

Evaluarea transparenței în sectorul extractiv din Republica Moldova

Autori:

Iurie Morcoțilo

Tatiana Savva

Dumitru Budianschi

Septembrie 2020



Prezentul document a fost elaborat de Centrul Analitic Independent "Expert-Grup" în cadrul proiectului „Utilizarea resurselor naturale: îmbunătățirea evidenței și transparenței”, finanțat de Fundația Soros-Moldova.

Totodată, numai autorii sunt responsabili de afirmațiile din acest document, care nu sunt în mod necesar împărtășite de finanțator sau de persoanele care au făcut comentarii.

"Expert-Grup" nu adoptă poziții colective.

Cuprins

Lista de acronime.....	4
Introducere. Aspecte metodologice.....	5
Cadrul instituțional și de reglementare a subsolului.....	7
Procesul de atribuire în folosință a sectoarelor de subsol.....	13
Procesul de explorare și exploatare a subsolului.....	16
Regimul fiscal pentru sectorul extractiv	17
Impactul de mediu și social al sectorului extractiv.....	26
Concluzii și recomandări.....	31
Bibliografie.....	36

■ Lista de acronime

AGRM – Agenția pentru Geologie și Resurse Minerale

AIM – Analiza Impactului de mediu

AIS – Analiza Impactului Social

AM – Agenția de Mediu

APL – Administrația Publică Locală

BNS – Biroul Național de Statistică

CBTM – Cadrul bugetar pe termen mediu

CC – Curtea de Conturi

HG – Hotărâre de Guvern

IETI - Extractive Industries Transparency Initiative

IPM – Inspectoratul pentru protecția mediului

MADRM – Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului

■ Introducere. Aspecte metodologice

Industria extractivă este o ramură economică cu impact semnificativ asupra mediului înconjurător și social. Problema bunei guvernări a sectorului extractiv este actuală și stringentă nu doar în țările dotate cu rezerve imense de substanțe minerale, dar în egală măsură și în cele cu puține rezerve, cum este Republica Moldova. Chiar dacă țara noastră are rezerve limitate de substanțe minerale, o proastă guvernare a sectorului poate avea consecințe negative semnificative asupra mediului și economiei naționale. Anume din acest considerent, trebuie să existe un cadru de reglementare clar și bine formulat, dar și un mecanism funcțional de punere în aplicare a cadrului normativ, care ar asigura acces transparent la resurse, utilizarea eficientă a acestora, în conformitate cu interesele publice, precum și respectarea normelor de protecție a mediului. Pentru atingerea acestui deziderat, toate procesele, pe întreg ciclul de valorificare a resurselor minerale, trebuie să aibă loc într-un mod transparent și participativ.

La nivel internațional au fost depuse eforturi semnificative în vederea identificării bunelor practici de guvernare în industria extractivă, un rol important fiind atribuit principiilor de transparență. Există mai multe inițiative, instrumente și mecanisme elaborate pentru a promova transparența în sectorul extractiv. Printre principalele mecanisme se numără Inițiativa de Transparență în Industriile Extractive (Extractive Industries Transparency Initiative – EITI)¹ și Carta Resurselor Naturale (Natural Resource Charter)². La baza acestor mecanisme stau metodologii funcționale de evaluare nu doar a transparenței, ci și a modului de guvernare a sectoarelor extractive. Metodologiile respective sunt aplicate cu succes de mai multe țări pentru a estima și compara nivelul de transparență și buna guvernare a industriei extractive.

În Republica Moldova industria extractivă, din păcate, nu este încă în vizorul public și din acest considerent nu s-au depus eforturi semnificative de îmbunătățire a calității politicilor publice în acest domeniu. Unul din raționamentele care explică de ce industria extractivă nu a fost în centrul atenției publice sau apăsarea cu intermitențe în vizorul public este că Republica Moldova nu dispune de rezerve de resurse minerale de importanță strategică, cum ar fi hidrocarburile, de exemplu. Dar chiar și puținele resurse minerale de care dispune țara noastră, dacă nu vor fi utilizate într-un mod eficient și transparent, vor duce la consecințe nefaste atât pentru economie, cât și pentru mediul înconjurător. Printre consecințele negative pentru economie ar fi dominarea unor grupuri de interese înguste, care ar profita de pe urma extragerii resurselor minerale și ar duce la proliferarea corupției. Aceste evoluții ar conduce la degradarea mediului înconjurător din cauza nerespectării cerințelor de mediu, iar costurile pentru prejudiciile aduse mediului ar fi transferate pe umerii populației. Aceste riscuri pot fi reduse prin asigurarea unui înalt nivel de transparență în sectorul extractiv din Republica Moldova, în conformitate cu bunele practici internaționale.

Acest raport vine să facă primul pas în evaluarea și promovarea transparenței în sectorul extractiv din Republica Moldova. Drept reper metodologic pentru evaluarea transparenței au fost alese metodologiile utilizate în cadrul IETI și Cartei Resurselor Naturale. La baza evaluării nivelului de transparență se utilizează un șir de întrebări care permit acoperirea tuturor aspectelor importante aferente întregului ciclu de procese din domeniul analizat. Totodată, trebuie să ținem cont de faptul că aceste instrumente au fost elaborate pentru țări care dispun de rezerve masive de resurse minerale și, în consecință, au un rol important în dezvoltarea industriei extractive. Întrucât rolul industriei extractive din Republica Moldova este destul de modest ca anvergură și structură, aceste metodologii au fost ajustate la condițiile locale. Prin urmare, a fost ales doar un set de întrebări care este relevant pentru Republica Moldova. Cuantificarea nivelului de

¹ <https://eiti.org/>

² <https://resourcegovernance.org/approach/natural-resource-charter>

transparență a fost realizată în baza unei grile, care reflectă un nivel de transparență, conform următoarelor calificative: (i) **nesatisfăcător**, (ii) **satisfăcător** și (iii) **bine**.

■ Cadrul instituțional și de reglementare a subsolului

Întrebarea	Nesatisfăcător	Satisfăcător	Bine
1.1. Guvernul a elaborat și publicat un document strategic de politici privind managementul resurselor minerale?	Un document de politici privind managementul resurselor minerale nu este elaborat și aprobat.	Un document de politici privind managementul resurselor minerale a fost elaborat și aprobat, dar nu a fost consultat și nu conține o evaluare completă bazată pe evidențe.	Un document de politici privind managementul resurselor minerale a fost elaborat și aprobat, a fost consultat și conține o evaluare bazată pe evidențe.

La momentul actual, în Republica Moldova nu există un document de politici cu caracter strategic privind managementul resurselor minerale. Necesitatea elaborării unei strategii de dezvoltare și gestionare durabilă a resurselor minerale utile solide a fost reiterată încă în raportul Curții de Conturi (CC) din 2013 privind auditul de performanță al sectorului minier.³ Ulterior, în planul anual de activități pentru 2015 al Ministerului Mediului a fost inclusă acțiunea de elaborare a unei astfel de strategii, dar ea așa și nu a fost finalizată.⁴ Parțial, aspectele privind managementul resurselor minerale au fost incluse în Strategia de mediu pentru anii 2014 – 2023, dar analiza problemelor și identificarea priorităților industriei extractive, prezentate în acest document, nu acoperă în întregime acest sector.⁵ Aspectele privind subsolul, incluse în Strategia de mediu nu dau răspuns la mai multe întrebări privind volumul potențial de extragere, rolul economic și social al industriei extractive etc. O alternativă pentru o strategie sectorială ar fi un document conceptual de politici, fără un plan de acțiuni, dar în care s-ar regăsi analiza detaliată a sectorului și o viziune pe termen mediu de dezvoltare.

Întrebarea	Nesatisfăcător	Satisfăcător	Bine
1.2. Este elaborat și aprobat un cadru normativ privind subsolul care definește clar cadrul instituțional, drepturile, obligațiile și procesele la toate etapele de gestionare a subsolului? Este acest cadru normativ publicat?	Un cadru normativ comprehensiv privind subsolul nu este elaborat. Unele prevederi ce țin de cadrul instituțional și procesul de gestionare a subsolului se găsesc în actele normative irelevante domeniului. Multe acte normative nu sunt publicate.	Un cadru normativ comprehensiv privind subsolul este elaborat și aprobat. În cadrul normativ există lacune și incoerențe. Majoritatea actelor normative sunt publicate.	Un cadru normativ comprehensiv privind subsolul este elaborat și aprobat. Cadrul normativ este coerent și definește clar cadrul instituțional, drepturile, obligațiile și procesele de gestionare a subsolului. Toate actele normative sunt publicate.

Republica Moldova dispune de un cadru normativ destul de detaliat privind subsolul, dar un șir de aspecte nu sunt complet reglementate și/sau sunt formulate incoerent. În anul 2009 a fost aprobat un nou Cod al Subsolului, care stabilește cadrul general de reglementare a domeniului.⁶ Ulterior, au fost elaborate și aprobate un șir de acte normative, care detaliază prevederile Codului. Cadrul normativ existent conține prevederi privind cadrul instituțional responsabil de gestionarea domeniului, responsabilitățile, drepturile și obligațiile actorilor din domeniu, precum și principalele etape de atribuire a subsolului în folosință. Totodată, cadrul normativ are mai multe neajunsuri⁷:

- **Multe prevederi sunt formulate contradictoriu sau vag.** Printre principalele formulări contradictorii se numără cele ce țin de definirea competențelor autorităților la capitolul de atribuire în folosință a subsolului, cu o formulare extrem de confuză a etapelor procesului de atribuire în folosință a subsolului, nu sunt coordonate prevederile legislației funciare și cele privind subsolul. De asemenea, există mai multe aspecte confuze în procesul de atribuire a perimetrelor geologice și miniere;

³ <http://www.ccrm.md/hotariri-si-rapoarte-1-95?idh=638>

⁴ <http://old.mediu.gov.md/index.php/activitate/planuri-de-activitate>

⁵ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=352740>

⁶ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=331271>

⁷ D. Budianschi, I. Morcoțilo, V. Ciobotaru, E. Ghilețchi „Valorificarea resurselor minerale utile în Republica Moldova: pe plus sau pe minus?”, Expert – Grup, 2020.

- **Există restanțe în ceea ce privește aprobarea mai multor acte normative.** Buna funcționare a sectorului extractiv necesită un cadru de reglementare coerent și detaliat. După aprobarea Codului Subsolului, în 2009, nu au fost aprobate mai multe acte normative, care ar fi detaliat prevederile Codului. Până la momentul actual, rămân restante peste 10 acte normative, care au fost fie planificate spre elaborare, fie sunt expres stipulate în Cod că urmează a fi elaborate. Printre principalele acte normative neaprobat se numără *Regulamentul privind modul de efectuare a expertizei de stat a informației geologice*, *Regulamentul privind atribuirea sectoarelor de subsol pentru cercetare geologică din contul mijloacelor financiare ale solicitantului*, precum și *Regulamentul privind modul de atribuire în folosință a sectoarelor de subsol ce conțin substanțe minerale utile de importanță națională*.

Majoritatea actelor normative ce reglementează domeniul subsolului sunt publicate și accesibile pentru publicul larg, dar alte acte departamentale nu au fost publicate. Codul Subsolului și toate actele normative privind subsolul sunt publicate în *Registrul de stat al actelor juridice al Republicii Moldova* (<https://www.legis.md/>). Totodată, un șir de acte departamentale nu sunt publicate nici în Registrul menționat, nici pe paginile web ale instituțiilor care au emis astfel de acte. Drept exemplu poate servi *Ordinul AGRM nr. 28 din 07.10.2013 cu privire la criteriile de evaluare a ofertelor privind valorificarea industrială a zăcămintelor de substanțe minerale utile*.

Tabelul 1. Publicarea legislației privind subsolul în profil instituțional

Instituția	Pagină web	Legislație	Comentariu
Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului (MADRM)	Da ⁸	Nu ⁹	Pe pagina Ministerului este publicată legislația din majoritatea domeniilor, cu excepția subsolului.
Agenția pentru Geologie și Resurse Minerale (AGRM)	Da ¹⁰	Parțial ¹¹	Sunt publicate toate actele normative și legislative în vigoare din domeniul subsolului. Lipsesc actele departamentale.
Agenția de Mediu (AM)	Da ¹²	Da ¹³	Sunt publicate atât actele normative, cât și cele departamentale ce țin de aspectul de mediu în domeniul utilizării subsolului.
Inspectoratul pentru protecția mediului (IPM)	Da ¹⁴	Nu ¹⁵	Nu sunt publicate actele normative și departamentele ce țin de domeniul utilizării subsolului.

Sursa: Compilarea efectuată de autor în baza informației de pe paginile web ale instituțiilor

Legislația privind subsolul este publicată și pe paginile web ale instituțiilor din domeniu, deși nici la acest capitol nu este înregistrată o performanță uniformă. Toate instituțiile și autoritățile responsabile de gestionarea subsolului au pagini web și secțiuni destinate publicării actelor normative în domeniu. Totodată, publicarea actelor de reglementare pe paginile web ale instituțiilor nu este doar o sursă alternativă celei din *Registrul de stat al actelor juridice* pentru accesarea documentelor aferente domeniului. În cazul publicării listei complete și exhaustive a legislației din domeniu, paginile web ar oferi o imagine sistemică și structurată a cadrului de reglementare. În cazul acesta, utilizatorii ar lua cunoștință de lista exhaustivă a actelor, fără necesitatea de a căuta în *Registru*. Din păcate, situația privind publicarea și structurarea informației variază de la o instituție la alta și în cazul niciuneia dintre ele lista nu este completă (Tabelul 1).

⁸ <http://www.madrm.gov.md/>

⁹ <http://www.madrm.gov.md/ro/content/legisla%C5%A3ia-na%C5%A3ional%C4%83>

¹⁰ <http://agrm.gov.md/ro/>

¹¹ <http://agrm.gov.md/ro/lucrari-de-referinta/acte-legislative-si-normative>

¹² <http://www.mediu.gov.md/>

¹³ <http://www.mediu.gov.md/ro/content/legisla%C8%9Bie-0>

¹⁴ <http://ipm.gov.md/>

¹⁵ <http://ipm.gov.md/ro/legislatie-nationala>

Întrebarea	Nesatisfăcător	Satisfăcător	Bine
1.3. Există vreun mecanism/mecanisme de evidență a resurselor minerale din țară, elaborate și aprobate? Sunt publicate astfel de date?	Mecanisme de evidență a resurselor minerale (localizarea, volumul rezervelor, tipologia resurselor, statutul de utilizare) sunt elaborate și parțial implementate. Datele nu sunt publicate sau sunt publicate parțial, având un grad sporit - de agregare.	Mecanisme de evidență a resurselor minerale (localizarea, volumul rezervelor, tipologia resurselor, statutul de utilizare) sunt elaborate și complet implementate. Toate datele sunt publicate, având un grad sporit de agregare sau fiind parțial dezagregate.	Mecanisme de evidență a resurselor minerale (localizarea, volumul rezervelor, tipologia resurselor, statutul de utilizare) sunt elaborate și complet implementate. Datele sunt publicate, având un grad sporit de dezagregare.

Cadrul normativ în vigoare conține prevederi detaliate și mecanisme ce reglementează modul de colectare, păstrare și oferire a informației geologice privind subsolul. Toate informațiile privind cercetarea, folosirea și protecția subsolului sunt incluse în *Fondul de stat de informații privind subsolul*. Acest Fond este parte componentă a Fondului arhivistic de stat și se află în gestiunea AGRM, iar modul de constituire și gestiune a Fondului este stipulat în *Regulamentul Fondului de stat de informații privind subsolul*, aprobat prin Hotărârea Guvernului (HG) nr. 30.05.2011.¹⁶ Fondul conține următoarele obiecte:

- Balanța de stat a rezervelor de substanțe minerale utile și evidența resurselor prognozate;
- Cadastrul de stat al zăcămintelor și manifestărilor de substanțe minerale utile;
- Cadastrul de stat al zăcămintelor de ape subterane;
- Cadastrul sondelor forate al apelor subterane și izvoarelor;
- Catalogul sondelor de petrol și gaz.

Neajunsul principal al sistemului actual de evidență a informației geologice privind subsolul este lipsa unui sistem informațional automatizat și integrat. Datele din componentele Fondului de stat de informații privind subsolul sunt păstrate în registre pe suport de hârtie, care trebuie să fie însă duplicate și în format electronic în procesul de raportare. Obligația de a duce evidența informației geologice într-un format electronic este expres stipulată în p. 9 al *Regulamentului Fondului de stat de informații privind subsolul* și în p. 9 al *Instrucțiunii privind evidența de stat a rezultatelor lucrărilor de cercetare geologică a subsolului și modul de păstrare și folosire a materialelor Fondului de stat de informații privind subsolul*.¹⁷ Aceste informații trebuiau integrate într-o bază unică de date, care a fost planificată încă în 2010, prin crearea unui Sistem informațional automatizat „*Registru geologic de stat*”, dar care așa și nu a fost implementat.¹⁸ Scopul acestui sistem a fost sistematizarea și stocarea tuturor informațiilor geologice, cuprinzând date privind cercetarea, folosirea și protecția subsolului în Republica Moldova.

Printre consecințele negative ale lipsei digitalizării surselor de date geologice este transparența redusă și accesul limitat la datele privind subsolul. În conformitate cu prevederile *Regulamentului Fondului de stat de informații*, accesul la informația din Fond este contra plată (p. 12 din *Regulament*), cu unele excepții pentru agenții economici care au finanțat lucrări de folosire a subsolului și pentru cercetători/studenti. Prin urmare, la momentul actual, informația privind subsolul nu este publică și nu este accesibilă publicului larg. Doar pe pagină AGRM este publicat un scurt rezumat cu date agregate ce țin de starea rezervelor de balanță a substanțelor minerale utile din Republica Moldova.¹⁹ Chiar și pentru această informație agregată lipsesc datele pentru mai mulți ani care ar permite o analiză a evoluției în timp. O sursă alternativă de date în acest domeniu sunt datele publicate de către Biroul Național de Statistică (BNS) privind producția principalelor produse în industria extractivă, dar utilitatea lor este joasă, atât timp cât nu este posibilă o analiză

¹⁶ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=338722>

¹⁷ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=365617>

¹⁸ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=336563>

¹⁹ <http://agrm.gov.md/ro/echipamente/balanta-de-stat-ale-rezervelor-de-substante-minerale-utile>

comparativă a dinamicii rezervelor, de exemplu.²⁰ Astfel, în spațiul public, practic, lipsesc date statistice detaliate privind subsolul, ceea ce îngreunează analiza și monitorizarea sectorului extractiv din Republica Moldova.

Întrebarea	Nesatisfăcător	Satisfăcător	Bine
1.4. Sunt stipulate reguli clare de acces la informația privind subsolul? În ce măsură aceste prevederi sunt restrictive?	În legislație sunt specificate doar principii generale de acces la informații. Nu există prevederi exprese privind informația care trebuie să fie publicată în mod obligatoriu.	În legislație sunt stipulate clar modul și tipologia informației care poate fi accesată. Accesul la informație este cu plată și nu prevede informația care trebuie făcută publică.	În legislație sunt stipulate reguli clare de acces la informație. Este stipulată expres informația care se publică și cea pentru care accesul este restricționat, contra plată.

Legislația privind subsolul conține prevederi clare ce țin de modul de obținere a informației, dar regulile de acces sunt destul de restrictive. Modul de acces și obținere a informației geologice este stipulat în *Regulamentul Fondului de stat de informații geologice* (cap. III. Servicii informaționale) și în *Instrucțiunea privind evidența de stat a rezultatelor lucrărilor de cercetare geologică a subsolului și modul de păstrare și folosire a materialelor Fondului de stat de informații privind subsolul* (aprobat prin Ordinul nr. 79 din 07.06.2016 al Ministrului Mediului).²¹ Instrucțiunea privind utilizarea datelor din Fond a fost aprobată prin ordinul Ministrului Mediului, deși în *Regulamentul Fondului de stat de informații geologice* este stipulat că astfel de reguli se aprobă prin ordinul directorului AGRM (p. 3 și p. 10). Conform prevederilor existente, atât persoanele fizice, cât și cele juridice pot obține date geologice din Fond, dar contra unei plăți. Cum am menționat mai sus, nu se aplică plată în următoarele cazuri:

- La efectuarea lucrărilor legate de folosirea subsolului, finanțate din contul mijloacelor financiare de stat;
- Persoanelor care au finanțat obținerea informației privind subsolul sau succesorilor lor de drepturi;
- Agenților economici care au tangență cu sectoarele de subsol și cărora le-au fost atribuite în folosință, în bază de contract;
- Studenților și cercetătorilor științifici, pentru studiu și cercetări științifice.

Cadrul normativ în vigoare nu stipulează faptul că un anumit volum minim de informații geologice trebuie să fie publicat și nici nu specifică în mod expres ce fel de date trebuie să fie accesibile gratis publicului larg.

Întrebarea	Nesatisfăcător	Satisfăcător	Bine
1.5. Informațiile geologice publicate au caracter comprehensiv? Aceste date cuprind toate etapele de utilizare a subsolului?	Nu sunt publicate informații geologice sau cele publicate au un caracter fragmentar și incomplet.	Sunt publicate informații geologice pentru acces larg, dar ele nu acoperă tot ciclul de utilizare a subsolului.	Informația geologică publicată are un caracter comprehensiv, cuprinzând toate etapele de utilizare a subsolului.

Informația geologică publicată nu acoperă tot ciclul de utilizare a subsolului și are un caracter extrem de fragmentar. Date statistice privind utilizarea subsolului sunt publicate de către BNS și AGRM. După cum a fost deja menționat supra, BNS publică date statistice exclusiv privind producția principalelor produse industriale. Informația publicată de către AGRM se regăsește atât pe pagina sa oficială, cât și pe Portalul public în domeniul geologiei (cartografie), lansat recent.²² Datele publicate de către AGRM sunt doar câteva hărți geologice la o scară mare și balanța de stat a rezervelor de substanțe minerale utile. În balanță sunt incluse date privind categoria materiei prime, tipologia substanțelor minerale utile, cantitatea de rezervă și volumul extras. Datele sunt publicate doar pentru un singur an, nu sunt dezagregate în funcție de excavațiile

²⁰ <https://statistica.gov.md/pageview.php?l=ro&idc=263&id=2193>

²¹ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=365617>

²² <http://geologie.gov.md/>

efectuate la nivel regional sau de lista agenților economici cărora li s-a atribuit în folosință subsolul. De asemenea, lipsesc date în ceea ce privește și alte etape ale ciclului de utilizare a subsolului, printre care se numără informația privind numărul excavațiilor închise și supuse recultivării, volumul substanțelor minerale utile importate/exportate.

Întrebarea	Nesatisfăcător	Satisfăcător	Bine
1.6. Datele publicate privind subsolul corespund standardelor de date deschise?	Datele publicate nu corespund standardelor de date deschise.	Datele publicate corespund parțial standardelor de date deschise.	Datele publicate corespund complet sau în mare parte standardelor de date deschise.

Datele privind utilizarea subsolului publicate de către AGRM și BNS, în mare parte, nu corespund standardelor de date deschise. Standardele de date deschise presupun că informațiile și datele trebuie să corespundă unui set minim de criterii. Criteriile principale sunt – (i) datele trebuie să fie accesibile pentru oricine și gratuite; (ii) datele trebuie să fie actualizate cu regularitate; (iii) datele trebuie să fie publicate, având un grad cât mai mare de dezagregare; și (iv) datele publicate trebuie să fie structurate într-un format procesabil de către orice calculator. Datele publicate de către AGRM și BNS nu corespund majorității criteriilor menționate. Datele publicate de către BNS nu corespund doar criteriului de dezagregare, deoarece actualmente informația privind producția industriei extractive este prezentată doar în ceea ce privește principalele substanțe minerale utile. Datele publicate sau de care dispune AGRM nu corespund însă majorității criteriilor menționate. Majoritatea informației geologice nu este disponibilă în mod gratuit publicului larg, iar informația publicată nu este actualizată și nu cuprinde o perioadă lungă de timp, lipsește dezagregarea datelor și formatul nu este procesabil de către calculator (de ex., este în format doc, în loc de xls).

Întrebarea	Nesatisfăcător	Satisfăcător	Bine
1.7. Instituțiile responsabile de gestionarea subsolului își publică rapoartele de activitate?	Instituțiile responsabile de gestionarea subsolului nu publică rapoarte de activitate sau publică doar periodic.	Instituțiile responsabile de gestionarea subsolului publică rapoarte de activitate, dar informația prezentată are un caracter formal și/sau fragmentar. Rapoartele sunt publicate, în mare parte, cu regularitate.	Instituțiile responsabile de gestionarea subsolului publică rapoarte de activitate, în care sunt prezentate informații comprehensive privind domeniul și acestea sunt publicate cu regularitate.

Instituțiile responsabile de gestionarea subsolului, în mare parte, publică rapoarte de activitate, dar informația conținută nu este ajustată publicului larg. Rapoartele de activitate ale instituțiilor publice sunt un element-cheie pentru asigurarea transparenței și informării cetățenilor privind situația dintr-un anumit sector, inclusiv din cel al subsolului. La capitolul raportării și calității informației prezentate în domeniul subsolului situația variază destul de mult de la o instituție la alta. Cea mai proastă situație s-a creat la MADRM, care în ultimii ani, cel puțin după crearea acestui Minister, nu a publicat cu regularitate rapoarte de activitate. A fost publicat doar un raport privind protecția mediului și resurselor naturale pentru anul 2018, dar el nu conține informații detaliate privind domeniul subsolului. AGRM publică cu regularitate rapoartele sale de activitate, însă ele sunt extrem de tehnice, bazate pe planurile anuale de acțiuni ale instituției, în conținutul cărora lipsește cu desăvârșire partea narativă și analitică. O situație mai bună privind raportarea este la AM și IPM (Tabelul 2). În același timp, un neajuns esențial constatat în rapoartele majorității instituțiilor analizate este utilizarea formatelor de documente greu de prelucrat (pdf, pdf scanat).

Tabelul 2. Publicarea rapoartelor de activitate și a informației privind subsolul în profil instituțional

Instituția	Rapoarte de activitate	Comprehensivitatea informației	Regularitatea publicării	Comentariu
------------	------------------------	--------------------------------	--------------------------	------------

MADRM	Parțial ²³	Joasă	Neregulat	Pentru anii 2018-2019, MADRM nu a publicat rapoarte de activitate ale instituției. A fost publicat doar un raport în 2018 privind componenta protecția mediului și resurselor naturale, în care nu este reflectată situația în domeniul utilizării subsolului. ²⁴ Formatul documentelor variază (pdf, doc, pdf scanat).
AGRM	Da ²⁵	Medie	Regulat	AGRM publică cu regularitate rapoarte de activitate, deși aceste rapoarte sunt disponibile doar din 2016. În rapoarte este menționat gradul de realizare al acțiunilor planificate pentru anul respectiv. Lipsește aspectul analitic și o statistică agregată, care ar permite evaluarea situației în domeniu din punct de vedere al impactului politicilor. ²⁶ Formatul documentelor variază (pdf, doc, pdf scanat).
AM	Da ²⁷	Medie	Regulat	AM publică cu regularitate rapoarte de activitate. În rapoarte este menționat gradul de realizare al acțiunilor planificate pentru anul respectiv. Lipsește aspectul analitic și o statistică agregată, care ar permite evaluarea situației în domeniu din punct de vedere al impactului politicilor. ²⁸
IPM	Da ²⁹	Avansat	Regulat	IPM publică regulat rapoarte de activitate. Există partea narativă a informației privind subsolul și statistică descriptivă. Formatul documentelor este uniformizat (pdf). ³⁰

Sursa: Compilarea de către autor în baza informației disponibile pe paginile web ale instituțiilor

²³ <http://www.madrm.gov.md/ro/content/rapoarte>

²⁴

<http://madrm.gov.md/sites/default/files/Documente%20atasate%20Advance%20Pagines/Raport%20realizarile%20MADRM%20componenta%20MEDIU%20SI%20RESURSE%20NATURALE%202018.PDF>

²⁵ <http://agrm.gov.md/ro/licente/documente>

²⁶ http://agrm.gov.md/images/Transparenta/Darea_de_Seama_2018_AGRM.pdf

²⁷ <http://www.mediu.gov.md/ro/content/rapoarte-de-activitate>

²⁸ <http://mediu.gov.md/sites/default/files/document/attachments/Raport%20Plan%20Agen%C8%9Bia%20de%20Mediu%202019%20anual.pdf>

²⁹ <http://ipm.gov.md/ro/rapoarte-anuale>

³⁰ <http://ipm.gov.md/sites/default/files/2019-07/ANUAR%20-%202018.pdf>

■ Procesul de atribuire în folosință a sectoarelor de subsol

Întrebarea	Nesatisfăcător	Satisfăcător	Bine
2.1. Sunt stabilite reguli și proceduri clare de atribuire în folosință a subsolului? Sunt ele publicate?	Nu sunt stabilite reguli și proceduri de atribuire în folosință a subsolului sau aceste reguli/proceduri sunt parțial publicate.	Sunt aprobate reguli și proceduri de atribuire în folosință a subsolului, care sunt publicate. Cadrul juridic nu este complet și/sau este confuz formulat.	Sunt aprobate reguli și proceduri de atribuire în folosință a subsolului, care sunt publicate. Cadrul juridic este complet.

În Republica Moldova este aprobat un set de reguli și proceduri de atribuire în folosință a subsolului, dar cadrul juridic nu a fost definitivat și, prin urmare, există un șir de curențe legislative în cazul unor substanțe minerale utile. Procesul de atribuire în folosință a subsolului este reglementat de *Regulamentul cu privire la modul de atribuire în folosință a sectoarelor de subsol* și de *Regulamentul cu privire la organizarea și desfășurarea concursului pentru dreptul de folosință asupra sectoarelor de subsol pentru prospecțiuni și explorări sau pentru extragerea substanțelor minerale utile*, ambele aprobate prin HG nr. 570 din 11.09.2009.³¹ Aceste acte normative reglementează procesul de atribuire a sectoarelor de subsol pentru majoritatea substanțelor minerale utile, cu excepția celor de importanță națională (în total, sunt 7 tipuri de substanțe incluse în această categorie).³² Din toate resursele minerale de importanță națională au fost aprobate proceduri de atribuire doar pentru hidrocarburi.³³ De asemenea, rămâne nereglementat modul de atribuire a sectoarelor de subsol în cazul descoperirii zăcămintului de către beneficiarul subsolului, în urma lucrărilor efectuate pe bază de concurs din contul mijloacelor proprii, precum și în cazurile de transmitere a sectoarelor de subsol de la beneficiar către alți agenți economici.³⁴

Multe prevederi din procedurile existente ce țin de procesul de atribuire a subsolului sunt formulate confuz sau incomplet, ceea ce îngreunează procesul de atribuire în folosință a subsolului. În cadrul normativ în vigoare, ce reglementează procesul de atribuire a subsolului, există mai multe lacune și/sau formulări confuze. Printre principalele neajunsuri sunt: (i) formularea contradictorie a competențelor instituțiilor care sunt responsabile de atribuire; (ii) specificarea vagă a etapelor de desfășurare a concursului de atribuire a sectoarelor de subsol și a perimetrelor geologice/miniere.³⁵

Întrebarea	Nesatisfăcător	Satisfăcător	Bine
2.2. Procesul de atribuire în folosință a subsolului este planificat din timp? Este efectuată o analiză de impact strategic? Aceste documente sunt publice?	Procesul de atribuire a sectoarelor de subsol nu este planificat din timp sau este discreționar ajustat. Nu este efectuată o analiză strategică de impact. Documentele nu sunt sau sunt parțial publicate.	Procesul de atribuire a sectoarelor de subsol este planificat din timp. Nu este efectuată o analiză strategică de impact. Documentele sunt publicate.	Procesul de atribuire a sectoarelor de subsol este planificat din timp. Este efectuată o analiză strategică de impact. Documentele sunt publicate.

Procesul de atribuire a sectoarelor de subsol poate începe doar dacă acestea au fost incluse într-o listă prealabilă de planificare, dar procesul de compilare și publicare a listei este contradictoriu. Conform prevederilor Codului Subsolului, sectoarele de subsol pot fi scoase la concurs doar după ce au fost incluse

³¹ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=332303>

³² Lista resurselor minerale de importanță națională sunt aprobate prin HG nr. 646 din 20.07.2010 [<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=335400>].

³³ HG nr. 895 din 20.07.2016 cu privire la concesionarea lucrărilor de explorare geologică a hidrocarburilor pe teritoriul Republicii Moldova, cu ulterioara lor exploatare [<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=365933>] și HG nr. 1439 din 30.12.2016 cu privire la transmiterea dreptului de desfășurare a lucrărilor de explorare geologică a hidrocarburilor pe teritoriul Republicii Moldova, cu ulterioara lor exploatare [<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=368206>].

³⁴ D. Budianschi, I. Morcotoiu, V. Ciobotaru, E. Ghilețchi „Valorificarea resurselor minerale utile în Republica Moldova: pe plus sau pe minus?”, Expert – Grup, 2020.

³⁵ Idem.

în lista sectoarelor de subsol propuse spre atribuire (art. 20, alin. (3)).³⁶ Această listă se întocmește de AGRM și se aprobă de către MADRM. Acest mecanism de planificare are mai multe lacune, deoarece nu este specificat expres când se întocmește lista și cât de frecvent trebuie actualizată (e.g. ea se întocmește anual, dar se actualizează odată cu parvenirea vreunei cereri din partea unui agent economic). De asemenea, nu există nicio obligativitate de a publica această listă și ea nu este disponibilă public. Finalmente, pentru sectoarele incluse în lista de atribuire, cadrul normativ nu prevede necesitatea efectuării analizei strategice de impact.³⁷ Efectuarea unei analize strategice de impact ar fi necesară înainte de demararea procedurii de atribuire în folosință a sectoarelor de subsol pentru a evalua costurile și beneficiile pentru stat de pe urma utilizării acestui sector.³⁸

Întrebarea	Nesatisfăcător	Satisfăcător	Bine
2.3. Este procesul de atribuire în folosință a sectoarelor de subsol unul deschis și transparent?	Procesul de atribuire în folosință a sectoarelor de subsol nu este unul deschis și transparent. Nu este/este parțial publicată informația privind concursul, criteriile de evaluare, câștigătorul și contractul.	Procesul de atribuire în folosință a sectoarelor de subsol este parțial deschis și transparent. Sunt publicate o parte din informațiile privind concursul, criteriile de evaluare, câștigătorul și contractul.	Procesul de atribuire în folosință a sectoarelor de subsol este deschis și transparent. Sunt publicate toate datele privind concursul, criteriile de evaluare, câștigătorul și contractul.

Elementele de bază ale unui concurs transparent sunt aprobate și implementate pentru procesul de atribuire în folosință a subsolului, dar există un spațiu vast de îmbunătățire. În cazul concursurilor pentru atribuirea sectoarelor de subsol pentru substanțele minerale utile, care nu sunt de importanță națională, anunțurile se publică cu suficient timp înainte (cu cel puțin o lună). Aceste anunțuri obligatoriu trebuie să fie publicate în Monitorul Oficial și pe pagina web a MADRM. În practică, o parte din ele se publică adițional și pe pagina web a AGRM, însă pentru o publicitate mai largă ar fi recomandabil de inclus obligativitatea publicării anunțurilor pe pagina web a AGRM și în alte surse mass – media. De asemenea, un neajuns al procesului de monitorizare a concursurilor este lipsa unei baze date/registru, care să conțină toate anunțurile de inițiere a concursului și rezultatele acestora, deoarece aceste date sunt doar în arhiva Monitorului Oficial (care este contra plată), iar pe pagina oficială a MADRM aceste informații sunt disponibile doar începând cu 2018 (Tabelul 3). Un alt punct slab al transparenței procesului de alocare a sectoarelor de subsol este lipsa informației privind evaluarea și desemnarea câștigătorului, fiind publicat doar câștigătorul concursului. Pentru a asigura transparența procesului este recomandabil ca procesul-verbal de evaluare să fie făcut public (similar achizițiilor publice), precum și contractul încheiat cu agentul economic (cel puțin, partea neconfidențială).

Pentru alte proceduri de atribuire în folosință a subsolului gradul de transparență este destul de redus. O cauză a gradului redus de transparență pentru alte proceduri de atribuire în folosință a subsolului, cu excepția concursului descris mai sus, sunt lacunele legislative. Astfel, pentru substanțele minerale utile nu este aprobat un mecanism clar de atribuire și publicare a informației, cu excepția hidrocarburilor. Chiar și în cazul hidrocarburilor, este obligatorie publicarea anunțului și a rezultatelor în Monitorul Oficial și pe pagina web a Agenției Proprietăți Publice, dar nu pe pagina MADRM, instituție responsabilă de gestionarea sectorului. De asemenea, nu este stipulat că procesul-verbal și/sau contractul vor fi publice. În lipsa mecanismelor de atribuire în folosință pentru restul substanțelor minerale de importanță națională, nu există nici reguli de publicare a informației în procesul de atribuire.

³⁶ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=331271>

³⁷ Analiza strategică de impact presupune evaluarea comprehensivă a costurilor și beneficiilor pentru societate de la darea în exploatare a sectorului respectiv de subsol. De asemenea, în cadrul acestei analize se estimează în ce măsură exploatarea sectorului dat de subsol corespunde obiectivelor de dezvoltare stabilite de guvern, capacitatea acestuia de a gestiona întregul proces și necesitățile de finanțare.

³⁸ D. Manley, R. Pitman, "Natural Resource Charter Benchmarking Framework", Natural Resource Governance Institute, 2017.

Tabelul 3. Elementele de transparență pentru concursul de atribuire a sectoarelor de subsol (cu excepția substanțelor minerale utile de importanță națională)

Criteriu	Cadrul legal	Practica	Comentariu
Anunț privind organizarea concursului	Da. Anunțul privind organizarea concursului trebuie publicat în Monitorul Oficial și pe pagina web a MADRM.	Anunțurile sunt publicate pe pagina MADRM ³⁹ și, parțial, pe pagina AGRM. ⁴⁰	Anunțurile privind organizarea concursului sunt publicate pe pagina MADRM, conform prevederilor legislative. Nu există însă o bază de date cu toate anunțurile publicate într-o perioadă lungă de timp. Pe pagina web anunțurile sunt disponibile doar din 2018.
Criteriile de evaluare	Da. Criteriile sunt stipulate în Ordinul AGRM nr. 28 din 07.10.2013 cu privire la criteriile de evaluare a ofertelor privind valorificarea industrială a zăcămintelor de substanțe minerale utile.	Criteriile de evaluare sunt incluse în fiecare anunț.	Ordinul AGRM privind criteriile de evaluare nu este însă publicat. Criteriile de evaluare nu sunt cuantificate.
Rezultatele concursului	Da. Rezultatele concursului trebuie să fie publicate în Monitorul Oficial și pe pagina web a MADRM	Rezultatele concursului sunt publicate în Monitorul Oficial și pagina web a MADRM, dar și, parțial, pe pagina AGRM.	Ca și în cazul anunțurilor, lipsește o bază de date care să conțină toate rezultatele de până în anul 2018.
Argumentarea evaluării	Da. Se întocmește un proces-verbal, dar acesta nu este public.	Procese-verbale nu sunt publice.	Publicarea procesului-verbal este esențială pentru a asigura transparența procesului de participare a companiilor la concurs, precum și a modului de aplicare a criteriilor de evaluare.
Contractul	Da. Se încheie contracte, dar acestea nu sunt publice.	Contractele nu sunt publice.	Publicarea contractelor este importantă pentru a monitoriza angajamentele agenților economici.

Sursa: Compilarea efectuată de autor în baza informației de pe paginile web ale instituțiilor și a legislației în vigoare

³⁹ <http://www.madrm.gov.md/ro/content/anun%C8%9Buri>

⁴⁰ <http://agrm.gov.md/ro/licente/desfasurarea-concursului>

■ Procesul de explorare și exploatare a subsolului

Întrebarea	Nesatisfăcător	Satisfăcător	Bine
3.1. Sunt stabilite reguli și proceduri clare de raportare privind utilizarea subsolului?	Nu sunt stabilite proceduri clare de raportare privind utilizarea subsolului sau ele au un caracter fragmentar.	Sunt stabilite reguli de raportare privind utilizarea subsolului, dar raportarea are un caracter general.	Sunt stabilite reguli de raportare privind utilizarea subsolului, conform unui set vast de parametri.

În Republica Moldova beneficiarii subsolului au aprobat un mecanism de raportare, care are un caracter destul de detaliat. Modul de raportare, volumul informației și obligativitatea raportării de către beneficiarii subsolului sunt reglementate de *Regulamentul cu privire la modul de prezentare de către beneficiarii subsolului a rapoartelor privind mișcarea rezervelor de substanțe minerale utile*, aprobat prin HG nr. 1131 din 12.10.2016.⁴¹ Conform acestui Regulament, toți beneficiarii subsolului sunt obligați să prezinte rapoarte până pe 15 februarie a anului următor celui de gestiune. Agenții economici trebuie să prezinte nu doar un set larg de parametri și indicatori pentru diferite tipuri de substanțe minerale, dar și note informative ce descriu aspectul calitativ și economic al utilizării sectoarelor de subsol atribuite (e.g. prețul de cost al extragerii și prelucrării materiei prime minerale, costul de vânzare etc.).

Întrebarea	Nesatisfăcător	Satisfăcător	Bine
3.2. Este publicată informația privind activitatea beneficiarilor subsolului?	Informația privind activitatea curentă a beneficiarilor subsolului nu este publicată.	Informația privind activitatea curentă a beneficiarilor subsolului este publicată, dar are un caracter general și nesistematizat.	Informația privind activitatea curentă a beneficiarilor subsolului este publicată și are un caracter detaliat și sistematizat.

IPM publică informații destul de detaliate privind activitatea curentă a beneficiarilor subsolului, , dar în ultimul timp a scăzut gradul de detaliere. IPM este instituția responsabilă de controlul geologic și minier, care și publică în anualele sale date privind situația de utilizare a subsolului. De exemplu, în Anuarul pentru 2018 „*Protecția mediului în Republica Moldova*” sunt incluse atât partea narativă a activității de control din partea IPM în domeniul extractiv, cât și date dezagregate pe întreprinderi.⁴² Totodată, pe parcursul ultimului deceniu, detalierea acestor date a scăzut, practic a avut loc o involuție la capitolul transparență și acces la date dezagregate. Comparativ, Anuarul pentru 2008 conținea date cu un grad mai sporit de dezagregare privind activitatea beneficiarilor subsolului (Tabelul 4).⁴³ Un alt neajuns al acestor date este caracterul lor ilizibil și indescifrabil la calculator, întrucât sunt publicate în format pdf. De asemenea, nu sunt publicate informații privind sectoarele de subsol atribuite pentru explorare, de care ar trebui să fie responsabile AGRM. Finalmente, datele privind explorarea și exploatarea ar trebui să fi publicate nu doar în tabele, dar și pe o hartă interactivă.

Tabelul 4. Gradul de dezagregare a datelor în Anualele IPM pentru sectorul extractiv

Dezagregare	Anuarul 2008	Anuarul 2018
Agentul economic	Da	Da
Locul amplasării sectorului de subsol (localitatea)	Da	Da
Tipul substanței minerale utile	Da	Da
Volumul de extragere în anul precedent	Da	Nu
Suprafața perimetrului minier	Da	Da
Dezagregarea conform tipului de utilizare (exploatat, în exploatare)	Da	Da
Legalitatea exploatării (licență/contract)	Da	Nu
Deșeuri de producție acumulate	Da	Da
Recultivarea terenurilor	Da	Da
Volumul de sol fertil depozitat	Da	Nu

Sursa: Compilarea realizată de autor în baza datelor IPM

⁴¹ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=367118>

⁴² <http://ipm.gov.md/sites/default/files/2019-07/ANUAR%20-%202018.pdf>

⁴³ <http://ipm.gov.md/sites/default/files/2019-07/Anuarul%20IES%202008.pdf>

■ Regimul fiscal pentru sectorul extractiv

Transparența fiscală a gestiunii resurselor minerale se bazează pe asigurarea a trei componente:

- a) **Transparența activităților guvernamentale.** În vederea implementării acestei componente este necesar ca guvernul să publice în timp util și format accesibil: (1) prevederi fiscale în contracte și clauze, precum și anexe (online); (2) date în format editabil privind producția, vânzările, plățile companiilor pentru fiecare tip de impozit și cheltuielile de capital pentru fiecare contribuabil.
- b) **Capacitate.** Capacitate de monitorizare și supraveghere din partea autorităților care gestionează sectorul, dar și existența instituțiilor de supraveghere independente, care pot evalua informația prezentată din diferite surse publice și responsabiliza autoritățile din domeniu.
- c) **Implicare.** Reprezentanți ai publicului, în special ai societății civile, care înțeleg complexitatea problemelor politicii și administrației fiscale și pot exercita presiuni atât asupra acestor organe de supraveghere, cât și a guvernului. Consultări periodice cu diferite părți interesate (cum ar fi companii, profesori universitari, asociații comerciale și ONG-uri), care să asigure un dialog continuu între funcționarii guvernamentali și reprezentanți ai diferitor instituții de profil, pentru a informa publicul privind politica fiscală, contribuind astfel la prevenirea instabilității politice și la consolidarea încrederii în societate.

Întrebarea	Nesatisfăcător	Satisfăcător	Bine
4.1. Regimul fiscal îi asigură oare guvernului o rentabilitate rezonabilă, atrăgând în același timp investiții suficiente?	Un document de politici privind regimul fiscal aferent resurselor minerale nu este elaborat și aprobat .	Un document de politici privind regimul fiscal aferent resurselor minerale a fost elaborat și aprobat, dar nu a fost consultat și nu conține o evaluare completă bazată pe evidențe.	Un document de politici privind regimul fiscal aferent resurselor minerale a fost elaborat și aprobat, a fost consultat și conține o evaluare bazată pe evidențe.

Actualul regim de reglementare fiscală nu asigură un echilibru între interesele statului și ale businessului, nu este transparent și participativ. Normele de bază care reglementează transparența în procesul decizional sunt Legea privind responsabilitatea bugetar-fiscală⁴⁴, Legea nr. 239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional,⁴⁵ Hotărârea Guvernului nr. 967 din 9 august 2016 „Cu privire la mecanismul de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional”,⁴⁶ precum și Regulile interne ale Ministerului Finanțelor, ce vizează procedurile de informare, consultare și participare în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor. Ceea ce lipsește însă este un cadru strategic de gestiune fiscală a sectorului. Lipsa acestuia face imposibilă crearea unui mediu, în care guvernul să discute cu reprezentanți ai business-ului și cu societatea în vederea identificării unui nivel adecvat de impozitare și taxare, astfel încât, pe de o parte, să se mențină interesul pentru investiții în sector, iar pe de altă parte, să fie reduse toate riscurile sociale și cele legate de mediu, ajungând la obținerea unei contravalori corecte a resurselor extrase pentru stat. Ba mai mult, caracterul discreționar al deciziilor care stabilesc mărimea taxelor,⁴⁷ lipsa unor platforme de discuții și promovarea recentă a unor modificări de taxe denotă un șir de deficiențe ce țin de asigurarea principiilor privind transparența fiscală.

Actualul regim conține mai multe riscuri de fraudare a intereselor statului, dar și a autorităților locale și a comunităților, în apropierea cărora se efectuează excavațiile miniere. Bunele practici internaționale spun că la baza deciziilor statului de a utiliza resursele naturale ale subsolului ar trebui să stea principiul, conform

⁴⁴ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=106188&lang=ro

⁴⁵ <http://lex.justice.md/md/329849/>

⁴⁶ <http://lex.justice.md/md/366274/>

⁴⁷ https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/intr02_205.pdf?fbclid=IwAR2_tgpAceXekHNyctZgHb-dbd6iXqL5nFvS5qhsA22-haCUHJ9Fss8WGI

căruia statul, ca proprietar al resurselor, trebuie să creeze condiții pentru a-și maximiza beneficiile în urma epuizării resurselor sale de către companiile din domeniu. În același timp, guvernul trebuie să echilibreze dorința sa de a maximiza obținerea unei părți din valoarea resursei cu plăți suficient de atractive pentru companiile capabile să investească. Pentru a putea realiza acest lucru, este nevoie ca regimul fiscal existent să poată răspunde la patru provocări. Prima este stabilirea unor cerințe fiscale, care să nu fie nici prea mari, nici prea mici, și asigurarea unei rentabilități, care să acopere riscurile de mediu și securitate, plata pentru capitalul investit, precum și cheltuielile legate de extragere. A doua este crearea unui cadru legal care oferă siguranță investitorilor, dar în același timp este suficient de flexibil ca să nu împiedice guvernul să își revadă deciziile, dacă circumstanțele economice se schimbă semnificativ. A treia este să se asigure că autoritățile colectează întreaga sumă a veniturilor stabilite în condițiile fiscale. A patra provocare este să se asigure că funcționarii guvernamentali sunt responsabilizați și capabili să realizeze oricare dintre aceste sarcini (responsabilitatea și transparența regimurilor fiscale).

Întrebarea	Nesatisfăcător	Satisfăcător	Bine
4.2. Este elaborat un cadru normativ fiscal care să fie aplicabil sectorului extractiv? Acest cadru fiscal este publicat și accesibil ?	Nu există un cadru fiscal comprehensiv aferent resurselor minerale, nu este elaborat și nici disponibil online.	Cadru normativ privind plățile, taxele, impozitele aferente sectorului este elaborat, dar lipsesc componente și elemente esențiale.	Un cadru normativ fiscal comprehensiv aferent sectorului extractiv este elaborat și disponibil online.

Cadru legal existent aplicabil pentru sectorul extractiv este format din mai multe componente care, per ansamblu, nu creează o imagine clară privind responsabilitățile și achitățile prevăzute de acesta. Companiile din sector, în afară de regimul general de impozitare, achită taxele pe resursele naturale. Tot aici trebuie incluse și anumite plăți pentru utilizarea terenurilor proprietate publică (de regulă, ale APL de nivelul unu). Dintre tipurile generale de impozitare, impozitul pe venit este cel mai important, în prezent fiind de 12% din venitul impozabil⁴⁸. Taxele pe resursele naturale se aplică conform Titlului XVIII și din toate cele 7 taxe, 5 tipuri de taxe sunt aferente resurselor minerale utile, care au fost revizuite în 2020 prin Legea nr. 60 din 23 aprilie, care va intra în vigoare la 1 ianuarie 2021.⁴⁹ Fiecare taxă are mecanismul său de aplicare, conform prevederilor legale.⁵⁰ Sistemul actual, în ciuda faptului că pentru fiecare element de plată/ impozit are o claritate relativă, nu conține un șir de elemente care ar asigura o gestiune sustenabilă și echitabilă a resurselor. În prezent, una dintre cele mai mari probleme este plata prejudiciilor și asigurarea respectării obligațiilor contractuale de către beneficiarii subsolului. Astfel, reglementările fiscale existente nu sunt suficiente pentru a acoperi toate costurile și riscurile aferente acestui sector.

Întrebarea	Nesatisfăcător	Satisfăcător	Bine
4.3. Sunt publicate datele privind colectările de la companiile din industria extractivă? Aceste date sunt dezagregate pe categorii de taxe și plăți? Sunt aceste date publicate într-un format citit de calculator?	Nu sunt publicate datele privind colectările de la companiile din industria extractivă, nu sunt separate pe categorii de taxe și plăți.	Sunt publicate datele privind colectările de la companiile din industria extractivă, fără a fi separate pe categorii de taxe și plăți. Aceste date sunt publicate într-un format citit de calculator.	Sunt publicate datele privind colectările de la companiile din industria extractivă, cu un grad sporit de dezagregare pe categorii de taxe și plăți. Aceste date sunt publicate într-un format citit de calculator.

⁴⁸ Titlul II, Codul Fiscal art. 15, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=120061&lang=ro

⁴⁹ i) Taxa pentru efectuarea prospecțiunilor geologice; ii) Taxa pentru efectuarea explorărilor geologice iii) Taxa pentru extragerea mineralelor utile. iv) Taxa pentru folosirea spațiilor subterane în scopul construcției obiectivelor subterane, altele decât cele destinate extracției mineralelor utile; v) Taxa pentru exploatarea construcțiilor subterane în scopul desfășurării activității de întreprinzător, altele decât cele destinate extracției mineralelor utile.

⁵⁰ Titlul VIII, Codul Fiscal: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=120061&lang=ro

Cadrul de impozitare specific sectorului este relativ clar, dar lipsesc datele istorice la acest subiect și datele privind tipul de taxă și pentru ce sunt plătite acestea la nivel de companie. Deși nu există probleme, cel puțin conform legii, de a identifica care sunt taxele pe care o companie trebuie să le plătească, pe tot lanțul valoric, pentru fiecare tip de resursă naturală a țării, una din cerințele transparenței pe care guvernul trebuie să o asigure este publicarea datelor privind producția de resurse naturale la nivel de companie și a plăților aferente acestora. Acest lucru presupune ca AGRM să publice on-line pentru toți cei peste 130 de antreprenori din sector, care urmează să asigure:

- Dezvăluirea volumului producției la nivel de companie, în funcție de tipul de resursă și a plăților aferente acestora, individual. Deși pe interior există date atât la nivel agregat, cât și dezagregat pe companii privind volumul producției, fiecare tip de resurse, plăți, aceste date nu sunt publice. Unica sursă publică care descrie valoarea agregată a extragerilor pe parcursul anului este *Starea rezervelor de balanță a substanțelor minerale utile din RM conform situației la data de 01.01.2019*⁵¹.
- Punctualitatea dezvăluirii datelor privind producția la nivel de companie, conform bunelor practici, înseamnă că informația trebuie publicată cel târziu peste 6 luni de la sfârșitul anului analizat, iar pentru a fi considerate publicate, datele nu trebuie să fie mai vechi de 24 de luni față de anul bugetar analizat. AGRM publică aceste date conform bunelor practici internaționale, dar, ca și în cazul de mai sus, lipsesc atât informațiile la nivel de companie, cât și datele istorice. Datele publice se referă doar la anul 2019.
- Date editabile publicate on-line. Datele publicate sunt disponibile în format textual (Word și pdf), care asigură cerințele de bază pentru publicare, dar nu corespund celor mai bune practici în domeniu. Ceea ce este posibil de realizat, fără mari eforturi, este publicarea bazelor de date existente de către AGRM, în format Acces și Excel, deși este nevoie de crearea unui sistem informațional unic la nivel de sector.

Întrebarea	Nesatisfăcător	Satisfăcător	Bine
4.4. Funcționarii guvernamentali au expertiza și informațiile necesare pentru evaluarea și proiectarea regimurilor fiscale?	Lipsește un mecanism de coordonare a eforturilor în acest sector. Informațiile publicate nu oferă o imagine de ansamblu asupra sectorului, nu există rapoarte care oferă o perspectivă istorică asupra domeniului și lipsesc metodologii stabilite care ar analiza efectele diferitor regimuri fiscale asupra Guvernului și companiilor private.	Există grupuri de lucru dedicate, organizate ocazional, pentru evaluarea diferitor inițiative fiscale. La stabilirea unor noi măsuri fiscale, aceștia au la dispoziție date istorice privind evoluția costurilor investiționale în domeniu, principalii actori și evoluțiile la nivel mondial. Nu există o metodologie de analiză a efectelor combinate ale clauzelor fiscale asupra companiei și guvernului, ele fiind elaborate la necesitate și după caz, pentru resursa naturală vizată.	Există o echipă interdisciplinară dedicată la nivelul autorităților (formată din geologi, contabili, juriști și economiști), în sarcina căreia este crearea și evaluarea anuală și multianuală a regimului fiscal în domeniu. Această unitate produce rapoarte anuale cu informații despre proiectele de extracție, companiile și piețele globale de mărfuri și de capital. Aceasta include date exacte cu privire la costurile proiectelor de investiții, de utilizare a resurselor naturale ale subsolului, o rată de actualizare bine stabilită, utilizată pentru evaluările proiectelor monitorizate de guvern, precum și ipoteze realiste asupra prețurilor. A treia este o metodologie pentru a analiza efectele combinate ale diferitelor clauze fiscale asupra companiei și guvernului.

Dacă ar fi să evaluăm regimul aferent utilizării resurselor naturale, atunci acesta are probleme de coordonare a deciziilor, nu este bazat pe evidențe și nu este adaptat realităților internaționale, dar nici

⁵¹ http://agrm.gov.md/images/balanta_de_stat/00_Starea_rezervelor_de_balanta_R%00%9C_190508_WWW.pdf

riscurilor sociale și de mediu. Un regim fiscal fiabil poate fi evaluat prin prisma mai multor componente. Prima este o echipă dedicată de experți calificați, care poate include geologi, contabili, avocați și economiști, care să ia decizii în ceea ce privește regimul fiscal aferent utilizării resurselor naturale. Deciziile privind taxele pe resurse naturale niciodată nu trebuie tratate în mod independent ca o problemă fiscală, economică, de mediu, socială, ci în complexitate. Practica generală în țara noastră denotă faptul că deciziile privind regimul fiscal aferent utilizării resurselor minerale se iau la nivel instituțional de către Ministerul Finanțelor, independent, pe când inițiativele de acest gen ar trebui să vină din partea AGRM și a MADRM sau, în cel mai rău caz, în cadrul unei unități interministeriale abilitate. Buna practică spune că regimul fiscal al resurselor naturale trebuie să expună guvernul riscului, numai în măsura în care acesta este capabil să îl gestioneze. Utilizarea resurselor naturale este subiect al volatilității prețurilor la bunuri, al incertitudinii geologice și schimbării costurilor, al riscurilor de mediu și sociale. La rândul său, costul resurselor naturale are și el două componente: 1. „componenta de taxă” – guvernul cere o plată pentru utilizarea ireversibilă a resurselor sale, care, în teorie, ar trebui să acopere riscurile asumate de mediu și sociale; 2. „componenta de timp” – guvernul așteaptă ca veniturile la buget să vină într-o perioadă determinată de timp. Abordarea fragmentară și fiscalizarea doar a uneia din componentele de cost aferente utilizării resurselor naturale nu duce decât la creșterea riscurilor pentru guvern: riscuri de mediu pentru APL de nivelul unu, cum ar fi deteriorarea drumurilor locale, poluarea fonică și a aerului, pierderi de teren fertil, eroziune etc. Dacă la componenta de taxă bunele practici nu insistă decât ca aceasta să fie inclusă în cadrul legal, cât mai clar, și publicată pentru fiecare tip de resursă naturală și lucrare aferentă utilizării resurselor naturale, atunci la „componenta de timp” se insistă ca în contractele dintre guvern și agent economic să fie incluse clauze clare privind timpul de exploatare pe care acesta îl are la dispoziție. Pentru a îmbunătăți motivația agentului economic de a se include în intervalul de timp pus la dispoziția sa, tot bunele practici recomandă includerea unei taxe de utilizare a resurselor.

A doua componentă prevede existența sistemelor informaționale despre proiectele de extracție, companii. Aceasta ar trebui să includă date exacte cu privire la costurile proiectului, o rată de actualizare bine stabilită utilizată pentru evaluările proiectelor guvernamentale și ipoteze realiste și stabilite asupra prețurilor în context global și regional. O parte din aceste informații pot fi achiziționate de la furnizorii de date globale, alte informații sunt furnizate de la companiile în sine, de la autoritatea fiscală și alte agenții guvernamentale. Deși AGRM a lansat recent portalul datelor geologice, un instrument foarte important pentru analiza profilului geologic al țării, mai este nevoie de eforturi concertate pentru crearea unui sistem informațional complet. La momentul scrierii acestui raport, lipseau resurse în format electronic care ar putea arăta evoluția proiectelor pe tip de lucrare, tip de resurse, costuri ale proiectului etc.

Componenta trei presupune existența unei metodologii pentru a analiza efectele combinate ale diferitelor clauze fiscale asupra companiei și guvernului. În mod normal, rezultatul acestor metodologii este reflectat în politicile fiscale pe termen mediu, în documentele de suport în CBTM și documentele bugetare anuale, lucru care nu are loc pentru nici una dintre aceste etape. Dacă guvernul gestionează corect aceste ingrediente, guvernul poate produce o serie de valori de evaluare a regimurilor fiscale pentru a evalua dacă un regim respectă principalele cerințe generale, care ar permite guvernului să ia decizii privind exploatarea subsolului. Indicatorii de bază care ar trebui produși și publicați sunt: valoarea actuală netă a proiectului, perioada de rambursare a investitorului, rata internă de rentabilitate a investitorului, rata medie a impozitului efectiv și ratele fiscale efective marginale, valoarea actuală netă a veniturilor guvernamentale și profilul plăților de venituri în timp.

Întrebarea

Nesatisfăcător

Satisfăcător

Bine

4.5. Previiziunile privind veniturile aferente resurselor minerale se bazează pe ipoteze și metodologie, prezentate în mod clar, într-un orizont de timp, în concordanță cu obiectivele politicii fiscale?	Documentele bugetare includ o previziune a veniturilor aferente resurselor minerale, cu dezvăluirea și justificarea ipotezelor de bază.	Documentația bugetară include o previziune a veniturilor aferente resurselor pentru fiecare sursă de venit, pe un orizont de timp, în concordanță cu obiectivele politicii fiscale, cu dezvăluirea și justificarea ipotezelor de bază și metodologia de prognoză.	Documentația bugetară include o previziune a veniturilor aferente resurselor minerale pentru fiecare sursă de venit, pe un orizont de timp, în concordanță cu obiectivele politicii fiscale, incluzând analiza prețurilor alternative și scenarii de exploatare, cu dezvăluirea și justificarea ipotezelor de bază și metodologia de prognoză, precum și reconcilierea prognozei veniturilor din resurse din anul precedent.
--	--	--	---

Dacă sunt administrate bine, veniturile obținute din extracția resurselor pot contribui la creșterea economiei și îmbunătățirea standardelor de trai. Chiar și în condițiile Republicii Moldova, unde veniturile aferente exploatării resurselor minerale sunt relativ modeste în comparație cu țările bogate în resurse naturale, dacă acestea sunt prost administrate, guvernul le poate utiliza ineficient și inechitabil. Politica guvernamentală trebuie să răspundă la cerințele internaționale de transparență fiscală: veniturile colectate sunt gestionate și acordate în mod deschis și transparent, având în vedere că veniturile din resurse neregenerabile sunt finite.⁵² Prin urmare, guvernul nu are decât câteva decenii în care poate să maximizeze veniturile. Acest lucru presupune existența unei politici pe termen mediu și lung de acumulare a veniturilor aferente exploatării și reflectarea acestora în principalele documente bugetare care să descrie: i) rezervele de resurse naturale și strategia de gestiune a acestora, care să descrie clar așteptările statului privind contribuția sectorului în economia țării (prognoze), ii) analiza cost-beneficiu a deciziilor fiscale și testarea acestora conform unor scenarii de exploatare, inclusiv testarea sustenabilității acestora, iii) declararea intențiilor de exploatare pe perioadă medie și lungă, sau mai simplu spus, descrierea modului în care statul, ca proprietar, va permite exploatarea resurselor pe fiecare tip, regiune în parte. În mod normal, acest lucru presupune reflectarea acestor trei componente în cadrul macro-fiscal pe termen mediu și anual, cu reflectarea sectorului în documentele Cadrului Bugetar pe Termen Mediu și documentele bugetare anuale. Documentele bugetare trebuie să includă rezultatele celor doi ani precedenți și proiecții pe termen mediu ale veniturilor, cheltuielilor și finanțării pe categorii economice și prin minister sau program. În același timp, pentru a asigura transparența gestionării acestor venituri este necesară instituirea unui sistem de raportare și monitorizare, care să permită nu doar evaluarea situației la zi, dar și evoluțiile istorice.

În realitate, după cum am menționat și în capitolul anterior, în absența unei înțelegeri generale a modului în care acest sector contribuie la dezvoltarea economică a țării, lipsește și o politică de acumulare a veniturilor la nivel sectorial pe termen lung și scurt, iar deciziile luate au mai degrabă un caracter fragmentar. În această situație, o politică de acumulare a veniturilor care nu este bazată pe evidențe, nu asigură sustenabilitatea gestiunii resurselor naturale. Analiza documentelor aferente Cadrului Bugetar pe Termen Mediu 2015-2017, 2016-2018,⁵³ și a proiectelor anuale ale politicii fiscale și vamale⁵⁴ în anii în care au fost făcute modificări ale taxelor pe resurse nu reflectă schimbările efectuate pe parcursul anului bugetar. Unica mențiune a sectorului este în anexa *Sintezei impactului principalelor măsuri de politici asupra alocării pe sectoare a resurselor bugetului public național*, unde este arătat cu cât contribuie sectorul minerit și construcții la nivel agregat la venituri, fără a putea face o evaluare a contribuției istorice a sectorului, în lipsa unei dezagregări pe tip de resursă, regiune etc.

⁵² De obicei, veniturile din resurse durează doar câteva decenii și scad, deoarece resursa este epuizată sau devine nerentabilă pentru extragere.

⁵³ <http://mf.gov.md/ro/documents-terms/cbtm>

⁵⁴ <http://mf.gov.md/ro/content/proiectul-politicii-fiscale-%C5%9Fi-vamale-pentru-2018-prezentat-pentru-consult%C4%83ri-publice>

Astfel, majoritatea deciziilor despre taxarea resurselor naturale au fost făcute ad-hoc, în afara principalelor documente bugetare, și ignorată în politicile bugetar-fiscale pe termene mediu și scurt, în lipsa unei consultări eficiente. Un exemplu în acest sens a fost și decizia de mărire a taxelor pentru resursele naturale, care își propune trecerea de la impozitarea pe „cost” la impozitarea pe unitatea fizică de extragere și eliminarea taxelor pe lucrări.⁵⁵

În acest caz, lipsa transparenței se traduce în costuri pe termen lung pentru sustenabilitatea sectorului. În primul rând, vorbim despre o decizie care nu a fost argumentată, fără evaluarea impactului social și de mediu, dar și a impactului economic. Excluderea taxelor pe lucrări pune presiune pe administrarea fiscală a restului plăților și lipsește agentul economic de motivația de a exploata resursele minerale conform prevederilor contractuale.

Întrebarea	Nesatisfăcător	Satisfăcător	Bine
4.6. Există politici și proceduri clare și imparțiale pentru administrarea veniturilor aferente resurselor minerale, cu raportare periodică a activităților?	Autoritățile de colectare a veniturilor nu publică rapoarte anuale privind evaluarea și colectarea veniturilor aferente exploatării resurselor minerale, activitățile de audit și conformare ale contribuabililor.	Autoritățile de colectare a veniturilor publică rapoarte anuale aferente exploatării resurselor minerale, activitățile de audit și conformare ale contribuabililor și există un proces clar și imparțial de soluționare a litigiilor și raportarea anuală a litigiilor rezolvate și restante.	Cadrul legal definește în mod clar drepturile, obligațiile și responsabilitățile tuturor participanților la explorarea și extragerea resurselor minerale, toate legile, reglementările și modelele de licențe sau contracte sunt publicate, nu există impedimente legale pentru divulgarea completă a informațiilor non-comerciale, iar accesul public la contracte și licențe este garantat prin lege.

Modul existent de evidență a veniturilor din resursele naturale nu permite identificarea exactă a veniturilor aferente doar resurselor minerale. Mai mult, cu mici excepții, nu există surse publice care ar permite monitorizarea administrării veniturilor generate de acest sector. Bunele practici recomandă publicarea rapoartelor anuale și trimestriale privind modul în care are loc colectarea veniturilor aferente gestiunii resurselor minerale și a responsabililor de colectarea acestor venituri. Acestea trebuie să respecte câteva principii pentru a fi considerate utile: să fie publicate online, să fie respectată periodicitatea publicării acestora, să permită evaluarea istorică și geografică a datelor și să fie publicate în format editabil și ușor de utilizat. În cazul în care veniturile sunt administrate de mai multe instituții, se recomandă publicarea unui raport anual de către autoritatea care gestionează acest sector, în cazul nostru AGRM, fără a scuti Ministerul Finanțelor de publicarea acestor date în rapoartele generale anuale și trimestriale de executare a Bugetului, a veniturilor colectate, pe fiecare tip de taxă în mod dezagregat.

Întrebarea	Nesatisfăcător	Satisfăcător	Bine
4.7. Modul de administrare a veniturilor aferente utilizării resurselor sunt raportate și auditate periodic?	Guvernul publică rapoarte anuale auditate extern cu privire la toate veniturile aferente utilizării resurselor minerale, pe fiecare tip de taxe, cheltuieli, în timp util, în conformitate cu standardele internaționale. Ultimul raport de audit a fost făcut pentru AB – 4.	Guvernul publică rapoarte trimestriale cu privire la toate resursele, veniturile pentru fiecare sursă de venit și rapoartele anuale auditate extern cu privire la toate veniturile din resurse pe proiect și tip de venituri, în timp util, în conformitate cu standardele internaționale. Ultimul raport de audit a fost făcut pentru AB - 3	Guvernul publică rapoarte lunare cu privire la toate veniturile din resurse pe instrument, și rapoarte anuale pe venituri și cheltuieli auditate extern cu privire la toate veniturile din resurse pe proiect și instrument de venituri, în timp util, în conformitate cu standardele internaționale. Ultimul raport de audit a fost făcut pentru AB – 2

⁵⁵ https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/intr02_205.pdf?fbclid=IwAR2_tgpAceXekHNyctZgHb-dbd6iXqL5nFvS5qhsA22-haCUHJ9Fss8WGI

Unica instituție care a efectuat un raport de audit a gestiunii resurselor minerale a fost Curtea de Conturi. Subiectul gestiunii resurselor naturale subterane a intrat în vizorul Curții de Conturi încă din 2009, atunci când un prim raport⁵⁶ descria principalele provocări ale gestiunii acestora, provocări care au fost reenumerate într-un audit al performanței utilizării resurselor minerale în anul 2013.⁵⁷

Obiectivele auditului constau în a răspunde la următoarele întrebări:^{58, 59}

1. De ce informații dispune societatea și instituțiile abilitate privind modul în care sunt gestionate resursele naturale subterane, sunt ele veridice, credibile și relevante?
2. Cum se implementează politicile de stat privind gestionarea subsolului și regenerarea bazei de materie primă minerală?⁶⁰
3. Este eficient sistemul de management instituțional și de control și contribuie acesta la administrarea rațională a zăcămintelor de substanțe minerale utile solide? Dacă nu, ce modificări sunt necesare?"

Putem spune cu încredere ca, cel puțin, la capitolul venituri, concluziile Curții de conturi au rămas valide. Alte rapoarte de audit nu au fost efectuate din 2013.

Întrebarea	Nesatisfăcător	Satisfăcător	Bine
4.8. Din 2015 încoace, guvernul a publicat suma veniturilor aferente utilizării resurselor minerale, transferate autorităților publice locale?	Nu, din 2015 autoritățile publice centrale nu au publicat suma veniturilor aferente utilizării resurselor minerale, transferate autorităților publice locale, dar au făcut-o înainte de 2015.	Da, în total, guvernul central a dezvăluit public suma veniturilor transferate.	Da, pentru fiecare autoritate publică locală, guvernul central a dezvăluit public suma veniturilor transferate.

Nu există evidențe publice ale modului în care veniturile aferente utilizării resurselor minerale sunt redistribuite la nivel local și că beneficiile sunt redistribuite la nivel de comunitate. În primul rând, lipsește o clasificare a veniturilor din punct de vedere geografic și la nivel de APL de nivelul doi, și mai importat, lipsește o politică de redistribuire a veniturilor la nivel local (APL de nivelul unu), care sunt cele mai afectate de gestiunea resurselor minerale. Resursele naturale minerale sunt în proprietatea statului (autoritatea centrală), taxele pe resursele naturale sunt încasate la bugetele APL de nivelul doi, în timp ce cele mai multe urmări negative de pe urma extracțiilor apar în localitățile în care are loc extracția, dar și în alte localități limitrofe. Astfel, încasarea acestor taxe de la APL de nivelul doi are sens dacă resursele financiare încasate sunt distribuite la toate localitățile afectate, pentru recuperarea daunelor aduse. Însă acest lucru nu se întâmplă. În aceste condiții, este necesar de revizuit destinația plăților și mecanismul de repartitie a resurselor financiare acumulate, astfel încât toate localitățile care suportă prejudicii să poată se le recupereze.

Cheltuielile publice aferente gestionării resurselor minerale

În lipsa ownership-ului (exercitării controlului, n.red.) asupra publicării datelor bugetare în acest sector, informația accesibilă în prezent aferentă gestiunii veniturilor și cheltuielilor resurselor naturale este insuficientă și fragmentară. Bunele practici spun că publicarea datelor bugetare ar trebui să urmărească un scop foarte bine definit, datele publicate trebuie să fie complet descrise, astfel încât utilizatorii să aibă suficiente informații pentru a le înțelege punctele forte, punctele slabe, limitările analitice și modul de procesare a datelor. La fel de importantă este mențiunea în cadrul legal general sau sectorial de

⁵⁶ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&id=336103>

⁵⁷ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=349154>

⁵⁸ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&id=336103>

⁵⁹ <http://www.ccrm.md/2969-1-gestionarea-resurselor-minerale-utile-in-vizorul-curtii-de-conturi>

⁶⁰ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&id=336103>

transparență a responsabilului de publicarea acestora. Publicarea datelor cât mai devreme, (AB-1) permite utilizatorilor să ofere feedback, apoi continuă să facă revizuirii pentru a asigura cele mai înalte standarde de calitate a datelor deschise, inclusiv cele ale *Open Government Partnership*,⁶¹ *Carta privind datele deschise G8* și *Anexa tehnică a Open Data Charter* (<http://opendatacharter.net/>). Publicarea datelor sub o licență *open source* ("sursa deschisă", n.r.), permite utilizatorilor să obțină datele în mod liber și ușor, dar și să le reutilizeze.

Acest lucru contribuie la creșterea nivelului de alfabetizare a datelor deschise și încurajarea utilizării acestora de către cetățeni, precum dezvoltatorii aplicațiilor și reprezentanții organizațiilor societății civile care lucrează în domeniul datelor deschise și promovarea acestora pentru a debloca valoarea datelor deschise aferente gestiunii resurselor minerale. Mai important, publicarea completă și în timp a datelor despre modul în care sunt gestionate istoric veniturile și cheltuielile în sector ar trebui să stea la baza politicilor de administrare ale acestora, principalii beneficiari fiind, totuși, instituțiile care administrează veniturile și cheltuielile la nivel local și național.

Întrebarea	Nesatisfăcător	Satisfăcător	Bine
4.9. Sunt publicate datele privind cheltuielile bugetare aferente gestionării resurselor minerale? Sunt datele accesibile într-un format citit de calculator?	Nu, datele privind cheltuielile bugetare aferente gestionării resurselor minerale nu sunt publice.	Unele date privind cheltuielile bugetare aferente gestionării resurselor minerale.	Toate datele privind cheltuielile bugetare aferente gestionării resurselor minerale sunt publicate într-un format citit de calculator.

Principalele elemente ale structurii privind cheltuielile publice în domeniul resurselor minerale în Republica Moldova sunt:

- cheltuielile cu autoritățile publice special destinate gestiunii acestui sector;
- cheltuielile de cercetări științifice;
- subvențiile acordate EHGeoM.

Cheltuielile publice pentru sectorul resurse minerale sunt evidențiate în programul bugetar 59 (Extracția resurselor minerale) și cele 2 subprograme 5902 (Reglementare și control al extracției resurselor minerale utile) și 5903 (Explorarea subsolului) și sunt publicate pe site-ul MADRM, la executarea bugetului pe programe. Subprogramul 5902 înglobează cheltuielile dedicate funcționării AGRM, care aproape în totalitate sunt dedicate asigurării protecției și utilizării raționale a resurselor minerale. Iar subprogramul 5903 reflectă, în esență, cheltuielile pentru subsidii acordate întreprinderilor de stat și municipale nefinanciare, în special pentru 2 activități: (i) lucrări de monitorizare a câmpului hidrogeologic deformat și a altor parametri geofizici și lucrări de prognozare a cutremurelor de pământ; (ii) lucrări de monitorizare a apelor subterane și de creare a sistemului geo-informațional.

În programul menționat mai sus, după cum se poate observa, nu se regăsesc cheltuielile de cercetare științifică, care sunt efectuate de către Institutul de Geologie și Seismologie (IGS). Aceste cheltuieli sunt reflectate la programele de cercetare. Însă, finanțarea cheltuielilor legate de cercetarea în domeniul respectiv este infimă, în ultimii ani fiind în medie de circa 130 mii lei anual.

Cheltuieli administrative. La acest capitol putem menționa cheltuielile aferente, în special, Agenției de Geologie și Resurse Minerale. Acestea ar trebui publicate pe site-ul Agenției, conform prevederilor Legii privind responsabilitatea bugetar-fiscală, dar din păcate nici un document de buget nu a putut fi identificat pe site-ul <http://agrm.gov.md/ro/>.

⁶¹ <https://www.opengovpartnership.org/>

Întrebarea	Nesatisfăcător	Satisfăcător	Bine
4.10. Datele sunt publicate cu regularitate? Datele sunt accesibile pentru, cel puțin, ultimii 3 ani?	Ultimele date disponibile publicate privind cheltuielile bugetare aferente gestionării resurselor minerale au fost publicate AB-3	Ultimele date disponibile publicate privind cheltuielile bugetare aferente gestionării resurselor minerale au fost publicate AB-2.	Ultimele date disponibile publicate privind cheltuielile bugetare aferente gestionării resurselor minerale au fost publicate AB-1.

Dacă este să ne referim la disciplina publicării datelor bugetare privind cheltuielile aferente gestionării resurselor minerale, atunci publicarea acestora este făcută în cadrul general de transparență bugetară, fiind disponibile odată cu publicarea principalelor documente bugetare, care în majoritatea cazurilor respectă recomandările celor mai bune practici internaționale.⁶² Din păcate, după cum am menționat mai sus, datele privind cheltuielile administrative aferente acestui sector nu sunt publicate, deși Legea finanțelor publice și a responsabilității bugetar-fiscale menționează expres obligativitatea instituțiilor publice de a publica bugetele lor anuale pe pagina web a acestora.⁶³ La momentul scrierii acestui raport, pe pagina AGRM nu erau disponibile datele privind bugetul anual al Agenției.

⁶² <https://www.internationalbudget.org/ro/open-budget-survey/country-results/2019/moldova>

⁶³ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=106188&lang=ro

■ Impactul de mediu al sectorului extractiv

Costurile și beneficiile proiectelor de utilizare a resurselor minerale ale subsolului nu sunt împărțite în mod egal de toți oamenii în țările producătoare, iar țara noastră nu este o excepție. Lipsa transparenței în ceea ce privește modul în care sunt gestionate aceste riscuri, a impactului de mediu și social poate duce la apariția unor probleme economice sociale și de mediu grave la nivelul comunității locale. În timp ce beneficiile proiectelor de resurse sunt redistribuite la nivel de țară și APL II, costurile sociale și de mediu ale exploatării sunt, de obicei, suportate de către APL I, aflate în proximitatea site-ului proiectului. Gestiunea superficială a impactului de mediu și social a rezultat în daune ireversibile de mediu, dar și nemulțumiri și conflicte locale.⁶⁴ Practica internațională spune că gestionarea eficientă a impactului utilizării resurselor subsolului necesită, în primul rând, încredere între părțile relevante, inclusiv cetățeni, afaceri și guvern. Elementele definitorii ale acestei încrederi sunt asigurarea transparenței și participării cetățenilor în acest proces. Bazându-se pe această încredere, guvernul ar trebui să stabilească sisteme pentru evaluarea impactului utilizării resurselor subsolului, reducerea riscurilor utilizării acestora și redistribuirea beneficiilor cu comunitatea locală. În acest context, principalele condiții de transparență trebuie asigurate de către 2 actori diferiți (companii și stat) și țin de asigurarea publicării 1) rapoartelor de impact asupra mediului și a impactului social de către companiile care exploatează resursele naturale înainte de dezvoltarea proiectului, urmate de 2) publicarea sintezelor anuale de impact asupra mediului, conform bunelor practici, de către agențiile care gestionează sectorul. În același timp, având în vedere complexitatea subiectului și a faptului că acesta afectează direct viața socială și economică a comunității, cerințele de transparență sunt de cele mai multe ori formulate împreună cu cerințe de asigurare a participării cetățenilor și autorităților publice locale.

Cadrul legal actual este unul care, deși a transpus foarte multe dintre cele mai bune practici existente, nu acoperă decât fragmentar obligațiile de publicare a documentelor ce țin de impactul asupra mediului și social, atât pentru companii cât și pentru actorii statului care gestionează acest sector la nivel local și național. Ca să fie asigurate cerințele de transparență, conform prevederilor legale, agentul economic trebuie să prezinte un plan de gestionare a consecințelor de mediu, acesta să fie public și să servească drept bază a raportului anual de impact asupra mediului, elaborat de AGRM, lucru care în realitate nu are loc. În același timp, legea stabilește foarte clar ce se are în vedere prin impactul de mediu și, mai mult ca atât, procedurile de evaluare ale acestuia corespund bunelor practici transcrise la nivel național, de participare a cetățenilor până la atribuirea dreptului de utilizare a resurselor subterane, dar care doar fragmentar ating aspecte ce țin de impactul social, ultimul fiind prezentat mai mult nominal în cadrul de reglementare.

Deși cadrul legal general este unul mai extins, la baza evaluării impactului de mediu și social, dar și a participării cetățenilor în acest proces, sunt trei acte normative de bază:

- Legea Nr. 86 din 29.05.2014 privind evaluarea impactului asupra mediului,⁶⁵
- Ordinul ministrului nr.37 din 05 aprilie 2017 cu privire la aprobarea normelor procedurale de evaluare a impactului asupra mediului,⁶⁶
- Legea nr. 160 din 22.07.2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător ⁶⁷

Art.22 al Legii nr. 86/2014 privind evaluarea impactului asupra mediului descrie cadrul de informare și participare a cetățenilor până la atribuirea dreptului de utilizare a resurselor subterane. Acest articol include

⁶⁴ <http://ies.gov.md/wp-content/uploads/2019/04/04.08-ANUARUL-IPM-2018.pdf>

⁶⁵ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=353608>

⁶⁶ <http://mediu.gov.md/sites/default/files/document/attachments/28%20Pasap%20Acord%20de%20mediu.pdf>

⁶⁷ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=340497>

condițiile de informare a cetățenilor, de organizare a dezbaterilor publice, de asigurare a reprezentativității, de depunere a contestațiilor și de rezolvare a acestora. Tot acest articol, dar și Ordinul ministrului nr.37 din 05 aprilie 2017,⁶⁸ descrie care sunt evidențele pe care solicitantul evaluării impactului asupra mediului trebuie să le prezinte, pentru a obține actele permise de mediu. Acestea presupun asigurarea unei informări potrivite (publicarea în ziare locale, pagini web, oferirea persoanei de contact, organizarea dezbaterilor publice, liste de participanți, raport de feedback și concluzii ale consultărilor publice etc.), dar și a procesului de consultare publică. **Anexa 5** a aceleași legi descrie foarte clar care sunt procedurile efectuate conform prezentei legi pentru evaluarea impactului eventual al activității planificate asupra mediului, precum și pentru elaborarea propunerilor privind prevenirea și minimizarea impactului negativ sau, în cazul încălcării cerințelor prevăzute de lege, pentru interzicerea demarării activității planificate. Procedurile sunt clare, corespund Principiilor Espoo și angajamentelor asumate prin Acordul de Asociere.⁶⁹ **Principala problemă** constă în faptul că domeniul de aplicare a legii, toate aceste bune practici, *de facto*, sunt aplicabile pentru a primi doar unul din cele 2 acte permise de mediu: **Acordul de mediu** pentru activitățile incluse în **Anexa 1 a Legii nr. 86/2014**.

O altă problemă constă în faptul că nici una din prevederile legale existente nu prevede publicarea la nivel național a unui document care ar corespunde bunelor practici privind impactul asupra mediului, prezentând o sinteză a principalelor probleme de mediu, a costurilor de mediu rezultate din gestiunea resurselor naturale, a principalilor actori și a măsurilor de mitigare a problemelor apărute în anul pentru care acest raport a fost elaborat. Bunele practici stabilesc publicarea anuală a cel puțin două rapoarte: *Analiza Impactului de mediu la nivel național* și *Analiza impactului social la nivel național*. The GRI Sustainability Reporting Standards, în standardele sale menționează că autoritatea responsabilă de raportare ar trebui să facă publică cel puțin următoarea informație:

- Numărul furnizorilor evaluați pentru impactul asupra mediului/social.
- Numărul de furnizori identificați ca având impacturi negative asupra mediului/social reale, potențiale și semnificative.
- Impacturi negative potențiale reale și potențiale identificate pe tot lanțul de producere.
- Procentul furnizorilor identificați ca având impacturi negative asupra mediului/comunității, efective și potențiale negative, cu care au făcut îmbunătățiri ca urmare a evaluării.
- Procentul furnizorilor identificați ca având impacturi negative ecologice/sociale semnificative, reale și potențiale, cu care relațiile au fost încetate ca urmare a evaluării și de ce.⁷⁰
- Amenzi semnificative și sancțiuni nemonetare pentru nerespectarea legilor și / sau a reglementărilor de mediu în ceea ce privește: i. valoarea monetară totală a amenzilor semnificative; ii. numărul total de sancțiuni nemonetare; iii. cazuri introduse prin mecanisme de soluționare a litigiilor. b. Dacă organizația nu a identificat nicio nerespectare a legilor și / sau a reglementărilor de mediu, este suficientă o scurtă declarație a acestui fapt.
- Informația istorică pentru toate punctele enumerate mai sus, nu mai veche decât AB-1 și cel puțin pentru o perioadă de 5 ani vechime, cu proiecțiile pe termen lung și scurt.

Aceste rapoarte ar trebui produse de către AGRM. La moment, AGRM nu are decât rapoarte privind balanța resurselor.

⁶⁸<http://www.old.mediu.gov.md/images/Evaluarea/OMM%20nr.37%20din%2005>.

⁶⁹ 04.2017%20privind%20aprobarea%20normelor%20procedurale%20de%20evaluare%20a%20impactului%20asupra%20mediului.pdf

⁷⁰ <https://www.globalreporting.org/standards/gri-standards-download-center/?q=184ac6c6-1f12-4385-af7a-a6be9b2d7b72>

Bunele practici internaționale menționează că evaluarea impactului de mediu și social al utilizării resurselor minerale ale subsolului depășește publicarea rapoartelor de impact pentru ambele subiecte.⁷¹

Este necesară, în primul rând, crearea unui mecanism de comunicare, participare și implicare a comunității locale în deciziile privind modul în care va avea loc utilizarea resurselor minerale la nivel local, dat fiind faptul că ultimul este cel direct afectat din punct de vedere al impactului asupra mediului, dar și social. Ulterior, este necesar ca guvernul să producă rapoarte care să evalueze aceste impacturi, să creeze mecanisme de gestiune a riscurilor și să comunice clar și onest care sunt beneficiile la nivel local, pe care comunitatea le va avea în urma utilizării resurselor minerale ale subsolului. În ultimii trei ani au fost făcute eforturi semnificative în această direcție, însă acestea sunt fragmentare și atestă carențe majore atât la capitolul participare, cât și publicare a rapoartelor de impact asupra mediului și social.

Întrebarea	Nesatisfăcător	Satisfăcător	Bine
5.1 Companiile extractive sunt obligate să publice AIM și AIS?	Nu, companiile extractive nu sunt obligate prin lege să publice AIM și AIS.	Da, o politică documentată publică cere companiilor extractive să publice AIM și/sau AIS înainte de dezvoltarea proiectului.	Da, legea impune companiilor extractive publice să publice AIM și AIS înainte de dezvoltarea proiectului.

Companiile nu respectă prevederile legale privind publicarea informației ce ține de impactul de mediu al potențialelor exploatare ale resurselor naturale. Principalele prevederi care se referă la publicarea, informarea publicului și autorităților de către autorități și companii sunt descrise în Legea privind impactul asupra mediului,⁷² care stipulează condițiile în care companiile sunt obligate să publice AIM, atât în sursele media, cât și pe site-urile web ale companiei, și care sunt actele care sunt publicate pe site-urile primăriilor și autorităților de mediu relevante. În realitate, publicarea informației pentru toate etapele de obținere ale Acordului de mediu. În același timp, toate actele permissive sunt publicate, conform legii, pe pagina web a Agenției de Mediu (cele emise începând cu anii 2019)⁷³, pe site-urile oficiale ale companiilor, iar actele eliberate anterior datei de 1 ianuarie 2019 pot fi obținute, la solicitare, la Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului și Inspectoratul pentru Protecția Mediului.

Întrebarea	Nesatisfăcător	Satisfăcător	Bine
5.2 Există vreo cerință legală, conform căreia planurile de gestionare a impactului asupra mediului să fie publicate înainte de dezvoltarea planului de exploatare? Dacă da, aceste cerințe legale se respectă?	Nu, companiile extractive nu sunt obligate să publice planurile de gestionare a atenuării impactului asupra mediului înainte de dezvoltare, iar în cazul în care există cerința legală, aceasta nu se respectă.	Da, o politică publică prevede obligația companiilor extractive de a publica planuri de gestionare a atenuării mediului înainte de demararea exploatareii proiectului. Companiile publică aceste cerințe.	Da, legea prevede dezvăluirea publică a planurilor de gestionare a atenuării mediului înainte de dezvoltarea proiectului și aceste cerințe sunt respectate de către companii.

Deși formal, înainte de darea în exploatare ale carierelor, agentul economic trebuie să publice un plan de măsuri de diminuare a impactului asupra mediului, acesta nu este decât unul formal și se limitează la enumerarea angajamentelor și trimeri la cadrul legislativ. Cu toate acestea, acest plan ar trebui să conțină: a) propuneri de re folosire a stratului de sol decopertat; b) măsuri de diminuare a poluării și impactului; c) măsuri de diminuare a impactului fizic asupra solului; d) alte măsuri, înainte de exploatarea propriu-zisă, acesta nu este decât unul formal și se limitează la enumerarea angajamentelor și trimeri la cadrul legislativ.

Întrebarea	Nesatisfăcător	Satisfăcător	Bine
5.3 Companiile extractive trebuie să pregătească AIM și AIS înainte de dezvoltarea	Da, legea impune companiilor extractive să pregătească AIM sau AIS înainte de dezvoltarea	Da, legea impune companiilor extractive să pregătească AIM sau AIS înainte de dezvoltarea	Da, legea impune companiilor extractive să pregătească AIM și AIS înainte de dezvoltarea

⁷¹<https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2019/01/29/pp122818fiscal-transparency-initiative-integration-of-natural-resource-management-issues>

⁷²<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=353608>

⁷³https://docs.google.com/document/d/1gTfbXZMrJFiSdM_rMzWM7EFsrErxfef0UsMvHgVnvc/edit

proiectului?	proiectului, celelalte nefiind necesare în cadrul unei politici documentate public.	proiectului, celelalte fiind necesare în cadrul unei politici documentate public.	proiectului.
--------------	---	---	--------------

Deși cadrul de reglementare a evaluării impactului de mediu este unul care corespunde celor mai bune practici internaționale, atât în ceea ce privește publicarea informației, cât și asigurarea participării cetățenilor, prevederile acestuia se referă la mai puțin de 70% din totalul activităților de management al resurselor minerale. O altă problemă importantă constă și în faptul că aspectul social al utilizării resurselor este aproape inexistent la nivel de politici și deseori ignorat, în favoarea argumentelor economice.

Potrivit Legii nr. 86/2014 privind evaluarea impactului asupra mediului, în Anexa nr. 1 sunt incluse activitățile planificate supuse în mod obligatoriu evaluării impactului asupra mediului, printre care se regăsesc „Cariere și exploatații miniere de suprafață, în cazul în care suprafața șantierului depășește 25 hectare sau, pentru turbării, 150 hectare.” În cazul în care sunt planificate astfel de activități, inițiatorul este obligat să realizeze procedura de evaluare a impactului asupra mediului, în rezultatul activităților planificate, și să obțină de la Agenția de Mediu actul permisiv corespunzător – **Acordul de Mediu**. De asemenea, în Anexa nr. 2 sunt menționate activitățile planificate pentru care trebuie stabilită necesitatea efectuării evaluării impactului asupra mediului, printre care se regăsesc:

- Cariere, exploatații miniere la zi și turbării (cu suprafață mai mică de 25 ha);
- Exploatații miniere subterane;
- Foraje de mare adâncime, cu excepția forajelor pentru investigarea stabilității solului.”

În cazul în care se planifică astfel de activități, inițiatorul este obligat să prezinte Agenției de Mediu o cerere prealabilă de evaluare a impactului asupra mediului, în baza căreia Agenția de Mediu eliberează o decizie, prin care se stabilește dacă e necesară sau nu desfășurarea procedurii de evaluare a impactului asupra mediului.

În cazul în care se decide că nu este necesară evaluarea impactului asupra mediului, atunci, în conformitate cu Legea nr. 851/1996 privind expertiza ecologică, se aplică procedura de expertizare ecologică a documentației de proiect și Agenția de Mediu eliberează actul permisiv corespunzător – **Avizul expertizei ecologice de stat**.

Toate actele permissive sunt publicate, conform legii, la rubrica *Actele permissive*, menționate mai sus, iar cele eliberate până la sfârșitul anului 2018 pot fi găsite, la solicitare, la Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului și Inspectoratul pentru Protecția Mediului, iar cele emise începând cu anul 2019 de către Agenția de Mediu pot fi accesate pe pagina web oficială a Agenției de mediu.⁷⁴

Menționăm că, drept urmare a cererilor de evaluare prealabilă a impactului de mediu efectuate în 2019,⁷⁵ Agenția de mediu a emis Avize ale expertizei ecologice de stat, la baza argumentărilor sale pentru cele peste 69 de cereri stând, în primul rând, dimensiunea exploatații, unele dintre ele fiind mai mici de 2 ha. În același timp, în multiple cazuri nu s-a luat în considerare faptul că limitele exploatații începeau de la mai puțin de 500 metri de intravilanul localității, ca în cazul exploatații zăcămintului nisip-prundiș.⁷⁶

Întrebarea	Nesatisfăcător	Satisfăcător	Bine
5.4 Companiile extractive	Da, legea impune companiilor	Da, o politică documentată public	Nu, companiile extractive nu sunt

⁷⁴ https://docs.google.com/document/d/1gTfbXZMrJFiSdM_rMzWM7EFsrErfxfOUUsMvHgV

⁷⁵ https://docs.google.com/document/d/1gTfbXZMrJFiSdM_rMzWM7EFsrErfxfOUUsMvHgVnvc/edit

⁷⁶ https://docs.google.com/document/d/1gTfbXZMrJFiSdM_rMzWM7EFsrErfxfOUUsMvHgVnvc/edit

trebuie să pregătească planuri de gestionare a impactului asupra mediului, înainte de dezvoltare?	extractive să pregătească planuri de gestionare a atenuării impactului asupra mediului înainte de dezvoltarea proiectului.	impune companiilor extractive obligativitatea de a pregăti planuri de gestionare a atenuării impactului asupra mediului, înainte de dezvoltarea proiectului.	obligate să pregătească planuri de gestionare a atenuării impactului asupra mediului, înainte de dezvoltare.
---	--	--	--

Cadrul instituțional și funcțional privind monitorizarea și controlul în domeniul subsolului sunt bine definite de cadrul legal, dar unele aspecte au rămas neimplementate. Deși încă din 2009, în Codul Subsolului este stipulat că agenții economici sunt obligați să creeze un fond de lichidare și recultivare (art. 68), până în prezent nu s-a aprobat un regulament care să stabilească modalitatea de creare și folosire a acestui fond (art. 68, alin. (3)). Neimplementarea acestei prevederi a dus la faptul că instrumentul financiar care ar reduce riscurile de exploatare a subsolului nu este utilizat de către agenții economici.

Întrebarea	Nesatisfăcător	Satisfăcător	Bine
5.5 Guvernul a elaborat și publicat un set de proceduri credibile și eficiente de soluționare a conflictelor pentru comunitățile afectate?	Un set de proceduri credibile și eficiente de soluționare a conflictelor pentru comunitățile afectate nu este elaborat și aprobat.	Un set de proceduri credibile și eficiente de soluționare a conflictelor pentru comunitățile afectate a fost elaborat și aprobat, dar nu a fost consultat și nu conține o evaluare completă bazată pe evidențe.	Un set de proceduri credibile și eficiente de soluționare a conflictelor pentru comunitățile afectate a fost elaborat și aprobat, a fost consultat și conține o evaluare bazată pe evidențe.

Prevederile legale privind mecanismele de soluționare a conflictelor în cazul utilizării resurselor minerale ale subsolului sunt formale și permit abuzuri asupra comunităților afectate, cu grave efecte sociale și de mediu. Există o confuzie generală între efectele sociale și de mediu ale utilizării resurselor minerale ale subsolului. Deși prevederile Legii nr. 86/2014 privind evaluarea impactului asupra mediului enunță atât impactul asupra mediului, cât și pe cel social, ca fiind primordial la etapa premergătoare dării în exploatare a exploatărilor miniere, domeniul de activitate a legii se axează mai mult pe impactul de mediu decât pe impactul social. După cum am constatat mai sus, majoritatea conflictelor care au apărut pe parcursul ultimilor 2 ani au o puternică componentă socială, care nu este reflectată în nici un document de politici la nivel sectorial. Deși ordinul cu privire la aprobarea *Ghidului cu privire la executarea procedurilor privind evaluarea impactului asupra mediului* prevede și o componentă de evaluare a impactului social, acest aspect este neglijat. Nu există nici o reglementare în cadrul legal, care să prevadă ce se întâmplă în cazul în care una din componente primește aviz negativ? De obicei, la baza argumentărilor este interesul economic al acestor inițiative.

Art. 26 din Legea Nr. 86 din 29.05.2014 privind evaluarea impactului asupra mediului⁷⁷ prevede că orice persoană, inclusiv asociațiile de persoane sau organizațiile, este în drept să conteste, în conformitate cu Legea contenciosului administrativ nr. 793-XIV din 10 februarie 2000, orice decizie prevăzută de prezenta lege, inclusiv dacă prin aceasta sunt lezate sau ignorate drepturile publicului la informare sau de participare la procesul de evaluare a impactului asupra mediului. Această prevedere este una absolut formală, întrucât în cazul emiterii Avizului expertizei ecologice de stat nu există obligativitatea informării nici a autorităților publice locale, nici a cetățenilor, iar de cele mai multe ori, aceștia află despre desfășurarea lucrărilor de exploatare după expirarea termenului de prescripție, menționat în lege.

⁷⁷ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=353608>

■ Concluzii și recomandări

Nivelul de transparență în sectorul extractiv din Republica Moldova este destul de scăzut, deși situația variază în diferite domenii legate de gestionarea subsolului. Nivelul agregat de transparență privind sectorul extractiv cuantificat este destul de jos. Din 29 de întrebări, conform cărora a fost evaluat nivelul de transparență, 20 au primit calificativul „Nesatisfăcător”, adică pentru 69% din întrebări (Tabelul 5). Totodată, situația diferă pentru diferite etape ale ciclului de management în domeniul extractiv. Cele mai mari lacune se constată în publicarea informației geologice în formatul de date deschise, dar cea mai stringentă problema a fost identificată la etapele de colectare și administrare a veniturilor provenite din utilizarea resurselor minerale utile și în ceea ce privește aspectele legate de minimizarea impactului activității miniere asupra mediului și asupra efectelor sociale. Principalele neajunsuri identificate la capitolul transparență a sectorului minier din Republica Moldova sunt:

- **Lipsa unui document public de politici pe termen mediu și lung pentru industria extractivă.** Nu există un document strategic ce ar identifica problemele principale ale sectorului și ar stabili direcțiile de dezvoltare, inclusiv în ceea ce privește transparența. Lipsa unui astfel de document constituie motivul de bază al evoluției haotice, al subdezvoltării cadrului normativ și al lipsei de transparență.
- **Informația geologică publicată are un caracter superficial și extrem de agregat.** Informația geologică este publicată doar pentru principalele tipuri de substanțe minerale utile, ca rezervă și extracție. Datele aceste nu sunt însă disponibile pe un termen lung și nu sunt accesibile în format citit de calculator. De asemenea, în cadrul normativ existent nu sunt specificate care ar fi minimul necesar de informații geologice care trebuie să fie accesibil, fără plată, publicului larg.
- **Planificarea procesului de atribuire în folosință a subsolului este netransparent și superficial.** Alocarea subsolului se face doar în baza listei sectoarelor de subsol propuse spre atribuire în folosință, care se întocmește de către AGRM și se aprobă de către MADRM. Această listă însă nu este publicată, prin urmare, nu se cunoaște din timp care ar fi planurile de atribuire. Totodată, în cadrul de reglementare nu este prevăzut ca înainte de atribuire să fie făcută o analiză strategică de impact și publicată pentru discuții, care ar estima costurile și beneficiile de dare în folosință a sectorului respectiv.
- **Transparența procesului de atribuire și utilizare a sectoarelor de subsol corespunde unui nivel minim necesar, dar necesită a fi majorat.** Actualmente, informațiile publicate în urma concursurilor de atribuire a sectoarelor de subsol corespund prevederilor normative. Totodată, în spațiul public lipsește istoricul acestor concursuri, iar informația publicată are un caracter general. Mai mult decât atât, se publică doar informațiile privind procedurile de atribuire a sectoarelor de subsol în rezultatul desfășurării concursurilor, iar pentru alte proceduri de transmitere a dreptului de utilizare a subsolului datele lipsesc.
- Lipsa unei strategii de gestiune a sectorului nu permite luarea unei decizii bazate pe evidențe a regimului fiscal aferent utilizării resurselor naturale, care să permită maximizarea veniturilor pentru stat, să gestioneze riscurile economice, de mediu și sociale și, totodată, să atragă investitori în domeniu.
- Este important să înțelegem că motivațiile care stau la baza deciziilor fiscale sunt multidimensionale și este nevoie de coordonarea tuturor deciziilor aferente utilizării resurselor minerale pe dimensiunea fiscală, economică, socială și de mediu. Caracterul fragmentar al deciziilor fiscale, adoptate până în prezent creează probleme de sustenabilitate economică, de mediu și

socială, care, în condițiile respectării transparenței procesului decizional și existenței unui grup de lucru dedicat sistemului fiscal aferent utilizării resurselor naturale, probabil nu ar fi avut loc.

- Una din cele mai mari probleme de transparență este că ownership-ul (exercitarea controlului, n.r.) asupra publicării datelor bugetare nu este clar asumat, chiar dacă Legea nr.181 privind responsabilitatea bugetar-fiscală prevede că autoritățile trebuie să publice veniturile și cheltuielile în rapoartele și programele lor bugetare.
- Totodată, în lipsa unui sistem informațional aferent utilizării resurselor naturale, deciziile bugetar-fiscale sectoriale nu sunt fundamentate și nu permite evaluarea modului în care sunt administrate veniturile și cheltuielile în acest sector. Nu există date publice privind veniturile acumulate aferente utilizării resurselor naturale, pe tipuri de resurse, contribuabili, evoluția istorică a acestora etc. Lipsesc, de asemenea, datele privind existența sau lipsa cheltuielilor fiscale. Cheltuielile fiscale includ aranjamente prin care întreprinderile angajează cheltuieli sociale publice, precum plăți pentru servicii sociale, infrastructură publică, subvenții pentru combustibil și creanțe, în afara procesului bugetar.
- Lipsa datelor privind modul în care companiile contribuie la bugetul public național (taxe, impozite etc.) nu permite evaluarea modului în care acestea contribuie la dezvoltarea economică a țării și, astfel, admite abuzuri din partea agenților privați asupra proprietății publice. Principalul impediment la acest capitol ține de secretizarea de stat a exploatărilor subsolului, prevedere depășită din punct de vedere al bunelor practici și care avantajează agenții privați, în defavoarea interesului public.
- Acest lucru presupune existența unei politici pe termen mediu și lung de acumulare a veniturilor aferente exploatării și reflectarea acestora în principalele documente bugetare care trebuie să descrie: i) rezervele de resurse naturale și strategia de gestiune a acestora, în care să fie clar formulate așteptările statului în ceea ce privește contribuția sectorului la economia țării (prognoze), ii) analiza cost-beneficiu a deciziilor fiscale și testarea acestora, conform unor scenarii de exploatare, inclusiv testarea sustenabilității acestora, iii) declararea intențiilor de exploatare pe perioadă medie și lungă, sau mai simplu spus, descrierea modului în care statul, ca proprietar, va permite exploatarea resurselor pe fiecare tip și regiune în parte.
- Costurile și beneficiile proiectelor de utilizare a resurselor minerale ale subsolului nu sunt împărțite în mod egal între toți actorii din țările producătoare, iar țara noastră nu este o excepție. Principalele riscuri de mediu și sociale sunt suportate de APL de nivelul unu, pe când veniturile sunt colectate de APL de nivelul II. Statul, la rândul său, beneficiază de impozitarea pe orizontală a venitului companiilor, fără a avea un mecanism de redistribuire a veniturilor la nivel de comunitate.
- Prevederile legale privind mecanismele de soluționare a litigiilor în cazul utilizării resurselor minerale ale subsolului sunt formale și permit abuzuri asupra comunităților afectate, cu grave efecte sociale și de mediu. Normele care pot fi interpretate, la fel ca și lipsa unui mecanism clar de soluționare a litigiilor și de compensare a pierderilor secundare aferente exploatării resurselor naturale (afectarea structurii de rezistență a clădirilor, blocarea accesului la terenurile agricole, deteriorarea drumurilor locale, creșterea nivelului de poluare și pierderile de imagine), duc la abuzuri din partea agenților economici care activează în acest sector.
- Procedura de evaluare a impactului asupra mediului este una care corespunde celor mai bune practici, deși, conform legii, peste 70% din totalul lucrărilor nu intră sub incidența necesității evaluării impactului de mediu. Anexa 2 la Legea nr. 86 din 29.05.2014 privind evaluarea impactului asupra mediului,⁷⁸ permite efectuarea lucrărilor aferente utilizării resurselor naturale, în lipsa unei

⁷⁸ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=353608>

evaluări a impactului asupra mediului pentru majoritatea lucrărilor, lucru care a permis abuzuri grave asupra proprietății publice și private la nivel local.

- Cadrul instituțional și funcțional privind monitorizarea și controlul în domeniul subsolului sunt bine definite de cadrul legal, dar unele aspecte au rămas neimplementate.

Tabelul 5. Rezultatele agregate ale evaluării transparenței în sectorul extractiv pentru anul 2020

Capitolul	Nesatisfăcător	Satisfăcător	Bine
1. Cadrul instituțional și de reglementare a subsolului	4	3	0
1.1. Guvernul a elaborat și publicat vreun document strategic de politici privind managementul resurselor minerale?			
1.2. Este elaborat și aprobat un cadru normativ privind subsolul, care definește clar cadrul instituțional, drepturile, obligațiile și procesele la toate etapele de gestionare a subsolului? A fost publicat acest cadru normativ?			
1.3. Există elaborat și aprobat un mecanism/mecanisme de evidență a resurselor minerale în țară? Sunt publicate astfel de date?			
1.4. Sunt stipulate reguli clare de acces la informația privind subsolul? În ce măsură aceste prevederi sunt restrictive?			
1.5. Informațiile geologice publicate au caracter comprehensiv? Aceste date cuprind toate etapele de utilizare a subsolului?			
1.6. Datele publicate privind subsolul corespund standardelor de date deschise?			
1.7. Instituțiile responsabile de gestionarea subsolului publică rapoarte de activitate?			
2. Procesul de atribuire în folosință a sectoarelor de subsol	1	2	0
2.1. Sunt stabilite reguli și proceduri clare de atribuire în folosință a subsolului? Sunt ele publicate?			
2.2. Procesul de atribuire în folosință a subsolului este planificat din timp? Este efectuată o analiză strategică de impact? Sunt aceste documente publice?			
2.3. Este procesul de atribuire în folosință a sectoarelor de subsol unul deschis și transparent?			
3. Procesul de explorare și exploatare a subsolului	0	1	1
3.1. Sunt stabilite reguli și proceduri clare de raportare privind utilizarea subsolului?			
3.2. Este publicată informația privind activitatea beneficiarilor subsolului?			
4. Regimul fiscal pentru sectorul extractiv și colectarea veniturilor	7	1	0
4.1. Regimul fiscal asigură o rentabilitate rezonabilă pentru guvern, atrăgând în același timp investiții suficiente?			
4.2. Care este regimul fiscal pentru gestionarea resurselor naturale?			
4.3. Guvernul are un portal de date on-line care conține date disponibile publicului privind rezervele, producția și exporturile aferente utilizării resurselor naturale?			
4.4. Funcționarii guvernamentali au expertiza și informațiile necesare pentru evaluarea și proiectarea regimurilor fiscale?			
4.5. Previțiunile privind veniturile resurselor se bazează pe ipoteze și metodologie prezentate în mod clar, într-un orizont de timp, în concordanță cu obiectivele politicii fiscale?			
4.6. Există politici și proceduri clare și imparțiale pentru administrarea veniturilor aferente resurselor, cu raportare periodică a activităților?			
4.7. Modul de administrare a veniturilor aferente utilizării resurselor sunt raportate și auditate periodic?			
4.8. Din 2015 încoace, guvernul a publicat suma veniturilor aferente utilizării resurselor naturale transferate autorităților publice locale?			

5. Impactul de mediu și social al sectorului extractiv	5	0	1
5.1. Guvernul a elaborat și a publicat vreun document strategic de politici privind participarea cetățenilor în managementul resurselor minerale?			
5.2. Guvernul a elaborat și a publicat un set de proceduri credibile și eficiente de soluționare a litigiilor pentru comunitățile afectate?			
5.3. Companiile extractive trebuie să pregătească planuri de gestionare a impactului asupra mediului înainte de dezvoltare?			
5.4. Există o cerință legală ca planurile de gestionare a impactului asupra mediului să fie publicate înainte de dezvoltare planului de exploatare?			
5.5. Există reguli care reglementează compensația pentru proprietarii de terenuri sau utilizatorii de terenuri, atunci când dezvoltarea proiectului interferează cu accesul lor sau utilizarea terenului?			
5.6. Există proceduri specifice care reglementează transmutarea utilizatorilor de terenuri, atunci când dezvoltarea proiectului interferează cu accesul lor sau utilizarea terenului?			
Total	17	7	2

Sursa: Compilarea de către autori

Pentru îmbunătățirea guvernării și transparenței sectorului extractiv sunt recomandabile următoarele acțiuni:

- **Elaborarea, discutarea și aprobarea unui document strategic de politici pentru sectorul extractiv.** Procesul de elaborare a acestui document trebuie să fie transparent și participativ, pentru identificare priorităților reale de dezvoltare a sectorului. Problema transparenței trebuie să constituie una din acțiunile prioritare.
- **Extinderea volumului, dezagregării și perioadei de disponibilitate a informației geologice.** Principalele date care trebuie să fie accesibile publicului larg, fără plată, sunt cele ce vizează rezervele, pe tip de resursă naturală, amplasare geografică, cantitate extrasă, cu publicarea datelor istorice. De asemenea, aceste date trebuie să fie publicate într-un format citit de calculator.
- **Îmbunătățirea accesibilității informației publicate de către autorități pentru publicul larg.** Este necesar ca rapoartele de activitate să fie publicate cu regularitate, iar conținutul lor să conțină atât o parte narativă, cât și una analitică. Un exemplu bun de urmat ar fi rapoartele de activitate ale IPM. De asemenea, este recomandabilă ajustarea formatului acestor rapoarte, ele urmând să fie publicate într-un singur format pe parcursul timpului, e.g. în pdf ocr (nu scanat).
- **Îmbunătățirea transparenței cadrului de reglementare.** La acest capitol există un grad sporit de transparență grație existenței *Registrului de stat al actelor juridice al Republicii Moldova*. Totodată, nu sunt publicate și nu sunt accesibile toate actele departamentale în domeniul subsolului. Prin urmare, este recomandabil ca toate instituțiile responsabile de gestionarea acestui sector să publice toate actele legislative, normative și departamentale.
- **Îmbunătățirea transparenței proceselor de atribuire în folosință a sectoarelor de subsol.** Actualmente, este publicată doar informația privind câștigătorii concursurilor pentru substanțele minerale utile, care nu sunt de importanță națională. Pentru a asigura transparența privind restul substanțelor minerale și a altor proceduri de atribuire este imperativ de completat cadrul normativ lacunar. De asemenea, este recomandabilă extinderea volumului informației publicate privind câștigătorii concursurilor, e.g. să fie publicată informația despre sub-contractorii, mărirea perimetrelor geologice și miniere, contractul (partea neconfidențială).
- Din punct de vedere bugetar, este important să se publice datele cu privire la rezerve, volumul extragerilor și veniturilor obținute din utilizarea resurselor naturale. În ceea ce privește veniturile: venitul obținut pentru fiecare tip de plăți aferente utilizării resurselor naturale, în mod dezagregat.

- La nivel de companii, este necesar să se publice care sunt taxele plătite, cu un grad cât mai mare de dezagregare, pe tipul de lucrări, tipul de resursă, volumul extras, volumul potențial de extragere conform proiectului, precum și evoluția istorică pentru toți acești indicatori.
- Este nevoie de o politică pe termen mediu și lung de acumulare a veniturilor aferente exploatării și reflectarea acestora în principalele documente bugetare, care să descrie: i) rezervele de resurse naturale și strategia de gestiune a acestora, care să formuleze clar așteptările statului privind contribuția sectorului în economia țării (prognoze), ii) analiza cost-beneficiu a deciziilor fiscale și testarea acestora, conform unor scenarii de exploatare, inclusiv testarea sustenabilității acestora, iii) declararea intențiilor de exploatare pe perioadă medie și lungă, sau mai simplu spus, descrierea modului în care statul, ca proprietar, va permite exploatarea resurselor pentru fiecare tip și regiune în parte.
- Este nevoie de instituirea unui grup interdisciplinar care să creeze și să gestioneze schimbările regimului fiscal aferent utilizării resurselor naturale. Având în vedere complexitatea acestor decizii, abordarea unilaterală a deciziilor fiscale poate avea repercusiuni în termeni de sustenabilitate și impacte negative de mediu și sociale.
- Considerăm imperativă revederea prevederilor Legii nr. 86 din 29.05.2014 și a Anexei 2, pentru a asigura sustenabilitatea ecologică a proiectelor aferente utilizării resurselor naturale. Extinderea prevederilor Acordului de Mediu pentru toate proiectele de exploatare a resurselor minerale, conform Anexei 1, ar permite nu doar o evaluare mai minuțioasă a impactului de mediu, dar și minimizarea impactului negativ la nivel local.
- Este necesară elaborarea unui mecanism specific de gestionare a litigiilor și de compensare a pierderilor secundare aferente exploatării resurselor naturale (afectarea structurii de rezistență a clădirilor, blocarea accesului la terenurile agricole, deteriorarea drumurilor locale, creșterea nivelului de poluare și pierderile de imagine). Prevederile Codului Contravențional nu pot fi aplicate în acest caz.
- Este nevoie de o redistribuire mai bună a veniturilor aferente utilizării resurselor naturale la nivel local și revederea prevederilor, conform cărora APL de nivelul doi colectează aceste venituri. APL de nivelul unu și comunitățile locale sunt unicele autorități care își asumă riscurile de mediu și cele social-economice, fără a beneficia de pe urma acestor activități și, totodată, fiind excluse din procesul decizional de atribuire a dreptului de exploatare a resurselor naturale.

■ Bibliografie

1. „*The EITI Standard 2019. The Global Standard for the good governance of oil, gas and mineral resources*”, Extractive Industries Transparency Initiative, 2019;
2. D. Budianschi, I. Morcotîlo, V. Ciobotaru, E. Ghilețchi „*Valorificarea resurselor minerale utile în Republica Moldova: pe plus sau pe minus?*”, Expert – Grup, 2020;
3. D. Manley, R. Pitman, „*Natural Resource Charter Benchmarking Framework*”, Natural Resource Governance Institute, 2017;
4. M. Wachenfeld et al. „*Extracting Good Practices. A Guide for Governments and Partners to Integrate Environment and Human Rights into the Governance of the Mining Sector*”, UNDP, 2018;
5. T. Baunsgaard et al. „*Fiscal Transparency Initiative: Integration of Natural Resource Management Issue*”, IMF Policy Paper, 2019;