de mărfuri;
- Cooperează cu partenerii din țară și peste hotare în domeniul producerii, științei, precum și alte domenii, ce corespund scopurilor Asociației;
- Sprijină formarea și perfecționarea specialiștilor și altor cadre în domeniul transporturilor și activităților conexe;
- Organizează cursuri de instruire în conformitate cu cerințele Convenției TIR și normelor IRU;
- Organizează și participă la seminare, conferințe, întruniri etc., în vederea realizării scopului Asociației AITA, cu atragerea specialiștilor calificați în domeniile respective;
- Contribuie la ridicarea nivelului calitativ al potențialului cognitiv și intelectual în domeniul transportului internațional de mărfuri;
- Elaborează și editează materiale metodice, ghiduri și îndrumări, precum și multiplică publicații periodice pentru persoanele interesate de transport internațional de mărfuri;
- Organizează întruniri, ședințe deschise, adunări, lecții, seminare, conferințe pentru examinarea problemelor și chestiunilor în cadrul activităților de transport internațional de mărfuri;
- Desfășoară alte activități, inclusiv economice (comerciale), în vederea realizării scopului Asociației AITA.

În continuare vom face o evaluare a independenței și responsabilității AITA în baza cadrului conceptual descris în primul capitol al acestui raport. Raportul dat, despre AITA, este compilat în baza a două surse de informare: analiza legislației în vigoare și informația prezentată de către AITA în baza unor chestionare de opinie.

INDEPENDENȚA

Structura instituțională și procesul decizional

Structura AITA include: Adunarea Generală, Consiliul Asociației, Președintele Asociației care este, de asemenea, și Președintele Consiliului Asociației, Cenzorul și un Directorat format din 2 administratori. Totodată, în cadrul AITA activează 6 secții și un serviciu, după cum urmează:

- Secția admiterea la sistemul TIR, eliberare și primire a Carnetelor TIR;
- Secția evidență titulari de Carnete TIR, baza de date, statistică, conformitate, raportare și prognoză;
- Secția financiar-economică și prognoze;
- Secția tehnologii informaționale și dezvoltare;
- Secția juridică, legislație vamală, garanții, pretenții și cadre;
- Secția relații externe, legislație, protocol și servicii secretariat;

- Serviciul gospodărie, pază și servicii auxiliare.

AITA este coordonată de către Consiliul Asociației, care constă din Președinte și 8 membri ai Consiliului. Președintele Consiliului Asociației este ales de Adunarea Generală a Asociației pentru o perioadă de 2 ani. Președintele Consiliului Asociației prezintă raportul cu privire la activități și raportul financiar Adunării Generale.

Adunarea Generală este organul suprem de conducere a AITA, care adoptă cele mai importante decizii cu privire la activitatea Asociației ce se pun în aplicare de către Consiliul și Președintele AITA. Adunarea Generală se convoacă în ședință cel puțin o dată pe an.

Resursele financiare

Bugetul AITA este creat din surse obținute din acumulările taxelor contra plată la AITA. Prețurile pentru serviciile oferite de AITA sunt stabilite de Consiliul Asociației. Evaluarea situațiilor financiare ale AITA se efectuează printr-un audit anual, realizat de către o companie selectată de către Adunarea Generală a asociației, iar raportul de audit este prezentat Adunării Generale de către Președintele AITA după examinarea acestuia în cadrul Consiliului Asociației.

RESPONSABILITATEA

Raportarea și transparența

Președintele Consiliului Asociației prezintă raportul activităților și raportul financiar Adunării Generale. Nu se prezintă vreun raport în Parlament sau Guvern.

În pofida faptului că AITA publică periodic pe pagina web informații cu privire la activitatea acesteia, serviciile pe care le prestează și alte informații relevante despre traficul auto internațional, totuși constatăm că nu există o coerență și o consecvență în ceea ce privește publicarea rapoartelor periodice și/sau anuale de activitate sau financiare ale AITA. Totodată, documentul care stă la baza fondării și activității AITA, care este statutul acesteia, de asemenea nu are un caracter public. Acest fapt diminuează gradul de transparență ce trebuie să fie asigurat de către AITA, în contextul în care această asociație profesională joacă un rol important în domeniul transporturilor, iar deciziile acesteia sunt de natură să afecteze un număr mare de transportatori.

Contestarea deciziilor

Asociația Internațională a Transportatorilor Auto din Moldova a fondat o Curte de Arbitraj, de competența căreia ține soluționarea litigiilor dintre membrii AITA, a litigiilor dintre membrii AITA și alte subiecte ale raporturilor juridice civile, precum și a litigiilor dintre persoane juridice și persoane fizice, inclusiv străine, care nu sunt membri ai AITA, dacă părțile în litigiu au încheiat în acest scop o convenție arbitrală.

III. ANALIZA COMPARATIVĂ ȘI TABELUL DE ANSAMBLU AL AGENȚIILOR EXAMINATE PRIN PRISMA INDEPENDENȚEI ȘI RESPONSABILITĂȚILOR INSTITUȚIONALE

În baza cadrului conceptual descris în primul capitol al studiului și a analizei detaliate a organizării și funcționării autorităților independente și de reglementare, prezentăm o analiză comparativă a acestor autorități în baza unor indicatori relevanți (stabiliți în tabelul de mai jos) pentru determinarea independenței și a responsabilității. În mare parte, autoritățile analizate prezintă caracteristici asemănătoare în ceea ce privește organizarea instituțională, interacțiunea cu Parlamentul, modalitatea de raportare, finanțare și contestare a deciziilor. O abordare diferențiată o reprezintă durata mandatului organelor de conducere, care variază, după cum urmează: 5 ani pentru Consiliul Concurenței și Curtea de Conturi, 2 ani pentru AITA, 6 ani pentru ANRE și, respectiv, 7 ani pentru Banca Națională a Moldovei. În toate autoritățile, majoritatea membrilor de conducere au un mandat fix, care poate fi reînnoit o dată sau de mai multe ori.

Tabelul ce urmează demonstrează, că cele patru instrumente ce contribuie la independență (structura instituțională, independența reală, bugetul și angajarea personalului) nu se aplică coerent în aceste autorități.

În ceea ce privește organizarea instituțională, cadrul legislativ prevede că majoritatea autorităților sunt conduse de un consiliu sau comitet, conducătorul sau membri căruia sunt aleși sau numiți de către Parlament. Excepție de la această regulă este AITA.

Legislația Republicii Moldova stabilește criterii clare de eligibilitate pentru calitatea de membru al consiliilor de administrație ale autorităților independente și de reglementare. La moment, aceasta determină criterii obiective și clare pentru destituirea sau excluderea membrului din consiliul de administrație sau din funcția de conducere a acestuia. Totuși, se atestă și cazuri când încercările de demitere sunt deschise abuzului, cum ar fi, spre exemplu, înregistrarea în procedură legislativă a proiectelor de lege nr.486 din 03.12.2020 și nr.487 din 03.12.2020 (retras între timp), care sub pretextul scoaterii instituțiilor de stat de sub influența oligarhică, propun destituirea din funcție a persoanelor de conducere din mai multe autorități independente și de reglementare, printre care și autoritățile examinate în prezentul studiu. Considerăm că asemenea prevederi oferă spațiu deschis pentru abuz, iar aplicarea unei asemenea modalități de revocare din funcție constituie un precedent periculos care atentează direct la independența autorităților publice autonome.

În majoritatea cazurilor, membrii consiliului de administrație își exercită mandatul până la numirea noilor membri.

Formarea bugetului autorităților analizate, de asemenea, variază. Curtea de Conturi este finanțată exclusiv din bugetul de stat, în timp ce ANRE, BNM și CC, pe lângă sursele din bugetul de stat, își formează bugetul și din veniturile din sursele bugetare nestatale, precum taxele și impozitele industriilor reglementate. AITA își formează bugetul propriu din serviciile prestate și alte surse și nu este finanțată de la bugetul de stat. Toate autoritățile publice analizate își elaborează proiectul de buget, care se aprobă de Parlament.

Politica de angajare a resurselor umane variază la fiecare autoritate în parte, însă criteriile de selectare a angajaților sunt în mare parte determinate de autoritate. În ceea ce privește remunerarea personalului, acest fapt este stabilit de către autoritate, cum ar fi: BNM, ANRE, AITA, dar și de legislația specifică în vigoare. Din analiza efectuată, cel mai scăzut

nivel de salarizare a angajaților se atestă la Consiliul Concurenței, ceea ce duce la schimbarea frecventă a personalului și, în consecință, la lipsa personalului calificat.

Datele prezentate în tabel denotă faptul că cele patru instrumente ce contribuie la responsabilitate (raportarea, auditul performanței și evaluarea financiară, soluționarea litigiilor și consultările) nu se aplică consecvent de către autoritățile prezentate.

Dintre cele cinci autorități examinate, patru prezintă raportul anual în Parlament. Nu există cerințe pentru conținut sau structura raportului anual prezentat, iar practica diferă la toate autoritățile ce raportează în Parlament. În termeni generali, rapoartele sunt publicate și accesibile publicului. Excepție de la responsabilitatea raportării reprezintă AITA, care nu este o autoritate publică, ci o asociație profesională, care are obligația de raportare directă doar propriei Adunări Generale.

De asemenea, practicile auditului financiar sunt foarte diverse. Rapoartele financiare ale ANRE, CC și parțial BNM sunt supuse auditului de către Curtea de Conturi. În ceea ce privește situațiile financiare ale CCRM, BNM și AITA, acestea sunt supuse auditului extern de către o companie de audit selectată de Consiliul de administrație. Aceeași situație se atestă și în cazul auditului performanței.

Procedurile de contestare pentru toate autoritățile independente sau de reglementare sunt desfășurate de către instanțele judiciare, cu excepția AITA care are instituționalizată o Curte de Arbitraj. Totuși, câteva autorități de reglementare și-au exprimat îngrijorarea, precum că Instanța suspendă deciziile autorităților de reglementare, fapt care subminează eficiența activității acestora, întrucât instanței îi ia deseori mult timp până la emiterea deciziei finale după suspendarea impusă. În consecință, acest fapt tergiversează și subminează executarea deciziilor autorităților de reglementare.

Majoritatea autorităților independente sau de reglementare au planificate consultări oficiale și neoficiale pe marginea deciziilor emise de către acestea. Mai mult decât atât, rezultatele acestor consultări, de regulă, sunt făcute publice.

Tabelul prezentării generale a aplicării instrumentelor de independență și responsabilitate a autorităților independente și de reglementare

Instrumente	Indicatori	Autoritățile independente și de reglementare din Republica Moldova				
		ANRE	BNM	CC	CCRM	AITA
INDEPENDENȚA						
Caracteristicile instituționale de guvernare	Decizia Consiliului de administrație	Da	Da	Da	Da	Da
	Conducătorul autorității, numit de Parlament	Da	Da	Da	Da	Nu
	Membrii consiliului, numiți de Parlament	Da	Da	Da	Da	Nu
	Condiții de destituire clare	Da	Da	Da	Da	Nu
	Mandat fix	Da	Da	Da	Da	Da
	Termeni flexibili pentru Consiliul de administrație	Nu	Nu	Nu	Nu	Nu
Independența politică și reală	Incompatibilitatea cu alte funcții	Da	Da	Da	Da	Nu
	Interferența Guvernului în luarea deciziilor	Nu	Nu	Nu	Nu	Nu
	Desemnări politice	Nu	Nu	Nu	Nu	Nu
	Schimbarea periodică a conducătorului Agenției	Nu	Nu	Nu	Nu	Nu
	Independentă față de industrie	Da	Da	Da	Da	Da

Instrumente	Indicatori	Autoritățile independente și de reglementare din Republica Moldova				
		ANRE	BNM	CC	CCRM	AITA
Bugetul și resursele financiare	Sursele bugetului: bugetul de stat	Nu	Nu	Da	Da	Nu
	Surse proprii de finanțare	Da	Da	Parțial	Nu	Da
	Agenția își pregătește bugetul propriu	Da	Da	Da	Da	Da
	Parlamentul aprobă bugetul	Da	Da	Da	Da	Nu
Politică de angajare și resursele umane	Angajarea de către autoritate	Da	Da	Da	Da	Da
	Remunerarea personalului: Autoritatea decide	Nu	Nu	Nu	Nu	Da
	Criterii de selectare a personalului: Autoritatea decide	Da	Da	Da	Da	Da
	Salariul conducătorului: Autoritatea decide	Nu	Nu	Nu	Nu	Da
RESPONSABILITATEA						
Raportarea și transparența	Raportul anual, prezentat în Parlament	Da	Da	Da	Da	Nu
	Cerințe de conținut și de structură ale raportului	Nu	Nu	Nu	Nu	Nu
	Propria inițiativă de a prezenta raportul în Parlament	Nu	Nu	Nu	Nu	Da
	Raportul prezentat pe pagina web, în Monitorul Oficial	Da	Da	Da	Da	Nu
Evaluarea performanței și financiară	Raport financiar, prezentat Parlamentului sau Guvernului	Da	Da	Da	Da	Nu
	Auditul financiar de către Curtea de Conturi	Da	Da	Da	Nu	Nu
	Obiective clare	Da	Da	Da	Da	Da
	Evaluarea externă a performanței	Nu	Da	Nu	Nu	Nu
	Accesul public la rapoarte	Da	Da	Da	Da	Parțial
Soluționarea litigiilor	Atac în instanță	Da	Da	Da	Da	Nu
	Procesarea dosarului în instanță la timp	Da	Da	Da	Da	Da
	Apelul în instanță de judecată suspendă deciziile Agenției	Da	Nu	Nu	Nu	Nu
Consultările și coordonarea	Consultări formale și informale	Da	Da	Da	Da	Da
	Concluziile consultărilor se publică	Da	Da	Da	Da	Da

IV. DEZVOLTAREA AUTORITĂȚILOR INDEPENDENTE ȘI DE REGLEMENTARE DIN PERSPECTIVA ACORDULUI DE ASOCIERE RM-UE

Cel mai important document juridic, care actualmente stă la baza cooperării dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană, este Acordul de Asociere (semnat la 27 iunie 2014 la Bruxelles, Belgia, aplicat cu titlu provizoriu începând cu 1 septembrie 2014 și intrat în vigoare la 1 iulie 2016), care înlocuiește Acordul de Parteneriat și Cooperare (în vigoare din 1998). Acordul de Asociere cuprinde capitole cu privire la cooperarea economică, comerț, justiție, cooperarea financiară, cooperarea în sectorul energetic și al transporturilor, asigurarea unei concurențe libere, gestionarea finanțelor publice și alte politici de cooperare.

Odată cu ratificarea Acordului de Asociere prin Legea nr.112 din 02.07.2014, Republica Moldova și-a asumat angajamentul de a armoniza legislația națională cu legislația Uniunii Europene. Desigur, acest fapt a influențat activitatea mai multor autorități independente și de reglementare din Republica Moldova, generând, în unele cazuri, ample procese de reformă a unor instituții prin adoptarea unor legi noi de reglementare în domeniu.

Agencia Națională pentru Reglementare în Energetică

În domeniul cooperării în sectorul energetic, prin prisma Acordului de Asociere, Republica Moldova s-a angajat să transpună 43 de directive și regulamente relevante sectoarelor de energie electrică, gaze naturale, petrol, infrastructură energetică, eficiența energetică și energiile regenerabile. Sub aspect legislativ, o evoluție importantă a sectorului energetic a constituit adoptarea unui set de acte normative, menite să consolideze independența ANRE, precum și să creeze premise pentru asigurarea unui cadru de afaceri transparent și echitabil în sectorul energetic, după cum urmează:

a) Legea cu privire la energia electrică nr.107 din 27 mai 2016, care transpune Directiva UE nr.2009/72/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 iulie 2009 privind normele comune pentru piața internă a energiei electrice, Regulamentul (CE) nr.714/2009 al Parlamentului European și a Consiliului din 13 iulie 2009 privind condițiile de acces la rețele pentru schimburile transfrontaliere de energie electrică, precum și Directiva 2005/89/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 18 ianuarie 2006 privind măsurile menite să garanteze siguranța aprovizionării cu energie electrică și investițiile în infrastructuri. Legea cu privire la energia electrică instituie cadrul juridic general pentru organizarea și funcționarea sectorului electroenergetic, inclusiv pentru realizarea unei separări efective a activităților de transport și de distribuție a energiei electrice de activitățile de producere și de furnizare a energiei electrice, precum și pentru asigurarea independenței operatorilor de sistem; dezvoltarea unei piețe interne de energie electrică funcționale și competitive, care să fie integrată în piața europeană și care să asigure obținerea de progrese, inclusiv din punct de vedere al eficienței, și de stimulente adecvate pentru investiții în noi tehnologii de producere a energiei electrice, inclusiv din surse regenerabile de energie, și în noi interconexiuni cu țările vecine, acordând, astfel, consumatorilor finali posibilitatea reală de a alege și de a schimba furnizorul; asigurarea accesului liber și nediscriminatoriu la rețelele electrice tuturor utilizatorilor de sistem, inclusiv pentru realizarea schimburilor transfrontaliere de energie electrică; și asigurarea securității aprovizionării consumatorilor finali cu energie electrică la parametri de calitate prestabiliți și la prețuri competitive.

b) Legea cu privire la gazele naturale nr.108 din 27 mai 2016, care transpune Directiva UE nr.2009/73/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 iulie 2009 privind normele comune pentru piața internă în sectorul gazelor naturale, Regulamentul (CE) nr.715/2009 al Parlamentului European și a Consiliului din 13 iulie 2009 privind condițiile de acces la rețelele pentru transportul gazelor naturale și de abrogare a Regulamentului (CE) 19 nr.1775/2005, precum și Directiva 2004/67/CE a Consiliului din 26 aprilie 2004 privind măsurile de garantare a securității aprovizionării cu gaz natural. Obiectivele de bază ale Legii cu privire la gazele naturale sunt instituirea cadrului legal necesar pentru organizarea și asigurarea funcționării unei piețe de gaze naturale liberalizate și competitive, care să fie integrată în piața europeană; asigurarea securității aprovizionării tuturor consumatorilor finali cu gaze naturale la parametrii de calitate prestabiliți și la prețuri competitive; asigurarea accesului nediscriminatoriu tuturor persoanelor fizice și juridice la piața gazelor naturale, la rețelele de transport și de distribuție, la serviciile de sistem, precum și realizarea dreptului consumatorilor de a alege și de a schimba furnizorii de gaze naturale; stabilirea condițiilor de prestare a serviciului de furnizare de ultima opțiune, precum și de îndeplinire de către întreprinderile de gaze naturale a altor obligații de serviciu public; asigurarea separării efective a activităților de transport și de distribuție a gazelor naturale de activitățile de producere și de furnizare, precum și asigurarea independenței operatorilor de sistem; crearea condițiilor necesare pentru efectuarea de investiții adecvate, bazate pe eficiență, în sistemul gazelor naturale, inclusiv în dezvoltarea interconexiunilor cu țările vecine; dezvoltarea comerțului transfrontalier de gaze naturale și a fluxurilor transfrontaliere de gaze naturale, precum și asigurarea utilizării eficiente a capacităților de interconexiune, pentru creșterea diversificării și a competitivității la importul gazelor naturale.

c) Legea privind promovarea utilizării energiei din surse regenerabile nr.10 din 26.02.2016, care transpune în legislația națională principiile Directivei UE nr.2009/28/CE privind promovarea utilizării energiei din surse regenerabile, de modificare și ulterior de abrogare a Directivelor 2001/77/CE și 2003/30/CE. Legea nr.10/2016 instituie cadrul legal necesar pentru promovarea producerii și utilizării energiei din surse regenerabile, inclusiv prin instituirea unei noi scheme de sprijin pentru producerea și utilizarea energiei din surse regenerabile, bazate pe procurarea obligatorie a energiei electrice din surse regenerabile de la producătorii eligibili, care și-au obținut statutul în condiții transparente, care promovează eficiența și competitivitatea.

d) Legea cu privire la energia termică și promovarea cogenerării nr.92 din 29.05.2014 transpune parțial prevederile Directivei 2012/27/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 octombrie 2012 privind eficiența energetică. Legea nr.92/2014 instituie cadrul legal necesar pentru asigurarea funcționării eficiente a sistemelor de alimentare centralizată cu energie termică, precum și pentru promovarea cogenerării de înaltă eficiență.

e) Legea cu privire la energetică nr.174 din 24.09.2017 este lege-cadru pentru reglementarea sectoarelor energeticii și creează cadrul juridic necesar pentru asigurarea securității energetice a țării, pentru reglementarea și asigurarea funcționării eficiente și sigure a sectoarelor energeticii, pentru organizarea și desfășurarea activităților în sectoarele energetice; reglementează raporturile juridice dintre actorii principali din sectoarele energeticii; instituie principiile de bază pentru asigurarea consumatorilor cu energie în condiții echitabile, transparente și nediscriminatorii; creează condițiile necesare pentru limitarea activității de monopol, precum și pentru liberalizarea și promovarea concurenței pe piețele de energie. În același timp, prin Legea nr.174 din 24.09.2017 sunt definite în mod clar și neechivoc principiile de organizare și desfășurare a activităților în sectoarele energeticii, răspunderea pentru încălcarea legislației în sectoarele energeticii,

precum și principiile aferente dezvoltării și exploatării obiectivelor de infrastructură energetică de importanță strategică. De asemenea, Legea cu privire la energetică stabilește rolul și atribuțiile autorităților administrației publice centrale, ale autorităților administrației publice locale și ale autorității de reglementare și, respectiv, instituie cadrul legal necesar pentru asigurarea independenței decizionale și financiare reale a autorității de reglementare, condiție indispensabilă pentru crearea piețelor energetice funcționale și competitive, care să fie integrate într-o piață regională europeană.

f) Legea privind etichetarea produselor cu impact energetic nr.44 din 27 martie 2014, care transpune prevederile Directivei nr.2010/30/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 19 mai 2010 privind indicarea, prin etichetare și informații standard de produs, a consumului de energie și de alte resurse al produselor cu impact energetic; Legea privind performanța energetică a clădirilor nr.128 din 11 iulie 2014, care transpune Directiva nr.2010/31/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 19 mai 2010 privind performanța energetică a clădirilor; și Legea privind cerințele în materie de proiectare ecologică aplicabile produselor nr.151 din 17 iulie 2014, care transpune prevederile Directivei nr.2009/125/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 octombrie 2009 de instituire a unui cadru pentru stabilirea cerințelor în materie de proiectare ecologică, aplicabile produselor cu impact energetic.

Banca Națională a Moldovei

Una dintre cele mai importante realizări, înregistrate în sectorul bancar pe parcursul anilor 2017-2019, este aprobarea de către Parlament, la data de 06.10.2017, a Legii privind activitatea băncilor nr.202, în vigoare de la 01.01.2018, care este armonizată cu legislația relevantă a UE aplicabilă băncilor: Directiva 2013/36/UE și Regulamentul 575/2013. Unele prevederi aferente sectorului bancar din Directiva 2013/36/UE și din Regulamentul (UE) nr.575/2013 au fost transpuse într-o serie de regulamente și o instrucțiune, aprobate de BNM în anul 2018 și 2019 pentru aplicarea Legii privind activitatea băncilor. Legea respectivă creează premisele pentru dezvoltarea instrumentelor de supraveghere necesare pentru prevenirea și minimizarea eventualelor deficiențe din activitatea băncilor la etape incipientă, iar actele normative emise de BNM stabilesc trecerea la principiile internaționale de reglementare bancară, cunoscute sub titlul generic de Basel III.

Totodată, Banca Națională a Moldovei a adoptat o serie de hotărâri în vederea punerii în aplicare a Legii nr.183/2016 cu privire la caracterul definitiv al decontării în sistemele de plăți și de decontare a instrumentelor financiare (care este armonizată cu Directiva 98/26/CE), precum și a Legii nr.184/2016 cu privire la contractele de garanție financiară (armonizată cu Directiva 2002/47/CE). Astfel, odată cu ajustarea cadrului normativ secundar, a fost definitivat procesul de apropiere a legislației naționale de cerințele UE privind caracterul definitiv al decontării în sistemele de plăți și de decontare a instrumentelor financiare, precum și privind contractele de garanție financiară.

O altă realizare importantă este adoptarea și intrarea în vigoare a Legii nr.250/2017 cu privire la supravegherea suplimentară a băncilor, asigurătorilor/reasigurătorilor și a societăților de investiții care aparțin unui conglomerat financiar, care a transpus în legislația națională Directiva 2002/87/CE. Specificăm că, prin adoptarea legii respective, au fost instituite reguli conforme cu cerințele UE privind supravegherea suplimentară a entităților reglementate care fac parte dintr-un conglomerat financiar, în scopul asigurării stabilității financiare și al protejării deponenților, asiguraților și investitorilor.

În vederea armonizării dinamice a legislației naționale cu legislația UE, precum și conformării la noile standarde internaționale în domeniu, a fost transpus Regulamentul

2015/847 privind transferurile de fonduri prin adoptarea a două regulamente care conțin cerințe privind prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului în activitatea băncilor și a prestatorilor de servicii de plată nebankari (în vigoare din 24.08.2019). De asemenea, în 2019, BNM a definitivat proiectul de modificare și completare a Legii nr.114/2012 cu privire la serviciile de plată și moneda electronică, în vederea alinierii acestei legi la prevederile Directivei 2015/2366. În perioada de referință, în sensul alinierii la prevederile Directivei 2014/59/UE de instituire a unui cadru pentru redresarea și rezoluția instituțiilor de credit și a firmelor de investiții și în contextul Legii nr.232/2016 privind redresarea și rezoluția băncilor, BNM a definitivat Procedura internă cu privire la elaborarea planurilor de rezoluție. Totodată, BNM a definitivat elaborarea proiectului Regulamentului privind metodologia de calcul și plată de către bănci a contribuțiilor către fondul de rezoluție, iar ca urmare, BNM va dispune de un regulament bazat pe practica țărilor din UE privind calcularea contribuțiilor anuale la fondul de rezoluție. Menționăm despre elaborarea proiectului de lege privind activitatea de asigurare și reasigurare, care are drept scop transpunerea în legislația națională a cadrului european de supraveghere în concordanță cu prevederile Directivei 2009/138 din 25.11.2009 privind accesul la activitate și desfășurarea activității de asigurare și reasigurare (Solvency II). Acest proiect a fost votat de Parlament în prima lectură la data de 04.12.2020.

Cât privește alinierea legislației cu cea de-a patra Directivă privind combaterea spălării banilor și a finanțării terorismului, menționăm despre adoptarea Legii cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului nr.308 din 22.12.2017. Pentru punerea în aplicare a Legii nr.308/2017 cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului, BNM a aprobat 3 regulamente: **1)** Regulamentul cu privire la cerințele privind prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului în activitatea băncilor; **2)** Regulamentul cu privire la cerințele privind prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului în activitatea prestatorilor de servicii de plată nebankari; **3)** Regulamentul cu privire la cerințele privind prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului în activitatea caselor de schimb valutar și a hotelurilor.

O altă realizare importantă este adoptarea Legii nr.1/2018 cu privire la organizațiile de creditare nebankară din 16.03.2018, care prevede stabilirea unui cadru de reglementare și supraveghere comun pentru entitățile care desfășoară următoarele activități: acordarea de împrumuturi, inclusiv microcredite, leasing financiar, și are drept scop asigurarea dezvoltării durabile a sectorului organizațiilor de creditare nebankară, prin diminuarea riscurilor sistemice și protecția drepturilor consumatorilor de servicii.

Curtea de Conturi

Gestionarea și auditul finanțelor publice este unul dintre domeniile în care RM a înregistrat progrese considerabile în perioada premergătoare implementării Acordului de Asociere, care se manifestă prin nivelul înalt de aplicare a standardelor internaționale, precum și a bunelor practici ale UE care contribuie la dezvoltarea continuă a unui sistem modern de gestionare și audit a finanțelor publice în RM, bazat pe transparență, responsabilitate, economie, eficiență și eficacitate.

O reușită majoră constituie adoptarea unei noi legi privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a RM, care redefinește tipurile de audit, modul de planificare/programare a activităților de audit, procedurile de audit, statutul personalului cu atribuții de audit public, inclusiv stabilește obligativitatea certificării acestuia etc. Totodată, în scopul fortificării colaborării în domeniul controlului financiar public intern la nivel național, în anii 2017-2019, cu o periodicitate anuală, au fost organizate diverse evenimente de cooperare, cu

participarea reprezentanților Curții de Conturi, a Unității Centrale de Armonizare din cadrul Ministerului Finanțelor și Asociația Auditorilor Interni din RM. Pentru a contribui la preluarea bunelor practici în domeniul auditului public extern, în perioada de referință, Curtea de Conturi a atras atenție deosebită cooperării internaționale cu instituții omoloage. Astfel, în data de 16.02.2017, Curtea de Conturi a RM a găzduit ședința a 45-a a Consiliului de Guvernare EUROSAI, unde au participat 8 delegații ale membrilor Consiliului de Guvernare. Anul 2019 a fost marcat de participarea delegației Curții de Conturi la Congresul al XXIII-lea al Organizației Internaționale a Instituțiilor Supreme de Audit (INCOSAI). Pe parcursul anilor 2017-2019, pentru a asigura buna desfășurare a misiunilor de audit public extern, cât și pentru a promova înaltele valori susținute la nivel internațional, 94% din angajații cu atribuții de audit din cadrul Curții de Conturi au fost instruiți cu privire la aplicarea Standardelor internaționale pentru instituțiile supreme de audit (ISSAI).

Consiliul Concurenței

În ceea ce privește domeniul concurenței și a ajutorului de stat, o realizare importantă, atinsă în vederea îndeplinirii angajamentelor prevăzute în Acordul de Asociere, a fost elaborarea și aprobarea prin Legea nr.169 din 20.07.2017 a Programului național în domeniul concurenței și ajutorului de stat pentru anii 2017-2020. Implementarea acestui Program vizează asigurarea utilizării eficiente a resurselor publice în cadrul mecanismului ajutorului de stat, ceea ce va contribui la reducerea ponderii ajutorului de stat în PIB până la 1%, conform mediei UE.

Totodată, menționăm că introducerea în cadrul normativ a obligativității notificării Consiliului Concurenței la înregistrarea tranzacțiilor de concentrare economică la Camera Înregistrării de Stat continuă a fi o provocare în implementarea prevederilor AA. O altă provocare în implementarea angajamentelor asumate în cadrul AA dintre RM și UE în materie de concurență și ajutor de stat rezidă în elaborarea și promovarea modificărilor la actele normative referitoare la drepturile exclusive ale întreprinderilor cu proprietate publică.

O altă realizare cheie constituie modificarea și completarea Codului penal al RM în vederea exceptării aplicării prevederilor legii penale față de persoanele care colaborează cu Consiliul Concurenței, în limitele realizării politicii de clemență, ceea ce va contribui la îmbunătățirea substanțială a climatului investițional prin înlăturarea constrângerii de a beneficia de politica de clemență conform Legii concurenței. Astfel, întreprinderile și asociațiile de întreprinderi pot obține imunitate la amendă sau reducerea cuantumului acesteia dacă îndeplinesc condițiile prevăzute de Legea concurenței. În ceea ce ține de asigurarea faptului că, în RM, 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, menționăm despre revizuirea cadrului normativ de reglementare a mediului de afaceri privind compatibilitatea cu Legea concurenței sub aspectul identificării barierelor de intrare pe piață, care are ca rezultat realizarea eficientă a competențelor Consiliului Concurenței privind controlul. Fortificarea capacităților instituționale ale Consiliului Concurenței prin asigurarea cu resurse financiare suficiente și cu resurse umane calificate în vederea realizării la capacitate maximă a responsabilităților în domeniul concurenței și ajutorului de stat, de asemenea, reprezintă o provocare pentru autoritatea de concurență. 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 a fost mărit numărul de personal care constituie în prezent 130 de unități. Cu privire la 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, menționăm că în 15 instituții de învățământ superior, din totalul de 29, au fost introduse cursuri/module din domeniul dreptului concurențial și strategiilor concurențiale. În ceea ce ține de consolidarea cooperării și a dialogului cu alte instituții de concurență și organizații internaționale în domeniul aplicării ajutorului de stat în conformitate cu rigorile UE, Consiliul Concurenței a atins rezultate palpabile, fortificându-și statutul de donator de experiență la nivel regional, dar și de partener demn de încredere pe plan internațional. De asemenea, au fost obținute progrese în realizarea măsurii de promovare a culturii concurențiale. Astfel, pe parcursul anilor 2017-2019, pe subiecte de concurență au fost realizate 158 de evenimente cu participarea a peste 2 200 de reprezentanți ai autorităților publice, ai mediului de afaceri, ai mass-mediei, ai institutelor de politici publice, studenți etc. Totodată, cca 1 897 de reprezentanți din 355 de autorități publice centrale și locale (22 APC, 333 APL) au fost instruiți și consultați cu privire la evaluarea ajutoarelor de stat pe baza criteriilor care decurg din aplicarea normelor în materie de concurență aplicabile în UE în cadrul a 292 de evenimente publice. La capitolul evaluarea ajutoarelor de stat, în perioada de referință au fost adoptate 53 de decizii în următoarele sectoare ale economiei: distribuția apei; salubritate, gestionarea deșeurilor, activități de decontaminare, canalizare și epurare a apelor uzate, fabricarea preparatelor farmaceutice, activități de spectacole, culturale și recreative, tranzacții imobiliare, sănătate și asistență socială, informații și comunicații, activități profesionale, științifice și tehnice, transporturi urbane, suburbane și metropolitane de călători etc. Menționăm că evaluarea ajutoarelor de stat are ca scop asigurarea consumatorului final cu servicii calitative la un preț mai redus, prin verificarea compatibilității ajutoarelor de stat cu mediu concurențial normal, întru asigurarea unui control mai eficient în utilizarea banilor publici și managementul acestora. O altă realizare ține de elaborarea și adoptarea liniilor directorii relevante și a regulamentelor interne, care au drept scop asigurarea cadrului normativ necesar pentru o evaluare eficientă 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. În acest sens, au fost elaborate și aprobate în Plenul Consiliului Concurenței regulamentele privind evaluarea ajutorului de stat pentru protecția mediului înconjurător, dezvoltare regională, evaluarea măsurilor de sprijin fiscal ca ajutor de stat, precum și ghidul cu privire la aplicarea corespunzătoare a legislației din domeniul ajutorului de stat, destinat autorităților publice locale, și ghidul „Ajutor de Stat”. O realizare în îndeplinirea angajamentelor prevăzute în AA în materie ajutor de stat este alinierea a 78 de scheme de ajutor de stat existent, ceea ce reprezintă 46% din totalul de 173 de scheme existente, adică o supra îndeplinire a indicatorului propus pentru perioada de raportare cu 16%. Realizarea acestui angajament a contribuit la crearea unor condiții prielnice pentru îmbunătățirea relațiilor economice și comerciale, obiectivul final fiind integrarea treptată a RM în cadrul pieței interne a UE. Totodată, în perioada de referință au fost elaborate, aprobate și prezentate în Parlament și Guvernului 4 rapoarte anuale privind ajutoarele de stat acordate în RM.

Asociația Internațională a Transportatorilor Auto din Moldova

Acordul de Asociere este un document cadru, care creează premisele necesare pentru consolidarea cooperării în domeniul transporturilor dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană prin promovarea unor operațiuni de transport eficiente, desfășurate în condiții de siguranță și securitate. Astfel, pentru a contribui la dezvoltarea unor sisteme de transport durabile și accesibile, AITA are un rol important în pregătirea și realizarea proiectelor naționale și internaționale care au legătură cu transportul auto internațional, dar și în procesul de armonizare a legislației Republicii Moldova aferente domeniului transporturilor la acquis-ul comunitar. Drept exemplu de atitudine proactivă a AITA este participarea acestora în procesul de pregătire a modificărilor referitoare la implementarea

în Republica Moldova a regimului TIR electronic (eTIR). Totodată, AITA are o participație semnificativă în procesul de punere în aplicare a Acordului european privind activitatea echipajelor vehiculelor care efectuează transporturi rutiere internaționale (Acordul AETR). Mai mult decât atât, în cadrul organelor de lucru al Uniunii Internaționale a Transportatorilor Auto (IRU), AITA participă în mod direct în procesul de monitorizare a aplicabilității mai multor instrumente normative Europene, cum ar fi Regulamentul CE nr.561/2006 (timpul maxim de conducere zilnic și săptămânal, pauzele minime și odihnă zilnică); Regulamentul UE 165/2014 (poziționarea prin intermediul tahografelor); Directiva 2006/22/CE (detașarea conducătorilor auto); Regulamentul CE 883/2004 (coordonarea sistemelor de securitate) și altele.

V. INTERACȚIUNEA ȘI CONLUCRAREA DINTRE PARLAMENTUL REPUBLICII MOLDOVA ȘI AGENȚIILE INDEPENDENTE ȘI DE REGLEMENTARE

În acest capitol vom face niște observări indicative privind interacțiunea autorităților de reglementare cu Parlamentul.

Raporturile dintre Parlamentul Republicii Moldova și agențiile independente de reglementare trebuie să se realizeze în conformitate cu cele două principii competitive: **"independența"** și **"responsabilitatea"**. Constituția Republicii Moldova, Regulamentul Parlamentului și legile cadru de activitate a agențiilor independente de reglementare formează cadrul normativ primar care asigură interacțiunea acestora cu Parlamentul.

În virtutea calității sale de organ reprezentativ suprem al poporului Republicii Moldova și unica autoritate legislativă a statului, Parlamentul ocupă un rol central în sistemul relațiilor de putere în activitatea statului. Pornind de la prevederile constituționale de exercitare a rolului de reprezentare și de control parlamentar, Parlamentul audiază rapoartele anuale de activitate ale agențiilor independente de reglementare.

Astfel, în conformitate cu prevederile Hotărârii Parlamentului nr.334/2018 privind aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică, anual, până la 30 iunie, Agenția elaborează și prezintă în plenul Parlamentului raportul privind activitatea desfășurată în anul precedent și îl publică pe pagina sa web oficială. Raportul privind activitatea desfășurată în anul precedent cuprinde informații cu privire la realizarea programului de activitate al Agenției aprobat pentru anul precedent, gradul de îndeplinire a indicatorilor de performanță, măsurile întreprinse și rezultatele obținute în sectoarele reglementate în urma îndeplinirii atribuțiilor sale, stabilite prin Regulamentul propriu de activitate și prin legile sectoriale, rezultatele monitorizării activității participanților la piețele energetice, a operatorilor care prestează serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare, precum și informații cu privire la formarea și executarea bugetului Agenției.

În conformitate cu prevederile din Legea nr.548/1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei, Banca Națională prezintă Parlamentului, în ședință plenară, până la data de 1 iunie, un raport care include informația privind:

- a) situațiile financiare confirmate de auditorul extern;
- b) activitatea și operațiunile sale pentru anul financiar încheiat;
- c) situația economică a statului.

În conformitate cu Legea nr.260 din 07.12.2017 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a Republicii Moldova (art.6 alin.(1)), Curtea de Conturi prezintă Parlamentului:

- până la 1 mai, raportul anual de activitate, care se audiază în ședință plenară a Parlamentului;
- până la 1 iunie, rapoartele auditorului asupra rapoartelor anuale ale Guvernului privind executarea bugetului de stat, bugetului asigurărilor sociale de stat și fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală, care se audiază în ședință plenară a Parlamentului concomitent cu rapoartele respective ale Guvernului;

- până la 15 septembrie, raportul anual asupra administrării și întrebuințării resurselor financiare publice și patrimoniului public, care se audiază în ședință plenară a Parlamentului.

De asemenea, la solicitarea organelor de lucru ale Parlamentului, instituția supremă de audit poate remite Legislativului și alte rapoarte de audit. Reprezentanții Curții de Conturi participă, de regulă, la ședințele comisiilor parlamentare, în cadrul cărora sunt examinate rapoartele Curții.

În conformitate cu prevederile art.33 alin.(3) și (4) din Legea concurenței nr.183/2012, Consiliul Concurenței prezintă anual Parlamentului, în ședință plenară, până la data de 1 iunie, un raport privind activitatea sa. Raportul respectiv se aprobă de către Plenul Consiliului Concurenței și trebuie să cuprindă:

- a) raportul financiar anual și, după caz, raportul auditului de performanță;
- b) informații despre activitățile Consiliului Concurenței în realizarea atribuțiilor stabilite de prezenta lege și de legislația în domeniul ajutorului de stat și publicității;
- c) informații despre direcțiile prioritare de activitate ale Consiliului Concurenței pentru anul următor;
- d) alte informații stabilite de Consiliul Concurenței.

Asociația Internațională a Transportatorilor Auto din Moldova, fiind o persoană de drept privat, care exercită unele activități de putere publică, nu prezintă rapoarte de activitate Parlamentului, însă reieșind din atribuțiile de reprezentare a transportatorilor auto naționali sau internaționali care efectuează operațiuni de transport pe teritoriul Republicii Moldova însoțite de carnetul TIR, AITA este implicată activ în procesul de avizare a actelor normative aferente domeniului transporturilor, examinate de Parlament. Mai mult decât atât, AITA, fiind o componentă importantă a societății civile de reglementare a transportului internațional de mărfuri și pasageri, participă, de regulă, la audierile publice în cadrul Comisiilor permanente ale Parlamentului atunci când este audiat Ministerul de resort sau atunci când sunt organizate dezbatere publice pe platforma parlamentară asupra unor proiecte de lege din domeniul transporturilor.

În conformitate cu prevederile Legii nr.86/2020 cu privire la organizațiile necomerciale, organizația necomercială trebuie să facă public raportul anual de activitate în cel mult 6 luni de la sfârșitul anului pentru care este întocmit. Dacă organizația necomercială nu publică raportul anual de activitate, aceasta va transmite, în termen de cel mult o lună, o copie a raportului oricărui solicitant. La solicitarea autorității publice competente, organizația necomercială prezintă acesteia, în termen de cel mult o lună, raportul anual de activitate. Raportul anual de activitate conține informații referitoare la activitățile desfășurate, valoarea mijloacelor financiare și a materialelor obținute și folosite, precum și alte informații relevante. Chiar dacă AITA, reieșind din statutul pe care îl are în sistemul autorităților de reglementare în domeniul transporturilor, nu are obligația directă de a prezenta rapoarte anuale de activitate în fața Parlamentului sau a autorităților publice centrale de specialitate, totuși în conformitate cu prevederile Legii nr.86/2020, dar și a prevederilor statutare ale Asociației, Directoratul Asociației AITA întocmește și prezintă raport de activitate în fața Adunării Generale a Asociației, care de regulă este publicat pe site-ul Asociației.

Parlamentul, în cadrul exercitării funcției de reprezentare, supraveghează activitatea tuturor autorităților publice în vederea asigurării de către acestea a ordinii de drept. În afară de examinarea rapoartelor, Parlamentul are și alte metode de interacționare cu agențiile independente și de reglementare, cum ar fi adresarea întrebărilor de către

deputați în ședință plenară a Parlamentului sau prezentarea întrebărilor în scris în legătură cu planurile anuale de lucru sau în legătură cu întrebări specifice ce apar pe parcursul anului. Mai mult decât atât, în vederea realizării principiului transparenței decizionale, în cadrul comisiilor permanente sunt organizate audieri, care pot fi publice sau pot avea loc cu ușile închise, în dependență de subiectul abordat. În cadrul audierilor în comisiile permanente, Regulamentul Parlamentului prevede, în mod expres, obligația persoanelor invitate să se prezinte în fața comisiei și să furnizeze orice informație și documentele solicitate. Concluziile și recomandările rapoartelor întocmite în rezultatul audierilor sunt examinate, după caz, în plenul Parlamentului, care poate adopta o hotărâre asupra acestora. Autoritățile vizate, cărora le sunt expediate deciziile cu constatările comisiilor permanente urmare a audierilor efectuate, sunt obligate să vină cu o reacție și să întreprindă măsurile necesare ce se impun. Comisiile permanente sunt în drept de a constitui subcomisii pentru exercitarea controlului parlamentar asupra activității autorității publice responsabile față de Parlament (art.27 din RP). Totodată, orice comisie permanentă poate porni o anchetă, în cadrul competenței sale, privitoare la activitatea desfășurată de organele administrației publice (art.31 din RP). Totuși, dacă facem o analiză a utilizării instituției subcomisiei în calitate de mecanism de control parlamentar sau de interacțiune a comisiilor parlamentare de profil cu autoritățile publice, constatăm că această practică nu este utilizată, cu excepția subcomisiei pentru exercitarea controlului parlamentar asupra activității Serviciului de Informații și Securitate, care în conformitate cu art.28 din Regulamentul Parlamentului, este instituită și activează de drept, în timp ce oricare altă subcomisie, pentru a fi constituită, are nevoie de decizia comisiei permanente.

Parlamentul este în drept să solicite, prin hotărâre, Curții de Conturi efectuarea unor misiuni de audit public extern. În așa mod, este exercitat controlul parlamentar specializat, care se realizează de către Parlament prin intermediul Curții de Conturi în cazurile și formele prevăzute de Legea privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a Republicii Moldova nr.260/2017. Astfel, Parlamentul, prin comisiile sale permanente, exercită atribuții de control parlamentar specializat în domeniile de competență prin monitorizarea executării de către autoritățile publice a recomandărilor Curții de Conturi. În ceea ce privește situațiile financiare anuale ale Curții de Conturi, acestea se supun auditului extern, efectuat în conformitate cu standardele recunoscute internațional, de către o organizație de audit independentă, selectată de către Parlament în modul stabilit de legislația privind achizițiile publice.

Deși în Parlamentul Republicii Moldova activează, de regulă, în jur de zece comisii permanente, totuși interacțiunea acestora cu agențiile independente de reglementare se realizează în dependență de domeniul de activitate al fiecărei comisii.

Astfel, Comisia economie, buget și finanțe (CEBF) are cea mai plină agendă în această privință, interacționând cu Banca Națională, Comisia Națională a Pieței Financiare, Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică, Consiliul Concurenței și Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor.

Un element nou în structura organelor de lucru ale Parlamentului a constituit instituirea prin Legea nr.83/2018 pentru modificarea și completarea Regulamentului Parlamentului, adoptat prin Legea nr.797/1996, a Comisiei de control al finanțelor publice, care examinează și audiază rapoartele anuale și de audit ale Curții de Conturi și ale entităților auditate, precum și rapoartele anuale ale Consiliului Concurenței privind ajutoarele de stat acordate în Republica Moldova în partea ce ține de eficiența utilizării banului public.

Comisia juridică, numiri și imunități este responsabilă, printre altele, cu organizarea procedurilor interne de numire a membrilor conducerii și consiliului în agențiile independente de reglementare de către Plenul Parlamentului.

Comisia cultură, educație, cercetare, tineret, sport și mass-media monitorizează activitatea Consiliului Audiovizualului și a Consiliului de supraveghere al furnizorului public național de servicii media.

Comisia pentru securitatea națională, apărare și ordinea publică exercită controlul parlamentar asupra activității Serviciului de Informații și Securitate.

Comisia pentru drepturile omului și relații interetnice exercită atribuții de control parlamentar specializat în domeniul respectării drepturilor și libertăților omului prin monitorizarea executării de către autoritățile publice a recomandărilor Avocatului Poporului.

În concluzia celor relatate, constatăm că Parlamentul Republicii Moldova are la dispoziția sa un număr mare de instrumente de supraveghere și control. Cele mai obișnuite instrumente includ întrebările adresate oral și în scris cu privire la planurile de activitate a instituțiilor independente și ale agențiilor de reglementare. Alte instrumente includ mecanismele cu privire la controlul bugetar, controlul asupra implementării legislației, implementarea rapoartelor de către instituțiile independente și agențiile de reglementare, precum și posibilitatea de a crea subcomisii, comisii speciale și comisii de anchetă.

Totuși, considerăm că unele aspecte normative cu privire la examinarea rapoartelor instituțiilor independente și ale agențiilor de reglementare care includ un domeniu vast de analiză urmează a fi modificate în sensul delimitării clare a rapoartelor care sunt audiate în comisii sau în Plenul Parlamentului. Astfel, recomandăm a fi reglementată într-o manieră clară și concisă procedura audierilor în Comisii, începând cu întocmirea și publicarea anunțului public de desfășurare a audierii, expedierea invitațiilor oficiale persoanelor ce vor fi audiate, invitarea societății civile etc.

Totodată, în dependență de caz, urmează a fi instituit un astfel de mecanism, încât concluziile și recomandările rapoartelor întocmite în rezultatul audierilor autorităților independente și de reglementare să fie examinate în plenul Parlamentului, care poate adopta o hotărâre asupra acestora. Autoritățile vizate, cărora le sunt expediate rapoartele și hotărârea Parlamentului cu privire la examinarea rapoartelor, trebuie să fie obligate să vină cu o reacție și să întreprindă măsurile necesare ce se impun pentru remedierea situațiilor problematice constatate de Parlament. Totodată, comisiile permanente de profil trebuie să realizeze obligația pozitivă de monitorizare a realizărilor recomandărilor formulate în raport și de informare a Plenului Parlamentului despre gradul de realizare a acestora. Pentru realizarea sarcinilor de control parlamentar, inclusiv prin examinarea rapoartelor autorităților independente și de reglementare în cadrul comisiilor parlamentare, trebuie să fie prevăzută posibilitatea Biroului permanent al Parlamentului, la cererea președintelui comisiei permanente sau de anchetă, să aloce resursele necesare pentru efectuarea unor expertize de către experți independenți și profesioniști sau, eventual, pentru întreprinderea unor alte activități procedurale ce țin de activitatea comisiei.

În aceeași ordine de idei urmează a fi pus un accent mai ridicat pe asigurarea transparenței și a caracterului public al tuturor documentelor relevante ce se referă la exercitarea controlului parlamentar, care trebuie postate pe pagina web oficială a Parlamentului: rapoartele autorităților publice, rapoartele comisiilor parlamentare de profil,

rapoartele comisiilor de anchetă, hotărârile Parlamentului asupra rapoartelor, răspunsurile autorităților publice etc.

Un aspect important care urmează a fi dezvoltat se referă la ordonarea examinării rapoartelor autorităților publice independente prezentate Parlamentului. Astfel, se propune ca rapoartele autorităților publice independente prezentate Parlamentului să fie întocmite conform unor cerințe bine stabilite și bazate pe anumiți indicatori concreți.

În concluzie, constatăm că, deși Parlamentul joacă un rol destul de activ și dispune de suficiente mecanisme pentru realizarea funcției constituționale de monitorizare a autorităților independente și de reglementare, totuși pentru a fi mai eficient la acest capitol, unele aspecte ar putea fi îmbunătățite.

VI. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI PRIVIND AGENȚIILE INDEPENDENTE ȘI DE REGLEMENTARE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Activitatea autorităților publice care au constituit obiectul de analiză al acestui raport s-a materializat în ultimii zece ani prin multiple modificări structurale și organizatorice, generate de ample procese de reformare a acestora, prin adoptarea, după caz, a unor noi legi cadru de reglementare, având ca obiectiv asigurarea unui grad mai mare de independență și responsabilitate.

Rolul Parlamentului în ceea ce privește organizarea și activitatea instituțională a autorităților independente sau de reglementare este unul semnificativ în contextul, în care acesta selectează și numește conducerea acestor instituții și aprobă, după caz, structura organizatorică și efectivul-limită de personal ale autorităților independente sau de reglementare, excepție fiind AITA, care prin forma juridică de organizare nu constituie o autoritate publică. Din analiza efectuată, conchidem că fortificarea capacităților instituționale rămâne a fi una din cele mai mari provocări ale autorităților independente sau de reglementare. Chiar dacă în majoritatea cazurilor, selectarea de către Parlament a personalului de conducere a autorităților independente este precedată de organizarea unui concurs în acest sens, totuși, de multe ori, rezultatele acestor concursuri sunt privite cu scepticism prin prisma faptului că învingătorii sunt, de cele mai multe ori, apropiați a unor partide sau grupuri politice care formează majoritatea în Parlament. Mai mult decât atât, au existat situații când societatea civilă a fost exaltată de numirea în conducerea unor autorități independente sau de reglementare a unor persoane care nu au profesat niciodată în domeniul reglementat. În acest sens, considerăm că în lege urmează a fi stabilite anumite criterii clare cu privire la selectarea și numirea conducerii autorităților independente, astfel încât indiferent de entitățile politice care formează majoritatea în Parlament, selecția personalului de conducere urmează a fi făcută exclusiv din rândul persoanelor cu experiență și profesioniște în domeniul reglementat.

Un alt aspect important care vizează buna funcționare a autorităților independente sau de reglementare reprezintă fluctuația permanentă sau insuficiența personalului calificat. Această problemă este strâns legată de insuficiența resurselor financiare pentru a putea oferi o motivare atractivă și o stabilitate confortabilă angajaților profesioniști, care după acumularea unei experiențe bune în domeniu aleg să emigreze către salarii mai mari. Practic în fiecare raport anual al autorităților independente sau de reglementare este abordată această problematică, pe care Parlamentul, de comun acord cu Guvernul, urmează să o trateze cu mai mult interes, și să identifice soluțiile necesare remedierii acestei situații, întrucât doar un personal calificat și profesionist poate asigura o bună funcționalitate a acestor instituții și, în consecință, un grad de dezvoltare mai înalt pentru întreaga societate.

În acest sens, considerăm necesar modificarea prevederilor legilor cadru care reglementează activitatea fiecărei instituții cu prevederi care să permită ca bugetul acestora să poată fi format „și din alte surse neinterzise de lege”. Acest lucru va genera extinderea posibilităților financiare ale autorităților independente sau de reglementare și vor crea premisele legale pentru identificarea posibilităților de instruire continuă a personalului din domeniu prin schimbul de experiență a acestora cu instituțiile similare de peste hotare prin intermediul unor organisme de profil, care vor putea să-și asume cheltuielile legate de aceste activități. Totodată, aceste prevederi vor da posibilitatea dotării instituțiilor respective cu diferite bunuri necesare pentru sporirea activității, din surse

externe prin intermediul diferitor programe de asistență organizate, spre exemplu, de ambasadele acreditate în Republica Moldova, în contextul în care bugetul instituțional nu-și poate permite aceste costuri.

Autoritățile independente și de reglementare, în conformitate cu Constituția Republicii Moldova și cu prevederile Legii Nr.100/2017 cu privire la actele normative, nu sunt subiecte cu drept de inițiativă legislativă, respectiv, nu dispun de dreptul de a iniția, promova proiecte de acte normative și prezenta aceste proiecte spre examinare Guvernului conform prevederilor pct.37, 38, 40 ale Regulamentului Guvernului aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.610 din 03.07.2018, ce atribuie această competență exclusiv ministerelor. Acest lucru condiționează dificultăți majore la modificarea cadrului normativ ce vizează domeniul de competență al autorităților independente, dar și la promovarea acestor proiecte de legi prin intermediul ministerelor de resort, în pofida faptului că întreg volumul de lucru ce ține de: inițierea elaborării proiectului, procedura de fundamentare, elaborarea nemijlocită a proiectului, avizarea, consultarea publică și expertizarea, definitivarea proiectului, este realizat de personalul fiecărei autorități independente în parte.

În acest sens, considerăm că acest mecanism anevoios și birocratic de promovarea a proiectelor de acte normative, necesare pentru buna funcționare a autorităților independente, urmează a fi revizuit și îmbunătățit.

În aceeași ordine de idei, dat fiind faptul că politicile în fiecare domeniu reglementat sunt elaborate și promovate de către Guvern prin intermediul ministerelor de resort, iar autoritățile independente și de reglementare sunt cele care inițial avizează, iar după adoptare implementează aceste politici, considerăm că urmează a fi instituționalizat un mecanism mai eficient de conlucrare tripartită: Parlament, Guvern, Autoritate Independentă sau de Reglementare.

În continuare, relevăm următoarele recomandări pentru fiecare autoritate independentă sau de reglementare în parte, în raport cu evaluarea efectuată și expusă în prezentul studiu.

Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică (ANRE)

Urmare analizei efectuate, s-a constatat că problemele majore ce țin de cadrul legal, invocate în raportul precedent, nu au fost depistate, mai mult, majoritatea recomandărilor invocate ante au fost implementate atât la nivel de legislație, cât și în sensul organizațional. Totodată, relevăm că odată cu transpunerea Pachetului Energetic III și a adoptării Legii nr.174/2017 cu privire la energetică, a fost consolidată independența Agenției în calitate de autoritate de reglementare în energetică. Datorită noilor prevederi legale implementate, precum Legea nr.174/2017 cu privire la energetică, Legea nr.107/2016 cu privire la energia electrică și Legea nr.108/2016 cu privire la gazele naturale, Agenția și-a fortificat semnificativ independența instituțională, astfel nici o măsură luată de Guvern, de organele centrale de specialitate sau alte autorități ale administrației publice nu pot restrânge independența funcțională și financiară a Agenției. Concomitent, în vederea transpunerii directivelor UE în domeniul energiei, Agenția elaborează și aprobă actele normative secundare de reglementare pentru a implementa prevederile legilor sectoriale.

Totuși, în pofida faptului că a fost implementat un șir larg de modificări legislative sub aspectul fortificării independenței Agenției, se observă o fluctuație suspectă a numărului de directori ai Consiliului de administrație al Agenției, numiți și eliberați în perioada anilor

2017-2020, în Parlament fiind adoptate peste 10 Hotărâri în acest sens. Eliberarea concomitentă din funcție a doi și, ulterior, încă a trei directori ai agenției în perioada anului 2018 (schimbând astfel întreaga conducere ANRE înainte de expirarea mandatului) denotă faptul că unele aspecte de influență politică totuși persistă, însă acestea nu pot fi identificate real în contextul Legislației existente. În sensul dat este imperativă elaborarea unui **studiu separat privind interferența politică în sistemul resurselor umane ale structurilor guvernamentale și protecția acestora**.

Banca Națională a Moldovei (BNM)

În calitate de autoritate de stabilire și implementare a politicii monetare, de reglementator și supraveghetor al infrastructurilor pieței financiare, al băncilor, prestatorilor de servicii de plată, emitenților de monedă electronică și al unităților de schimb valutar, precum și de autoritate de rezoluție, Banca Națională are nevoie de reglementări procedurale specifice privind termenele, etapele și comunicarea din cadrul procedurii administrative, particularizate conform statutului și atribuțiilor Băncii Naționale. Un proiect de lege care vine să remedieze necorelarea dintre cadrul legal special aplicabil Băncii Naționale și Codul administrativ a fost înregistrat în Parlament cu nr.107 din 05.03.2020, dar examinarea acestuia încă stagnează.

În vederea asigurării unui just echilibru între îndeplinirea corespunzătoare, independentă și neîntreruptă a sarcinilor legale atribuite autorităților administrației publice și atragerea la răspundere penală a angajaților acestor autorități, este necesară redefinirea infracțiunilor de serviciu și a condițiilor de intervenire a răspunderii penale pentru actele de corupție comise de angajați în exercitarea funcțiilor. După cum se arată în Hotărârea Curții Constituționale nr.33/2017 privind excepția de neconstituționalitate a unor prevederi din art.327 alin.(1) și art.361 alin.(2) lit.d) din Codul penal (abuzul de putere sau abuzul de serviciu), Comisia de la Veneția a menționat că dispozițiile care incriminează abuzul în serviciu, precum și interpretarea acestora, sunt moștenite din fostul sistem legal sovietic, iar autoritățile naționale se confruntă cu sarcina dificilă a aplicării acestor norme juridice în noul context al economiei de piață. Comisia a subliniat că asemenea prevederi penale generale sunt foarte problematice, atât cu privire la cerințele calitative ale art.7 al Convenției Europene, cât și la alte cerințe fundamentale conform principiului statului de drept, precum previzibilitatea și securitatea juridică, și relevă, de asemenea, că acestea sunt în mod special vulnerabile la manevre politice abuzive. Sintetizând recomandările enunțate de Comisia de la Veneția, Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei a adoptat, la 28 iunie 2013, la cea de-a 27-a întâlnire, Rezoluția nr.1950 (2013), în care invită organismele legislative ale acelor state, ale căror reglementări penale includ încă prevederi largi referitoare la “abuzul de serviciu”, să ia în considerare abrogarea sau reformularea unor astfel de dispoziții în scopul de a limita domeniul lor de aplicare, în conformitate cu recomandările Comisiei de la Veneția (paragr.73-76).

O altă problemă întâmpinată în activitatea Băncii Naționale este transcenderea limitelor controlului judecătoresc până la examinarea oportunității actelor Băncii Naționale. Discreția administrativă a Băncii Naționale a fost analizată și cu ocazia urmăririlor penale inițiate în legătură cu pretinsele infracțiuni comise de angajații Băncii Naționale și, corelativ, legalitatea actelor administrative vizate. Deși, art.144 alin.(3) din Legea nr.202/2017 prevede că Banca Națională este singura autoritate în măsură să se pronunțe asupra considerentelor de oportunitate, a evaluărilor și analizelor calitative care stau la baza emiterii actelor sale privind aplicarea sancțiunilor, măsurilor sancționatoare și a altor măsuri, iar art.11 alin.(5) din Legea nr.548/1995 statuează că actele Băncii Naționale nu se supun controlului de oportunitate. Astfel, sunt necesare norme detaliate și clarificatoare

privind modul de exercitare a controlului judecătoresc și al organelor de drept asupra actelor Băncii Naționale.

Clarificarea definitivă a neaplicabilității Legii nr.160/2011 privind autorizarea activității de întreprinzător și a altor acte normative conexe acesteia asupra domeniilor de activitate ale Băncii Naționale este un alt aspect care reclamă atenție. Prin Legea nr.32/2020 pentru modificarea unor acte legislative, art.5 din Legea nr.548/1995 a fost completat cu o derogare expresă ("*(6) În exercitarea de către Banca Națională a atribuțiilor prevăzute de prezenta lege, dispozițiile Legii nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, ale Legii nr.160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător, ale Legii nr.161/2011 privind implementarea ghișeului unic în desfășurarea activității de întreprinzător și ale Legii nr.131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător nu se aplică.*").

Una din marile provocări recente cu care se confruntă BNM reprezintă Legea nr.230/2020 privind abrogarea Legii nr.235 din 3 octombrie 2016 privind emisiunea obligațiunilor de plată derivate din garanțiile de stat nr.807 din 17 noiembrie 2014 și nr.101 din 1 aprilie 2015. Adoptarea Legii menționate cu neglijarea recomandărilor intervenite din partea BNM presupune un risc substanțial pentru economia țării, dar și denotă faptul că, în asemenea situații, nu există un mecanism clar la nivel de normă constituțională, care să reglementeze interferențele politice abuzive ce periclitează siguranța economiei naționale. În context, cu referire la problema abordată, în data de 21.12.2020, în adresa Curții Constituționale a fost depusă de către un grup de deputați o sesizare privind controlul constituționalității Legii nr.230/2020. Problema, însă, rămâne a fi nesoluționată.

Curtea de Conturi (CCRM)

În calitate de Instituție Supremă de Audit independentă, activitatea Curții de Conturi, odată cu adoptarea Legii nr.260/2017 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, poate fi caracterizată ca fiind una care răspunde exigențelor, așteptărilor și provocărilor în ceea ce privește auditarea modului de administrare și întrebuințare a resurselor financiare publice și a patrimoniului public. Totuși, deși noua lege care reglementează activitatea CCRM a fost adoptată relativ recent, aceasta a fost supusă mai multor modificări care au avut scopul de a consolida capacitatea de follow-up al CCRM, de a stabili un mecanism mai eficient de executare a Hotărârilor CCRM și de a spori gradul de independență financiară a CCRM.

Fortificarea independenței financiare a CCRM a fost cel mai abordat subiect în cadrul modificărilor legislative aferente activității Curții de Conturi. În acest sens, articolul 4 din Legea nr.260/2017, care reglementează modul de formare a bugetului CCRM, a fost supus modificării prin intermediul Legii nr.172/2018 și a Legii nr.135/2019. Mai mult decât atât, în procedură legislativă se află proiectul de lege nr.221 din 04.06.2020, care propune o modalitate diferită de formare a bugetului CCRM față de cea actuală.

Astfel, urmare analizei efectuate în cadrul acestui studiu, considerăm că formarea bugetului CCRM în conformitate cu principiile, regulile și procedurile prevăzute de Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale afectează într-o oarecare măsură independența financiară a CCRM, prin prisma faptului că, pe de o parte, Ministerul Finanțelor are un rol determinant în stabilirea cuantumului bugetului anual al Curții, iar pe de altă parte, Curtea de Conturi este obligată să efectueze anual auditul financiar al rapoartelor ministerelor privind executarea bugetelor în anul bugetar încheiat, în speță al Ministerului Finanțelor. În consecință, acest fapt ar putea genera unele aprecieri subiective din partea Ministerului de Finanțe sau chiar a Guvernului în procesul de elaborare a

bugetului, în raport cu necesitățile bugetare reale ale Curții de Conturi pentru a-și putea realiza toate sarcinile propuse.

În contextul celor menționate, considerăm că modalitatea actuală de elaborare și aprobare a bugetului Curții de Conturi, în conformitate cu Legea nr.181/2014, este improprie în raport cu domeniul de activitate al acesteia și urmează a fi modificată fără a face abstracție de la importanța rolului Guvernului în administrarea finanțelor publice. Incidența acestuia la formarea și aprobarea bugetului Curții de Conturi urmează a fi diminuată. Raționamentul acestor modificări rezidă din faptul că CCRM trebuie să fie asigurată cu tot suportul necesar, inclusiv de ordin financiar pentru realizarea misiunilor de audit public extern independente și să ofere în mod constant societății și Parlamentului informații despre cum se cheltuiesc banii de către autoritățile statului, inclusiv de către Guvern, dar și despre performanța sectorului public. În caz contrar, gestiunea banilor și patrimoniului public ar putea fi denaturată și, în consecință, ar putea afecta interesele financiare ale cetățenilor Republicii Moldova.

Consiliul Concurenței (CC)

Procedura de examinare a cazurilor de încălcare a legislației concurențiale cuprinde examinarea preliminară și/sau investigarea. În scopul exercitării atribuțiilor sale, Consiliul Concurenței are dreptul să solicite și să obțină de la întreprinderi, asociații de întreprinderi, de la autorități ale administrației publice documentele și informațiile necesare. Una din problemele semnalate de CC constă din dificultățile semnalizate în exercitarea atribuțiilor sale în materie de solicitare a informațiilor necesare derulării investigațiilor concurențiale. Astfel, dacă Legea concurenței nr.183/2012 și Codul administrativ al Republicii Moldova nr.116/2018 permit obținerea oricărui gen de informații în procesul de investigare a cazurilor, atunci alte acte normative (Codul de Procedură Penală al Republicii Moldova nr.122/2003, Legea cu privire la activitatea specială de investigații nr.59/2010) conțin norme care generează impedimente de aplicare a legislației concurențiale și a Codului administrativ, din considerentul atribuirii anumitor informații cu caracter personal și/sau confidențial care pot fi obținute doar în contextul activității speciale de investigații (cu autorizarea judecătorului de instrucție sau a procurorului). Acest fapt generează tergiversări în procesul de examinare a cazurilor de încălcare a legislației concurențiale. În consecință, considerăm că urmează a fi modificat cadrul legal astfel, încât să fie simplificată procedura de obținere a informațiilor cu caracter personal de către CC în exercitarea atribuțiilor funcționale.

Un alt aspect important care trebuie tratat cu mai multă atenție din partea Guvernului și Parlamentului ține de reglementarea activității economice și comerțul on-line prin prisma respectării practicilor concurențiale. Astfel, lipsa unui cadru legal în ceea ce privește modalitatea tratării încălcărilor concurențiale în mediul on-line reprezintă o barieră juridică semnificativă în raport cu exercitarea atribuțiilor Consiliului Concurenței. Totodată, considerăm că cadru legal în domeniul publicității urmează a fi revizuit și actualizat, în contextul în care Legea publicității nr.1227 din 27.06.1997 este depășită de relațiile sociale existente în domeniul respectiv (inclusiv publicitatea prin intermediul rețelei Internet, publicitatea exterioară etc.). Așadar, se impune adoptarea unui cadru normativ nou, în corespundere cu situația actuală din domeniul publicității.

Legea concurenței prezintă deficiențe în reglementarea concurenței pe piețele economiei digitale: nu există astfel de noțiuni reglementate, ca: „platformă electronică”, „algoritm de preț”, „cartel digital” și noile forme de abuz – obligatorii și grupări de consumatori (formular abuz de poziție dominantă, care ar permite, încă din faza de analiză preliminară, un cumul

de informații necesare evaluării efectelor presupusei practici de concurență neloială), condiționând accesul la datele despre consumatori și altele.

Astfel, racordarea prevederilor Legii concurenței nr.183/2012 la prevederile Directivei(UE) 2019/1 a Parlamentului European și a Consiliului este una imperativă în sensul adaptării acesteia la realitățile obiective în procesul concurențial, precum și la cadrul normativ european în domeniul respectiv.

Legea concurenței nr.183 din 11.07.2012 nu este ajustată în conformitate cu prevederile Codului administrativ. Astfel, cadrul legal existent nu oferă posibilitatea Consiliului Concurenței de a înainta acțiuni în instanța de judecată, în contencios administrativ, pentru a asigura executarea deciziilor care le emite, în cazul în care acestea nu sunt executate benevol de autoritățile publice centrale sau locale. Totodată, cadrul legal existent nu oferă soluții clare privind modalitatea de asigurare a executării deciziilor autorității de concurență în partea ce vizează faptele (acțiuni sau inacțiuni) cu caracter nepeccuniar. Acest fapt diminuează semnificativ capacitatea de reacție a Consiliului Concurenței și știrbește din autoritatea acestuia în procesul de prevenire și contracarare a practicilor anticoncurențiale și a concurenței neloiale.

Analizând evoluția ascendentă a piețelor, precum și dezvoltarea tehnologiilor informaționale, concluzionăm că este necesară modificarea legislației concurențiale, luând în considerație practica judiciară națională și internațională, noile modificări ale legislației civile și ale procedurii administrative și contenciosului administrativ, cât și realitățile activității economice a întreprinderilor care activează și utilizează tehnologiile digitale ce au cuprins toate piețele de mărfuri și au schimbat radical structura clasică a piețelor respective.

Toate aceste constatări denotă faptul că este necesară instituționalizarea unui mecanism de lucru mai eficient pe platforma parlamentară dintre Consiliul Concurenței și Comisia permanentă de profil din Parlamentul Republicii Moldova astfel, încât implementarea politicilor necesare de preîntâmpinare a practicilor anticoncurențiale, înlăturarea încălcărilor concurențiale, promovarea și creșterea culturii concurențiale să fie materializată în legislația națională.

Asociația Internațională a Transportatorilor Auto din Moldova (AITA)

Activitatea Asociației Internaționale a Transportatorilor Auto, în calitate de organizație necomercială responsabilă de funcționarea sistemului TIR pe teritoriul Republicii Moldova, a fost marcată în ultimii ani de mai multe dispute între asociație și autoritățile publice de reglementare în domeniul transporturilor, dar și dintre membrii asociației, care în consecință ar fi putut duce la blocarea activității organizației și excluderea Moldovei din sistemul TIR. Acest lucru a fost posibil din cauza că AITA, fiind una dintre cele mai mari organizații necomerciale din Republica Moldova, își desfășoară activitatea caracteristică unei organizații comerciale, având totodată și unele atribuții tipice unei autorități publice, care gestionează un buget destul de consistent și are o pondere semnificativă în procesul de luare a deciziilor din domeniul transporturilor. Aceste lucruri se datorează faptului că AITA este fondatoarea mai multor companii comerciale mari din domeniul transporturilor sau deține cota parte semnificativă în fondul lor statutar. Pe de altă parte, AITA are reprezentanții săi delegați în cadrul mai multor grupuri de lucru, comisii și organe consultative din domeniul transporturilor rutiere care activează pe lângă Ministerul Economiei și Infrastructurii, Serviciul Vamal, Agenția Națională a Transportatorilor Auto și alte autorități de resort din țară, dar și la nivel regional. Respectiv, intrarea într-un eventual impas al AITA sau luarea unor eventuale decizii pripite de către conducerea acesteia pot fi

în măsură să afecteze un număr foarte mare de transportatori din întreaga țară, în contextul în care AITA ocupă locul 2 dintre țările CSI după numărul de Carnete TIR eliberate Titularilor de Carnete, numărul acestora fiind de ordinul zecilor de mii.

În acest context, fără a face abstracție de la principiul non-ingerinței în activitatea organizațiilor necomerciale de către autoritățile statului, considerăm totuși că relațiile dintre AITA și autoritățile publice din domeniul transporturilor urmează a fi instituționalizate mai intens, inclusiv prin amendarea Codului transporturilor rutiere aprobat prin Legea nr.150 /2014, astfel încât nici o dispută internă sau apariția unor eventuale probleme în activitatea AITA să nu fie în măsură să ducă la blocarea activității Sistemului TIR și excluderea Moldovei din Sistemul TIR pentru că, în consecință, acest fapt ar dăuna considerabil ramurii transportului din Republica Moldova.

Totodată, reieșind din faptul că AITA are o pondere semnificativă în ceea ce privește activitatea transportatorilor auto din Republica Moldova și are un grad de responsabilitate mare în raport cu transportatorii internaționali de mărfuri autohtoni și străini, considerăm că nivelul de transparență a activității AITA urmează a fi îmbunătățit prin instituționalizarea unui mecanism mai clar de informare a societății despre activitatea AITA prin publicarea unor rapoarte tipizate mai comprehensive.

BIBLIOGRAFIE

1. DSBB – Monetary Fund's Dissemination Standards Bulletin Board, <https://dsbb.imf.org/sdds/dqaf-base/country/MDA/category/AAC00>
2. Giandomenico Majone, Strategy and Structure: the Political Economy of Agency Independence and Accountability, in: OECD, Designing Independent And Accountable Regulatory Authorities For High Quality Regulation, p. 151, <http://www.oecd.org/dataoecd/15/28/35028836.pdf>
3. Ion Creangă, Lilia Bordei, Analiza Impactului de Reglementare a Proiectelor de Acte Normative, p. 8, http://www.viitorul.org/files/library/4123306_md_air_pentru_sit_0.pdf
4. Nick Malyshev, Evoluția Politicii de Reglementare în țările OECD, OECD, 2006, p. 20, <http://www.oecd.org/dataoecd/24/10/41882845.pdf>
5. Regulatory Policy and Governance Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest 2011, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264116573-en>
6. Principii de orientare în Reglementarea Calității și Performanței, OCDE, 2005, p 1-10, <http://www.oecd.org/dataoecd/19/51/37318586.pdf>
7. Independența în Luarea Deciziilor, Raport al Grupului Consultativ pentru Securitate Nucleară Internațională, Agenția Internațională pentru Energie Atomică, Vienna, 2003
8. Programul de activitate al Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică pentru anul 2020, <http://www.anre.md/plan-de-activitate-3-9>
9. Rapoarte ale auditorului independent 2018, 2019, <https://www.bnm.md/files/Situatiile%20financiare%20anuale%20auditate%20ale%20BNM%202018.pdf>, https://www.bnm.md/files/Situatii%20financiare%20consolidate_31%20decembrie%202019_ro_scan.pdf
10. Raport anual de activitate ANRE 2019, <http://www.anre.md/raport-de-activitate-3-10>
11. Raportul auditului independent privind situația financiară ANRE pentru anul 2018, <http://www.anre.md/raport-financiar-3-12>
12. Raportul financiar al ANRE pentru anul 2019, <http://www.anre.md/raport-financiar-3-12>
13. Raportul privind executarea bugetului ANRE pentru anul 2019, <http://www.anre.md/raport-financiar-3-12>
14. Regulamentul de organizare și funcționare a Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică aprobat prin Hotărârea Parlamentului 334/2018
15. Document de lucru personal comun Raport de implementare de asociație privind Republica Moldova, 2017, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/association_implementation_report_on_the_public_of_moldova_2017_03_10_final.pdf

16. Constituția Republicii Moldova,
<http://www.parlament.md/CadrulLegal/Constitution/tabid/151/language/ro-RO/Default.aspx>
17. Comentariu, Constituția Republicii Moldova, 2012, p. 147,
https://www.constcourt.md/public/files/file/informatie_utila/Comentariu_Constitutie.pdf
18. Codul administrativ al Republicii Moldova nr.116/2018,
https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=124406&lang=ro#
19. Codul de procedură civilă al Republicii Moldova nr.225/2003,
https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=122066&lang=ro
20. Legea nr.548/1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei
21. Legea nr.550/1995 cu privire la lichidarea băncilor
22. Legea nr.461/2001 privind piața produselor petroliere
23. Legea nr.62/2008 privind reglementarea valutară
24. Legea nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public
25. Legea nr.239-XVI din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional
26. Legea nr.199/2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică
27. Legea nr.114/2012 cu privire la serviciile de plată și moneda electronică
28. Legea cu privire la ajutorul de stat nr.139/2012
29. Legea concurenței nr.183/2012
30. Legea nr.325/2013 privind evaluarea integrității instituționale
31. Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181/2014
32. Legea nr.94/2016 pentru modificarea și completarea Legii nr.62-XVI din 21 martie 2008 privind reglementarea valutară
33. Legea nr.108/2016 cu privire la gazele naturale
34. Legea nr.132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate
35. Legea nr.232/2016 privind redresarea și rezoluția băncilor
36. Legea nr.234/2016 cu privire la Depozitarul central unic al valorilor mobiliare
37. Legea nr.174/2017 cu privire la energetică
38. Legea nr.202/2017 privind activitatea băncilor
39. Legea nr.250/2017 cu privire la supravegherea suplimentară a băncilor, asigurătorilor/reasigurătorilor și a societăților de investiții care aparțin unui conglomerat financiar

- 40. Legea nr.260/2017 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a Republicii Moldova
- 41. Legea nr.139/2018 cu privire la eficiența energetică
- 42. Legea nr.270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar
- 43. Hotărârea Guvernului nr.1104 din 28.11.1997 cu privire la modul de efectuare a expertizei juridice și înregistrării de stat a actelor normative departamentale
- 44. Hotărârea Parlamentului nr.1318-XII/1993
- 45. Hotărârea Parlamentului nr.462/2018
- 46. Hotărârea Parlamentului nr.5/2019
- 47. Hotărârea Parlamentului nr.8/2019
- 48. Hotărârea ANRE nr.431/2019 cu privire la aprobarea bugetului ANRE pentru anul 2020, <http://www.anre.md/cadru-normativ-intern-3-282>
- 49. Hotărârea ANRE nr.46/2019 privind aprobarea bugetului ANRE pentru anul 2019