Ediția a treia

APROFUNDAREA RELAȚIILOR UNIUNEA EUROPEANĂ – REPUBLICA MOLDOVA

Actualizare și modernizare ca urmare a pandemiei de Covid-19



EDITAT DE
MICHAEL EMERSON ȘI DENIS CENUȘĂ

Acest manual este parte a unei trilogii, care explică Acordurile de Asociere și ZLSAC încheiate de UE cu Georgia, Republica Moldova și Ucraina

Aprofundarea relațiilor UE – R. Moldova

Aprofundarea relațiilor UE – R. Moldova

Actualizare și modernizare, ca urmare a pandemiei de COVID-19

Ediția a treia

Editat de

Michael Emerson

și

Denis Cenușă

Colaboratori ai CEPS

Tinatin Akhvlediani
Steven Blockmans
Michael Emerson
Guillaume Van Der Loo

Colaboratori ai Expert-Grup

Denis Cenușă
Vadim Gumene
Iurie Morcotîlo
Dumitru Pîntea
Tatiana Savva

Acest manual este parte a unei trilogii, care explică Acordurile de Asociere și ZLSAC încheiate de UE cu Georgia, Republica Moldova și Ucraina

Centrul de Studii Politice Europene (CEPS), Bruxelles
Expert-Grup, Chișinău
Rowman & Littlefield International, Londra

Publicat de Rowman & Littlefield International, Ltd.
Unit A, Whitacre Mews, 26-34 Stannary Street, London SE11 4AB
www.rowmaninternational.com

Rowman & Littlefield International Ltd. este o entitate afiliată a Rowman & Littlefield
4501 Forbes Boulevard, Suite 200, Lanham, Maryland 20706, USA
Cu filiale în Boulder, New York, Toronto (Canada) şi Plymouth (Marea Britanie)
www.rowman.com

Drepturi de autor © 2018 Centrul de Studii Politice Europene

Centrul de Studii Politice Europene
Place du Congrès 1, B-1000 Bruxelles
Tel: (32.2) 229.39.11
E-mail: info@ceps.eu
Site web: http://www.ceps.eu

Ilustraţii de Constantin Sunnenberg (cost-art@skynet.be)

Autorii şi-au confirmat drepturile lor de a fi identificaţi drept autori ai acestei lucrări, în conformitate cu Legea cu privire la dreptul de autor, desene şi brevete din 1988.

Toate drepturile rezervate. Nicio parte a acestei lucrări nu poate fi reprodusă sau utilizată sub nicio formă, prin metode mecanice sau electronice, inclusiv prin sisteme de stocare şi extragere a informaţiilor, fără permisiunea scrisă a editurii, cu excepţia unui recenzent care poate cita pasaje într-o recenzie.

Informaţie cu privire la datele publicaţiei, înregistrate la Biblioteca Marii Britanii
Pentru acest volum este disponibilă o înregistrare de catalog la Biblioteca Marii Britanii

ISBN: 978-1-78660-174-2 carte broşată
978-1-78660-170-4 carte cu copertă cartonată
978-1-78660-175-9 carte electronică

Hârtia utilizată pentru publicarea acestui volum îndeplineşte cerinţele minime ale Standardului Naţional al SUA pentru Ştiinţele Informaţiei - Durabilitatea hârtiei pentru materiale imprimate de bibliotecă, ANSI/NISO Z39.48-1992.

Tipărit în Statele Unite ale Americii

CUPRINS

Abrevieri		viii
Prefaţă		xii
Rezumat		1
Partea I. Principii politice, statul de drept şi politica externă		**15**
1.	Principii politice	16
2.	Statul de drept şi circulaţia persoanelor	28
3.	Politica externă şi de securitate	40
Partea II. Zona de Liber Schimb Aprofundat şi Cuprinzător		**46**
4.	Accesul bunurilor pe piaţă	47
5.	Măsurile comerciale	59
6.	Serviciul vamal	62
7.	Standarde tehnice pentru bunurile industriale	72
8.	Regulamentele privind siguranţa alimentelor	84
9.	Serviciile	99
10.	Achiziţiile publice	112
11.	Drepturile de proprietate intelectuală	125
12.	Politica în domeniul concurenţei	137
13.	Statistici	147
Partea III. Cooperarea economică		**152**
14.	Contextul macroeconomic şi asistenţa financiară	153
15.	Serviciile financiare	161
16.	Transporturile	176
17.	Sectorul energetic	189
18.	Mediul înconjurător	205
19.	Sectorul digital	224
20.	Protecţia consumatorilor	250
21.	Dreptul societăţilor comerciale	259
22.	Agricultura	269
23.	Ocuparea forţei de muncă şi politicile sociale	284
24.	Educaţie, formare şi cultură	308
25.	Ştiinţă şi tehnologie	316
26.	Agenţiile şi programele Uniunii Europene	335
27.	Cooperarea transfrontalieră	344
28.	Societatea civilă	349
Partea IV. Dispoziţii legale şi instituţionale		**355**
29.	Soluţionarea litigiilor	356
30.	Dispoziţii instituţionale	361

Casete, figuri şi tabele

Tabelul A. 1.	Evaluarea implementării de către Republica Moldova a principalelor prevederi ale Acordului de Asociere şi ZLSAC	3
Tabelul 4.1.	Produse moldoveneşti supuse CT anuale scutite de taxe vamale de import în UE	48
Tabelul 4.2.	Schimburile comerciale dintre Republica Moldova şi UE (mil. USD)	51
Tabelul 4.3.	Tabelul 4.3 Exporturile Republicii Moldova în UE care au crescut şi s-au diminuat cel mai mult (milioane USD)	52
Tabelul 4.4.	Structura comerţului Republicii Moldova, pe ţări sau regiuni, 2013 şi 2019	53
Tabelul 4.5.	Principalele produse importate şi exportate de UE din/către Republica Moldova, 2019	54
Tabelul 9.1.	Tratamentul naţional sau rezervele NCF privind dreptul de stabilire.	100
Tabelul 9.2.	Excepţii privind accesul pe piaţă şi tratamentul naţional pentru serviciile transfrontaliere*	102
Tabelul 9.3.	Comerţul cu servicii al UE cu Republica Moldova, 2014-2015 (mil. EUR)	107
Tabelul 10.1.	Pragurile ajustate de aplicare a normelor privind achiziţiile publice (actualizate de Comitetul pentru comerţ în 2016)	113
Tabelul 10.2.	Calendarul orientativ ajustat pentru armonizarea normelor privind achiziţiile publice	116
Tabelul 14.1.	Principalii indicatori economici ai Republicii Moldova	156
Tabelul 14.2.	Asistenţa bugetară a UE pentru Republica Moldova, pe sectoare, 2014-2020	157
Tabelul 19.1.	Aspecte ale dezvoltării TIC în Republica Moldova, Georgia, Ucraina şi România	230
Tabelul 22.1.	Prezentare generală a directivelor UE privind dreptul societăţilor comerciale în vederea armonizării	260
Tabelul 22.2.	Progresul realizat în implementarea directivelor comunitare privind dreptul societăţilor comerciale	266
Tabelul 27.1.	Principalele priorităţi tematice ale programului Orizont 2020	317
Tabelul 27.2.	Datele Orizont 2020 cu privire la propunerile Republicii Moldova, Ucrainei şi Georgiei	319
Tabelul 33.1.	Actualizări ale Acordului de asociere / Deciziile Consiliului de asociere sau ale altor comitete mixte	363

Caseta 9.1.	Rezumatul angajamentelor şi rezervelor UE şi Republicii Moldova pentru sectoarele de servicii	105
Caseta 11.1.	Paşii întreprinşi de Republica Moldova pentru aderarea la convenţii şi organizaţii în domeniul DPI	132
Caseta 15.1.	Frauda bancară din anul 2014	169
Caseta 17.1.	Caracteristicile de bază ale mediului din Republica Moldova	213
Caseta 23.1.	Rezumatul legislaţiei comunitare din domeniul politicii agricole menţionate în Acord	269
Caseta 23.2.	Asistenţa tehnică pentru implementarea ZLSAC	271
Caseta 24.1.	Relaţia dintre directivele comunitare privind ocuparea forţei de muncă şi domeniile sociale şi convenţiile OIM	287
Caseta 29.1.	Agenţiile UE deschise spre colaborare cu Ucraina, Republica Moldova şi Georgia*	335
Caseta 29.2.	Programele UE deschise pentru Ucraina, Republica Moldova şi Georgia*	336
Caseta 30.1.	Regiunile din Republica Moldova, România şi Ucraina care participă la cooperarea transfrontalieră	345
Caseta 30.2.	Proiecte transfrontaliere România-Ucraina-Republica Moldova, 2007 – 2013	347

ABREVIERI

AA	Acord de Asociere
AAP	Acord privind achiziţiile publice
AEA	Agenţia Europeană de Apărare
AECA	Acord privind evaluarea conformităţii şi acceptarea produselor industriale
AELS	Asociaţia Europeană a Liberului Schimb
ALS	Acord de liber schimb
AmCham	Camera de Comerţ Americană
AMF	asistenţă macrofinanciară
ANI	Autoritatea Naţională de Integritate
ANRE	Agenţia Naţională pentru Reglementare în Energetică
ANSA	Agenţia Naţională pentru Siguranţa Alimentelor
AEO	Operator economic autorizat
ASAC	Acordul privind Spaţiul Aerian Comun
BEI	Banca Europeană de Investiţii
BERD	Banca Europeană pentru Reconstrucţie şi Dezvoltare
BNM	Banca Naţională a Moldovei
BNS	Biroul Naţional de Statistică
BSG	Bugetare sensibilă la gen
BTC	Bariere tehnice în calea comerţului (standarde aplicabile produselor industriale)
CE	Conformité Européene
CEC	Consiliul European pentru Cercetare
CEN	Comitetul European de Standardizare
CENELEC	Comitetul European de Standardizare în Electrotehnică
CESE	Comitetul Economic şi Social European
CFM	cadru financiar multianual
CJUE	Curtea de Justiţie a Uniunii Europene
CNA	Centrul Naţional Anticorupţie
CNF	Clauza Naţiunii celei mai favorizate
CNPF	Comisia Naţională a Pieţei Financiare
CNPI	Comisia Naţională pentru Proprietate Intelectuală
CSB	Combaterea spălării banilor

CSI	Comunitatea Statelor Independente
CT	Contingent tarifar
CtEDO	Curtea Europeană a Drepturilor Omului
CVC	Codul Vamal Comunitar
CVU	Codul vamal al Uniunii
DO	Denumire de origine
DPI	Drepturi de proprietate intelectuală
DUAE	Documentul Unic de Achiziţie European
EA	Cooperarea Europeană pentru Acreditare
EaPTC	Cooperarea teritorială a statelor PaE
ECDC	Centrul European de Prevenire şi Control al Bolilor
EUCPM	Mecanismul de protecţie civilă al UE
ECTS	Sistemul european de acumulare şi transfer al creditelor de studii
EIGE	Institutul European pentru Egalitatea de Şanse între Femei şi Bărbaţi
EIM	Evaluarea impactului asupra mediului
EMIR	Regulamentul privind infrastructura pieţei europene
ENISA	Agenţia Europeană pentru Securitatea Reţelelor Informatice şi a Datelor
ENPARD	Programul European pentru Agricultură şi Dezvoltare Rurală pentru ţările din vecinătatea Uniunii Europene
ENT	Test privind necesităţile economice
ESMA	Autoritatea Europeană pentru Valori Mobiliare şi Pieţe
ETS	Sistem de comercializare a certificatelor de emisii
ETSI	Institutul European de Standardizare în Telecomunicaţii
EUBAM	Misiunea UE de Asistenţă la Frontieră în R. Moldova şi Ucraina
EUIPO	Oficiul Uniunii Europene pentru Proprietate Intelectuală
EURAMET	Asociaţia europeană a institutelor naţionale de metrologie
FMI	Fondul Monetar Internaţional
FRONTEX	Agenţia Europeană pentru Poliţia de Frontieră şi Garda de Coastă
GATS	Acordul General privind Comerţul cu Servicii

GATT	Acordul General pentru Tarife şi Comerţ
GES	gaz cu efect de seră
GOST	Государственный Стандарт (Standard de stat)
Hybrid CoE	Centrul European de Excelenţă pentru Contracararea Ameninţărilor Hibride
IG	Indicaţie geografică
IMM	întreprinderi mici şi mijlocii
ISO	Organizaţia Internaţională de Standardizare
ÎPT	învăţământ profesional-tehnic
ÎS	întreprindere de stat
MCA	Măsuri comerciale autonome
MDL	leu moldovenesc
MiFID	Directiva privind pieţele instrumentelor financiare
MOLDAC	Institutul Naţional de Metrologie şi Centrul Naţional de Acreditare
MoU	memorandum de înţelegere
MSL	Mecanism de soluţionare a litigiilor
NCTS	Noul sistem computerizat de tranzit
NEET	(tânăr) care nu este încadrat profesional şi nu urmează niciun program educaţional sau de formare
NIS	Reţele şi sisteme informatice
ODIHR	Biroul pentru Instituţii Democratice şi Drepturile Omului
OCDE	Organizaţia pentru Cooperare şi Dezvoltare Economică
OIM	Organizaţia Internaţională a Muncii
OLAF	Oficiul European de Luptă Antifraudă
OMG	Organism modificat genetic
ONG	Organizaţie neguvernamentală
OPCVM	organisme de plasament colectiv în valori mobiliare
OPMI	Organizaţia Mondială a Proprietăţii Intelectuale
OMC	Organizaţia Mondială a Comerţului
OSCE	Organizaţia pentru Securitate şi Cooperare în Europa
OTC	extrabursier
OTF	sistem organizat de tranzacţionare
PAC	Politica agricolă comună

PaE	Parteneriatul estic
PALV	Planul de acţiuni privind liberalizarea vizelor
PCA	Preferinţe comerciale autonome
PEM	Sistemul de reguli de origine paneuromediteraneene
PESC	Politica externă şi de securitate comună
PEV	Politica europeană de vecinătate
PGD	Parteneriatul pentru o Guvernare Deschisă
PISA	Programul pentru evaluarea internaţională a elevilor
PNUD	Programul Naţiunilor Unite pentru Dezvoltare
PSAC	Politica de securitate şi apărare comună
PUD	Piaţă unică digitală
REC	Reţeaua europeană în domeniul concurenţei
RGPD	Regulamentul general privind protecţia datelor
SEC	Spaţiul european de cercetare
SGP	Sistemul generalizat de preferinţe
SIR	Sistem informatizat de rezervare
SMAV	Servicii mass-media audiovizuale
SNPI	Strategia naţională în domeniul proprietăţii intelectuale
TIC	Tehnologia informaţiei şi comunicaţiilor
TFUE	Tratatul privind funcţionarea Uniunii Europene
TRIPS	Acordul privind aspectele legate de comerţ ale drepturilor de proprietate intelectuală
UE	Uniunea Europeană
UNCTAD	Conferinţa Organizaţiei Naţiunilor Unite pentru Comerţ şi Dezvoltare
ZLSAC	Zona de Liber Schimb Aprofundat şi Cuprinzător
SPS	Măsuri sanitare şi fitosanitare (siguranţa alimentară

PREFAȚĂ

Acest Manual are drept scop explicarea conținutului unui tratat juridic voluminos și complex – Acordul de Asociere, care include o Zonă de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător (ZLSAC) – între Republica Moldova și Uniunea Europeană (UE). La fel ca majoritatea textelor juridice complexe, acest Manual nu poate fi citit ca o carte. Astfel, scopul Manualului este să faciliteze înțelegerea fiecărui capitol al Acordului în ceea ce privește natura angajamentelor pe care și le asumă părțile și perspectivele implementării acestora.

Prima ediție a acestui Manual a fost publicată în anul 2016 și a fost actualizată prin cea de-a doua ediție, în 2018. Scopul celei de-a treia ediții, publicate în 2021, este mai amplu decât explicarea Acordului și prezentarea implementării pe etape a acestuia. Între timp, o mare parte din legislația UE, reflectată în versiunea inițială a acordului, a fost revizuită radical și completată prin acte legislative noi. În plus, au apărut domenii noi de politici sau îmbunătățite considerabil, cum ar fi sănătatea publică (cu referire la pandemia de COVID), securitatea cibernetică, problematica egalității de gen și noul Pact Verde. De asemenea, se discută intens ideile de perspectivă. Toate aceste subiecte sunt incluse în cea de-a treia ediție, care include o revizuire substanțială.

Manualul vizează un număr mare de cititori, inclusiv oficiali, deputați, conducători de întreprinderi, juriști, consultanți de afaceri, centre analitice, organizații ale societății civile, profesori universitari, formatori, studenți și jurnaliști.

Cele 30 de capitole ale Manualului sunt, în esență, cele din Acord, deși nu sunt identice. Unele capitole din Acord, care prezintă mai puțin interes, nu sunt tratate aici, iar mai multe titluri de capitole au fost rearanjate.

Acest Manual este parte a unei trilogii, care se referă la acorduri foarte asemănătoare, dar nu identice, dintre UE, pe de o parte, și Georgia, Republica Moldova și Ucraina, pe de altă parte. Cele trei publicații sunt disponibile în format electronic și pot fi descărcate gratuit în limba engleză și, respectiv, în limbile celor trei țări, pe site-ul www.3dcftas.eu.

În Manual există câteva referinţe la *Agenda* de Asociere, un document elaborat în comun de către Republica Moldova şi UE, în care este analizat progresul implementării *Acordului* de Asociere, fiind oferite actualizări şi detalii importante cu privire la diferite subiecte. Prin urmare, nu trebuie confundate Acordul şi Agenda. Textele oficiale ale ambelor documente sunt şi ele disponibile în limbile română şi engleză pe: www.3dcftas.eu.

Este disponibilă şi o versiune cu mult mai succintă a primei ediţii a Manualului, cu scopul de a ajunge la o audienţă mai largă, inclusiv la studenţi. Versiunea este, de asemenea, disponibilă online, pentru a fi descărcată gratuit în limbile engleză, română şi rusă, pe: www.3dcftas.eu.

Manualul a fost elaborat de două echipe de cercetători şi experţi de la CEPS din Bruxelles şi Expert-Grup din Chişinău. Fondat în anul 1983, CEPS este un centru analitic important în domeniul afacerilor europene, cu o capacitate puternică de cercetare internă şi cu o reţea extinsă de institute partenere în întreaga lume. Misiunea sa este de a efectua o cercetare temeinică în domeniul politicilor, care oferă soluţii constructive pentru provocările cu care se confruntă Europa.

Expert-Grup este un centru analitic independent, specializat în cercetări în domeniul economiei şi politicilor publice. Activităţile de bază ale centrului sunt analizele, previziunile economice şi cercetările în domeniul politicilor publice.

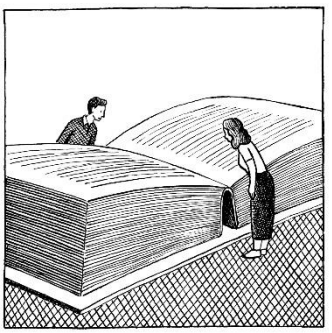
Întrucât o mare parte din conţinutul Manualului este, fără îndoială, cam sec, sperăm că cititorul va aprecia abordarea artistică a ilustraţiilor lui Constantin Sunnerberg, care a decorat coperta Manualului şi pagina introductivă a fiecărui capitol.

Ne exprimăm recunoştinţa faţă de doamnele Deborah Mulhearn şi Margarita Minkova, precum şi faţă de domnul Jackie West pentru contribuţia lor la editarea acestei lucrări.

Nu în ultimul rând autorii aduc sincere mulţumiri Agenţiei Suedeze pentru Cooperare Internaţională şi Dezvoltare (Sida) pentru susţinerea şi finanţarea proiectului, în special doamnelor Mirja Peterson şi Maria Liungman pentru sprijinul oferit de la bun început, ulterior - doamnei Sanna Leino şi, în prezent, domnului Rolf Büchel.

Opiniile exprimate în acest volum aparţin în întregime autorilor şi nu pot fi atribuite CEPS, Expert-Grup, Sida sau Uniunii Europene.

REZUMAT



În 2014, Moldova a semnat Acordul de asociere (AA) cu Uniunea Europeană (UE), care include o Zonă de Liber Schimb Aprofundat şi Cuprinzător (ZLSAC). După şapte ani, a sosit timpul pentru o evaluare mai amplă a celor realizate în cadrul AA şi a modului în care acesta răspunde noilor provocări.

Aceşti ani au fost plini de neliniște, generând multă instabilitate politică şi guvernamentală. Au existat trei curente politice principale, şi anume Partidul Democrat, condus de oligarhul Vladimir Plahotniuc, care actualmente este fugar, Partidul Socialiştilor, condus de fostul preşedinte pro-rus Igor Dodon,, precum şi partidele reformiste pro-europene, în frunte cu actuala Preşedintă Maia Sandu. Nici Plahotniuc şi nici Dodon nu au fost realmente interesaţi de reforme democratice, perpetuând practicile de corupţie, susţinute de influenţa politică asupra instanţelor.

Alegerea Maiei Sandu în funcţia de preşedinte, la sfârşitul anului 2020, este un semnal de sprijin popular pentru o agendă reformistă ambiţioasă. Totuşi, reformele aşteptate au devenit posibile numai după victoria obţinută în rezultatul alegerilor parlamentare anticipate, organizate în iulie 2021, care i-au oferit preşedintei Sandu o majoritate parlamentară de care aveae nevoie pentru implementarea acestora.

De menţionat că chiar şi pro-rusul Dodon niciodată nu s-a putut opune implementării AA/ZLSAC, ceea ce denotă cât de profund este înrădăcinat procesul de europenizare în realităţile politice şi economice ale Republicii Moldova.

Implementarea Acordului

În primul rând, există un aspect general direct şi pozitiv - funcţionarea instituţională şi procedurală a Acordului a fost satisfăcătoare. Reuniunile la nivel înalt ale Consiliului de asociere şi ale comitetelor şi subcomitetelor sale au gestionat procesul într-un mod ordonat şi cooperant, în ciuda faptului că agenda pentru 2019 şi 2020 a fost oarecum afectată de instabilitatea politică, regresele democratice şi restricţiile de călătorie cauzate de pandemia de COVID-19. Nu au fost înregistrate litigii economice, care să necesite activarea mecanismelor de soluţionare a litigiilor (MSL), prevăzute în acord.

În prezent, Acordul se actualizează, în special anexele voluminoase care includ directivele şi reglementările UE pe care R.Moldova s-a angajat să le pună în aplicare. Legislaţia UE este în continuă evoluţie şi trebuie aplicate prevederile referitoare la actualizare, astfel încât Acordul şi ZLSAC să fie ajustate la zi.

Folosim o metodologie specifică pentru a evalua implementarea tuturor capitolelor principale ale Acordului şi ale ZLSAC. Acest lucru se observă în Tabelul A, care, în afară de comentarii concise la fiecare capitol, conţine evaluări numerice cuprinse între 1 şi 3. Această metodologie urmează practica Comisiei de evaluare a progresului realizat de statele balcanice în procesul de punere în aplicare a unor capitole identice, în contextul eforturilor de aderare la UE. În linii mari, 3 puncte înseamnă o implementare bună, 2 puncte semnifică un grad moderat de implementare sau o stare rezonabilă a activităţilor în desfăşurare, însoţită de unele întârzieri în implementare, 1 punct semnifică doar „unele" progrese în implementare, iar 0 puncte înseamnă lipsa progreselor. Punctajul pentru cele 26 de capitole enumerate în Tabelul A 1, care reflectă cele mai importante capitole din Acord, se prezintă în felul următor:

3 puncte:	0 capitole
2,5 puncte:	4 capitole
2 puncte:	11 capitole
1,5 puncte:	9 capitole
1 punct:	2 capitole

Prin urmare, cele mai multe capitole sunt implementate relativ bine sau au înregistrat o evoluţie pozitivă a activităţilor în curs de desfăşurare. Câteva capitole au un punctaj mai mare, în timp ce altele, care au punctaj mai mic, necesită progrese semnificative. Cu toate acestea, punctajul sumar prezentat mai sus nu reflectă o anumită ponderea capitolelor, cărora le sunt dedicate secţiunile ce urmează.

Tabelul A 1. Evaluarea implementării de către Republica Moldova a principalelor prevederi ale Acordului de Asociere şi ZLSAC

	Punctaj	
Principii politice, statul de drept		
Democraţia electorală	2	Progresează, după ani de instabilitate şi regim oligarhic
Drepturile omului	2	Discriminare a minorităţilor; probleme în regiunea transnistreană
Statul de drept	1.5	Sectorul justiţiei rămâne corupt şi subordonat politic, sunt necesare reforme
Combaterea corupţiei	1	Rezultate slabe până în prezent, deşi este o prioritate pentru noul preşedinte al ţării
ZLSAC		
Accesul bunurilor pe piaţă	2	Produsele industriale scutite de taxe; contingentele tarifare pentru produsele agroalimentare au rămas în vigoare
Serviciile vamale	2	Progresează, dar infrastructura este învechită şi există corupţie
Standardele tehnice pentru produse (BTC)	2.5	Adoptarea cuprinzătoare a standardelor UE
Siguranţa alimentelor (SPS)	1.5	Strategie cuprinzătoare privind SPS, deşi există deficienţe instituţionale
Serviciile	2	Regim liberalizat pentru importuri şi dreptul de stabilire

Achiziţiile publice	2	Progrese semnificative privind modernizarea sistemului conform standardelor UE
Drepturile de proprietate intelectuală (DPI)	1.5	Cadrul legal adoptat, dar implementarea este insuficientă
Politica în domeniul concurenţei	1.5	Consiliul Concurenţei are nevoie de atribuţii executive sporite
Statistici	2	Implementarea treptată a practicilor UE
Cooperarea economică		
Politica macroeconomică	1.5	Vulnerabilă la şocuri, dependentă de împrumuturile FMI/UE
Serviciile financiare	2	Influenţate încă de frauda bancară din 2014, resurse nerecuperate
Transporturile	1.5	Progres în domeniul aviaţiei civile; probleme privind transportul rutier de mărfuri în UE
Sectorul energetic	2	Progrese în interconectarea la reţelele de gaze şi electricitate ale României
Mediul înconjurător	1.5	Angajamente dure, impact negativ al schimbărilor climatice
Sectorul digital şi cibernetic	2	Sector cu creştere rapidă, progres în e-guvernare; securitate cibernetică deficientă
Protecţia consumatorilor	1	Drepturile consumatorilor sunt deseori neglijate
Dreptul societăţilor comerciale	1.5	Reforme în curs de desfăşurare, cu întârzieri
Ocuparea forţei de muncă şi politicile sociale	2	Armonizarea aproape încheiată, consecinţe grave ale pandemiei de COVID
Regimul de vize, libera circulaţie a persoanelor	1.5	Regimul liberalizat de vize utilizat pe larg; o creştere a cererilor nejustificate de azil
Educaţie şi cultură	2.5	Standardele de şcolarizare favorabile, deşi domeniul educaţiei necesită restructurare
Egalitatea de gen	2.5	Punctaj pozitiv, susţinut de noul preşedinte şi prim-ministru femei

Societatea civilă	2.5	Activă privind responsabilizarea guvernării

Notă: Punctajul urmează metodologia pe care o foloseşte Comisia Europeană în evaluarea anuală a statelor din Balcani, unde 3 reprezintă un punctaj bun în ceea ce priveşte pregătirea în raport cu standardele UE, 2 indică o pregătire moderată, iar 1 - o anumită pregătire. Sursa pentru punctaj: M. Emerson, et al, op. cit.

Aspecte politice şi juridice

Prezentul capitol se referă la aspectele fundamentale ale proceselor democratice, ale drepturilor omului şi ale statului de drept, inclusiv lupta împotriva corupţiei, aspecte care constituie esenţa valorilor politice ale UE.

Începând cu mijlocul anului 2019, principalele evoluţii politice s-au divizat în două etape. La alegerile parlamentare din 2019, partidul condus de Plahotniuc şi susţinătorii acestuiaau încercat să manipuleze rezultatele atât de flagrant, astfel încât partidele pro-ruse şi pro-europene au format o coaliţie tehnică care, cu sprijinul ambasadorilor UE, SUA şi al Rusiei, l-a forţat pe Plahotniuc să părăsească ţara (iniţial în SUA, apoi în Turcia). Cu toate acestea, noul guvern de coaliţie, cu Maia Sandu în funcţia de prim-ministru, nu s-a menţinut nici şase luni, fiind demis atunci când a încercat să obţină sprijinul majorităţii parlamentare în favoarea unui proiect de lege care ar fi împuternicit prim-ministrul să numească procurorul general (în 2019).

Ulterior, atenţia s-a mutat pe alegerile prezidenţiale, în care Maia Sandu a obţinut o victorie covârşitoare asupra preşedintelui în exerciţiu Dodon. Cu toate acestea, atribuţiile preşedintelui sunt limitate din punct de vedere constituţional, iar pentru ca agenda reformistă a forţelor pro-europene să avanseze, acestea aveau nevoie să-şi asigure o majoritate în Parlament, care s-a materializat în urma alegerilor parlamentare organizate în iulie 2021.

În 2019 au fost înregistrate deja progrese în reformarea sistemului electoral, cu revenirea la reprezentarea proporţională, după ce au fost anulate modificările introduse în 2017, care au creat un sistem electoral „mixt" (proporţional şi uninominal). Cele mai recente alegeri prezidenţiale au fost considerate de către observatori ca fiind, în mare parte, libere şi corecte, spre deosebire de alegerile din 2018 pentru primăria Chişinăului, unde rezultatul a fost invalidat de instanţele corupte politic. Problema corupţiei endemice

încă urmează să fie soluţionată, dar aceasta se află în topul listei de priorităţi a noului preşedinte.

ZLSAC şi cooperarea economică

Liberalizarea de către UE a comerţului cu R.Moldova a început în 2008, odată cu introducerea „preferinţelor comerciale autonome" (PCA), care au fost urmate de măsuri ulterioare, în 2013 şi 2014, în privinţa vinului şi a fructelor proaspete, înainte de intrarea în vigoare a ZLSAC. Odată cu încheierea ZLSAC, tarifele la produsele industriale au fost imediat anulate de UE, iar, după o perioadă de tranziţie de aproape cinci ani, şi de R.Moldova. Restricţii comerciale rămân în cazul produselor agricole, cu cote tarifare şi un mecanism antieludare din partea UE, Moldova liberalizând importurile de alimente după perioade de tranziţie cu o durată de până la 10 ani. În 2019-2020, s-a convenit ca nivelul cotelor tarifare pentru unele produse agricole să fie ridicat.

În prezent, este în curs de implementare Acordul la care s-a ajuns în 2016 pentru ca unele măsuri ale ZLSAC să fie aplicate şi regiunii transnistrene.

Numeroasele măsuri de facilitare a comerţului presupun că se fac progrese semnificative în domeniul serviciilor vamale. Cu toate acestea, rămân obstacole serioase ce ţin de infrastructura învechită şi percepţiile răspândite despre corupţie.

În ceea ce priveşte principalele bariere netarifare, Moldova este angajată într-un program cuprinzător de îmbunătăţire a infrastructurii calităţii şi a supravegherii pieţei pentru produsele industriale. În 2020, anexa relevantă la Acord a fost actualizată, luând în considerare noile directive ale UE. Până la sfârşitul anului 2019, toate cele 26.838 de standarde adoptate de organizaţiile europene de standardizare (CEN, CENELEC) au fost adoptate ca standarde naţionale ale Republicii Moldova, iar conflictualele standarde GOST se află în proces de anulare. Sunt în curs de desfăşurare lucrările pregătitoare pentru încheierea cu UE a Acordului privind evaluarea conformităţii şi acceptarea produselor industriale (AECA). Acesta este un angajament ambiţios care ar permite eliminarea barierelor tehnice în calea comerţului, acoperind iniţial 11 sectoare şi categorii de produse.

Pentru produsele agroalimentare, în 2016 a fost adoptată o strategie cuprinzătoare privind reglementările sanitare şi fitosanitare (SPS), cu un orizont multianual pentru implementare. Acest lucru este de o importanţă crucială, care va permite extinderea exporturilor către UE, în special pentru produsele de origine animală. Există deficienţe instituţionale care trebuie depăşite, inclusiv în ceea ce priveşte laboratoarele şi stabilirea unui mecanism eficient de trasabilitate etc.

În domeniul drepturilor de proprietate intelectuală (DPI), cadrul legal este, în mare parte, aliniat la normele internaţionale şi la cele ale UE, dar aceste norme trebuie actualizate, iar capacităţile instituţionale trebuie fortificate pentru a asigura o mai bună aplicare. În mod similar, pentru politica de concurenţă, legislaţia are nevoie de reforme suplimentare, iar capacităţile instituţionale ale Consiliului Concurenţei trebuie consolidate.

În ceea ce priveşte serviciile, R.Moldova a adoptat o abordare foarte liberală pentru importul de servicii şi dreptul de stabilire a prestatorilor de servicii şi a profesiilor conexe. UE şi statele membre sunt mult mai restrictive. Regimul de reglementare pentru sectoarele majore de servicii implică angajamente importante ce ţin de armonizarea legislaţiei cu cea a UE.

În privinţa serviciilor financiare, se resimt în continuare consecinţele imensei fraude bancare din 2014. Resursele financiare sustrase nu au fost încă recuperate, iar autorii fraudei nu au fost condamnaţi. Cu toate acestea, armonizarea reglementărilor la normele UE a înregistrat progrese, în special în ceea ce priveşte transparenţa acţionarilor şi guvernanţa internă.

Principalele ramuri ale sectorului transporturilor pentru conexiunile cu UE sunt cele aeriene şi terestre. Există un Acord privind Spaţiul Aerian Comun (ASAC) funcţional, cu îmbunătăţiri legislative conexe operate în codul aerian. Conexiunile aeriene sunt în continuă dezvoltare, în timp ce pentru transportul rutier de mărfuri există o întârziere în armonizarea reglementărilor, statele membre UE fiind responsabile pentru un sistem de licenţiere bilaterală pentru transportatorii moldoveni, care este unul extrem de complex şi deficient. În continuare, există probleme majore ce ţin de guvernarea întreprinderilor de transport şi a agenţiilor de stat.

În sectorul energetic, investiţiile în interconexiunile cu România la reţelele de gaze şi electricitate deschid perspective de

concurenţă şi diversificare a livrărilor, erodând poziţia actuală de monopol a Gazprom-ului pe piaţa moldovenească. Armonizarea cu standardele UE a avansat la nivel legislativ, dar întârzie în special în ceea ce priveşte calitatea supravegherii pieţei şi separarea efectivă a sectorului gazelor naturale de cel al energiei electrice.

Angajamentele din Acord privind reforma şi dezvoltarea politicilor de mediu, cu armonizarea la standardele UE, sunt foarte ambiţioase pentru R.Moldova. Sunt necesare reforme instituţionale complexe. Armonizarea legislativă avansează, deşi cu întârzieri. Moldova este considerată ţară vulnerabilă faţă de efectele negative ale schimbărilor climatice şi este necesară cooperarea cu Ucraina pentru a rezolva unele probleme legate de îngrijorări comune.

Moldova are un sector digital în creştere rapidă. 86% dintre cetăţeni au acces zilnic la servicii de internet. Totodată, a fost dezvoltată o infrastructură IT considerabilă de servicii publice online. Directivele UE din acest domeniu sunt transpuse în legislaţia moldovenească. R.Moldova a adoptat standardele UE în materie de securitate cibernetică înainte de termenul preconizat. Cu toate acestea, capacităţile de securitate cibernetică rămân insuficiente, iar infrastructura de protecţie cibernetică nu acoperă întregul ansamblu al autorităţilor publice centrale şi locale, precum şi al agenţiilor de stat.

Acordul conţine liste legislative cuprinzătoare în domeniul protecţiei consumatorilor şi al societăţilor comerciale, care trebuie puse în aplicare. Aici progresul nu este semnificativ, înregistrându-se lacune frecvente în domeniul drepturilor consumatorilor şi întârzieri în modificarea legislaţiei privind societăţile comerciale.

Legislaţia muncii din R.Moldova a fost, în mare măsură, aliniată la directivele UE şi la convenţiile OIM. Până de curând a existat o rată scăzută a şomajului, coroborată cu o rată scăzută a ocupării forţei de muncă, acest paradox aparent explicându-se prin nivelul înalt de emigrare a persoanelor apte de muncă. Cu toate acestea, şocul provocat de pandemia de COVID-19 a sporit rata şomajului, ceea ce constituie o problemă uriaşă pentru viitorul apropiat.

În timp ce şcolile din Republica Moldova obţin rezultate impresionante, conform sondajelor internaţionale, rămân în continuare deficienţe serioase la capitolul capitalului uman. Programele UE precum Erasmus + sunt utile, iar R.Moldova solicită

UE sprijin special pentru inițiativele de educație profesională, care înregistrează anumite progrese.

Regimul de călătorie fără viză în statele Schengen este folosit foarte activ. În prezent, aproximativ jumătate din populație deține pașapoarte biometrice și se estimează că 500.000 de cetățeni au și cetățenia română, deci a UE. Cu toate acestea, a crescut numărul nejustificat al cererilor de azil și al șederilor ilegale în UE.

Punctajul R.Moldova la capitolul egalitatea de gen a fost destul de înalt, principala deficiență rămânând funcțiile de conducere din guvern și mediul de afaceri. Alegerea Maiei Sandu, ca prima femeie președintă a R.Moldova, alături de alți oficiali, precum președinta Curții Constituționale sau prim-ministra țării, poate servi drept model și stimul pentru femeile lider.

Societatea civilă este activă în ceea ce privește responsabilizarea guvernului. În 2017-2019, au existat încercări din partea guvernului de a submina funcționarea acesteia, dar aceste încercări au eșuat datorită presiunilor UE, care a impus condiții pentru acordarea asistenței financiare.

Structura comerțului

UE a devenit principala piață de export pentru R.Moldova, cu o creștere constantă a ponderii în totalul exporturilor: de la 41% în 2005 la 66% în 2019. Totodată, este de remarcat și creșterea exporturilor către țările vecine, care au regim de liber schimb cu UE (de exemplu, Ucraina și Turcia), aducând acest total pentru „UE +" la 80%. Respectiv, a scăzut cota exporturilor spre Rusia, care a impus restricții comerciale drept sancțiuni împotriva Republicii Moldova.

Importurile R.Moldova din UE au crescut mai modest, de la 45% în 2005 la 49% în 2019. Ponderea Rusiei în importurile R.Moldova a rămas constantă, la 12% din total, reducându-se, în principal, la aprovizionarea cu gaze. Exporturile către restul lumii și-au majorat semnificativ cota.

În ceea ce privește categoriile de mărfuri comercializate din 2005 până în 2018, exporturile R.Moldova s-au dezvoltat cel mai dinamic în sectorul alimentelor, al băuturilor și în cel al bunurilor industriale. Acest lucru contrastează cu scăderea exporturilor către CSI/Uniunea Economică Eurasiatică (UEE). Importurile R.Moldova

din UE s-au distribuit, în general, pe toate categoriile principale de bunuri.

Exporturile R.Moldova sunt concentrate în patru state membre ale UE: România, Italia, Germania şi Polonia. În 2019, România a fost destinaţia pentru aproximativ 38% din totalul exporturilor.[1] Exporturile de echipamente automotive constau, în principal, din circuite electrice asamblate din piese importate din UE, cu precădere, din România. Moldova le prelucrează în regim de lohn şi, ulterior, le exportă înapoi în UE. Cresc exporturile de produse agricole spre UE, precum şi spre Turcia şi Elveţia. R.Moldova beneficiază de un Acord de liber schimb (ALS) cu Turcia, iar acest lucru permite exportul de seminţe de floarea-soarelui şi porumb, cu aplicarea unor cote tarifare preferenţiale de export.

În ansamblu, evoluţia structurii comerţului R.Moldova cu UE a constituit un succes notabil, în special pentru exporturile sale, care au crescut mai mult decât în cazul celorlalte două state cu regim ZLSAC.

Şocul provocat de pandemia de COVID-19

La început, în perioada martie-august 2020, R.Moldova a înregistrat o creştere relativ lentă a numărului de infectări, ca ulterior să înregistreze o creştere dramatică, care a atins punctul culminant în noiembrie 2020, apoi din nou - în februarie 2021. La 11 februarie 2021, numărul total de cazuri a ajuns la 166.553, cu 3.580 de decese. Pentru o populaţie mică, de doar 2,7 milioane de oameni, acestea sunt cifre relative mari (rata de infectare atingând 6,2% din populaţie).

Pandemia de COVID-19 a evidenţiat deficienţe în capacitatea guvernului de a gestiona şi depăşi o criză de asemenea amploare, cu facilităţi tehnice insuficiente şi proceduri interne greoaie, inclusiv în procesul de coordonare a capacităţilor de testare. Cu toate acestea, sectorul medical a demonstrat abilităţi şi rezistenţă remarcabile privind tratarea persoanelor infectate, cu asistenţă externă din partea OMS, UE, a unor state membre, în special a României, precum şi a altor actori internaţionali. UE a reorientat

[1] A se vedea https://3dcftas.eu/publications/trade-developments-in-the-republic-of-moldova-in-2019.

sprijinul bugetar pentru a ajuta R.Moldova să achiziţioneze materiale şi echipamente medicale şi, de asemenea, a deschis o linie de credit macroeconomic de 100 de milioane Euro.

Începând cu 2021, accentul s-a mutat pe vaccinarea în masă. La 6 ianuarie, 13 miniştri de externe ai UE au propus Consiliului Afaceri Externe extinderea asistenţei pentru vaccinare în ţările vecine din Europa de Est. La 11 februarie, Comisia Europeană a anunţat despre un nou pachet de ajutor de 35 de milioane Euro, care va fi acordat celor şase state ale Parteneriatului estic pentru a contribui la pregătirea pentru vaccinarea în masă. Acest ajutor vine în completarea contribuţiilor substanţiale de 850 de milioane de Euro din partea UE şi a statelor membre prin schema COVAX a OMS, care a fost creată pentru a furniza 1,3 miliarde de doze de vaccin, ceea ce echivalează cu 20% din populaţia statelor beneficiare. R.Moldova a semnat cu UE un contract de rezilienţă COVID-19 în mărime de 15 milioane Euro, cu scopul de a atenua impactul social-economic produs de pandemie.

Pandemia s-a suprapus cu alte condiţii adverse (secetă), care au dus la una dintre cele mai severe recesiuni economice din ultimele două decenii, economia scăzând cu peste 6%. În 2020, guvernul a alocat aproximativ 1% din PIB pentru a finanţa măsurile de sprijin, ceea ce constituie mai puţin decât media de 5% din sud-estul Europei. Doar 19% din totalul alocat au mers pentru plăţi de şomaj sau alte plăţi legate de pandemie. 35,4% din resursele alocate au fost utilizate pentru a facilita rambursarea de către companii a împrumuturilor bancare. Cererea scăzută pentru servicii şi bunuri a redus veniturile întreprinderilor mici şi mijlocii (IMM). Măsurile restrictive, achiziţia şi livrarea lentă a vaccinurilor au contribuit la scăderea nivelului de încredere a populaţiei în acţiunile guvernului (2020 şi începutul anului 2021).

Elemente şi perspective noi

R.Moldova, la fel ca Georgia şi Ucraina, este dezamăgită de faptul că UE nu a reuşit să răspundă pozitiv la ambiţiile sale de recunoaştere a „perspectivelor de aderare". În primii ani ai AA, când statele asociate abia începeau să realizeze angajamentele asumate, acest lucru era de înţeles. După şapte ani de semnarea AA, în ciuda instabilităţii politice interne, R.Moldova nu şi-a schimbat

atitudinea faţă de UE, întrebarea care se impune ar fi: cum ar putea UE să răspundă pozitiv aşteptărilor R.Moldova?

Trebuie definită o perspectivă dinamică plauzibilă şi acceptabilă din punct de vedere politic, pentru a susţine motivaţia statelor asociate. Fără aceasta, conform opiniei observatorilor independenţi, procesul poate să devină nesustenabil. Există, într-adevăr, câteva puncte de plecare: pot fi observate anumite elemente de schimbare şi un impuls pozitiv în politicile UE şi în dezbaterile sale cu statele asociate.

În primul rând, R.Moldova, la fel ca Georgia şi Ucraina, a prezentat UE propuneri cuprinzătoare privind modernizarea AA, dintre care multe se referă la sectoare şi instrumente specifice, lucru prezentat în capitolele următoare ale prezentului document. Acestea au venit ca răspuns la deschiderea, în 2019, de către Comisie a unei „consultări structurate" cu părţile interesate din cadrul Parteneriatului Estic. Propunerea venită din partea R.Moldova este de a lucra cu *„o ambiţie reînnoită"*, care *„ar trebui să însemne, în practică, noi orizonturi politice de cooperare, deschiderea accesului la noi programe şi instrumente, aprofundarea integrării economice, construirea unor interconexiuni mai puternice de infrastructură şi comunicaţii, extinderea contactelor interpersonale."*[2] Aceste obiective sumare au fost urmate de elaborarea foarte detaliată şi practică a iniţiativelor menţionate.

În al doilea rând, există discuţii între UE şi statele asociate privind posibila aderare limitată la „uniunile" sectoriale ale UE. Uniunea energetică, Uniunea digitală şi Uniunea bancară sunt elemente relativ noi în această dezbatere, în timp ce Uniunea vamală a existat întotdeauna. În plus, Pactul Verde este în prezent supus dezbaterii în privinţa măsurii în care statele asociate ar putea adera la acesta.

Cea de-a treia abordare este exemplificată de tendinţa crescândă a UE de a-şi extinde instrumentele şi programele de politică în mod identic atât la statele din Balcanii de Vest, cât şi la statele asociate din Europa de Est. Un exemplu clar este Comunitatea Energetică, care a început doar cu Balcanii de Vest, dar ulterior a fost extinsă pentru a include toate cele trei state asociate

[2] *"Viitorul Parteneriatului Estic – contribuţia Republicii Moldova la procesul de consultări structurate"*, *Chişinău*, 28 octombrie 2019.

din Europa de Est. Sunt şi alte exemple în acest sens, care au fost examinate în detaliu în altă parte.[3] Există, de asemenea, ideea că statele asociate din Europa de Est sunt, în general, comparabile cu statele din Balcanii de Vest din punct de vedere al transpunerii legislaţiei şi normelor UE. Cu toate acestea, în practică, acest proces de drumuri paralele pentru cele două grupuri a fost până acum oarecum ad-hoc în evoluţia sa. Următorul pas logic ar fi ca UE să adopte o abordare fundamentală pentru o strategie comună de integrare europeană pentru ambele grupuri.

Totuşi, astfel de evoluţii, oricât de utile ar fi, nu oferă un răspuns la dilema politică fundamentală, care implică că nu este democratic să se aştepte de la statele vecine să adopte şi să actualizeze la nesfârşit legislaţia UE, fără a avea un cuvânt de spus în privinţa elaborării acesteia. Este o versiune europeană contemporană a vechii zicale „nicio impozitare fără reprezentare". Acum, după 7 ani de la semnarea AA, ar putea fi timpul să abordăm deschis această chestiune.

Recent, la 1 februarie 2021, miniştrii de externe ai celor trei state asociate au adresat instituţiilor UE şi statelor membre o „scrisoare comună",[4] solicitându-le să se angajeze în identificarea de noi domenii şi forme de cooperare aprofundată, în special în *„domenii tematice noi pentru o cooperare intensificată, cum ar fi transportul, energia, transformarea digitală, economia verde, justiţia şi afacerile interne, comunicaţiile, sănătatea."* Argumentul lor final se va dovedi a fi cel mai crucial, şi anume apelul la *„o nouă viziune strategică, pe termen lung"* pentru relaţia cu UE.

Chiar dacă această viziune urmează a fi detaliată, o abordare, descrisă recent într-o lucrare CEPS[5], ar putea fi acordarea unui „nou impuls" relaţiei, cu scheme care să depăşească acţiunile funcţionale şi sectoriale pentru a include şi integrarea instituţională graduală în UE. Aranjamentele tranzitorii vor rămâne în vigoare până când aderarea deplină va deveni fezabilă pentru ambele părţi, adică pentru UE şi statele asociate aspirante. Deşi, în general, ar exista acces deplin la politicile şi instrumentele UE, cea mai sensibilă

[3] M. Emerson et al., op.cit.

[4] "*Apelul comun* al Georgiei, Republicii Moldova și Ucrainei privind intensificarea cooperării cu partenerii asociați în cadrul Parteneriatului Estic", Tbilisi, Chisinau, Kyiv, 1 februarie 2021.

[5] M. Emerson et al., op. cit.

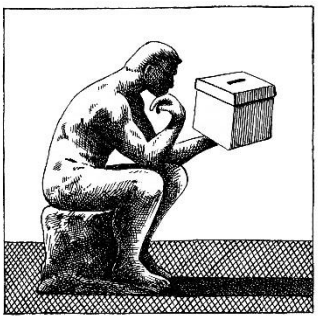
problemă ar fi cea a puterii de a vota actele legislative ale Consiliului. În Spaţiul Economic European (SEE) există deja practica ca statele din afara UE să participe la reuniunile neformale ale Consiliului, în care agenda este de interes comun, în special, în ceea ce priveşte piaţa internă, dar fără drept de vot. Ar putea exista deputaţi aleşi în Parlamentul European. Ar putea exista o participare deplină la instituţiile consultative ale UE (Comitetul Economic şi Social şi Comitetul Regiunilor). Fiecare dintre aceşti paşi ar fi supus condiţionalităţii, în special în ceea ce priveşte practicile democratice, statul de drept şi respectarea politicilor sectoriale.

Aceste subiecte sunt nespus de potrivite pentru a fi abordate în cadrul Conferinţei privind viitorul Europei. R.Moldova şi celelalte state asociate ar trebui să fie invitate să facă prezentări şi să detalieze în continuare idei pentru aprofundarea perspectivelor lor europene.

PARTEA I. PRINCIPII POLITICE, STATUL DE DREPT ȘI POLITICA EXTERNĂ

1. PRINCIPII POLITICE

Prevederile Acordului



Întregul Acord de Asociere este bazat pe angajamentul comun faţă de valorile politice şi democratice moderne europene, recunoscut în preambul:

> Valorile comune pe care se întemeiază Uniunea Europeană, şi anume democraţia, respectarea drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale, precum şi statul de drept, constituie, de asemenea, însăşi esenţa asocierii politice şi a integrării economice prevăzute în prezentul Acord.

Aceste principii sunt reluate în articolul 2 şi sunt declarate drept „elemente esenţiale" ale Acordului, făcând trimitere la articolul 455, care prevede că, în caz de încălcare a acestor principii, Acordul poate fi suspendat. Dialogul politic şi cooperarea în domeniul „reformelor interne" ar trebui să fie realizate în spiritul acestor principii (articolul 6). Acest dialog politic are loc prin intermediul reuniunilor periodice la nivel de miniştri şi funcţionari de rang înalt.

Prevederi mai explicite privind implementarea mai substanţială a principiilor de bază sunt prevăzute în textul, convenit în comun, al Agendei de Asociere din 26 iunie 2014. Domeniile prioritare pentru acţiune includ aspectele instituţionale ce garantează democraţia, sistemul judiciar, drepturile omului şi libertăţile fundamentale. Aceste provocări sunt abordate foarte detaliat în Agendă.

Instituţiile democratice. Consolidarea instituţiilor este considerată în Agendă ca fiind esenţială pentru garantarea respectului faţă de democraţie şi statul de drept. Există o solicitare concretă de a revizui în mod cuprinzător Constituţia pentru a clarifica competenţele Preşedintelui şi a preveni un potenţial conflict prin blocaje instituţionale. În plus, Republica Moldova şi-a luat angajamentul de a clarifica procedurile de numire şi competenţele Curţii Constituţionale,

de a moderniza legislaţia ce ţine de finanţarea partidelor şi de a avansa reforma de descentralizare.

Sistemul judiciar. Pentru a garanta imparţialitatea sistemului judiciar, a urmăririi penale şi a organelor de drept, dar şi independenţa acestora, astfel încât să nu fie supuse presiunii politice şi corupţiei, Republica Moldova urmează să asigure funcţionarea independentă a Procuraturii, să revizuiască procedurile de numire a judecătorilor şi procurorilor, să consolideze independenţa sistemului judiciar şi să instituie principiul de „toleranţă zero" faţă de corupţie în profesiile juridice (a se vedea în continuare Capitolul 2 privind statul de drept). Cu diverse ocazii, UE a subliniat că există o necesitate urgentă de reforme esenţiale, prin punerea în aplicare a Acordului de Asociere, care să aibă ca fundament democraţia, respectarea drepturilor omului şi statul de drept şi care sunt necesare pentru a depăşi provocările generate de "instituţiile de stat slabe, nivelul ridicat şi persistent de corupţie, structurile oligarhice, sistemul judiciar defectuos etc."[6]

Drepturile omului şi libertăţile fundamentale. În Agenda de asociere se menţionează că Republica Moldova şi-a luat angajamentul de a asigura respectarea drepturilor celor mai vulnerabile grupuri şi ale minorităţilor naţionale, prin aplicarea Legii cu privire la asigurarea egalităţii şi prin garantarea aplicării efective a hotărârilor Curţii Europene a Drepturilor Omului (CtEDO). În cadrul dialogului din 2005 dintre UE şi Republica Moldova cu privire la drepturile omului, UE „a încurajat Guvernul Republicii Moldova să ratifice Carta europeană a limbilor regionale sau minoritare şi să adopte o strategie naţională dedicată minorităţilor naţionale".[7] În cadrul celui de-al 11-lea dialog bilateral privind drepturile omului care a avut loc în 2020, accentul a fost pus pe legislaţia electorală şi independenţa mass-mediei. În acest sens, UE a solicitat R.Moldova să „implementeze recomandările restante ale Comisiei de la Veneţia, ale Consiliului Europei" şi „să sporească transparenţa şi concurenţa în sectorul mass-media pentru a combate concentrarea controlului asupra mass-media".[8]

---

[6] A se vedea https://eeas.europa.eu/delegations/moldova/87232/moldova-remarks-high-representativevice-president-josep-borrell-ep-plenary-implementation-eu_en, 2020

[7] A se vedea http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2015/150610_03_en.htm.

[8] A se vedea https://eeas.europa.eu/delegations/moldova/85684/eu-moldova-human-rights-dialogue_en, 2020

Agenda de Asociere pentru perioada 2017-2019, de asemenea, abordează aspectul libertății de exprimare, vizează libertatea și pluralismul mass-media și protejarea surselor jurnalistice, prevede protecția drepturilor copiilor și garantează implementarea legii cu privire la prevenirea și combaterea violenței în familie. În efortul de a îmbunătăți egalitatea de gen, Republica Moldova urmează să asigure un tratament egal în ceea ce privește domeniul social, economic și politic, precum și în procesul decizional.

Perspective de implementare

Constituția. Conform Constituției din anul 1994, Republica Moldova este un stat independent, suveran și indivizibil. Țara trebuie să fie guvernată conform valorilor supreme ale statului de drept, democrației, drepturilor omului și libertăților fundamentale, justiției și pluralismului politic. Republica Moldova are o formă de guvernare parlamentară, cu puteri limitate ale Președintelui. Aceasta este un rezultat al controversatei reforme constituționale, realizată prin Legea nr. 1115-XIV din 5 iulie 2000, prin care s-a renunțat la forma de guvernare semi-prezidențială. A fost stabilit ca Președintele să fie ales de o majoritate largă a deputaților aleși (61 din 101 de voturi sau 3/5 din numărul total de deputați), iar în cazul eșecului alegerii Președintelui se organizează noi alegeri parlamentare. În martie 2016,[9] Curtea Constituțională a declarat neconstituționale modificările operate în anul 2000 și a stabilit ca Președintele să fie ales direct de către cetățeni. Alegerile din octombrie-noiembrie 2016 au dus la victoria unui candidat pro-rus, Igor Dodon. Acest lucru a provocat tensiuni între diferite ramuri ale puterii – Guvernul și majoritatea parlamentară pro-europeană și Președinția pro-rusă.

În octombrie 2017, Curtea Constituțională a admis posibilitatea de a „suspenda temporar" Președintele din funcție, în cazul în care refuză să-și îndeplinească obligațiile constituționale, în special promulgarea legilor. Potrivit aceleiași hotărâri, Prim-ministrul sau Președintele Parlamentului era împuternicit să-și asume temporar rolul de Președinte în anumite chestiuni. În plus, în octombrie 2017, când Președintele era suspendat temporar, majoritatea parlamentară a numit Ministrul Apărării în locul acestuia, a reînnoit componența Guvernului,

[9] A se vedea Hotărârea Curții Constituționale din 4 martie 2016 (www.constcourt.md/libview.php?l=ro&idc=7&id=759&t=/Prezentare-generala/Serviciul-de-presa/Noutati/Curtea-Constitutionala-a-restabilit-dreptul-cetatenilor-de-a-si-alege-Presedintele).

iar în ianuarie 2018 – a adoptat legea anti-propagandă. În aceste circumstanţe, Curtea a început să redefinească mediul politic prin hotărârile sale, dezavantajând în mod indirect opoziția. După căderea regimului oligarhic, în vara anului 2019 (a se vedea detalii mai jos), şi numirea liderului opoziţiei Maia Sandu în funcţia de prim-ministru, a fost restabilit echilibrul puterilor între instituţiile-cheie ale statului. Numirea noilor judecători la Curtea Constituţională, în iulie-august 2019, a împiedicat punerea în aplicare a unor acte legislative şi decizii controversate, adoptate cu încălcarea procedurilor legislative de către Partidul Socialiştilor, cu sprijinul politic al preşedintelui de atunci Igor Dodon.

Instituţiile democratice sunt, în general, considerate a fi fragile şi, prin urmare, vulnerabile la politizarea ministerelor, agenţiilor şi administraţiilor publice locale, chiar şi după căderea regimului oligarhic. Această vulnerabilitate a avut un impact extrem de dăunător asupra mai multor domenii strategice, în special asupra organelor de drept, a procuraturii şi a instituţiilor anticorupţie, mai ales din iulie 2009 până în iunie 2019, atunci când instituţiile au fost repartizate în funcţie de ponderea politică şi interesele partidelor politice de la guvernare.

Partidele politice. Din 2009 şi până în 2019, sistemul politic a fost dominat de două tipuri de partide politice: cele subordonate grupărilor oligarhice locale şi cele suspectate că ar fi finanţate din străinatate (din Federaţia Rusă sau din zonele offshore). În ultimii ani, partidele politice care au o evidenţă transparentă şi acceptă doar donaţii din surse credibile au câştigat în popularitate, cel mai elocvent exemplu fiind victoria Maiei Sandu la alegerile prezidenţiale din 2020. Mediul concurenţial a devenit mai echitabil pentru partidele politice odată cu adoptarea Legii nr. 36 din 09.04.2015[10] (cu privire la finanţarea partidelor politice), care introduce posibilitatea de a finanţa partidele politice prin intermediul contribuţiilor individuale, precum şi prin intermediul finanţării publice (până la 0,2% din veniturile bugetului de stat). Amendamentele operate în lege după 2018 au modificat mecanismul de alocare a fondurilor publice în funcţie de performanţa la alegerile parlamentare şi locale. În 2020, 30% din fondurile acordate partidelor se repartizează în funcţie de rezultatele înregistrate la alegerile parlamentare, 30% - la alegerile generale locale, 15% - la alegerile prezidenţiale, iar restul - în funcţie de numărul de femei şi tineri aleşi la alegerile parlamentare şi locale. Alocările prevăzute în

[10] A se vedea http://lex.justice.md/md/358046/

legea bugetară anuală au sporit caracterul strict al raportării de către partidele politice. Sistemul electronic de raportare şi control financiar, lansat în 2020 cu o întârziere de doi ani, facilitează raportarea, dar conţine încă date limitate privind cheltuielile şi donaţiile. A fost abrogată interdicţia de a utiliza fondurile obţinute în străinătate, care limita dreptul moldovenilor din diasporă înainte de 2019. Conform acestei legi şi legilor bugetare anuale, Comisia Electorală Centrală a aprobat alocarea a circa 39 de milioane de lei în anul 2016 şi 40 de milioane de lei în 2017 pentru partidele politice, în baza rezultatelor alegerilor naţionale şi locale din noiembrie 2014 şi, respectiv, din iunie 2015. În 2020, această sumă a constituit aproximativ 38 de milioane de lei, ţinând cont de rezultatele alegerilor prezidenţiale din 2016 şi ale alegerilor parlamentare şi locale generale din 2019. Partidele politice cu statut juridic, care au participat la alegeri, sunt eligibile pentru a accesa subvenţiile de stat, spre deosebire de candidaţii independenţi. Perioada 2016-2019 a fost marcată de o concentrare fără precedent a puterii pe scena politică în cadrul unei singure reţele oligarhice. Oligarhul de frunte, Vladimir Plahotniuc, a acumulat pachete de control în multe sectoare ale economiei (bancar, mass-media, imobiliar etc.). Partidul Democrat condus de acesta a obţinut controlul asupra Parlamentului în 2016, prin utilizarea actelor de intimidare şi corupere. La conducerea organelor anticorupţie, a ministerelor, a agenţiilor de stat şi a Curţii Constituţionale au fost numiţi oameni controlaţi de Plahotniuc, ceea ce a permis să se vorbească despre capturarea statului. Schimbarea nedemocratică în 2017 a sistemului electoral şi anularea în 2018 a rezultatelor alegerilor locale în Chişinău au pus în pericol însăşi existenţa statului de drept. Sistemul oligarhic a încercat să-şi perpetueze guvernarea prin falsificarea masivă a alegerilor parlamentare din 2019. Cu toate acestea, o coaliţie oportunistă a forţelor pro-ruse şi pro-UE, condusă de preşedintele de atunci Igor Dodon şi, respectiv, de liderii opoziţiei, a împiedicat acest lucru. Poziţia anti-oligarhică comună a actorilor externi - UE, SUA şi Rusia - împotriva regimului condus de Vladimir Plahotniuc a rezultat în fuga acestuia din ţară, cu destinaţia SUA, în vara anului 2019. La începutul anului 2020, SUA i-au retras dreptul de şedere, iar oligarhul fugar şi familia sa s-au mutat în Turcia. Autorităţile moldoveneşti au solicitat extrădarea acestuia, sub acuzaţia de infracţiuni grave legate de frauda bancară din 2012-2014, dar această cerere a rămas fără rezultat. Acuzaţii similare au fost formulate şi împotriva unui oligarh de anvergură mai mică, Ilan Şor, care se ascunde în Israel, în timp ce partidul său politic din 2019 este activ în Parlament, ulterior obţinând voturi suficiente de reprezentare parlamentară la alegerile din iulie 2021.

Procesele electorale. Chiar dacă procesul electoral permite concurenţa, acesta este deseori afectat de nereguli, din cauza cărora nu poate fi considerat cu adevărat echitabil şi liber. De la declararea independenţei, în Republica Moldova au fost organizate 9 alegeri parlamentare naţionale: 5 alegeri ordinare şi 3 alegeri anticipate, din cauza incapacităţii Parlamentului de a alege Preşedintele. În anii 1996, 2016 şi 2020, în Republica Moldova au avut loc alegeri prezidenţiale directe.

Numeroasele obiecţii invocate de observatorii electorali ai Organizaţiei pentru Securitate şi Cooperare în Europa (OSCE) în ultimul deceniu au rămas relevante şi pentru alegerile prezidenţiale din octombrie-noiembrie 2016 şi pentru cele din noiembrie 2020, în special în ceea ce priveşte verificarea semnăturilor, finanţarea campaniei electorale, acoperirea mediatică neuniformă etc. În Hotărârea sa din decembrie 2016, Curtea Constituţională a confirmat câteva dintre aceste deficienţe. Totodată, aceasta a subliniat că susţinătorii Mitropoliei Moldovei, subordonată Federaţiei Ruse, s-au implicat agresiv în cadrul campaniei electorale prezidenţiale, utilizând un „limbaj extremist, xenofob, homofob şi sexist în adresa unui concurent electoral". În plus, Curtea a contestat lipsa unor acţiuni legale care să sancţioneze cultele religioase pentru implicarea în procesul electoral.[11]

În anul 2017, organizaţiile societăţii civile au solicitat crearea unui grup de lucru pentru a modifica Codul Electoral, ţinând cont de recomandările OSCE şi ale Biroului pentru Instituţii Democratice şi Drepturile Omului cu privire la alegerile parlamentare precedente. Comisia Electorală Centrală s-a angajat să extindă durata înregistrării online a alegătorilor din străinătate pentru a mări numărul alegătorilor înregistraţi şi pentru a îmbunătăţi transparenţa procesului.[12] Un studiu de fezabilitate preliminar, realizat cu suportul financiar al Norvegiei şi Suediei, a scos în evidenţă faptul că Republica Moldova întruneşte precondiţiile necesare pentru implementarea, în perspectivă, a votului prin Internet.[13] Cu toate acestea, există progrese foarte mici în stabilirea

[11] A se vedea Curtea Constituţională, Hotărârea nr. 139e/2016 (http://www.constcourt.md/libview.php?l=ro&idc=7&id=926&t=/Media/Noutati/Rezultatul-scrutinului-prezidential-confirmat-de-Curtea-Constitutionala-Sesizarea-nr-139e2016).

[12] A se vedea OSCE, Raport final (www.osce.org/odihr/elections/moldova/178226).

[13] A se vedea Comisia Electorală Centrală, Comunicat de presă, 31 mai 2016 (http://cec.md/index.php?pag=news&id=1042&rid=15553&l=ro).

votului electronic, deşi creşterea nivelului de emigrare necesită punerea în aplicare a unor instrumente urgente pentru a facilita votarea cetăţenilor moldoveni aflaţi în străinătate. Implementarea Registrului de Stat al Alegătorilor, în anul 2014, a condus la unele îmbunătăţiri ale listelor electorale,[14] deşi sunt necesare mai multe eforturi pentru a soluţiona definitiv problema.

Introducerea, în aprilie 2017, de către Partidul Democrat a sistemului de vot mixt, susţinut de Partidul Socialiştilor, a fost văzută ca un dezavantaj major pentru sistemul electoral naţional. Aceasta a dus la crearea unor circumscripţii electorale uninominale, de unde au fost aleşi 51 de deputaţi, inclusiv 3 din diasporă, 2 din Găgăuzia şi 2 din regiunea transnistreană. Ceilalţi 50 de deputaţi au fost desemnaţi pe baza principiului precedent al listei de partid. Comisia de la Veneţia s-a pronunţat împotriva noului sistem electoral, în special pentru că acesta expune candidaţii locali la influenţă din partea oamenilor de afaceri.[15] În precondiţiile politice pentru asistenţa macro-financiară (AMF) promisă Republicii Moldova în noiembrie 2017, UE s-a referit în mod critic la schimbarea sistemului de vot. Situaţia s-a agravat în urma hotărârii contestate a instanţelor din Republica Moldova de a invalida alegerile pentru Primăria Chişinău, care au avut loc în iunie 2018. Ulterior, Parlamentul European a adoptat cu promptitudine o rezoluţie în care pleda pentru suspendarea AMF, o tranşă care a fost programată pentru luna iulie 2018. În acelaşi an, UE a suspendat asistenţa. Căderea regimului oligarhic şi anularea sistemului electoral mixt în vara anului 2019 nu au împiedicat accederea în Parlament a unor forţe politice conexe reţelelor oligarhice, precum exponenţii Partidului Democrat şi ai Partidului Şor. În consecinţă, declanşarea alegerilor parlamentare anticipate a devenit o urgenţă politică pentru perioada 2020-2021.

Utilizarea resurselor administrative, practicile de cumpărare a voturilor, în special cele cu implicarea populaţiei din regiunea transnistreană, finanţarea partidelor din surse obscure şi accesul disproporţionat la mass-media constituie principalii factori care distorsionează rezultatele alegerilor. Factorii geopolitici continuă să divizeze alegătorii, care aleg între partidele politice pro-europene şi pro-ruse, în timp ce diaspora moldovenească din Occident votează pentru entităţile politice şi candidaţii pro-UE.

---

[14] A se vedea Comisia Electorală Centrală, Comunicat de presă, 24 mai 2016 (http://cec.md/index.php?pag=news&id=1042&rid=15359&l=ro).

[15] A se vedea Comisia de la Veneţia, Opinia nr. 884/2017 (http://www.osce.org/odihr/elections/moldova/324356?download=true).

Drepturile omului. Republica Moldova a aderat la Convenţia Europeană pentru apărarea drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale şi trebuie să aplice hotărârile CtEDO. În general, numărul de plângeri depuse anual la Strasbourg împotriva Republicii Moldova a variat de la 1.011 în 2015 şi 1.354 în 2013 până la 758 în 2017 şi 1.056 în 2019.[16] În anul 2019, Republica Moldova se afla pe locul 5 după numărul de cereri per capita. Până în iunie 2020, CtEDO a pronunţat 461 de hotărâri în privinţa R.Moldova[17], constatând 661 de încălcări şi aplicând amenzi de peste 17 milioane de euro.

Cele mai frecvente hotărâri pronunţate de CtEDO se referă la dreptul la un proces echitabil (152 de hotărâri), protecţia proprietăţii (128), dreptul la libertate şi securitate (103), tratamentul inuman sau degradant şi tortură (96) şi lipsa unui remediu efectiv (58). Curtea de la Strasbourg s-a mai pronunţat asupra cauzelor de încălcare a libertăţii de exprimare, libertăţii religioase şi interzicerii discriminării. Până în septembrie 2019, au fost pronunţate 22 de hotărâri ce vizau regiunea transnistreană, în care Republica Moldova şi Federaţia Rusă erau învinuite de încălcarea dreptului la educaţie, a dreptului la viaţă, somându-le să interzică tratamentul inuman sau degradant şi să respecte dreptul la libertate şi securitate.[18] Cu toate acestea, majoritatea acestor hotărâri nu au fost executate.

S-au înregistrat progrese semnificative în executarea hotărârilor CtEDO şi respectarea Convenţiei Europene a Drepturilor Omului, precum şi în activitatea mediatorilor care promovează incluziunea persoanelor cu dizabilităţi şi a victimelor torturii şi relelor tratamente. Chiar dacă autorităţile au întreprins măsuri împotriva discriminării, aceasta rămâne o problemă serioasă pentru populaţia săracă, persoanele HIV pozitive, comunitatea LGBT, romi şi femei.

Din anul 2016 activează Consiliul Naţional pentru Prevenirea Torturii. Acesta este prezidat de Avocatul Poporului, iar competenţele sale se limitează la efectuarea de vizite în teren şi emiterea de recomandări. Consiliul este lipsit de orice mecanism de executare şi de resurse financiare adecvate pentru membrii săi.

---

[16] A se vedea CtEDO ,
https://www.echr.coe.int/pages/home.aspx?p=reports&c=.
[17] A se vedea Centrul de Resurse Juridice din Moldova,
https://crjm.org/category/publications/drepturile-omului/
[18] A se vedea
www.echr.coe.int/Documents/CP_Republic_of_Moldova_ENG.pdf

Noul Consiliu pentru prevenirea şi eliminarea discriminării a început să examineze cazuri în anul 2013. Chiar dacă Consiliul este foarte activ – cu aproximativ 140 de decizii emise doar în anul 2016 în cazuri de discriminare, mandatul său este foarte limitat. Legislaţia nu permite Consiliului nici să aplice sancţiuni şi nici să depună plângeri în instanţele de judecată. Astfel, deciziile sale sunt mai degrabă declarative sau prescriptive. În plus, Consiliul se confruntă cu deficienţe instituţionale şi cu o fluctuaţie înaltă a personalului. Conform raportului său de activitate din anul 2019, în următoarele domenii au fost raportate cazuri de discriminare: accesul la serviciile publice (30%), piaţa forţei de muncă (21%), care s-au redus puţin faţă de anul 2016. În acelaşi timp, numărul plângerilor privind prejudicierea demnităţii personale (21%), accesul la justiţie (19%) s-a majorat în anul 2019. În anul 2017 a fost elaborat un nou proiect de lege privind extinderea competenţelor Consiliului, însă există îndoieli că acestea vor împuternici Consiliul. Au fost propuse unele modificări la Codul Penal şi Codul Contravenţional privind violenţa, care vizează orientarea sexuală şi identitatea sexuală a persoanelor, acestea nefiind încă aprobate. Cu toate acestea, ponderea recomandărilor implementate este de doar 40-50%.

Conform unui sondaj de opinie realizat de Consiliu împreună cu ONG-uri locale şi româneşti în anul 2014,[19] în Republica Moldova sunt supuse discriminării mai ales persoanele sărace (31,9%), persoanele în etate (28,8%), persoanele cu dizabilităţi mintale (25,7%) sau fizice (23,9%) şi reprezentanţii minorităţilor sexuale (19,9%). În ultimii ani, Indicele distanţei sociale s-a îmbunătăţit pentru grupul cel mai puţin acceptat - comunitatea LGBT. S-a îmbunătăţit, de asemenea, percepţia publicului despre alte grupuri discriminate, în special persoanele infectate cu HIV/SIDA şi persoanele cu dizabilităţi mintale[20]. Cu toate acestea, Consiliul a raportat în 2019 că comunitatea LGBT „se numără printre cele mai afectate grupuri" care se confruntă cu „cele mai agresive şi violente discursuri"[21].

Au existat unele încercări de a îmbunătăţi integrarea persoanelor cu dizabilităţi, al căror număr este de 610 persoane la 10.000 de cetăţeni,

[19] A se vedea raportul „Fenomenul discriminării în Republica Moldova: percepția cetățeanului" (www.egalitate.md/media/files/files).

[20] A se vedea "Studiul privind percepțiile și atitudinile față de egalitate în Republica Moldova" 2018, http://egalitate.md/wp-content/uploads/2016/04/Studiu-privind-percep--iile.pdf.

[21] A se vedea raportul anual pentru 2019, http://egalitate.md/publications-category/rapoarte-anuale/

conform recensământului național din anul 2014. Drepturile lor politice se îmbunătățesc treptat; 80% dintre persoanele cu dizabilități au participat la alegerile prezidențiale din anul 2016.[22] În mai 2015, au avut loc schimbări importante, atunci când a fost adoptată legea cu privire la modificarea Codului Electoral, oferind persoanelor cu dizabilități mintale dreptul de vot. Mai sunt necesare schimbări în Codul Civil pentru a oferi persoanelor cu dizabilități mintale dreptul de a lua decizii proprii. Cu toate acestea, persoanele cu dizabilități se confruntă cu o discriminare continuă, integrare insuficientă pe piața forței de muncă, dificultăți la accesarea spațiilor publice (școli, spitale, clădiri ale administrației publice etc.), în special în zonele rurale, și posibilități limitate de a-și proteja drepturile în instanțele de judecată (de ex., persoanele cu boli mintale).[23] Membrii acestui grup social se bazează preponderent pe alocațiile de stat și pe susținerea din partea familiei, având, în general, resurse limitate pentru a se implica activ în viața publică.

La sfârșitul anului 2017 a fost aprobată o nouă Strategie națională în domeniul drepturilor omului pentru anii 2018-2022, având ca scop facilitarea accesului la justiție, promovarea egalității, protecția drepturilor persoanelor cu dizabilități, persoanelor care sunt membre ale unor minorități, persoanelor care provin din regiunea transnistreană etc. Cu toate acestea, Strategia nu dispune de un mecanism eficient de planificare și coordonare instituțională și nici de asigurarea unor alocări bugetare corespunzătoare.

Egalitatea de gen. În privința egalității de gen vor apărea schimbări majore, ca rezultat al Legii nr. 180 din 15 mai 2014, adoptată în aprilie 2016. Legea introduce modificări în Codul Electoral, în Legea cu privire la Guvern și în Regulamentul Parlamentului, stabilind o pondere minimă de 40% pentru prezența femeilor pe listele electorale ale partidelor politice, în componența Guvernului și a Biroului permanent al Parlamentului ales. Astfel, statul compensează financiar din bugetul de stat partidele care au promovat femei în funcții elective la alegerile parlamentare sau locale. Legea mai solicită modificarea legislației cu privire la mass-media și publicitate, interzicând mesajele și imaginile sexiste. În plus, această lege schimbă legislația din

[22] A se vedea raportul „Incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități", 2017 (https://www.soros.md/files/publications/documents/Studiu%20Incluziunea%20Sociala%20a%20Persoanelor%20cu%20Dizabilitati%202017.pdf).

[23] A se vedea „Raportul general privind situația în domeniul prevenirii și combaterii discriminării în Republica Moldova" (www.egalitate.md/media/files/Raport%20general%202015.pdf).

domeniul asistenţei medicale, al muncii şi al detenţiei şi îmbunătăţeşte condiţiile femeilor. Toate aceste prevederi corespund celor mai bune practici promovate de Consiliul Europei şi UE.

În februarie 2017, Republica Moldova a adoptat Legea privind aderarea la Convenţia Consiliului Europei pentru prevenirea şi combaterea violenţei împotriva femeilor şi a violenţei domestice, iar acum urmează să finalizeze procedura de ratificare. Legislaţia anterioară, din iulie 2016, a introdus mai multe dispoziţii menite să protejeze victimele violenţei. Potrivit Planului naţional de acţiuni pentru implementarea Acordului de Asociere în perioada 2017-2019, Institutul Naţional de Justiţie trebuie să desfăşoare instruiri pentru judecători privind prevenirea violenţei domestice. Consiliul coordonator interministerial în domeniul prevenirii şi combaterii violenţei în familie organizează întrevederi cu reprezentanţii societăţii civile pentru a examina şi coordona acţiunile în cazul unor probleme presante. (Pentru mai multe detalii a se vedea Capitolul 23).

Relaţiile interetnice. Strategia de consolidare a relaţiilor interetnice, aprobată în februarie 2017, promovează într-un mod nediscriminatoriu diversitatea etnică şi măsurile de integrare a minorităţilor etnice în viaţa publică. Conform datelor recensământului din anul 2014, minorităţile reprezintă aproximativ 17% din numărul populaţiei, ceea ce constituie o reducere faţă de anul 2004 (23%). Întârzierile legate de implementarea Strategiei cu privire la relaţiile interetnice au provocat reacţii din partea Înaltului Comisar al OSCE pentru Minorităţi Naţionale, care, în noiembrie 2017, a cerut autorităţilor să adopte Planul de acţiuni şi să aloce mijloace financiare, în special pentru programele de predare a limbii de stat minorităţilor. Integrarea minorităţii rome are loc conform Planului de acţiuni pentru susţinerea populaţiei de etnie romă din Republica Moldova pentru anii 2016-2020, adoptat în iunie 2016. Principala constrângere ce ţine de implementarea documentelor strategice privind dialogul interetnic, mai exact, privind integrarea romilor, faţă de care există o percepţie publică discriminatorie, se referă la resursele financiare.

Pe scurt despre principiile politice

Democrația, respectul pentru drepturile omului și pentru statul de drept sunt considerate „elemente esențiale" ale Acordului de Asociere, prezentate mai detaliat în Agenda de Asociere.

Respectul pentru democrație și pentru statul de drept în Republica Moldova a fost afectat semnificativ de lipsa unui stat de drept, de politizarea instituțiilor și de influența puternică a grupărilor oligarhice.

Situația a început să se redreseze semnificativ în a doua jumătate a anului 2019, când, după căderea regimului oligarhic, a fost abrogat sistemul electoral mixt. Alegerile prezidențiale din 2020 au creat așteptări pozitive privind îmbunătățirea climatului politic. Cu toate acestea, o schimbare calitativă va depinde de faptul dacă guvernarea aleasă în urma alegerilor parlamentare din 2021 va produce rezultate, grație alinierii coerente între instituția prezidențială și cea parlamentară.

Datele cu privire la respectarea drepturilor omului în Republica Moldova demonstrează unele îmbunătățiri, deși mai există probleme semnificative, în special în privința eliminării discriminării împotriva unor anumite grupuri (femei, minorități, persoane sărace, persoane cu dizabilități și persoane în etate).

Situația drepturilor omului în regiunea transnistreană nu se îmbunătățește, fiind înregistrate încălcări ale dreptului la educație, tratamente degradante și necesitatea stringentă de respectare a dreptului la libertate și securitate, fapt reflectat în hotărârile Curții Europene a Drepturilor Omului (CtEDO).

2. STATUL DE DREPT ŞI CIRCULAŢIA PERSOANELOR



În acest capitol sunt abordate două seturi de probleme, parţial relaţionate: primul – combaterea criminalităţii, corupţiei şi terorismului, şi al doilea – managementul frontierelor şi circulaţia persoanelor, în special aspectele cu privire la călătoriile fără viză între Republica Moldova şi UE. Combaterea corupţiei este încă cea mai acută problemă intersectorială a Acordului de Asociere.

Sistemul de justiţie. Strategia de reformă a sectorului justiţiei pentru anii 2011-2016, prelungită până în 2017, a modificat diferite elemente tehnice ale sistemului juridic: au fost majorate salariile judecătorilor şi numărul de angajaţi ai instanţelor; au început să fie înregistrate şi difuzate audierile judiciare şi a fost introdus un sistem îmbunătăţit de repartizare aleatorie a cauzelor, asigurând accesul la programele şi hotărârile judecătoriilor. Cu toate acestea, reforma nu a reuşit să îmbunătăţească substanţial integritatea judecătorilor şi conducerea principalelor instituţii judiciare.

Recunoscând faptul că strategia pentru anii 2011-2016 a fost un eşec, ministrul Justiţiei a propus în ianuarie 2018 o serie de măsuri pentru a îmbunătăţi situaţia în sistemul justiţiei. Aceste măsuri au inclus următoarele: verificarea obligatorie a activelor şi veniturilor judecătorilor de către Autoritatea Naţională de Integritate (ANI); promovarea pe bază de merit a judecătorilor în timpul selectării; sporirea concurenţei prin introducerea de concursuri periodice în rândul judecătorilor; modificări în Constituţie cu scopul perfecţionării sistemului de acces în funcţia de judecător la Curtea Supremă de Justiţie; şi eliberarea din funcţie a judecătorilor care eşuează la evaluarea integrităţii. Un alt scop al măsurilor a fost ca organul abilitat - Consiliul Superior al Magistraturii să-şi asume o responsabilitate mai mare şi să influenţeze mai puţin stabilirea traiectoriilor de carieră ale judecătorilor. În plus, infrastructura curţilor de apel trebuie îmbunătăţită, reducând sarcina instanţei de la Chişinău, instituţie care

instrumentează peste 45% a dosarelor din întreaga țară.[24] Elaborarea noii reforme a avut loc în perioada 2017-2020. Între timp, în anticiparea alegerilor parlamentare din 2019, autoritățile au continuat reformele inițiate în cadrul Micii Reforme a Justiției (2018). La sfârșitul lunii noiembrie 2020, 49 de deputați din cei 87 prezenți în ședință au votat pentru adoptarea Strategiei pentru Asigurarea Independenței și Integrității Sectorului Justiției pentru anii 2021-2024. Documentul a fost elaborat cu suportul partenerilor externi, iar acțiunile prevăzute de acesta vor fi finanțate din bugetul de stat și asistența externă. Instabilitatea politică, rezistența internă, lipsa resurselor financiare și efectele încă necunoscute ale pandemiei de COVID-19 reprezintă riscuri majore pentru buna implementare a strategiei.[25] Totodată, noua guvernare aleasă în iulie 2021 întreprinde pași noi în direcția reformării justiției.

Până acum, UE a investit aproximativ 30 de milioane de euro din cele 60 preconizate pentru reforma justiției. Din cauza progreselor insuficiente în reformarea sectorului justiției în perioada 2014-2015, UE a decis să anuleze suma rămasă (de 28 milioane de euro) din ajutorul bugetar,[26] confirmând realitățile dure întâmpinate în procesul de reformare a sistemului justiției.

Reformarea Procuraturii. Strategia de reformă a sectorului justiției a dus la adoptarea în februarie 2016 a noii Legi cu privire la Procuratură, după nenumărate tergiversări în anul 2015. Legea se referă la funcționarea Procuraturii Generale și a Consiliului Superior al Procurorilor, precum și la numirea, transferul și promovarea procurorilor și reducerea nivelurilor ierarhice. Aceasta mai prevede numirea Procurorului General de către Președinte, la propunerea Consiliului Superior al Procurorilor, contrar practicii curente de numire de către Parlament. Mandatul Procurorului General va dura acum 7 ani, în loc de 5. Legea a intrat în vigoare la 01.08.2016, însă pentru a deveni complet funcțională mai este necesară adoptarea legislației secundare și a Legii cu privire la procuraturile specializate. Un nou

[24] A se vedea https://anticoruptie.md/ro/special/alexandru-tanase-reforma-justitiei-a-fost-un-esec-ministerul-justitiei-vrea-reducerea-influentei-csj-in-sistemul-judecatoresc/

[25] A se vedea proiectul Strategiei privind reforma justiției pentru 2021-2024, http://www.justice.gov.md/slidepageview.php?idc=733.

[26] A se vedea comunicatul de presă al Delegației UE la Chișinău, 11 octombrie 2017 (https://eeas.europa.eu/delegations/moldova/33723/moldova-eu-cuts-budget-support-programme-justice-reforms_en).

Procuror General a fost numit în decembrie 2016, în conformitate cu noua legislaţie a procurorilor şi Constituţia modificată, totodată fiind ignorate informaţiile controversate despre averea sa. Diferite organizaţii ale societăţii civile au pus la îndoială corectitudinea concursului de selectare, asociind noul procuror cu autorii violenţelor din timpul revoltelor tinerilor din anul 2009 şi cu frauda bancară comisă în perioada 2012-2014.

În vara anului 2019, majoritatea parlamentară, formată după căderea regimului oligarchic de către Partidul Socialiştilor din Republica Moldova (PSRM) şi Blocul ACUM, a votat pentru un Procuror General interimar, ca urmare a demisiei Procurorului General numit anterior. Pentru a echilibra influenţa asupra procesului de numire a Consiliului Superior al Procurorilor, în care nu avea încredere, coaliţia PSRM-ACUM a modificat legea privind numirea Procurorului General în sensul creării unei comisii de preselecţie, în componenţa căreia au intrat şi experţi străini (James Hamilton), dar şi reprezentanţi ai societăţii civile (Igor Boţan)[27]. Încercarea primului ministru de atunci Maia Sandu de a asigura numirea unui Procuror General independent din punct de vedere politic a declanşat demiterea Guvernului condus de aceasta, în noiembrie 2019.

În mai 2020, Curtea Constituţională a decis că modificările legislative care vizează comisia de preselecţie sunt neconstituţionale. Cu toate acestea, decizia menţionată nu afectează mandatul de şapte ani al Procurorului General, numit la sfârşitul lui 2019, şi anume fostul membru al Partidului Democrat Alexandr Stoianoglo. Acesta a repornit investigaţia în cazul fraudei bancare şi a prezentat dovezi că, în perioada 2016-2019, Procuratura Anticorupţie (o subdiviziune a Procuraturii Generale) a sabotat investigarea fraudei bancare, prin redirecţionarea resurselor umane (procurori, anchetatori) către cazuri nesemnificative[28]. Societatea civilă şi opoziţia sunt dezamăgite de lipsa unor rezultate tangibile în activitatea Procuraturii, cum ar fi arestarea persoanelor implicate sau recuperarea resurselor financiare în urma fraudei bancare. Cele mai mari critici se referă la lipsa unor activităţi de investigare a presupusei finanţări ilegale a Partidului Socialist, în perioada alegerilor prezidenţiale din 2016. Chiar dacă Procuratura

[27] Ministerul Justiției al Republicii Moldova, octombrie 2019, http://justice.gov.md/libview.php?idc=4&id=4567.
[28] Procuratura, http://www.procuratura.md/md/newslst/1211/1/8211/.

Generală afirmă cu insistenţă că este independentă de forţele politice, aceasta mai are multe de făcut pentru a câştiga încrederea societăţii.

Combaterea corupţiei, criminalităţii şi terorismului

Mai multe capitole ale ZLSAC au impact direct asupra luptei împotriva corupţiei, de exemplu asupra politicilor privind achiziţiile publice şi a politicilor în domeniul concurenţei. Dacă Acordul abordează problema corupţiei doar în termeni declarativi şi pe scurt, Agenda de Asociere se referă la necesitatea de a implementa o strategie anticorupţie şi de a îmbunătăţi activitatea Centrului Naţional Anticorupţie (CNA) şi a ANI.

Conform surselor independente, eforturile Republicii Moldova în combaterea corupţiei sunt insuficiente. De exemplu, conform indicelui de percepţie al Transparency International pentru anul 2019, Republica Moldova se situează pe locul 120 din 198 de ţări din toată lumea. Georgia şi Ucraina sunt pe locul 44 şi, respectiv, 126. După cum este descris în detaliu mai jos, au existat mai multe legi şi o dezvoltare instituţională menită să combată fenomenul corupţiei, însă acestea nu au oferit încă rezultate convingătoare.

Cele mai mari scandaluri de corupţie din ultimii ani au fost cauzate de problemele grave din sectorul bancar şi de implicarea companiilor offshore, dar şi de suspiciunile cu privire la integritatea judecătorilor şi corupţia politică, cu implicarea deputaţilor.

Conform unei evaluări a percepţiilor specialiştilor din sectorul judiciar în perioada 2011-2020, avocaţii consideră că nivelul corupţiei a crescut semnificativ în poliţie (47%), în rândul procurorilor (42%) şi mai puţin în rândul avocaţilor (35%). În aceeaşi perioadă, procurorii au considerat că corupţia a crescut cel mai mult în poliţie (61%). Această părere este împărtăşită de avocaţi (52%) şi procurori (46%). Avocaţii şi procurorii consideră că cele mai corupte instanţe sunt curţile de apel (51-58%), iar cea mai puţin coruptă instanţă este Consiliul Superior al Magistraturii (19-21%). În general, avocaţii sunt cei mai îngrijoraţi de amploarea corupţiei, 74% dintre ei considerând că există foarte multă corupţie.[29]

Din anul 2004, autorităţile au implementat strategii naţionale anticorupţie. Cea mai recentă, adoptată în martie 2017, a inclus acţiuni

[29] Obţinute de la Centrul de Resurse Juridice din Moldova, „Percepţia judecătorilor, procurorilor şi avocaţilor privind reforma în justiţie şi combaterea corupţiei", decembrie 2020.

pentru anii 2017-2020, inclusiv diferite noţiuni privind integritatea, cum ar fi integritatea politică, instituţională şi a sectorului privat, şi a unificat toate politicile naţionale relevante pentru combaterea corupţiei şi asigurarea integrităţii. Strategia oferă o nouă abordare holistică în ceea ce priveşte prevenirea corupţiei, bazată pe metodologia Transparency International în evaluarea sistemului naţional de integritate. Măsurile se referă la opt piloni de acţiuni: Parlamentul, Guvernul, sectorul public şi administraţia publică locală, justiţia şi autorităţile anticorupţie, Comisia Electorală Centrală şi partidele politice, Curtea de Conturi, Avocatul Poporului, sectorul privat, societatea civilă şi mass-media. Până la finele anului 2019, autorităţile au implementat doar 45% din măsurile prevăzute de strategie. Restanţele se referă la crearea instanţelor anticorupţie, aprobarea strategiei de recuperare a bunurilor infracţionale şi clarificarea regulilor de monitorizare a fondurilor electorale ale partidelor politice etc.

Din anul 2012, CNA a fost autorizat să desfăşoare activităţi preventive, operative, de investigare şi de testare a integrităţii. Acestea includ examinarea proiectelor de acte legislative care vizează anticorupţia; elaborarea şi implementarea planurilor de integritate şi monitorizarea politicilor de anticorupţie. Independenţa instituţională a CNA este frecvent pusă la îndoială de societatea civilă şi de opoziţie, din cauza interferenţelor politice în numirea şefului CNA şi a presupusei abordări selective a Centrului în investigarea cazurilor de corupţie. Independenţa şi responsabilitatea CNA au fost, de asemenea, disputate politic în cadrul ultimelor coaliţii de guvernământ, care, în 2015, au reîntors monitorizarea CNA în responsabilitatea Parlamentului. În a doua jumătate a anului 2019, odată cu numirea consilierului Preşedintelui Igor Dodon în fruntea CNA, a devenit clar că încercările coaliţiei PSRM-ACUM de a scoate CNA de sub influenţa politică au eşuat.

La capitolul corupţiei, nu a existat nicio schimbare semnificativă în 2020 faţă de anii precedenţi. În 2018-2019, CNA a pornit 640 dosare penale, dintre care 546 au fost cazuri de corupţie: trafic de influenţă - 178 de cazuri, corupere pasivă – 148, corupere activă - 94 şi abuz în serviciu – 48 cazuri. În 2019, în 191 de dosare penale instanţele au dispus sechestrarea bunurilor ale 139 de persoane, în valoare de 2,6 miliarde lei (123,5 milioane euro). Responsabilitatea confiscării bunurilor revine Agenţiei de Recuperare a Bunurilor Infracţionale (ARBI), înfiinţată în 2017, parţial la insistenţa UE. Dosarele penale finalizate de CNA în 2018-2019 au vizat cel mai frecvent forţele de

ordine - 40 de persoane; administrația publică centrală și locală - 17 persoane; sectorul educațional - 11 persoane și instituții din domeniul sănătății - 7 persoane.

Din anul 2016, Autoritatea Națională de Integritate, care a înlocuit fosta Comisie Națională de Integritate, a fost supusă unor reforme instituționale. Chiar dacă era menită să consolideze independența instituțională și să extindă competențele instituției, ritmul lent al reformei i-a blocat practic activitatea timp de aproximativ doi ani. Acest lucru a afectat foarte mult emiterea de evaluări privind declarațiile de venituri și interese – obligatorii pentru funcționarii publici, în conformitate cu noile reguli de verificare. Ineficiența ANI în perioada 2013-2015 este demonstrată prin faptul că doar două cauze penale au fost înaintate în judecată și doar în 17 cazuri au fost aplicate sancțiuni administrative și disciplinare.[30] O altă problemă gravă este lipsa de personal, în special de inspectori de integritate. În ianuarie 2020, aproximativ 49% din funcții erau vacante, dintre care o treime reprezentau funcțiile de inspectori de integritate. La începutul anului 2020, vârsta medie a funcționarilor ANI era de 38 de ani. După ce, în 2019, salariile funcționarilor ANI au fost reduse cu aproape 60% sau maxim de 470 euro pe lună, incapacitatea de atragere a personalului rămâne în continuare o problemă.

Noua conducere a ANI a fost numită la finele anului 2017, iar la începutul anului 2018, ANI și-a reluat treptat activitatea, accentul fiind pus pe selectarea unor inspectori de integritate și pe definirea reglementărilor sale interne. Odată cu introducerea sistemului de vot mixt, în primăvara anului 2017, ANI a început să emită certificate de integritate candidaților electorali pentru circumscripțiile electorale uninominale. Din ianuarie 2018 funcționează sistemul informațional e-Integritate pentru declararea averilor și intereselor personale. În 2019, noua platformă electronică a stocat 637.714 declarații ale funcționarilor publici. ANI a inițiat anchete în aproximativ 66% de cazuri din cele 453 de petiții și notificări recepționate. Din 147 de anchete pornite, 36% au fost clasate din lipsă de probe[31]. Cu toate acestea, în decembrie 2020, PSRM și Partidul Șor au inițiat modificări legislative, care vor reduce eficiența activității ANI. De exemplu, noile modificări prevăd reducerea perioadei de evaluare a declarațiilor foștilor funcționari

[30] A se vedea Raportul de progres al Comisiei Naționale de Integritate pentru perioada 2013-2015 (www.ani.md).

[31] A se vedea Raportul de progres al Comisiei Naționale de Integritate pentru 2019 (www.ani.md).

publici (inclusiv ale deputaţilor) de la trei ani la un singur an. Potrivit noilor modificări, anchetele vor fi amânate până la pronunţarea deciziilor definitive ale instanţelor, în cazul în care persoanele anchetate au dreptul să conteste concluziile ANI.

O reformă importantă a urmăririi penale a fost iniţiată în anul 2016. Împreună cu Procuratura Anticorupţie (PA), o agenţie specializată ce vizează corupţia la nivel înalt, a fost stabilită distincţia dintre cazurile minore de corupţie şi corupţia la nivel înalt. PA este subordonată Procurorului General, însă dispune de buget şi personal separat, ceea ce îi asigură independenţa. Totuşi, contrar conceptului iniţial, mandatul PA a fost extins cu competenţe suplimentare pentru investigarea cazurilor minore de corupţie şi înaintarea acestora în instanţele de judecată. Acest lucrua însemnat şi o suprapunere parţială cu activităţile CNA. Drept urmare, procurorii anticorupţie au fost îndepărtaţi de la investigarea cazurilor de corupţie la nivel înalt. În anul 2016, peste 75% din cazurile cercetate de PA au reprezentat cazuri minore de corupţie.[32] În perioada 2016-2019, din numărul total de dosare penale în care instanţele au pronunţat sentinţe, 33% au vizat cazuri de corupţie mică, cu o valoare de 230 euro fiecare[33].

Potrivit unui raport emis de către UE în luna iulie 2020[34], transpunerea celei de a patra Directive a UE privind combaterea spălării banilor înregistrează progrese lente. Aceeaşi situaţie este constatată şi în cazul ARBI, care a început să funcţioneze la sfârşitul anului 2018, la un an de la înfiinţare. Deoarece ARBI este parte integrantă a CNA, pentru a mări personalul sunt necesare modificări legislative. Până la sfârşitul anului 2020, numărul de angajaţi s-a dublat până la 17 persoane[35]. ARBI participă la confiscarea bunurilor care rezultă din dosarele penale anchetate de CNA.

Cooperarea în investigarea infracţiunilor s-a intensificat când a fost semnat Acordul privind Cooperarea Operaţională şi Strategică între Republica Moldova şi Europol, în decembrie 2014, Acordul fiind ratificat în 2015. Sistemul SIENA, destinat schimbului de informaţii

---

[32] A se vedea „Moldova: Investigarea corupţiei la nivel înalt – progres sau iluzie?", ianuarie 2017 (http://crjm.org/wp-content/uploads/2017/07/2017-01-27-Gribincea-corruption-machetat.pdf).

[33] Procuratura Republicii Moldova, (http://www.procuratura.md/md/newslst/1211/1/8211/)

[34] A se vedea Al treilea raport din cadrul mecanismului privind suspendarea exceptării de la obligativitatea vizelor, iulie 2020.

[35] Agenția de Recuperare a Bunurilor Infracționale (ARBI), a se vedea https://cna.md/pageview.php?l=ro&idc=188&t=/ARBI/Istoric.

utilizate în investigarea infracţiunilor transfrontaliere între Republica Moldova şi Europol, este operaţional începând cu aprilie 2015. Cu susţinerea Europol, pe parcursul anului 2015, Republica Moldova a luat parte la două operaţiuni: una - pentru a combate traficul ilicit de automobile („Hit 2-BLUE AMBER") şi alta care vizează traficul de fiinţe umane şi migraţia ilegală („BLUE AMBER-SIROCCO").

Ambasadele Republicii Moldova beneficiază de Ghidul antiterorist, aplicat de Ministerul Afacerilor Externe şi Integrării Europene. Autorităţile moldoveneşti participă la Reţeaua pentru combaterea terorismului din cadrul Convenţiei de Cooperare Poliţienească a Europei de Sud-Est, creată în decembrie 2014.

Circulaţia persoanelor şi managementul frontierelor

Acordul stabileşte premisele necesare pentru un dialog cuprinzător şi o cooperare privind migraţia legală şi ilegală, traficul ilicit de fiinţe umane şi contrabandă, managementul frontierelor, azilul, politicile de repatriere şi circulaţia persoanelor.

Ultima este abordată doar pe scurt în Acord, însă Planul de acţiuni privind liberalizarea vizelor (PALV) oferă mai multe detalii în această privinţă. Republica Moldova a trebuit să implementeze complet acordurile de „facilitare" a vizelor şi de „readmisie" şi a întreprins măsuri progresive pentru a obţine regimul „liberalizat" de vize (călătoriile fără vize în UE). În acest scop, Republica Moldova a implementat măsuri grupate în 4 compartimente: i) securitatea documentelor, inclusiv a paşapoartele biometrice; ii) managementul integrat al frontierelor, gestionarea migraţiei şi politica de azil; iii) securitatea şi ordinea publică; şi iv) relaţiile externe şi drepturile fundamentale. PALV a fost aplicat în două etape: i) legislaţia şi aranjamentele instituţionale, urmată de etapa de ii) implementare. În rezultatul mai multor rapoarte de progres, Comisia Europeană a ajuns, în noiembrie 2013, la concluzia finală că ar putea implementa condiţiile necesare pentru călătorii scurte fără viză în UE pentru posesorii de paşapoarte biometrice, în vigoare din aprilie 2014.

Securitatea documentelor şi paşapoartele biometrice. Conform datelor disponibile,[36] la sfârşitul anului 2017, aproximativ jumătate din numărul populaţiei (1,5 milioane) deţinea paşapoarte biometrice. În regiunea transnistreană numărul de paşapoarte biometrice a depăşit 100.000 (ceea ce reprezintă aproximativ 20% din populaţia regiunii).

[36] A se vedea Centrul Resurselor Informaţionale de Stat, REGISTRU.

Paşapoartele biometrice pot fi obţinute uşor pe tot teritoriul ţării în perioade scurte de timp, fiind posibilă solicitarea acestora atât prin prezenţa fizică, cât şi pe cale online (servicii electronice). În decembrie 2020, preţul unui paşaport eliberat în 30 de zile era de 40 de euro (850 lei) sau 80 de euro eliberat în decurs de 24 de ore. În primii 6 ani ai regimului fără vize în UE, peste 2,3 milioane de moldoveni au călătorit în ţările spaţiului Schengen. Cea mai activă categorie de vârstă este de 26-35 de ani (573.157 de persoane), urmată de cei cu vârsta de peste 46 de ani - 533.055 de persoane.

Numărul moldovenilor care şi-au redobândit cetăţenia română (obţinând astfel cetăţenia UE) a fost estimat la peste 300.000 în anul 2014.[37] Cifrele neoficiale indică un număr mai mare de moldoveni cu cetăţenie română (peste 500.000), mulţi dintre aceştia deţinând paşapoarte şi/sau buletine româneşti. Până în decembrie 2020, autorităţile române nu ofereau nicio statistică oficială cu privire la aceste persoane.

Protecţia datelor cu caracter personal este reglementată de Legea nr. 133 din 08.07.2011. Centrul Naţional pentru Protecţia Datelor cu Caracter Personal (CNPDCP), creat în 2007, este responsabil de monitorizare şi supraveghere, precum şi de instruirea autorităţilor publice cu privire la utilizarea datelor cu caracter personal (poliţie, alegeri, educaţie şi asistenţă medicală). În octombrie 2017 au fost iniţiate consultări pentru o nouă lege privind protecţia datelor cu caracter personal, care trebuia să transpună prevederile Regulamentului UE 2016/679 privind prelucrarea şi libera circulaţie a datelor cu caracter personal. Deşi scopul proiectului de lege este de a consolida capacitatea operaţională a instituţiei, acesta a generat şi preocupări legate de lărgirea competenţelor Centrului, fără a asigura controlul asupra activităţii sale. Examinând proiectul de lege, la sfârşitul anului 2017, Consiliul Europei a indicat că unele prevederi sunt incompatibile cu *acquis*-ul comunitar şi că procedura de primire şi de soluţionare a plângerilor este foarte îndoielnică din punctul de vedere al eficacităţii.[38] Proiectul de lege a fost adoptat în prima lectură la sfârşitul anului 2018, după care nu s-a înregistrat niciun progres

[37] A se vedea „Raportul pentru anul 2014" al Fundaţiei Soros România (www.fundatia.ro/sites/default/files/ro_125_Raport%20Cetatenie.pdf).

[38] Avizul privind conformitatea cu Convenţia Consiliului Europei pentru protecţia persoanelor referitor la prelucrarea automatizată a datelor cu caracter personal (Convenţia 108) şi alte standarde europene de către Maria Michaelidou şi Nevena Ruzić, experţi ai Consiliului Europei.

până în 2020. Principalele critici formulate de societatea civilă[39] la adresa CNPDCP se referă la decizia Centrului din 2013 de a depersonaliza datele din hotărârile judecătoreşti, decizie care a fost reiterată de Consiliul Superior al Magistraturii la sfârşitul anului 2017.

Managementul integrat al frontierelor, migraţiei şi azilului. În decembrie 2015, Poliţia de Frontieră a aprobat un plan de gestionare a unor potenţiale fluxuri de migraţie în legătură cu criza refugiaţilor, cu care Europa s-a confruntat în acel an. Autorităţile moldoveneşti relevante au participat la proiectul „Combaterea migraţiei neregulate" pentru anii 2013-2015, finanţat de UE (1,2 milioane de euro), în cadrul programului de susţinere a implementării PALV în Republica Moldova. În noiembrie 2017, UE a decis să aloce asistenţă bugetară în valoare de 21,5 milioane de euro, inclusiv pentru implementarea PALV. În Concluziile Consiliului UE din 26 februarie 2018,[40] UE a subliniat necesitatea de a acorda o atenţie sporită punerii în aplicare în continuare a măsurilor de combatere a corupţiei şi a spălării banilor, prevăzute în PALV.

În prezent, Strategia naţională în domeniul migraţiei şi azilului pentru anii 2011–2020 se implementează cu scopul de asigurare a unui management cuprinzător al proceselor de migraţie şi azil, precum şi de armonizare cu legislaţia europeană şi internaţională relevantă, inclusiv prin reglementarea mai bună a fluxurilor migraţionale. În Strategia privind ocuparea forţei de muncă pentru anii 2017-2021 autorităţilor li se solicită să faciliteze reintegrarea migranţilor pe piaţa muncii. Numărul acestora s-a dublat la 4.204 persoane în perioada 2009-2014, însă numărul permiselor de muncă eliberate cetăţenilor străini (11.000 de persoane) a scăzut cu un sfert în 2014 comparativ cu 2009. În 2020, Moldova a găzduit aproximativ 20.000 de imigranţi din 119 state cu permise de muncă permanente şi provizorii. Guvernul a discutat la începutul anului 2020 despre necesitatea simplificării procedurilor de atragere a forţei de muncă străine ca parte a programului de acţiuni pentru perioada 2020-2023 (birocraţia în cazul permiselor de muncă, condiţiile de angajare etc.).

Conform celui de-al treilea Raport al UE din cadrul mecanismului privind suspendarea exceptării de la obligativitatea vizelor din iulie 2020, numărul de refuzuri de intrare a cetăţenilor

[39] A se vedea https://crjm.org/wp-content/uploads/2020/01/Transparenta-just-vs-date-caract-pers.pdf

[40] A se vedea Concluziile Consiliului UE, 28 februarie 2018, (http://www.consilium.europa.eu/media/32960/st06280-en18.pdf).

moldoveni şi de şederi ilegale a crescut la 7.940 şi, respectiv, la 16.540 în 2019, faţă de 4.660 şi, respectiv, 7.660 cazuri în 2017. Totodată, în 2019 a crescut substanţial şi numărul cererilor de azil, de la 3.675 depuse în 2017 până la 5.685 de cereri. În primele 9 luni ale anului 2020, în baza acordului de readmisie UE-Moldova din 2007, UE a returnat peste 500 de cetăţeni moldoveni.

Ordinea şi securitatea publică. Autorităţile au întreprins măsuri pentru a spori capacităţile instituţionale şi operaţionale ale Ministerului Afacerilor Interne la nivel central şi local. Aceste măsuri vizează planificarea strategică şi operaţională, evaluarea riscurilor, cooperarea interinstituţională, digitalizarea activităţilor privind combaterea criminalităţii şi asigurarea ordinii publice, cooperarea transfrontalieră etc. Au fost semnate acorduri de cooperare între Procuratura Generală şi Eurojust, Ministerul Afacerilor Interne şi Europol, CNA şi Oficiul European Antifraudă (OLAF). Mai mult decât atât, există mai multe acorduri bilaterale între organele de drept şi instituţiile de urmărire penală moldoveneşti şi omologii acestora din statele membre ale UE.

După cum se menţionează în capitolul 3 cu privire la politica externă şi de securitate, Misiunea Uniunii Europene de Asistenţă la Frontieră (EUBAM) în R.Moldova şi Ucraina supraveghează segmentul transnistrean al frontierei moldo-ucrainene. În aprilie 2015, EUBAM oferă asistenţă tehnică şi expertiză în domeniul administrării frontierelor şi al vămilor, în cadrul implementării Strategiei Serviciului Vamal de gestionare a riscurilor pentru 2018-2020 şi a Strategiei naţionale de management integrat al frontierei de stat pentru anii 2018-2023.[41]

Pe scurt despre statul de drept şi circulaţia persoanelor

Reforma sistemului de justiţie nu consolidează integritatea judecătorilor, deşi a îmbunătăţit, totuşi, unele aspecte tehnice ale sistemului de justiţie.

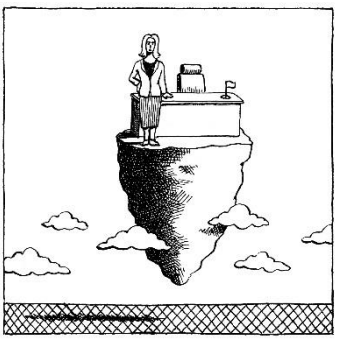
O politică anticorupţie eficientă este considerată în mod unanim o precondiţie pentru succesul Acordului de Asociere şi viitorul economic al Republicii Moldova, în general. Procuratura Generală rămâne una dintre cele mai controversate instituţii, asupra căreia planează suspiciuni de corupţie. Pentru a depăşi neîncrederea existentă, această instituţie trebuie să facă faţă cazurilor de importanţă majoră, cum ar fi frauda bancară şi, de

[41] A se vedea Raportul anual EUBAM pentru anul 2016.

asemenea, să opereze schimbări sistemice în diviziunile sale specializate care, în ultimul deceniu, au căzut sub influenţa politică şi criminală.

Obiectivul Republicii Moldova de a obţine liberalizarea regimului de vize pentru cetăţenii săi în UE a fost realizat în aprilie 2014. Peste jumătate din cetăţenii Republicii Moldova deţin paşapoarte biometrice şi pot călători liber în ţările spaţiului Schengen, inclusiv cel puţin 20% din populaţia regiunii transnistrene.

Managementul frontierelor este o chestiune de o importanţă strategică pentru Republica Moldova. UE contribuie la realizarea acestui obiectiv prin intermediul Misiunii UE de Asistenţă la Frontieră (EUBAM).



3. POLITICA EXTERNĂ ŞI DE SECURITATE

Acordul de Asociere are ca scop facilitarea alinierii progresive a politicilor externe, de securitate şi de apărare ale Republicii Moldova la politicile UE la nivel bilateral, regional şi multilateral. Acestea includ domenii reglementate atât de Politica externă şi de securitate comună a UE (PESC), cât şi de Politica de securitate şi apărare comună (PSAC).

În PESC se conţin probleme legate de interesele şi obiectivele strategice ale UE, acţiunile comune şi poziţiile comune adoptate de Uniune, precum şi procedurile pentru implementarea acestor acţiuni şi poziţii.

PSAC poate să desfăşoare o gamă largă de sarcini, inclusiv sarcini umanitare, de prevenire a conflictului şi de menţinere a păcii, detaşarea forţelor combatante în gestionarea situaţiilor de criză, operaţiuni de dezarmare şi de stabilizare postconflict.

Diplomaţia dedicată aspectelor de conflict. Părţile îşi propun să colaboreze pentru soluţionarea paşnică a conflictelor regionale şi îşi reafirmă angajamentul faţă de principiile internaţionale ale suveranităţii, integrităţii teritoriale şi inviolabilităţii frontierelor, în conformitate cu Carta Naţiunilor Unite şi cu Actul final de la Helsinki din 1975. În Acordul de Asociere este constatată din nou necesitatea unei soluţii durabile pentru conflictul transnistrean, în contextul suveranităţii şi integrităţii teritoriale a Republicii Moldova, precum şi reabilitarea imperativă postconflict.

Vulnerabilităţile Republicii Moldova. Republica Moldova a demonstrat în mod consecvent că susţine politicile PESC şi PSAC ale UE, reiterându-şi totodată propria poziţie cu privire la chestiunile sensibile ale politicii externe. Ponderea alinierii poziţiei Republicii Moldova la declaraţiile UE şi deciziile Consiliului UE a scăzut uşor

până la 68% în 2019 comparativ cu 71% în 2016 şi 75% în 2015.[42] Republca Moldova îşi menţine în continuare opoziţia faţă de recunoaşterea independenţei regiunii Kosovo, ţinând cont de existenţa problemei nesoluţionate legate de conflictul transnistrean . Republica Moldova s-a abţinut de la aprobarea sancţiunilor economice ale UE împotriva Rusiei (bănci, companii energetice şi întreprinderi de apărare). De asemenea, Republica Moldova s-a abţinut să susţină interdicţiile de călătorie faţă de oficialii ruşi din cauza anexării peninsulei Crimeea şi destabilizării regiunii din estul Ucrainei – Donbas. Cu toate acestea, autorităţile moldoveneşti au fost de acord cu sancţiunile de interzicere a călătoriilor şi de îngheţare a activelor, aplicate unor oficiali ucraineni. Sancţiunile ruseşti împotriva produselor agroalimentare moldoveneşti au rămas, în mare parte, în vigoare, cu excepţia accesului pe piaţa rusă oferit producătorilor de fructe şi legume din regiunile pro-ruse, din regiunea transnistreană şi din autonomia găgăuză, precum şi din unităţile administrative care votează în mod tradiţional partidele pro-ruse. Până în decembrie 2020 au existat până la 50 de astfel de companii.

În perioada 2016-2020, pe parcursul mandatului preşedintelui eurosceptic Igor Dodon, relaţiile cu Federaţia Rusă au fost prioritare.

Chiar dacă, în principiu, are doar competențe ceremoniale în afacerile externe, în anul 2017 Igor Dodon a semnat un Memorandum de Cooperare cu Comisia Economică Eurasiatică, iar după un an a obţinut statutul de stat observator în cadrul Uniunii Economice Eurasiatice. Dodon a încercat să combine cooperarea cu UE, dialogul cu Uniunea Euroasiatică şi parteneriatul strategic cu Federaţia Rusă. Unul dintre scopurile sale politice declarate era revizuirea Acordului de Asociere sub aspectele ce ţin de politica externă, de securitate şi liberalizare a comerţului, invocând statutul de neutralitate al Republicii Moldova şi, respectiv, necesitatea de a proteja producătorii locali. Până la urmă, aceste planuri nu s-au materializat. Maia Sandu, care a câştigat alegerile prezidenţiale din noiembrie 2020, a promis să consolideze dialogul cu UE şi cu ţările vecine, România şi Ucraina, şi să scoată ţara din „izolare externă”[43]. În paralel, Sandu este hotărâtă să stabilească relaţii pragmatice şi reciproc respectuoase cu Rusia pentru a rezolva

[42] Comisia Europeană, Raport privind implementarea Acordului de Asociere UE-R.Moldova, 11 septembrie 2019

[43] A se vedea Programul electoral în calitate de Președinte al Maia Sandu, https://maiasandu2020.md/program/

problemele ce ţin de comerţ, drepturile migranţilor moldoveni şi a promova reglementarea conflictului transnistrean.

Misiunea UE de Asistenţă la Frontieră (EUBAM). UE continuă misiunea EUBAM în Republica Moldova şi în Ucraina, lansată în anul 2005. Mandatul acestei misiuni a fost extins de 6 ori, ultima dată până la 30 noiembrie 2023. EUBAM oferă asistenţă Republicii Moldova şi Ucrainei pentru a face faţă problemelor de securitate legate de circulaţia persoanelor şi a bunurilor prin segmentul transnistrean al frontierei moldo–ucrainene. Serviciul Vamal al Republicii Moldova beneficiază de susţinere pentru implementarea dispoziţiilor comerciale ale Acordului cu privire la eliminarea taxelor vamale, facilitatea procedurilor vamale şi comerciale, administrarea contingentelor tarifare, aproximarea legislaţiei în domeniul vamal ş.a.. Activitatea Misiunii include combaterea circulaţiei transfrontaliere ilegale, urmărind scopul major de a contribui la soluţionarea paşnică a conflictului transnistrean.

EUBAM îşi are sediul de bază în Odesa (Ucraina), un oficiu în Republica Moldova şi 5 oficii teritoriale: 2 pe partea moldovenească a frontierei comune şi 3 pe partea ucraineană. Este planificată deschiderea unui oficiu în cadrul Aeroportului Chişinău.[44] Cu un buget bianual de aproape 15 milioane de euro (2015-2017), EUBAM a angajat aproximativ 169 de persoane, dintre care 106 erau din Republica Moldova şi Ucraina. EUBAM este un organ tehnic şi consultativ care operează pe o arie de 1.222 km de frontieră (955 km de frontiere terestre şi 267 km de frontiere fluviale) între Republica Moldova şi Ucraina. Regiunea separatistă transnistreană din cadrul Republicii Moldova ocupă 453 km de frontieră, unde EUBAM este la fel de activă.

EUBAM oferă asistenţă pentru cooperarea moldo-ucraineană pe probleme precum demarcarea frontierei, patrularea comună a frontierei şi punctele de trecere a frontierei operate în comun, traficul feroviar, facilitarea comerţului şi evaluarea comună a frontierei. EUBAM va avea statut de observator la noul punct de trecere a frontierei moldo-ucrainene de la Palanca-Maiaki-Udobnoe, aprobat în 2017 şi lansat în noiembrie 2019. Înfiinţarea acestuia din urmă şi a altor puncte comune de trecere a frontierei este susţinută financiar de UE, în cadrul activităţii Comitetului consultativ EUBAM-Moldova-Ucraina[45].

---

[44] A se vedea Raportul de activitate al EUBAM pentru perioada 1 decembrie 2015 – 30 noiembrie 2016.

[45] Preluat din comunicatul de presă al Serviciului de Stat Grăniceri al Ucrainei, https://dpsu.gov.ua/en/news/EUBAM-Advisory-Board-encourages-the-

Astfel de mecanisme de control comun permit accelerarea controalelor pentru transportul de mărfuri şi persoane la punctele de trecere între cele două ţări. În cadrul iniţiativei emblematice a Parteneriatului Estic (PaE) de management integrat al frontierei, celelalte două puncte comune de trecere a frontierei dintre Republica Moldova şi Ucraina sunt create la Cuciurgan-Pervomaisk (funcţional din anul 2017) şi Reni-Giurgiuleşti. În perioada 2018-2020, UE a alocat aproximativ 10 milioane de euro acestor proiecte.[46]

EUBAM efectuează controale la frontieră în trenuri, precum şi o evaluare a regulamentelor pentru punctele de trecere a frontierei pe calea ferată. Aceasta facilitează stabilirea unui schimb automatizat de date cu privire la trecerea frontierei moldo-ucrainene de către persoane sau mijloace de transport, inclusiv pe segmentul transnistrean. EUBAM oferă recomandări pentru a soluţiona problemele din domeniul transporturilor (deplasarea trenurilor de marfă, eliberarea licenţelor, cerinţele cu privire la asigurarea mijloacelor de transport şi înregistrarea mijloacelor de transport transnistrene).

Misiunea participă la reuniunile trilaterale cu autorităţile din Republica Moldova şi Ucraina cu privire la evaluarea securităţii frontierei comune. Cele mai mari riscuri de la frontieră sunt considerate a fi contrabanda cu ţigări, alcool şi etanol, în timp ce prevenirea contrabandei cu armament, muniţii şi explozibil constituie o prioritate majoră. Împreună cu poliţia suedeză, EUBAM desfăşoară un proiect ce are ca scop consolidarea capacităţilor operaţionale ale Biroului Migraţie şi Azil cu privire la combaterea şi prevenirea migraţiei ilegale şi a traficului de fiinţe umane. EUBAM colaborează cu agenţia FRONTEX şi cu Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF) cu privire la monitorizarea contrabandei cu produse din tutun, a circulaţiei armelor de foc, a materialelor nucleare şi a materialelor similare în regiune.

Una dintre priorităţile de bază ale EUBAM este soluţionarea conflictului transnistrean. Aceasta participă în formatul „5+2”,[47] luând parte la grupurile de lucru referitoare la transportul rutier şi feroviar,

national-authorities-to-continue-the-modernization-of-the-border-management/

[46] A se vedea EUBAM, 26 ianuarie 2018 (http://eubam.org/newsroom/eubam-advisory-board-welcomes-the-three-year-extension-of-eubam-s-mandate-and-appreciates-the-mission-s-contribution-to-regional-stability-and-security/).

[47] Numărul „5” din format cuprinde Federaţia Rusă, SUA, Ucraina, UE şi OSCE; numărul „2” cuprinde Chişinăul şi Tiraspolul.

vamă şi organele de drept. Misiunea oferă asistenţă sub diverse aspecte: activităţi consultative cu privire la circulaţia liberă a persoanelor şi bunurilor în Ucraina prin regiunea transnistreană; stimularea dialogului dintre Chişinău şi Tiraspol cu privire la transport şi vamă, comerţ şi organele de drept; ajutor în soluţionarea problemelor la frontieră; monitorizarea respectării drepturilor omului şi a standardelor europene de control la frontieră.

La 1 ianuarie 2016, regiunea transnistreană s-a alăturat zonei de liber schimb ZLSAC (a se vedea capitolul 4), iar EUBAM a contribuit la această evoluţie pozitivă prin consolidarea aspectelor tehnice ale controalelor de frontieră, precum şi prin eforturi sporite pentru instaurarea unui climat de încredere. EUBAM monitorizează armonizarea părţii transnistrene cu prevederile privind taxele vamale la mărfurile importate din UE, care trebuie abolite în totalitate. Până în decembrie 2020, regiunea a modificat Codul Vamal şi Tariful Vamal, ceea ce a permis abolirea majorităţii taxelor vamale. În consecinţă, mai există 50 de coduri tarifare pentru care taxele vor fi aplicate în continuare în 2021.[48]

Republica Moldova în cadrul operaţiunilor PSAC în alte zone. Conform prevederilor Acordului de Asociere, Republica Moldova şi UE s-au angajat să îşi consolideze cooperarea în gestionarea situaţiilor de criză. Acordul încurajează în special îmbunătăţirea capacităţilor militare ale Republicii Moldova, participarea sporită a Republicii Moldova la operaţiuni de gestionare a situaţiilor de criză conduse de UE sau, de la caz la caz, la misiunile de instruire desfăşurate în contextul PSAC. UE şi Republica Moldova au semnat în aprilie 2017 un acord ce vizează procedurile de securitate pentru schimbul de informaţii clasificate, legat de PSAC, care a intrat în vigoare în ianuarie 2018 şi impune implementarea unor proceduri tehnice suplimentare. Acest acord vine în completarea acordului-cadru pentru participarea Republicii Moldova la operaţiunile UE de gestionare a situaţiilor de criză din 1 iulie 2013. La momentul actual, Republica Moldova contribuie la desfăşurarea Misiunii UE de instruire în Mali, oferind asistenţă în chestiunile privind drepturile omului (2 persoane).

Curtea Penală Internaţională. Acordul de Asociere reafirmă faptul că urmărirea penală în cazul celor mai grave infracţiuni, precum genocidul, crimele de război şi crimele împotriva umanităţii, trebuie să

[48] A se vedea Raportul lunar al EUBAM pentru octombrie 2020, https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13753-2020-INIT/en/pdf.

aibă loc atât la nivel naţional, cât şi la nivel internaţional. În acest sens, Acordul promovează implementarea Statutului de la Roma al Curţii Penale Internaţionale din 1998, pe care Republica Moldova l-a ratificat în anul 2010. În anul 2016, Republica Moldova a adoptat o lege prin care clarifica prevederile sale privind implementarea rezoluţiilor Consiliului de Securitate al ONU.

Armele de distrugere în masă şi dezarmarea. Republica Moldova şi UE au convenit să continue neproliferarea armelor de distrugere în masă, prin ratificarea şi aplicarea instrumentelor internaţionale relevante. Totodată, s-a convenit continuarea cooperării şi controlului eficient privind combaterea comerţului ilegal de arme (în conformitate cu Poziţia comună a Consiliului 2008/944/PESC din 8 decembrie 2008) şi lupta împotriva terorismului internaţional (în conformitate, printre altele, cu Rezoluţia 1373 a Consiliului de Securitate al ONU din 2001). Moldova a elaborat, deşi deocamdată nu a adoptat , Strategia naţională de neproliferare a armelor de distrugere în masă şi de reducere a riscurilor provenite de la ameninţările chimice, biologice, radiologice şi nucleare şi Planul de acţiuni pentru perioada 2018-2025.[49]

Pe scurt despre politica externă şi de securitate

Conflictul transnistrean şi rolul Federaţiei Ruse continuă să determine aspectele externe şi de securitate ale cooperării dintre UE şi Republica Moldova.

Alinierea Republicii Moldova cu UE în privinţa PESC a fost sub 70%, ajustându-şi atent poziţia în problemele legate de Federaţia Rusă, cum ar fi sancţiunile UE. Preşedinta Maia Sandu, succesoarea preşedintelui Dodon, doreşte să reechilibreze agenda de politică externă prin stabilirea legăturilor cu UE şi vecinii săi şi construirea unor relaţii pragmatice cu Rusia.

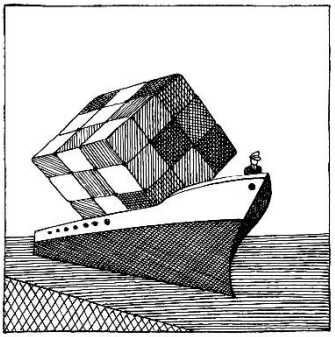
Cel mai important program operaţional este Misiunea UE de Asistenţă la Frontieră (EUBAM), care facilitează cooperarea practică pe segmentul transnistrean al frontierei moldo-ucrainene, contribuind, în acelaşi timp, la obiectivul major de soluţionare a conflictului şi eradicarea activităţilor ilegale transfrontaliere.

EUBAM contribuie la profesionalizarea personalului de control la frontiera dintre Republica Moldova şi Ucraina şi este implicată în modernizarea punctelor comune de trecere moldo-ucrainene.

[49] A se vedea Raportul privind implementarea Acordului de Asociere UE-R.Moldova, septembrie 2019.

PARTEA II.
ZONA DE LIBER SCHIMB APROFUNDAT ȘI CUPRINZĂTOR

4. ACCESUL BUNURILOR PE PIAȚĂ



Liberalizarea tarifelor este principalul punct de pornire pentru crearea unei zone de liber schimb. Odată cu începutul aplicării provizorii a Zonei de Liber Schimb Aprofundat şi Cuprinzător (ZLSAC), din 1 septembrie 2014, UE a liberalizat importurile din Republica Moldova pentru majoritatea bunurilor, cu un număr limitat de excepţii la produsele agricole. Pentru Republica Moldova, liberalizarea trebuie să treacă prin mai multe perioade de tranziţie.

Prevederile Acordului

Înainte de a analiza cerinţele ZLSAC, trebuie menţionat faptul că UE a liberalizat în anul 2008 în mod unilateral o parte din comerţul său cu Republica Moldova, prin intermediul **preferinţelor comerciale autonome** (PCA). Iniţial, PCA au acoperit doar bunurile industriale, dar după interzicerea importurilor mai multor produse agricole în Federaţia Rusă, în anii 2013 şi 2014, UE a modificat PCA, pentru a extinde scutirea de taxe vamale a vinurilor moldoveneşti şi pentru a oferi contingente scutite de taxe vamale pentru mere, prune şi struguri de masă. PCA au fost aplicate până pe 31 decembrie 2015, pentru a facilita adaptarea întreprinderilor în perioada de tranziţie dintre preferinţele autonome şi ZLSAC.[50]

ZLSAC a stabilit o zonă de liber schimb pentru comerţul cu mărfuri de la începutul aplicării provizorii a Acordului de Asociere dintre UE şi Republica Moldova, începând cu 1 septembrie 2014.

ZLSAC prevede liberalizarea asimetrică a comerţului pentru **mărfurile industriale**: UE va elimina imediat şi în totalitate taxele vamale de import la produsele industriale moldoveneşti, întrucât Republica Moldova îşi va deschide pieţele sale pentru mai multe produse doar după o perioadă de tranziţie de 3-5 ani. Republica

[50] A se vedea Regulamentul (UE) 1383/2014 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 55/2008 al Consiliului de introducere a unor preferinţe comerciale autonome pentru Republica Moldova.

Moldova va elimina progresiv tarifele pentru unele tipuri de plastic şi produse din plastic şi pentru mobilă şi unele produse textile, precum covoare şi îmbrăcăminte. Exportatorilor din Republica Moldova trebuie să li se ofere timp pentru a se pregăti pentru concurenţa din UE.

Părţile nu vor liberaliza în totalitate comerţul cu **produse agricole**. Chiar dacă UE va liberaliza imediat accesul la pieţele sale pentru majoritatea importurilor de produse alimentare moldoveneşti, vor fi impuse totuşi contingente tarifare de import (CT) pentru un număr limitat de produse sensibile (tabelul 4.1). Taxele naţiunii celei mai favorizate (CNF) vor fi aplicate la importurile ce depăşesc CT de import. Mai mult ca atât, pentru tipurile de fructe şi legume supuse regimului preţului de intrare în UE (de ex. cartofi, dovlecei, piersici), Republica Moldova va trebui în continuare să plătească o taxă de import, cu scutirea de componenta *„ad valorem"* a respectivei taxe de import.

Tabelul 4.1. Produse moldoveneşti supuse CT anuale scutite de taxe vamale de import în UE

Descrierea produsului	**Volum (tone)**
Roşii proaspete sau refrigerate	2.000
Usturoi proaspăt sau refrigerat	220
Struguri de masă proaspeţi	10.000
Mere proaspete	40.000
Prune proaspete	10.000
Suc de struguri	500

UE ar putea să aplice un „mecanism împotriva eludării" pentru un grup mare de produse agricole indicate în anexa XV-C (inclusiv carne de porc şi pasăre, şi produse lactate). Astfel, pentru fiecare categorie de produse este stabilit un volum mediu anual de importuri (adică un „nivel de declanşare"). Dacă importurile din Republica Moldova în UE ating într-un an pragul de 70% din acest nivel de declanşare, atunci UE trebuie să anunţe Republica Moldova despre volumul importurilor de produse vizate. Dacă se atinge 80% din nivelul de declanşare, Republica Moldova este obligată să justifice către UE această creştere a importurilor. Doar atunci când este atins nivelul de 100%, UE poate suspenda temporar, pe o perioadă de 6 luni, tratamentul preferenţial pentru produsele vizate.

Spre deosebire de UE, Republica Moldova va liberaliza majoritatea produselor agricole abia după o perioadă de tranziţie de

maximum 10 ani (de ex. produse lactate, produse din carne şi vinuri). Mai mult decât atât, Republica Moldova va liberaliza parţial doar comerţul cu produse sensibile, precum pigmenţi, carne de pasăre, produse din carne procesată, zahăr, îndulcitori, prin intermediul CT de import.

Accelerarea liberalizării tarifelor. ZLSAC conţine o „clauză de rendez-vous", care permite Comitetului pentru comerţ (în cadrul Consiliului de Asociere) să accelereze eliminarea taxelor vamale printr-o decizie comună[51]. UE şi Republica Moldova au convenit în 2019 să aplice această procedură pentru a majora volumul unor produse agricole pentru care se aplică CT anuale. Moldova va beneficia de CT suplimentare fără achitare de taxe vamale pentru exportul de struguri de masă (dublu faţă de volumul actual) şi prune (cu o creştere de 50% faţă de volumul actual), precum şi o nouă cotă fără taxe vamale pentru cireşe (de 1.500 de tone). Şi producătorii din UE vor avea mai multe oportunităţi de export, întrucât Republica Moldova îşi va majora CT pentru carnea de porc, carnea de pasăre, lactate şi zahăr. De asemenea, au fost majorate pragurile care declanşează mecanismul de antieludare pentru grâu, orz, porumb, zahăr şi cereale procesate, conform modelelor comerciale din ultimii ani. Decizia a fost adoptată de Comitetul pentru comerţ în ianuarie 2020.[52]

ZLSAC mai interzice taxele la export şi include o clauză suspensivă, care precizează că niciuna dintre părţi nu poate majora nivelul existent al unei taxe vamale sau adopta noi taxe vamale cu privire la o marfă originară de pe teritoriul celeilalte părţi. Restricţiile cantitative pentru importuri sunt şi ele interzise de ZLSAC, cu excepţia cazurilor reglementate de normele Organizaţiei Mondiale a Comerţului (OMC) relevante (de ex. Articolul XI GATT).

Regulile de origine detaliate sunt menţionate în Protocolul I al Acordului de Asociere. Aceste reguli specifică când un produs este obţinut în întregime pe teritoriul unei părţi sau când produsele au fost supuse „procesării sau prelucrării suficiente" pentru a obţine certificatul de circulaţie a mărfurilor „EUR 1". Într-o anexă la protocol sunt definite 4 criterii de procesare suficientă pentru fiecare produs (adică poziţia tarifară): i) schimbarea poziţiei tarifare (de ex. un şurub

[51] Articolul 147.

[52] Decizia Nr. 1/2020 a Comitetului de Asociere UE-Republica Moldova, reunit în Configuraţia Comerț din 23 ianuarie 2020 privind actualizarea anexei XV (Eliminarea taxelor vamale) la Acordul de asociere dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova.

va fi considerat ca originar din Republica Moldova, dacă este fabricat din materiale importate din oricare altă poziție); ii) valoarea minim adăugată (de ex. la automobile personale, valoarea tuturor materialelor neoriginare utilizate pentru producerea automobilului nu trebuie să depășească 40% din valoarea produsului); iii) cerințele specifice de procesare sau activitate sau iv) o combinație între primele trei cerințe.

După cum urmează să fie explicat în continuare în Capitolul 6 „Serviciul Vamal", după ce Republica Moldova a aderat în anul 2015 la Convenția regională cu privire regulile de origine preferențiale pan-euro-mediteraneene (Convenția PEM), regulile de origine prevăzute de Protocolul 1 au fost înlocuite de regulile de origine stabilite de Convenția PEM[53]. Sistemul de cumul de origine pan-euro-mediteraneean permite aplicarea cumulului diagonal între UE, statele Asociației Europene a Liberului Schimb (AELS), Turcia, țările semnatare ale Declarației de la Barcelona, Balcanii de Vest și câteva țări membre ale Parteneriatului estic.

Implicații pentru Republica Moldova

Primii 6 ani de implementare a ZLSAC au fost marcați de probleme economice și politice grave, care au afectat cererea internă și încrederea întreprinderilor, cu consecințe pentru comerț și pentru activitățile investiționale. Mai mult decât atât, acestea au fost accentuate de evoluțiile negative din Federația Rusă, care este un partener comercial important pentru Republica Moldova. Recent, situația a fost agravată de pandemia de COVID-19. În primele 7 luni ale anului 2020 au scăzut semnificativ atât exporturile, cât și importurile, cu aproximativ 12,8% și, respectiv, cu 12,6% în comparație cu cu aceeași perioadă a anului trecut, cele mai afectate fiind fluxurile comerciale cu UE. Toți acești factori distorsionează cu siguranță rezultatul primilor ani de implementare a ZLSAC.

Ca urmare, în 2015 și 2016, volumul total al exporturilor Republicii Moldova a scăzut semnificativ în comparație cu anul 2014, deși în următorii ani și-a revenit, atingând în 2019 nivelul maxim istoric. Acesta a depășit nivelul din anul 2014 cu 18,8%, după cum se poate vedea în tabelul 4.2. Reducerea volumului de exporturi a fost cauzată în mare măsură de scăderea mare a importurilor rusești, nivelul exporturilor către UE fiind, mai mult sau mai puțin, stabil.

[53] Decizia nr. 1/2016 a Subcomitetului vamal UE-Republica Moldova din 6 octombrie 2016.

Condiţiile economice negative generale au fost agravate de multiplele interdicţii impuse de Federaţia Rusă pentru mărfurile din Republica Moldova, ca urmare a semnării AA cu UE în 2014. Alte ţări ale Parteneriatului Estic, precum Belarus, şi-au redus, de asemenea, cererea pentru bunuri de import, deoarece s-au confruntat cu dificultăţi la vânzarea producţiei proprii.

Tabelul 4.2. Schimburile comerciale dintre Republica Moldova şi UE (milioane USD)

Perioada	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
Schimburi comerciale totale	7.656	5.954	6.065	7.257	8.466	8.622
Schimburi comerciale, UE	**3.814**	**3.172**	**3.306**	**3.986**	**4.713**	**4.721**
Creşterea (%)	5,7	-16,8	4,2	20,6	18,2	0,2
Ponderea (%)	49,8	53,3	54,5	54,9	55,7	54,8
Total exporturi	2.340	1.967	2.045	2.425	2.706	2.779
Exporturile către UE	**1.246**	**1.218**	**1.332**	**1.597**	**1.862**	**1.831**
Creşterea (%)	9,6	-2,2	9,4	19,9	16,6	-1,7
Ponderea (%)	53,3	61,9	65,1	65,9	68,8	65,9
Total importuri	5.317	3.987	4.020	4.831	5.760	5.842
Importurile din UE	**2.568**	**1.954**	**1.974**	**2.389**	**2.851**	**2.890**
Creşterea (%)	3,9	-23,9	1,0	21,0	19,3	1,4
Ponderea (%)	48,3	49,0	49,1	49,5	49,5	49,5
Balanţa cu UE	**- - 1.322**	**-736**	**-642**	**-792**	**-989**	**-1059**

Iniţial, evoluţia exporturilor moldoveneşti pe piaţa UE poate fi evaluată ca satisfăcătoare, cu excepţia scăderii cu 2,2% în anul 2015, pe când exporturile către alte destinaţii au scăzut mult mai semnificativ. Exporturile către UE au crescut constant în anii următori, compensând scăderea exporturilor către alte destinaţii (mai ales către ţările din Comunitatea Statelor Independente (CSI), în special Federaţia Rusă) (a se vedea tabelul 4.2). Mai mult decât atât, exporturile de produse agroalimentare – domeniu în care impactul ZLSAC urmează să atingă niveluri maxime, a crescut cu 34,2% în anul 2019 faţă de anul 2014. Astfel, eliminarea barierelor tarifare a avut efecte pozitive semnificative şi imediate asupra exporturilor moldoveneşti în UE.

Tabelul 4.3. Exporturile Republicii Moldova în UE care au crescut şi s-au diminuat cel mai mult (milioane USD)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Creştere 2018-2019, %
Total exporturi	**1.246**	**1.218**	**1.332**	**1.597**			
Utilaje şi aparate	254	247	259	344	526	577	50,4
Produse alimentare procesate	112	102	149	167	144	154	10,7
Grăsimi de origine animală sau vegetală, uleiuri	73	68	37	47	58	67	8,6
Plastic, produse din cauciuc	16	12	13	16	24	29	4,3
Lemn, cărbune, plută	5	6	7	8	16	19	2,5
Echipament de transport	6	6	18	20	18	19	1,1
Animale vii şi produse de origine animală	9	9	8	13	11	11	0,4
Încălţăminte şi articole pentru acoperirea capului	29	21	25	28	32	32	-0,2
Metale comune şi articole din acestea	30	23	19	27	32	31	-0,8
Instrumente	19	16	19	18	17	16	-1,4
Piei brute	33	24	22	19	20	18	-2,3
Articole din piatră, sticlă	28	29	37	34	48	46	-2,5
Produse chimice	15	14	11	13	16	13	-3,3
Diverse bunuri fabricate	97	95	123	141	165	158	-6,8
Textile şi produse din textile	246	220	229	263	298	268	-29,6
Produse vegetale	248	309	343	422	422	360	-62,1

Exportul produselor care fac obiectul CT anuale scutite de taxe vamale a crescut imediat după începerea implementării ZLSAC. Astfel, exportul de bunuri, precum struguri, prune, grâu, porumb, orz şi alcool etilic a crescut de până la 7 ori în anul 2019. Din acest motiv, la cererea părţii moldoveneşti, în ianuarie 2020 Comitetul pentru comerţ a adoptat o decizie privind majorarea cantităţilor produselor care fac obiectul CT anuale scutite de taxe vamale[54] (a se vedea mai sus). În plus,

[54] Decizia Nr. 1/2020 a Comitetului de Asociere UE-Republica Moldova, reunit în Configurația Comerț din 23 ianuarie 2020 privind actualizarea anexei XV

au fost ajustate pragurile de declanşare pentru mecanismul antieludare.

Totuşi, contingentele scutite de taxe sunt încă departe de a fi epuizate, cea mai mare barieră în acest context fiind nerespectarea standardelor sanitare şi fitosanitare comunitare, care ar asigura accesul pe piaţa UE a cărnii, ouălor şi produselor lactate.

Structura geografică a exporturilor moldoveneşti s-a schimbat, partenerii UE reprezentând acum destinaţia a 66% din volumul total al exporturilor (tabelul 4.4). Deşi această schimbare reflectă suma aritmetică atât a tendinţelor pozitive în relaţia cu UE, cât şi a celor negative în relaţia cu Federaţia Rusă, este foarte importantă consolidarea generală a poziţiei UE ca destinaţie pentru exporturile moldoveneşti. Republica Moldova are nevoie de parteneri comerciali previzibili, care respectă regulile comerţului internaţional.

Tabelul 4.4. Structura comerţului Republicii Moldova, pe ţări sau regiuni, 2013 şi 2019

	Exporturi 2013, %	Importuri 2013, %	Exporturi 2019, %	Importuri 2019, %
UE	46,8	45,0	65,9	49,5
Federaţia Rusă	26,0	14,3	9,0	11,9
Alte ţări CSI	12,0	16,1	6,7	12,4
SUA	1,0	1,3	0,9	1,3
China	0,3	8,7	0,6	10,3
Restul lumii	13,8	14,5	17,0	14,7

Între timp, principalele bunuri exportate de Republica Moldova către UE sunt următoarele: utilaje şi aparate, textile, produse vegetale şi alte produse alimentare şi băuturi (a se vedea tabelul 4.5).

(Eliminarea taxelor vamale) la Acordul de Asociere dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova.

Tabelul 4.5. Principalele produse importate și exportate de UE din/către Republica Moldova, 2019

		Exporturile moldovenești către UE		**Importurile moldovenești din UE**	
SA	**Produs**	**mil. EUR**	**% din total**	**mil. EUR**	**% din total**
I-IV	Produse animaliere și alimentare	529	32,4	319	12,4
- I	- animale vii, pește, lactate, ouă	10	0,6	76	3,0
- II	- nuci, fructe, legume, cereale proaspete	321	19,7	94	3,6
- III	- grăsimi de origine animală și vegetală, uleiuri	60	3,6	5	0,2
- IV	- produse alimentare procesate, băuturi	138	8,4	143	5,6
V	Produse minerale	5	0,3	469	18,2
VI	Produse chimice, produse farmaceutice	11	0,7	379	14,7
VII	Plastic, cauciuc și produse aferente	26	1,6	161	6,2
VIII	Piei brute, piei finite și marochinărie	16	1,0	52	2,0
IX	Lemn, cărbune, plută și produse aferente	17	1,0	38	1,5
X	Hârtie, celuloză din lemn, produse din hârtie	7	0,4	48	1,9
XI	Textile și produse din textile	240	14,7	141	5,4
XII	Încălțăminte și articole pentru acoperirea capului	29	1,8	10	0,4
XIII	Articole din piatră, sticlă, ceramică	41	2,5	45	1,8
XIV	Perle, pietre prețioase, bijuterii	0	0,0	1	0,0
XV	Metale comune și articole din acestea	28	1,7	149	5,8
XVI	Utilaje și aparate	515	31,5	453	17,6
	- utilaje, cazane etc.	20	1,2	218	8,4
	- echipament electric, electronic	495	30,3	236	9,1

XVII	Echipament de transport, automobile	17	1,0	211	8,2
XVIII	Instrumente ştiinţifice, alte instrumente	14	0,9	41	1,6
XIX	Arme şi muniţii	141	8,6	64	2,5
XX	Diverse bunuri fabricate	0	0,0	1	0,0
	Total	1635	100,0	2582	100,0

Sursa: Statistici comerciale ale OMC. Notă: SA reprezintă Sistemul armonizat de nomenclatură comercială.

Reguli de origine. Convenţia regională cu privire la regulile de origine preferenţiale PEM,[55] încheiată în anul 2012, prevede „cumulul diagonal" al valorii adăugate cu scopul stabilirii originii bunurilor care pot beneficia de acorduri de liber schimb (ALS) cu UE. Iniţial, PEM a fost semnată de UE cu toate ţările balcanice şi cu cele din AELS, Turcia şi ţările din regiunea sud-mediteraneană, care au încheiat ALS-uri cu UE. Cumulul diagonal înseamnă că orice valoare adăugată din lanţul de producere a bunurilor intermediare în oricare ţară PEM poate fi adăugată pentru a respecta cerinţele regulilor de origine ale UE.

Articolul 5 al Convenţiei PEM prevede posibilitatea de aderare a ţărilor terţe, atât timp cât acestea au un ALS cu UE. Conform acestei prevederi, în iunie 2013, Republica Moldova a depus o cerere de aderare. În septembrie 2015, după încheierea tuturor procedurilor interne, pentru Republica Moldova a intrat în vigoareConvenţia PEM .

Mecanismul PEM prezintă un interes economic major pentru Moldova, deoarece oferă oportunitatea de a dezvolta legături în cadrul lanţului de aprovizionare cu ţările din apropiere, inclusiv cu Turcia şi ţările balcanice, care pot beneficia de pe urma cumulului diagonal, în afară de posibilitatea cumulului bilateral cu România şi alte state membre ale UE. Acest lucru vizează, în special, viitoarele investiţii şi noile structuri comerciale, care ar putea apărea în rezultatul combinării ZLSAC cu PEM. Luând în considerare dimensiunea redusă a economiei moldoveneşti şi apropierea sa de UE, Turcia şi ţările balcanice, acest sistem se potriveşte foarte bine cu interesele Republicii Moldova. De altfel, Republica Moldova a ratificat un ALS cu Turcia, pe data de 31 martie 2016, intrat în vigoare la 1 noiembrie 2016.

[55] A se vedea Decizia Consiliului din 26 martie 2012, OJ L 54/1, 26.02.2013.

Cu toate acestea, la momentul actual companiile locale nu aplică cumulul diagonal. Unul dintre motive ar putea fi necunoașterea beneficiilor economice ale Convenției PEM.

Regiunea transnistreană. UE constituie o piață foarte importantă pentru exportatorii transnistreni. Regiunea a beneficiat de liberalizarea asimetrică a comerțului, oferită de UE Republicii Moldova din anul 2006 în cadrul diferitor regimuri comerciale preferențiale (SGP, SGP plus și PCA). În această perioadă, s-a majorat ponderea UE în exporturile totale ale regiunii: de la 20% în anul 2005 până la 27% în anul 2019. În acest timp, ponderea Federației Ruse în exporturile totale ale regiunii s-a redus de la 40% în anul 2005 până la doar 13% în anul 2019. Efectuarea unei analize mai detaliate este imposibilă din cauza insuficienței datelor statistice pentru regiune.

Până pe 31 decembrie 2015, UE a extins în regiunea transnistreană același regim de preferințe (PCA) de care beneficiază și Republica Moldova. Însă, atunci când în Republica Moldova acestea au fost înlocuite cu ZLSAC, a trebuit să înceteze regimul PCA pentru Transnistria. Din acest motiv, Chișinău, Tiraspol și Comisia Europeană au inițiat negocieri cu privire la o posibilă aderare a Transnistriei la ZLSAC. Fără aceasta, UE ar anula preferințele comerciale pentru regiunea transnistreană și ar aplica regimul obișnuit al tarifelor de import (CNF) pentru bunurile originare din regiunea transnistreană. Aceasta ar afecta grav exportatorii transnistreni și ar submina condițiile socio-economice, deja șubrede din regiune. Deși discuțiile dintre părți cu privire la acțiunile care vor fi întreprinse după intrarea în vigoare a ZLSAC nu au dat niciun rezultat de ceva timp, pe ultima sută de metri a fost semnat un acord pentru ca Transnistria să adere la ZLSAC în condiții speciale, pe data de 1 ianuarie 2016.

În decizia oficială a Consiliului de Asociere dintre UE și Republica Moldova putem găsi foarte puține informații despre modul de punere în aplicare, în special ținând cont de faptul că titlul V din Acordul de Asociere (cu referire la ZLSAC) va fi aplicat pe „întreg teritoriul" Republicii Moldova, ceea ce înseamnă inclusiv Transnistria, și că aplicarea acestuia va fi reexaminată peste 10 luni și mai apoi o dată pe an.[56] Deși această decizie a fost făcută publică, condiționalitățile formulate de UE se conțin într-un document neoficial, denumit „Măsuri pentru facilitarea comerțului regiunii transnistrene cu UE". Documentul a fost semnat între Chișinău și Tiraspol, semnarea fiind

[56] A se vedea Decizia 1/2015 a Consiliului de Asociere UE-Republica Moldova din 18 decembrie 2015, OJ L 336/93, 23.12.2015.

facilitată de către UE. Principalul punct al acordului respectiv care vizează Transnistria este faptul că tarifele UE sunt înlăturate imediat, la fel ca şi pentru restul teritoriului Republicii Moldova. Condiţiile pe care trebuie să le întrunească regiunea transnistreană includ, probabil, renunţarea la tarifele pentru importurile din UE în baza aceluiaşi grafic ca şi pentru restul Republicii Moldova şi proceduri pentru eliberarea certificatelor de origine, vămuire, standarde tehnice, sanitare şi fitosanitare, politica concurenţială, achiziţii publice şi politica fiscală. Clauzele de reexaminare subliniază preocupările UE şi ale Chişinăului cu privire la îndeplinirea angajamentelor asumate de către autorităţile de la Tiraspol. În februarie 2018, a fost semnat un acord tehnic ce permite organelor specializate de la Chişinău şi Tiraspol să colaboreze în domeniul SPS (mai ales, în domeniul veterinar, al carantinei şi al protecţiei plantelor etc.). Totodată, a fost abordat subiectul instituirii unui mechanism de cooperare instituţională privind barierele tehnice în calea comerţului (BTC). Cu toate acestea, detaliile despre progresele înregistrate şi monitorizarea respectării condiţiilor de către regiunea transnistreană sunt, într-o oarecare măsură, secretizate.

În afară de aceste aspecte tehnice, acordul pentru aplicarea ZLSAC pe „întreg teritoriul" Republicii Moldova este foarte important din punct de vedere politic în legătură cu obiectivele ce vizează o reunificare progresivă a ţării. Acesta poate să contribuie, de asemenea, la slăbirea legăturilor economice ale regiunii transnistrene cu Federaţia Rusă.

Pe scurt despre accesul bunurilor pe piaţă

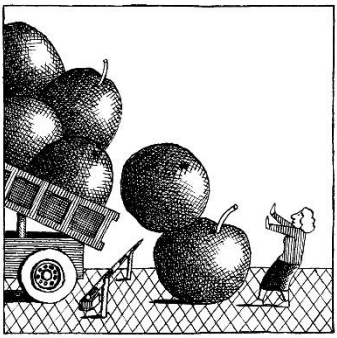
Chiar dacă beneficiile ZLSAC pot fi realizate în întregime doar pe termen mediu sau lung, unele rezultate pozitive pot fi deja observate, după 6 ani, în comerţul cu mărfuri dintre Republica Moldova şi UE.

În 2019, UE şi Republica Moldova au convenit asupra accelerării liberalizării comerţului pentru produsele agroalimentare.

Republica Moldova trebuie să asigure un mediu de afaceri mai prietenos, să elimine barierele tehnice din calea comerţului şi să respecte standardele sanitare şi fitosanitare complexe ale UE. Este nevoie de popularizarea beneficiilor Convenţiei PEM în rândurile întreprinderilor locale.

Acordul cu regiunea transnistreană, pentru ca aceasta să fie acoperită de prevederile ZLSAC începând cu 1 ianuarie 2016, a fost un pas important în direcţia reunificării ţării. Cu toate acestea, progresele înregistrate la implementarea prevederilor ZLSAC în regiune sunt lipsite de transparenţă, ceea ce îngreunează efectuarea unei evaluări aprofundate şi a unor eventuale ajustări şi corecţii.

5. MĂSURILE COMERCIALE



Acest capitol se concentrează asupra „măsurilor de apărare comercială" pe care UE şi Republica Moldova le pot lua împotriva importurilor de la cealaltă parte, care provoacă sau ameninţă să provoace daune industriei interne, şi anume măsurile antidumping, compensatorii şi de salvgardare. Prevederile ZLSAC conţin în esenţă regulile relevante ale OMC.

Măsuri antidumping şi măsuri compensatorii. Prevederile ZLSAC cu privire la măsurile antidumping şi compensatorii se bazează pe art. VI din GATT (1994), pe Acordul antidumping al OMC şi pe Acordul OMC privind subvenţiile şi măsurile compensatorii. Dacă o companie exportă un produs la un preţ mai mic decât acesta costă în mod normal pe piaţa internă, atunci despre acest produs se afirmă că face obiectul unui „dumping". Acordul OMC permite guvernelor să acţioneze împotriva dumpingului în cazul prejudicierii „semnificative" a industriei naţionale concurente. Totuşi, înainte de a acţiona, guvernul trebuie să demonstreze existenţa dumpingului, să determine nivelul acestuia (cu cât este mai mic preţul de export decât preţul de pe piaţa internă a exportatorului) şi să demonstreze că dumpingul aduce sau ar putea aduce prejudicii. Ţara importatoare poate apoi să impună o taxă (provizorie) compensatorie pentru a corecta orice daune aduse economiei sale.

ZLSAC adaugă elemente specifice ale practicii de apărare comercială a UE, care depăşesc acordurile OMC, precum regulile privind „interesul public" şi „taxa cea mai mică". Prima regulă presupune că o parte poate decide să nu impună măsuri antidumping sau compensatorii dacă acestea afectează interesul public, de exemplu, atunci când interesele consumatorilor sau situaţia ocupării forţei de muncă ar putea fi afectate negativ. Regula celei mai mici taxe presupune că valoarea taxei antidumping (provizorii) nu trebuie să fie mai mare decât este necesar pentru a înlătura prejudiciile aduse industriei interne. Această regulă accentuează caracterul, mai degrabă

de remediere decât punitiv, al abordării UE faţă de măsurile de apărare comercială.

Acţiunile antidumping ale UE faţă de R.Moldova au început cu aprobarea Regulamentului (CE) nr. 760/2004, care a extins taxa antidumping la importurile de cabluri şi parâme din oţel, inclusiv la importurile din Moldova. Această extindere a urmat după măsurile antidumping introduse anterior la importurile din Ucraina, care au încercat să eludeze regimul vamal al UE, folosind exportul prin Republica Moldova. Aceste măsuri au fost extinse de mai multe ori, până la expirarea lor în februarie 2017, conform constatărilor din Comunicarea Comisiei 2017/C41/05[57]. În special, singurul producător de produse supuse măsurii antidumping menţionate este Uzina metalurgică de la Rîbniţa, situată în regiunea transnistreană.

Măsurile de salvgardare. ZLSAC prevede atât măsuri de salvgardare globale, cât şi măsuri de salvgardare bilaterale. Primele se bazează pe art. XIX din GATT (1994) şi pe Acordul OMC privind măsurile de salvgardare. Aceste reguli reglementează când şi cum membrii OMC pot lua măsuri de salvgardare (de ex. restricţii cantitative sau majorarea taxelor peste tarifele-limită) pentru a proteja o anumită industrie internă împotriva unei creşteri a importurilor oricărui produs care cauzează sau ameninţă să cauzeze prejudicii serioase în industrie. Principala diferenţă constă în faptul că, în comparaţie cu prevederile antidumping, acestea nu necesită identificarea unei practici „neloiale" ale unor ţări sau întreprinderi furnizoare. În mod corespunzător, acţiunea de salvgardare trebuie să fie aplicată faţă de toate statele membre ale OMC, iar ţara care impune astfel de măsuri trebuie să plătească compensaţii ţărilor membre, al căror comerţ este afectat. Aceasta explică în mare măsură de ce măsurile antidumping sunt utilizate mult mai frecvent decât măsurile de salvgardare.

Măsurile de salvgardare bilaterale permit UE sau Republicii Moldova să suspende temporar preferinţele ZLSAC, dacă aplicarea acestora provoacă o creştere considerabilă şi neaşteptată a importurilor, cauzând daune economice industriei interne a părţii importatoare. Este posibilă fie suspendarea liberalizării continue a tarifelor, fie reintroducerea nivelului taxei vamale aplicabile naţiunii celei mai favorizate (CNF). Principalele diferenţe în cazul măsurilor de salvgardare globale sunt că: i) această procedură poate fi utilizată doar

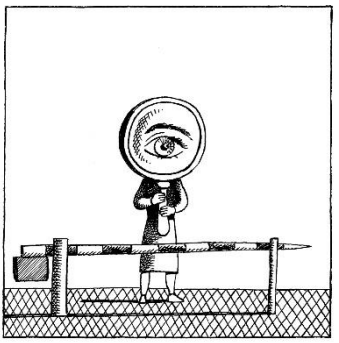
[57] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0519(01)&from=EN

pentru a proteja industria internă de consecinţele neaşteptate ale liberalizării ZLSAC şi, prin urmare, vizează doar bunurile celeilalte părţi (adică nu se aplică tratamentul pe baza clauzei CNF); şi ii) taxa nu trebuie să fie mai mare decât taxa CNF aplicată înainte de ZLSAC.

Pe scurt despre măsurile comerciale

Există prevederi pentru măsurile antidumping, compensatorii şi de salvgardare pentru a proteja economia importatoare de prejudicii grave sau de pericolul acestora, în baza normelor relevante ale OMC.

Niciuna dintre aceste măsuri nu a necesitat să fie utilizată până în prezent, iar măsurile de apărare comercială de la semnarea Acordului au fost rar utilizate în relaţiile comerciale dintre UE şi Republica Moldova.



6. SERVICIUL VAMAL

Pentru ca ZLSAC să funcţioneze bine, serviciul vamal de la frontiere trebuie să fie de o calitate înaltă, facilitând eficient traficul pentru a evita întârzierile şi pentru a identifica cazurile de corupţie şi contrabandă în cozile lungi de camioane. Pentru a facilita cooperarea operaţională dintre serviciile vamale ale UE şi ale Republicii Moldova, legislaţia şi procedurile vamale trebuie să conţină principii de bază.

Prevederile Acordului

Acest capitol conţine principiile de bază ale funcţionării serviciilor vamale europene, angajamentele legislative, dar şi numeroase prevederi operaţionale conţinute în Acord.

Principii de bază privind legislaţia şi procedurile vamale. La nivel general, UE şi Republica Moldova s-au angajat să asigure o legislaţie şi proceduri vamale stabile, transparente, nediscriminatorii, aplicate efectiv şi capabile să prevină fraudele. Scopul este reducerea şi simplificarea datelor şi documentelor solicitate de serviciile vamale.

La nivelul juridic sau operaţional, părţile se angajează să întreprindă următoarele:

- Alinierea Codului Vamal al Republicii Moldova la cel comunitar şi crearea unor condiţii de tranzit moderne, precum şi cooperarea între serviciile vamale (a se vedea detalii mai jos).
- Aplicarea instrumentelor internaţionale relevante, inclusiv a celor elaborate de Organizaţia Mondială a Vămilor şi prevăzute de Convenţia revizuită de la Kyoto privind simplificarea şi armonizarea procedurilor vamale.
- Aplicarea unui singur document administrativ pentru declaraţiile vamale.

- Prevederea în avans a unor reguli cu caracter obligatoriu privind clasificarea tarifelor şi regulile de origine.
- Adoptarea unor norme care asigură faptul că toate penalităţile impuse pentru încălcarea regulamentelor vamale sau a cerinţelor procedurale sunt proporţionale şi nediscriminatorii.
- Instituirea unor proceduri eficiente şi transparente care să garanteze dreptul de a contesta acţiunile, hotărârile şi deciziile administrative ale autorităţilor vamale sau ale altor servicii.
- În privinţa taxelor sau tarifelor impuse de autorităţile vamale, Republica Moldova trebuie să interzică taxele administrative cu efect echivalent cu cel al taxelor de export şi import. Mai mult decât atât, taxele şi tarifele trebuie să fie transparente şi disponibile public, şi să nu depăşească costul serviciilor oferite de autorităţile vamale.

Codul Vamal. În anexa XXVI este prevăzut faptul că Republica Moldova trebuie să se alinieze la Codul Vamal Comunitar (CVC) menţionat în Regulamentul (CEE) 2913/92, în termen de 3 ani de la intrarea în vigoare a Acordului. CVC a fost înlocuit, în octombrie 2013, cu Codul vamal al Uniunii (CVU) (Regulamentul 952/2013/UE) şi a fost transpus în ZLSAC (a se vedea mai jos). Republica Moldova, de asemenea, trebuie să pună în aplicare normele UE privind scutirea de taxe vamale, aşa cum sunt prevăzute în Regulamentul 1186/2009/CE şi cele privind măsurile luate împotriva mărfurilor care sunt suspectate de a încălca sau care încalcă anumite drepturi de proprietate intelectuală (DPI), conţinute în Regulamentul 1383/2003/CE. Acesta din urmă a fost înlocuit în 2013 (a se vedea mai jos).

Traficul de tranzit. UE şi Republica Moldova trebuie să asigure interconectivitatea progresivă a sistemelor lor de tranzit vamal, în perspectiva participării Republicii Moldova la regimul de tranzit comun prevăzut de Convenţia din 20 mai 1987 privind regimul de tranzit comun (modificată în anul 2017 pentru alinierea cu noul CVU). Această procedură este utilizată pentru circulaţia bunurilor între cele 28 de state membre ale UE, ţările AELS, Turcia (2012), Macedonia (2015) şi Serbia (2016). Republica Moldova are deja statut de observator la Convenţie şi trebuie să o pună în aplicare în termen de 3 ani de la intrarea în vigoare a Acordului de Asociere. Un pas crucial spre statutul de membru cu drepturi depline va fi adoptarea de către Republica Moldova a noului sistem computerizat de tranzit (NCTS), care permite agentului economic să prezinte declaraţiile de tranzit comun prin

mijloace electronice.[58] De asemenea, Republica Moldova va trebui să aplice dispoziţiile relevante ale OMC, precum articolul V din GATT, şi să adopte orice măsuri ulterioare ale OMC pentru îmbunătăţirea facilitării comerţului.[59]

Cooperarea vamală. UE şi Republica Moldova trebuie să îşi consolideze cooperarea vamală prin schimbul de informaţii privind legislaţia şi procedurile vamale; cooperarea în domeniul automatizării procedurilor vamale; schimbul de informaţii relevante, bune practici şi date; cooperarea privind planificarea şi oferirea asistenţei tehnice etc. În ZLSAC a fost stabilită procedura pentru „Asistenţă administrativă reciprocă în domeniul vamal", anexată la Protocolul III din Acordul de Asociere. Aceasta stabileşte procedurile detaliate pentru schimbul de informaţii în cazurile de fraudă suspectată sau reală în legătură cu legislaţia vamală. De asemenea, autorităţile vamale pot să ofere „asistenţă spontană".

ZLSAC mai instituie Subcomitetul vamal, care trebuie să monitorizeze implementarea şi administrarea acestui capitol cu privire la facilitatea procedurilor vamale şi ale comerţului, inclusiv problemele de cooperare vamală, precum şi funcţionarea corespunzătoare a Regulilor de origine şi a Asistenţei administrative reciproce în domeniul vamal (Protocolul III).

Adiţional la ZLSAC, UE şi Republica Moldova au creat alte instrumente pentru cooperarea vamală, în special în contextul Parteneriatului Estic (PaE). De exemplu, în luna mai 2012, UE şi Republica Moldova au adoptat un cadru strategic de cooperare vamală.[60] În acest document sunt identificate diferite domenii de prioritate, majoritatea fiind incluse în ZLSAC. Un anumit punct de interes ţine de *coridoarele comerciale sigure şi fluide*, prin facilitarea la

[58] Pentru procedura de aderare a ţărilor vecine ale UE la Convenţia privind regimul de tranzit comun, a se vedea Comisia Europeană, „Strategia de pregătire a anumitor ţări învecinate în vederea aderării la Convenţiile CE-AELS din 1987 privind un regim de tranzit comun şi simplificarea formalităţilor în comerţul cu mărfuri", COM(2010) 0668.

[59] Aceasta înseamnă că Republica Moldova va trebui , la rândul său, să aplice Acordul OMC privind facilitarea comerţului, care a fost adoptat de membrii OMC în noiembrie 2014. Acordul privind facilitarea comerţului va intra în vigoare odată ce 2/3 din membri îşi vor finaliza procesul intern de ratificare. Acordul a fost deja ratificat de UE, nu şi de Republica Moldova.

[60] A se vedea http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/customs/policy_issues/international_customs_agreements/geomoldukr/strategic_framework_mold.pdf.

maxim a comerțului pentru întreprinderile credibile, vama acționând ca un punct de legătură în lanțul de aprovizionare. De exemplu, UE și Republica Moldova au ca scop crearea unor coridoare rapide pentru a trece rapid bunurile preaprobate, eligibile peste frontieră.

Un alt instrument important în cooperarea vamală dintre UE și Republica Moldova este Misiunea de Asistență la Frontieră a Uniunii Europene (EUBAM) din 2005 (a se vedea capitolul 3 cu privire la politica externă și de securitate). EUBAM colaborează cu Republica Moldova și Ucraina pentru a armoniza controlul și procedurile la frontieră cu cele existente în statele membre ale UE. Mandatul EUBAM a fost deja extins de 5 ori (în 2007, 2009, 2011, 2015 și 2017), cel curent expirând la 30 noiembrie 2020. EUBAM ajută tot mai mult Republica Moldova și Ucraina la implementarea ZLSAC. De exemplu, Misiunea oferă asistență Republicii Moldova și Ucrainei (în special, serviciilor vamale) la crearea cadrului legal, a infrastructurii instituționale și a capacității administrative pentru a implementa regulile ZLSAC de facilitare a comerțului și a activității vamale. În mare parte, aceste activități sunt realizate prin Grupul de lucru pentru facilitarea comerțului al EUBAM, creat în anul 2015 ca platformă pentru cooperarea dintre agențiile guvernamentale relevante la nivel național, mediul de afaceri și principalii parteneri de dezvoltare internaționali, precum USAID, Camera de Comerț Americană (AmCham) și Asociația Businessului European.

Evoluțiile legislației și ale politicilor UE

Noul CVU va finaliza trecerea la un mediu vamal electronic, fără suport de hârtie, și va introduce unele proceduri noi. Prevederile de fond ale CVU au intrat în vigoare la 1 mai 2016, cu o perioadă de tranziție până la 31 decembrie 2020 pentru crearea de noi sisteme IT sau actualizarea celor existente. Consiliul de asociere UE-R.Moldova a actualizat anexa relevantă cu privire la CVU (Decizia 1/2018 a Consiliului de asociere UE-R.Moldova).

În plus, în 2013 UE a înlocuit și Regulamentul 1383/2003/CE privind măsurile împotriva mărfurilor care sunt suspectate de a încălca sau care încalcă anumite drepturi de proprietate intelectuală prin Regulamentul (UE) nr. 608/2013.[61] Acest regulament stabilește procedura pentru depunerea cererii în vederea determinării dacă au

[61] A se vedea Regulamentul (UE) nr. 608/2013 din 12 iunie 2013 privind asigurarea respectării drepturilor de proprietate intelectuală de către autoritățile vamale.

fost încălcate DPI, precum şi măsurile care trebuie luate împotriva mărfurilor care s-au dovedit că încălcă DPI. Regulamentul reduce, de asemenea, sarcina administrativă prin stabilirea unei proceduri comune pentru toate tipurile de încălcări ale DPI care intră în sfera sa de aplicare.

Un alt aspect important în domeniul cooperării vamale este adoptarea de către R.Moldova a programului de operator economic autorizat (AEO). În UE operatorii economici pot solicita statutul de AEO pentru a beneficia de controale reduse şi proceduri vamale simplificate. Statutul AEO este acordat operatorilor de încredere care respectă standardele de securitate şi siguranţă. Obţinerea statutului de AEO presupune nu doar acces la proceduri de vămuire simplificate şi accelerate, ci şi la beneficii suplimentare care decurg din îmbunătăţirea siguranţei şi securităţii lanţului de aprovizionare. UE şi R.Moldova îşi propun să recunoască reciproc programele AEO. Legislaţia naţională a Republicii Moldova privind AEO, armonizată cu prevederile UE, se aplică din 2017, iar statutul de AEO până în prezent a fost acordat unui număr de 117 de entităţi din UE. R.Moldova a implementat, de asemenea, un proiect-pilot la punctul de trecere a frontierei Leuşeni-Albiţa între R.Moldova şi România, care presupune recunoaşterea unilaterală a AEO din UE. Acest proces poate fi extins, pentru a include mai mulţi AEO.

Perspective de implementare

În vederea armonizării legislaţiei Republicii Moldova cu legislaţia comunitară şi standardele internaţionale enumerate în Acordul de Asociere, au fost luate măsuri importante pentru a facilita implementarea conceptului de AEO, a declaraţiilor vamale electronice, a protecţiei DPI, a promovării conceptului de ghişeu unic şi a unor măsuri de combatere a corupţiei. Cu toate acestea, sunt ncesare eforturi suplimentare, cum ar fi aprobarea noului Cod Vamal şi a legislaţiei conexe, recunoaşterea AEO şi implementarea NCTS.

Modernizarea şi simplificarea Serviciului Vamal. Planul de acţiuni al Republicii Moldova pentru implementarea Acordului, conform revizuirii din decembrie 2019,[62] include câteva măsuri şi acţiuni care urmează a fi întreprinse de Serviciul Vamal şi de alte autorităţi relevante în scopul îmbunătăţirii, simplificării şi

[62] Pentru Planul revizuit, a se vedea
https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=119199&lang=ro

modernizării sistemului vamal. Alinierea la standardele internaţionale pentru nomenclatura bunurilor a fost realizată prin adoptarea Legii nr. 172 din 25 iulie 2014[63] şi s-au efectuat actualizări ulterioare în conformitate cu cele mai recente versiuni ale Sistemului armonizat de descriere şi codificare a mărfurilor al Organizaţiei Mondiale a Vămilor (actualizat ultima dată în noiembrie 2018).

Mai mult decât atât, Serviciul Vamal a ajustat Sistemul automatizat pentru date vamale (ASYCUDA) al Conferinţei Naţiunilor Unite pentru Comerţ şi Dezvoltare (UNCTAD), utilizat pentru procesarea declaraţiilor vamale conform concesiilor tarifare, aplicate de Republica Moldova pentru UE. ASYCUDA a fost modernizat în cadrul proiectului de asistenţă tehnică între Moldova şi UNCTAD, în perioada august 2019 – august 2020.

În plus, Codul Vamal din anul 2000[64] şi Legea cu privire la tariful vamal din anul 1997 au fost armonizate cu practicile şi legislaţia UE (de ex. nomenclatură combinată a mărfurilor, „coridorul albastru" şi protejarea DPI). Totodată, Ministerul Finanţelor[65] a coordonat un grup de lucru în vederea elaborării unui nou Cod Vamal care să transpună prevederile CVU. În acest sens, a fost aprobat un Plan de acţiuni intern pentru apropierea Republicii Moldova de noul CVU (a se vedea mai sus). Cu toate acestea, documentul are nevoie de aprobarea legislativului. Planul de acţiuni al guvernului pentru 2020-2023[66] stabilise martie 2020 ca termen-limită, dar pandemia a schimbat priorităţile.

Au fost introduse şi modificări importante ale taxei pentru poluarea mediului. De exemplu, pentru a respecta regulile OMC, a fost eliminat elementul discriminator al acestei taxe, astfel încât atât importatorii, cât şi producătorii autohtoni să fie subiecţi ai taxei.[67]

---

[63] A se vedea https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=112799&lang=ro#.

[64] A se vedea Codul Vamal nr. 1149 din 20 iulie 2000 (http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&id=319745).

[65] Ordinul Ministrului Finanţelor nr. 67 din 23.05.2016 cu privire la elaborarea, definitivarea şi promovarea proiectului noului Cod Vamal.

[66] A se vedea https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=119405&lang=ro

[67] A se vedea http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=368097

Noua lege cu privire la Serviciul Vamal a fost adoptată în octombrie 2017, pentru a îmbunătăţi capacitatea de guvernare a Serviciului Vamal.[68] Această lege extinde şi unifică prevederile referitoare la Serviciul Vamal din Legea serviciului în organele vamale nr. 1150-108/765 din 24.07.2002 şi defineşte organizarea şi principalele funcţii ale Serviciului Vamal.

În urma unei reforme instituţionale, care a început în anul 2017, Serviciul vamal a căpătat o nouă structură organizatorică.[69] Această reorganizare a fost menită să asigure o administrare mai eficientă la nivel managerial şi operaţional, precum şi să delimiteze în mod clar responsabilităţile fiecărei subdiviziuni de la nivel central şi regional. În procesul de reorganizare, numărul birourilor vamale a fost redus de la 7 la 3, în timp ce personalul a fost redus cu 12%, până la 1.538 de persoane.

Au fost luate mai multe măsuri pentru a simplifica regulile vamale pentru exportatorii din Republica Moldova, în mod particular prin intermediul conceptului de AEO[70], aplicat din anul 2014.La finele anului 2019, 117 companii au beneficiat de statutul AEO.[71] Autorităţile moldoveneşti examinează posibilitatea de a semna un acord de recunoaştere reciprocă cu UE privitor la AEO, după iniţierea unor acţiuni comune cu experţii UE pentru implementarea treptată a 15 paşi. Aceştia sunt incluşi într-o foaie de parcurs separată[72], care a fost discutată în noiembrie 2019, în cadrul reuniunii Subcomitetului vamal Moldova-UE. Între timp, începând cu iulie 2015 procedurile simplificate pentru AEO din UE au fost aplicate pe baza recunoaşterii unilaterale în cadrul unui proiect-pilot la postul vamal Leuşeni. În plus, cadrul legal include acum prevederi referitoare la posibilitatea prelungirii termenului de plată a taxelor la import pentru AEO, dacă este oferită o garanţie.

---

[68] A se vedea http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Projectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/3123/language/ro-RO/Default.aspx.

[69] A se vedea http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=367388

[70] A se vedea http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/policy_issues/customs_security/aeo/index_en.htm.

[71] A se vedea http://www.mfa.gov.md/img/docs/Raport-privind-implementarea-PNAAA-Sem-I-2017.pdf.

[72] A se vedea https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/21-11-2019-customs-sub-committees-joint-minutes.pdf

Printr-o Hotărâre de Guvern din mai 2015, numărul de documente obligatorii pentru exporturi a fost redus de la 9 la 3, iar pentru importuri – de la 11 la 3. În plus, în august 2016 a fost adoptat un nou Regulament privind modul de declarare în vamă a valorii mărfurilor,[73] cu scopul armonizării la CVU al UE.

Autorităţile aplică şi mecanismul exportatorilor aprobaţi pentru a facilita exportul „de origine preferenţială" din Republica Moldova. Certificatul de exportator autorizat exclude obligaţia de a solicita certificatul de circulaţie EUR 1. Regulamentul cu privire la procedura de eliberare şi retragere a certificatului de exportator aprobat a fost adoptat în iunie 2015 şi actualizat în februarie 2019,[74] 35 de companii beneficiind deja de acest tip de certificate. Un alt pas important spre simplificarea procedurilor vamale este procedura vămuirii electronice a mărfurilor la export şi import.[75] Declaraţiile depuse sunt ulterior stocate în sistemul ASYCUDA, administrat de Serviciul Vamal. Ponderea declaraţiilor electronice pentru export a crescut între 2014 şi 2015, de la 21% din total la 61%, iar în 2019, aceasta a atins 99%. Utilizarea declaraţiilor electronice pentru import a fost la un nivel sub 42% în anul 2019 (faţă de doar 5% la sfârşitul anului 2015).

Autorităţile au implementat şi principiul „coridoarelor" de facilitare pentru vămuirea rapidă: „coridorul verde" pentru acordarea liberului de vamă (în 2019, aceasta a constituit 94% din declaraţiile de export şi 73% din declaraţiile de import); „coridorul galben" – verificarea documentelor (în 2019, aceasta a constituit 4% din declaraţiile de export şi 20% din declaraţiile de import); şi „coridorul roşu" – acordarea liberului de vamă după controlul documentar şi fizic (în 2019, aceasta a constituit 2% din declaraţiile de export şi 7% din declaraţiile de import). Începând cu iulie 2015, autorităţile au instituit un „coridor albastru" la toate posturile vamale, fapt care permite companiilor să beneficieze de „liber de vamă" fără post-vămuire.

Pandemia a afectat grav fluxurile comerciale ale Republicii Moldova (a se vedea capitolul corespunzător). Motivul principal este diminuarea generală a nivelului comerţului internaţional, atât din cauza restricţiilor de trafic impuse de ţările vecine, cât şi ca urmare a crizei socio-economice globale. Veniturile colectate de Serviciul Vamal

---

[73] A se vedea
http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=366281

[74] A se vedea
http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=359284.

[75] A se vedea http://lex.justice.md/md/350292/.

au scăzut de la 14,3 miliarde de lei în primele 8 luni ale anului 2019 la 13,8 miliarde de lei în aceeași perioadă a anului 2020.

La momentul actual, autoritățile se străduiesc să asigure protecţia DPI. În iulie 2016, a fost adoptat Regulamentul privind asigurarea respectării drepturilor de proprietate intelectuală de către organele vamale,[76] care reflectă Regulamentul UE privind DPI (Regulamentul (UE) nr. 608/2013). Împreună cu Agenţia de Stat pentru Proprietatea Intelectuală, Serviciul Vamal întreprinde măsuri pentru implementarea Strategiei naţionale în domeniul proprietăţii intelectuale până în anul 2020.

În noiembrie 2017-2019, UE a lansat proiectul de twinning „Sprijin pentru modernizarea Serviciului Vamal în conformitate cu cerinţele AA". În cadrul acestui proiect au fost elaborate: Planul de acţiuni pentru implementarea NCTS, planul de elaborare a actelor normative pentru implementarea NCTS, specificaţiile tehnice pentru implementarea NCTS, compatibile cu aplicaţia de tranzit naţional, modulul NCTS. Pentru modernizarea modulului NCTS, Republica Moldova intenţionează să lanseze un proiect-pilot la mai multe posturi vamale, cu extinderea ulterioară la nivel naţional.

Serviciul Vamal şi EUBAM cooperează în vederea unei mai bune gestionări a frontierelor comune dintre Ucraina şi Republica Moldova. în ultimii ani, au continuat discuţiile cu privire la reluarea traficului feroviar pentru mărfuri şi pasageri prin regiunea transnistreană , dar fără succes. Priorităţile includ stabilirea unui control comun al companiilor transnistrene pe segmentul transnistrean al frontierei moldo-ucrainene, consolidarea eficienţei schimbului de informaţii între Ucraina şi Republica Moldova şi reluarea tranzitului pe rutele de dinaintea conflictului.

Noul post vamal creat Cuciurgan-Pervomaisk este primul post vamal situat în secţia transnistreană a frontierei moldo-ucrainene. Acesta şi-a început activitatea în a doua jumătate a anului 2017, pentru verificarea exporturilor, deşi, spre regret, mai recent[77], a fost amânată extinderea controlului deplin. Totuşi, acesta este un pas important spre stabilirea controlului asupra secţiei transnistrene a frontierei cu Ucraina, care timp de 25 de ani fusese în afara controlului.

Măsurile anti-corupţie. În 2013, Centrul de apel al Serviciului Vamal a lansat linia fierbinte „anticorupţie". Planul de acţiuni din 2005

[76] A se vedea
http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=366086
[77] A se vedea https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=119925&lang=ro

are drept obiectiv consolidarea integrităţii Serviciului Vamal şi impune prezentarea către Centrul Naţional Anticorupţie a unor rapoarte trimestriale cu privire la integritate. Măsurile anticorupţie întreprinse de autorităţile vamale includ adoptarea, în octombrie 2016, a Codului de etică şi conduită a funcţionarului vamal,[78] elaborat cu sprijinul experţilor EUBAM. În contextul luptei cu corupţia, în octombrie 2017 Serviciul Vamal a creat funcţia de consilier pentru integritate, iar în martie 2019 a aprobat Ghidul de integritate.

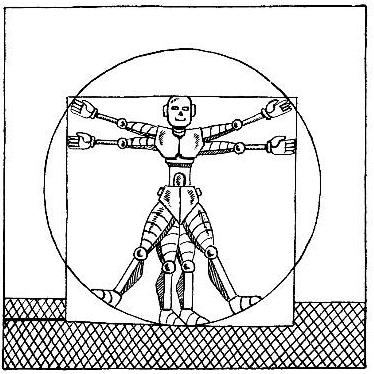
Pe scurt despre Serviciul Vamal

Asigurarea unui serviciu vamal rapid, transparent şi eficient este un element vital pentru integrarea economică a Republicii Moldova în UE. Republica Moldova înregistrează progrese importante în acest domeniu. În conformitate cu prevederile ZLSAC, au fost sau sunt luate numeroase măsuri. Printre ele putem menţiona:

- *o nouă nomenclatură combinată a mărfurilor*
- *mai puţine acte permisive necesare pentru export şi import*
- *programul de Operator Economic Autorizat (AEO) care vizează recunoaşterea de către UE a AEO din Republica Moldova*
- *conceptul de operator economic autorizat (AEO)*
- *declaraţiile vamale electronice*
- *lansarea noului sistem computerizat de tranzit (NCTS)*
- *adoptarea Codului de etică şi conduită al funcţionarului vamal*

Cu toate acestea, Serviciul Vamal se confruntă în continuare cu diferite provocări, precum terminale vamale cu infrastructură învechită, nivelul scăzut de încredere şi o percepţie foarte răspândită a corupţiei. Mai mult, noul Cod Vamal al UE trebuie transpus şi implementat pentru a integra în continuare practicile vamale naţionale cu cele europene.

[78] A se vedea
http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=367269



7. STANDARDE TEHNICE PENTRU BUNURILE INDUSTRIALE

Odată ce tarifele vamale vor dispărea aproape în întregime între UE şi Republica Moldova, barierele netarifare, precum standardele tehnice pentru bunuri, vor deveni principalul obstacol în calea comerţului (numite în mod convenţional Bariere tehnice în calea comerţului sau BTC-uri). Pentru a soluţiona aceste bariere tehnice, Republica Moldova va adopta procedurile, standardele şi legislaţia UE relevantă. Acest proces va fi unul lung şi complex, dar fundamental pentru modernizarea şi transformarea industriei moldoveneşti în una competitivă la nivel internaţional.

Prevederile Acordului

Caracteristici de bază ale sistemului european. Deşi sistemul este unul foarte complex, care s-a schimbat de-a lungul timpului, caracteristicile sale de bază pot fi descrise simplu drept un sistem cu două niveluri:

- Primul nivel reprezintă un număr limitat de legi comunitare pentru armonizare, dintre care câteva regulamente sau directive „orizontale" reglementează metodologia generală şi cadrul instituţional, iar în jur de 30 de directive reglementează grupuri largi de produse sectoriale, precum utilajele. În cazul grupurilor de produse, directivele subliniază „cerinţele esenţiale" de sănătate şi siguranţă pe care produsele trebuie să le îndeplinească, înainte de a fi introduse pe piaţa UE.
- Al doilea nivel cuprinde un număr foarte mare (în jur de 5.000)[79] de „standarde armonizate" specifice pentru anumite produse, care oferă mijloace tehnice pentru a respecta cerinţele esenţiale

[79] Calculele autorilor în baza datelor din rapoartele anuale din 2014 cu privire la cele trei organizaţii europene de standardizare www.cencenelec.eu/Pages/default.aspx şi http://www.etsi.org/).

de sănătate şi siguranţă menţionate în directivele produselor sectoriale. Aceste standarde sunt elaborate la cererea Comisiei Europene de una dintre cele trei organizaţii tehnice (CENELEC - pentru produse electrice, ETSI - pentru echipamente de telecomunicaţii şi CEN - pentru majoritatea celorlalte produse).[80] Atunci când Comisia este mulţumită de standardele propuse, acestea sunt publicate în *Jurnalul Oficial* al UE şi sunt declarate oficial „armonizate", ceea ce înseamnă că îndeplinesc cerinţele esenţiale ale directivelor aplicabile.

O prezentare generală a standardelor armonizate, grupate conform directivelor produselor sectoriale, poate fi găsită pe site-ul Comisiei Europene.[81] De exemplu, în cazul unei categorii foarte importante de utilaje, este menţionată directiva aplicabilă ce defineşte cerinţele de sănătate şi siguranţă, urmată de câteva sute de standarde armonizate pentru produse sau componente specifice.

Diferenţa calitativă dintre directive şi standarde este că, în timp ce primele sunt legi obligatorii, standardele armonizate, deşi recunoscute oficial, sunt opţionale; producătorii pot decide dacă le vor utiliza, sau pot stabili specificaţiile proprii. În cazul celor din urmă, producătorul trebuie să demonstreze însă *conformitatea* cu directiva relevantă, o procedură de obicei mai costisitoare decât adoptarea standardelor europene armonizate, care oferă automat conformitate cu directiva relevantă.

Atunci când un produs reglementat de legislaţia comunitară de armonizare este introdus pe piaţa UE, producătorul trebuie să întocmească şi să semneze declaraţia UE de conformitate, în care asigură şi declară că produsele vizate satisfac cerinţele esenţiale ale directivelor relevante referitoare la produs şi că procedurile relevante de evaluare a conformităţii au fost îndeplinite. Prin întocmirea declaraţiei UE de conformitate, producătorul îşi asumă responsabilitatea respectării cerinţelor respective. Şi doar atunci produsul poate primi marcajul Conformité Européene (CE). Se presupune că produsele marcate CE sunt în conformitate cu legislaţia

---

[80] CEN se referă la Comitetul European de Standardizare, CENELEC - la Comitetul European de Standardizare Electrotehnică, iar ETSI - la Institutul European de Standardizare în Telecomunicaţii.

[81] A se vedea Comisia Europeană, *Indexul standardelor armonizate* (http://ec.europa.eu/growth/single-market/european-standards/harmonised-standards/index_en.htm).

aplicabilă a UE şi, prin urmare, beneficiază de libera circulaţie pe piaţa internă a Uniunii.

Directive orizontale. Legislaţia orizontală comunitară importantă, pe care Republica Moldova trebuie să le transpună, este constituită din două acte juridice din 2008 cunoscute sub denumirea de „Noul cadru legislativ", şi anume Decizia nr. 768/2008/CE privind un cadru comun pentru comercializarea produselor şi Regulamentul (CE) nr. 765/2008 de stabilire a cerinţelor de acreditare şi de supraveghere a pieţei. Cel dintâi stabileşte un cadru comun de principii generale şi prevederile de referinţă pentru comercializarea produselor. Ultimul stabileşte un cadru comun de principii generale şi prevederile de referinţă pentru comercializarea produselor; în plus, stabileşte criterii pentru legislaţia sectorială comunitară, oferind definiţiile conceptelor fundamentale (de ex. „introducerea unui produs pe piaţă" şi „standardele armonizate"). Acesta mai defineşte obligaţiile producătorilor, importatorilor şi distribuitorilor şi stabileşte mai multe module ale procedurilor de evaluare a conformităţii, care sunt explicate în continuare, împreună cu cerinţele de acreditare.

În plus, Republica Moldova trebuie să se alinieze la Directiva 2001/95/CE privind siguranţa generală a produselor. Această directivă impune cerinţe generale de siguranţă pentru orice produs introdus pe piaţă şi defineşte criteriile pe care trebuie să le îndeplinească produsul pentru a fi considerat sigur. Republica Moldova trebuie să se asigure că producătorii respectă aceste norme şi să monitorizeze dacă produsul este conform cerinţelor comunitare aplicabile. Produsele periculoase pentru sănătate şi siguranţă trebuie să fie identificate şi interzise pe piaţă. În plus, este necesară crearea unui sistem de răspundere pentru produsele cu defect, în conformitate cu normele comunitare relevante.[82]

Directive sectoriale. Conform anexei XVI din Acord, Republica Moldova trebuie să transpună 20 de directive sectoriale care prevăd marcajul CE şi care reglementează un set larg de produse, cum ar fi utilaje, ascensoare, siguranţa jucăriilor, dispozitive medicale şi recipiente simple sub presiune. Aceste directive sectoriale definesc, pentru fiecare grup de produse, cerinţele „esenţiale" de sănătate şi siguranţă şi procedurile specifice de evaluare a conformităţii, care trebuie urmate (explicate mai jos). În plus, în anexă sunt incluse mai multe directive privind produsele cosmetice, farmaceutice, substanţele

[82] A se vedea Directiva 85/374/CEE din 25 iulie 1985 de apropiere a actelor cu putere de lege şi a actelor administrative ale statelor membre cu privire la răspunderea pentru produsele cu defect.

chimice şi construcţia de autovehicule, pentru care se aplică reguli şi proceduri specifice. Transpunerea acestor directive de către Republica Moldova este o sarcină complicată din cauza faptului că, la momentul actual, acestea sunt actualizate, ţinând seama de noul cadru legislativ, în special de Decizia UE 768/2008/CE privind un cadru comun pentru comercializarea produselor, care are ca scop îmbunătăţirea supravegherii pieţei şi stimularea calităţii evaluării conformităţii (a se vedea mai jos regulile şi procedurile de conformitate). Prin urmare, în 2016 UE şi Republica Moldova au actualizat anexa BTC (a se vedea mai jos).

Standarde europene. Conform Acordului, Republica Moldova trebuie să adopte corpul de standarde europene care include, în afară de cele 5.000 de standarde armonizate, 25.000 de standarde europene (de ex. toate standardele elaborate de CEN, CENELEC sau ETSI). În mod clar aceasta va constitui o provocare imensă pentru Republica Moldova. Deoarece Acordul nu prevede un calendar pentru transpunerea standardelor, Republica Moldova va trebui să-şi stabilească priorităţi privind eforturile de transpunere. Totodată, Republica Moldova trebuie să abroge orice standarde naţionale conflictuale, inclusiv standardele GOST.[83]

Republica Moldova trebuie să se asigure că organele naţionale relevante participă pe deplin la organizaţiile europene şi internaţionale pentru standardizare şi evaluarea conformităţii, inclusiv de acreditare. În special, Republica Moldova este obligată să îndeplinească progresiv condiţiile de membru în organizaţiile europene de standardizare (CES, CENELEC şi ETSI).

Procedurile de conformitate şi supraveghere. În Acord este prevăzută o cooperare amplă între cele două părţi în domeniul supravegherii pieţei şi al procedurilor de evaluare a conformităţii. Mai mult, părţile trebuie să promoveze cooperarea dintre organizaţiile lor, publice sau private, responsabile pentru aceste chestiuni.

După cum a fost menţionat mai sus, Republica Moldova trebuie să-şi alinieze legislaţia la Decizia 768/2008/CE privind un cadru comun pentru comercializarea produselor. Aceasta stabileşte un set foarte complex de modele diferenţiate (numite în text „module") pentru procedurile de evaluare a conformităţii. Directivele sectoriale ce reglementează diferite grupuri de produse indică modulul necesar de evaluare a conformităţii. Pentru unele grupuri de produse care prezintă

[83] GOST înseamnă **Государственный** ***стандарт***
(standard de stat, din rus.), fiind utilizat în URSS şi în statele post-sovietice.

un risc sporit pentru interesul public (de ex. recipiente sub presiune, ascensoare şi unele maşini-unelte), este necesară efectuarea unei evaluări a conformităţii de către o parte terţă, înainte de a plasa produsul pe piaţă. Aceste părţi terţe sunt laboratoare, organe de inspecţie şi certificare, care sunt cunoscute, în general, ca organe de evaluare a conformităţii sau, mai oficial, ca organe notificate pentru certificare. Atunci când această decizie va fi implementată, Republica Moldova va trebui să asigure că organele sale notificate de certificare oferă toate garanţiile de independenţă, obiectivitate, imparţialitate, confidenţialitate şi integritate profesională. Producătorul poate elabora declaraţii de conformitate pentru diverse produse cu risc scăzut.

Republica Moldova mai trebuie să-şi alinieze legislaţia la Regulamentul (CE) 765/2008 care stabileşte norme privind cerinţele de acreditare a organelor de evaluare a conformităţii şi de supraveghere a pieţei în ceea ce priveşte comercializarea produselor, pentru a se asigura că produsele plasate pe piaţa UE îndeplinesc cerinţele specifice de sănătate şi siguranţă, definite în legislaţia sectorială comunitară. Regulamentul conţine norme detaliate privind modul de organizare a unui organ *de acreditare* naţional (adică organul care hotărăşte dacă un organ de evaluare a conformităţii îndeplineşte toate cerinţele specifice). Trebuie să existe un singur organ de acreditare naţional, care să acţioneze în mod imparţial şi obiectiv, dar şi pe bază de non-profit.

Republica Moldova va trebui să înfiinţeze şi să menţină autorităţi de *supraveghere* care monitorizează şi controlează dacă produsele care au fost introduse pe piaţă respectă cerinţele de sănătate şi siguranţă ale UE. Aceste autorităţi responsabile de reglementarea pieţelor trebuie să desfăşoare controale ale caracteristicilor produselor prin verificări ale documentelor, fizice şi de laborator. Autorităţile de supraveghere trebuie să dispună de competenţe pentru a retrage de pe piaţă produsele care prezintă un risc major. Totuşi, decizia de a retrage produse de pe piaţă trebuie să fie proporţională, să fie comunicată operatorilor economici relevanţi şi să prezinte motivele exacte. Pe lângă aceasta, în astfel de cazuri, Republica Moldova va trebui să anunţe Comisia despre luarea unei astfel de decizii şi, de asemenea, să anunţe sistemul de alertă rapidă al UE pentru produsele nealimentare periculoase (RAPEX).

Acordul urmăreşte scopul de a încheia un Acord privind evaluarea conformităţii şi acceptarea produselor industriale (AECA). AECA este un tip special de acord de recunoaştere reciprocă, elaborat de UE pentru orice ţară din partea de est sau de sud a Politicii Europene de Vecinătate (PEV), precum şi pentru ţările din Balcanii de vest. Prin

semnarea AECA, părţile convin că produsele industriale indicate în anexele AECA, care îndeplinesc toate cerinţele pentru a fi introduse legal pe piaţa unei părţi, pot fi introduse pe piaţa celeilalte părţi, fără verificări suplimentare şi fără proceduri de evaluare a conformităţii. Înainte de a semna un AECA, Republica Moldova iniţial va trebui să-şi onoreze în totalitate obligaţiile sale legate de directivele UE, inclusiv cu privire la standardele armonizate, instituţiile de acreditare şi de evaluare a conformităţii, descrise mai sus. Aceste reforme vor fi monitorizate îndeaproape de instituţiile UE. Un AECA ar conţine un acord-cadru care să prevadă recunoaşterea echivalenţei evaluării conformităţii, procedurile de verificare şi acreditare, având una sau mai multe anexe referitoare la produsele reglementate.

Relaţiile cu ţările terţe. Producătorii din Republica Moldova sunt liberi să exporte produse pe pieţele ţărilor terţe, precum Federaţia Rusă, conform standardelor tehnice ale acestor ţări. În privinţa importurilor, problema este mai complexă. După implementarea directivelor sectoriale ale UE, importurile, inclusiv cele din Federaţia Rusă, vor trebui să respecte cerinţele esenţiale de sănătate şi siguranţă prevăzute în directivele respective, înainte de a fi introduse pe piaţa moldovenească. Nu este necesar ca aceste produse să fie fabricate în baza standardelor propriu-zise armonizate ale UE, care sunt opţionale. Deşi doar produsele din ţări terţe care respectă standardele armonizate ale UE vor beneficia de „prezumţia conformităţii", necesară pentru a fi introduse pe piaţa moldovenească (şi cea comunitară).

Evoluţiile legislaţiei şi ale politicilor UE

Comitetul pentru comerţ UE-R.Moldova a actualizat anexa la acest capitol pentru a o completa cu evoluţiile relevante ale legislaţiei UE. După negocierea şi semnarea Acordurilor de Asociere, mai multe acte ale UE enumerate în anexa BTC au fost modificate, reformulate sau abrogate şi înlocuite cu alte acte noi. În special, aproximativ 20 de directive sectoriale au fost înlocuite în contextul noului cadru legislativ. Acest cadru, adoptat în 2008, îşi propune să îmbunătăţească treptat piaţa internă a mărfurilor şi să consolideze condiţiile pentru introducerea unei game largi de produse pe piaţa UE prin consolidarea supravegherii pieţei şi a evaluării conformităţii. Unul dintre elementele sale cheie a fost Decizia 768/2008 (explicată mai sus).

În ultimul deceniu, în principal după negocierea Acordurilor de Asociere, UE şi-a actualizat legislaţia sectorială privind produsele pentru a le alinia la Decizia 768/2008. În consecinţă, Comitetul mixt pentru comerţ creat în temeiul Acordului de Asociere UE-R.Moldova a adoptat în octombrie 2016 o decizie pentru actualizarea anexei XVI cu

scopul de a reflecta aceste evoluţii legislative recente (Decizia 1/2016). Noua anexă conţine 35 de directive sectoriale şi un termen-limită pentru armonizare. În timp ce cadrul legislativ orizontal (referitor, de exemplu, la acreditare, siguranţa generală a produselor, răspunderea pentru produse neconforme şi standardizare) a rămas neschimbat, a fost actualizată o mare parte din legislaţia sectorială, în special cea referitoare la marcajul CE[84], precum şi cea referitoare la autovehicule[85] şi produse chimice[86]. Perioada de implementare a acestor noi directive a fost destul de ambiţioasă (2017-2019). Trebuie remarcat faptul că, în rezultatul acestei actualizări, a fost adoptată o nouă legislaţie sectorială la nivelul UE, fapt care determină necesitatea actualizării suplimentare a anexei BTC.[87]

Perspective de implementare

Armonizarea legislativă. Planul Naţional de Acţiuni privind implementarea Acordului de Asociere şi a ZLSAC în perioada 2017-2019[88] conţine mai multe acţiuni, atât de ordin legal, cât şi tehnice, referitoare la prevederile BTC. În ceea ce priveşte aproximarea legislaţiei, Ministerul Economiei şi Infrastructurii informează Comisia

[84] Directiva 2014/35/UE privind echipamentele electrice destinate utilizării în cadrul unor anumite limite de tensiune; Directiva 2014/29/UE privind recipientele simple sub presiune; Directiva 2014/30/UE privind compatibilitatea electromagnetică; Directiva 2014/33/UE privind ascensoarele și componentele de siguranță pentru ascensoare; Directiva 2014/32/UE privind mijloacele de măsurare; Directiva 2014/31/UE privind aparatele de cântărit cu funcționare neautomată; Directiva 2014/68/UE privind echipamentele sub presiune; Directiva 2014/53/UE privind echipamentele radio și de abrogare a Directivei 1999/5/CE; Directiva 2013/53/UE privind ambarcațiunile de agrement și motovehiculele nautice și de abrogare a Directivei 94/25/CE; și Directiva 2013/29/UE privind articolele pirotehnice.

[85] Regulamentul (UE) Nr. 168/2013 privind vehiculele cu două sau trei roți și cvadricicluri.

[86] Regulamentul (UE) Nr. 649/2012 privind produsele chimice care prezintă risc; Directiva 2012/18/UE privind substanțele periculoase, de modificare și, ulterior, de abrogare a Directivei 96/82/CE, Directiva 2012/19/UE privind deșeurile de echipamente electrice și electronice (DEEE).

[87] Aceasta se referă, de exemplu, la: dispozitivele medicale - Regulamentul (UE) 2017/745; dispozitivele medicale pentru diagnostic *in vitro* - Regulamentul (UE) 2017/746; și produsele fertilizante UE - Regulamentul (UE) 2019/1009.

[88] Pentru Planul revizuit, a se vedea
http://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=119199&lang=ro

Europeană cu privire la actele legale elaborate, dar şi Comitetul de Asociere despre progresul realizat în implementarea anexei XVI.

Conform informaţiilor oficiale, în perioada 2016-2019 au fost transpuse toate legile orizontale comunitare: Directiva 85/347/CEE privind răspunderea pentru produsele cu defect; Directiva 2009/3/CE privind unităţile de măsură; Regulamentul 765/2008/CE de stabilire a cerinţelor de acreditare şi de supraveghere a pieţei în ceea ce priveşte comercializarea produselor; Decizia 768/2008/CE privind un cadru comun pentru comercializarea produselor; Directiva 2001/95/CE privind siguranţa generală a produselor, Regulamentul (UE) 1025/2012 privind standardizarea europeană.

Activitatea de armonizare a legislaţiei sectoriale este în plină desfăşurare, deşi există anumite întârzieri cauzate de complexitatea legislaţiei, de lipsa capacităţilor şi a resurselor financiare. Până în prezent, sunt transpuse, integral sau parţial, directivele cu privire la următoarele: echipamente de măsurare; echipamente energetice; siguranţă; calitatea materialelor de construcţie; maşini industriale; echipamente medicale; aparatele de cântărit cu funcţionare neautomată; articolele pirotehnice, ambalajele şi deşeurile de ambalaje; controlul compoziţiei produselor cosmetice; precum şi siguranţa traficului rutier. Altele sunt în faza de aprobare la diferite etape ale procesului legislativ.

Adoptarea standardelor. La finele anului 2019, toate cele 26.838 (100%) de standarde europene (CES/CENELEC) au devenit standarde naţionale moldoveneşti. În acelaşi timp, există un proces continuu de identificare şi retragere a standardelor (în special GOST), care sunt contradictorii cu standardele europene. În perioada 2015–2019, au fost abrogate aproximativ 12.600 de standarde contradictorii şi/sau învechite. Organul naţional de standardizare a creat 7 comitete tehnice pentru a identifica standardele contradictorii/învechite care ar trebui să fie abrogate. Cu toate acestea, acest proces este sensibil pentru unele companii atât din motive economice, cât şi sociale. Astfel, standardele GOST sunt utilizate în tranzacţiile cu unele ţări CSI, unde acestea sunt încă valabile (de ex. Rusia, Belarus, Kazahstan etc.) sau sunt utilizate în contractele comerciale în care părţile le recunosc.

Institutul de Standardizare din R.Moldova permite accesul online complet la informaţii privind standardele ţării prin intermediul Sistemului informaţional automatizat „e-Standard". Cu toate acestea, acest fapt nu asigură aplicarea lor practică în procesul de producţie.

Instituţiile. Reformarea instituţiilor responsabile pentru coordonarea politicilor de standardizare, metrologie şi acreditare este în curs de desfăşurare. De la iniţierea sa în anul 2012[89], [90] reforma a inclus adoptarea actelor normative pentru crearea unor noi instituţii şi reorganizarea celor vechi. Astfel, au fost create 3 instituţii autonome: Institutul Naţional de Standardizare (redenumit ulterior în Institutul de Standardizare din Moldova), Institutul Naţional de Metrologie şi Centrul Naţional de Acreditare (MOLDAC). Aceste instituţii colaborează cu Ministerul Economiei şi Infrastructurii, care le monitorizează activităţile şi este singura autoritate centrală responsabilă de coordonarea infrastructurii calităţii. A fost iniţiat procesul de apropiere, care include activităţile de acreditare şi supraveghere ale MOLDAC. Legea privind supravegherea pieţei[91] şi Legea privind activităţile de acreditare şi de evaluare a conformităţii[92] au fost adoptate în conformitate cu legislaţia UE, însă va fi nevoie de timp pentru implementarea lor deplină.

Institutul de Standardizare din Moldova participă la activităţile organizaţiilor europene de standardizare, cu statut de membru afiliat al CEN şi CENELEC şi statut de observator la ETSI, participând, de asemenea, la activităţile comitetelor tehnice ale CEN. La momentul actual, instituţia desfăşoară acţiuni pentru a întruni criteriile de membru cu drepturi depline, precum asigurarea transparenţei, deschiderii şi deciziilor bazate pe consens.[93] Cerinţele de a plăti cotizaţii de membru, lipsa de expertiză şi a resurselor umane relevante sunt printre principalii factori care pot împiedica autorităţile moldoveneşti să avanseze în privinţa aderării la aceste organizaţii. Legea cu privire la standardizarea naţională,[94] adoptată în martie 2016, prevede

[89] A se vedea Hotărârea de Guvern nr. 996 din 27.12.2012 privind unele măsuri de reformare a sistemului infrastructurii calităţii.

[90] A se vedea Hotărârea de Guvern nr. 77 din 25.01.2013 privind reorganizarea Întreprinderii de Stat „Centrul de Acreditare în domeniul Evaluării Conformităţii Produselor".

[91] A se vedea
https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=106105&lang=ro#

[92] A se vedea
https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=100065&lang=ro#

[93] Institutul Naţional de Standardizare urmăreşte scopul de a spori nivelul de transparenţă, prin publicarea Programului naţional de standardizare şi prin organizarea discuţiilor deschise cu părţile interesate relevante cu privire la standardele contradictorii propuse spre anulare.

[94] A se vedea https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=106043&lang=ro#

elementele sistemului naţional de standardizare, atribuţiile organismului naţional de standardizare şi relaţiile sale cu autorităţile de reglementare.

În domeniul metrologiei, organul moldovenesc a stabilit relaţii de cooperare cu organismele specializate europene, precum Organizaţia europeană pentru cooperare în metrologia legală (WELMEC) şi Asociaţia europeană a institutelor naţionale de metrologie (EURAMET). În mai 2017, Institutul Naţional de Metrologie (INM) a fost acceptat ca membru asociat al WELMEC (participarea la 7 grupuri de lucru). Ulterior, în mai 2019, INM a devenit membru cu drepturi depline al EURAMET.

Din anul 2011 MOLDAC este membru afiliat al Cooperării Europene pentru Acreditare (EA). Ulterior, în octombrie 2017, după ce a fost evaluat de echipa EA, MOLDAC a semnat Acordul bilateral de recunoaştere cu EA (EA-BLA). Apoi, în mai 2019, acesta şi-a reconfirmat statutul de parte semnatară a EA-BLA, participând la lucrările comitetelor tehnice ale EA.

În acelaşi timp, în temeiul EA-BLA, MOLDAC a semnat Acordul de recunoaştere reciprocă cu Cooperarea internaţională de acreditare a laboratoarelor (ILAC MRA), obţinând astfel recunoaştere internaţională. Prin urmare, documentele emise de laboratoarele şi organismele de inspecţie acreditate de MOLDAC sunt recunoscute în UE.

Acordul privind evaluarea conformităţii şi acceptarea produselor industriale (AECA). Au fost făcuţi primii paşi spre iniţierea negocierilor cu privire la AECA, dar se pare că procesul este complicat şi exigent. În noiembrie 2016 a fost adoptată o foaie de parcurs pentru iniţierea negocierilor asupra acestui acord, documentul fiind coordonat cu experţii Comisiei Europene (conform documentului, semnarea AECA între Republica Moldova şi UE şi includerea acestuia ca protocol adiţional la Acordul de Asociere ar trebui să aibă loc în ultimul trimestru al 2022). În acelaşi timp, raportul „Analiza potenţialului de producere pentru identificarea sectoarelor potenţiale pentru negocierea AECA între Uniunea Europeană şi Republica Moldova" elaborat de Ministerul Economiei şi Infrastructurii, cu sprijinul experţilor UE şi prezentat în iulie 2020, a identificat 11 sectoare şi produse potenţiale.[95] Totodată, partea moldovenească a întreprins acţiuni pentru

[95] http://dcfta.md/ministerul-economiei-si-infrastructurii-identifica-sectoarele-prioritare-pentru-negocierea-acordului-privind-evaluarea-conformitatii-si-acceptarea-produselor-industriale

dezvoltarea şi consolidarea unor elemente ale sistemului de evaluare a conformităţii,[96] dar îi lipseşte o strategie cuprinzătoare pentru a restructura întregul sistem. Este în curs de desfăşurare procesul de modificare a legislaţiei secundare şi aproximare a acesteia cu legislaţia orizontală comunitară în domeniu în care a fost transpusă, drept precondiţie pentru un AECA, la fel ca aprobarea legislaţiei secundare.

Din păcate, pandemia a afectat atât progresul în acest domeniu, cât şi funcţionalitatea instituţiilor responsabile de implementare. Priorităţile agenţilor economici s-au reorientat mai degrabă spre supravieţuire decât spre implementarea standardelor europene.

Astfel, înainte de implementarea prevederilor BTC ale Acordului şi ale ZLSAC, rămân a fi abordate următoarele provocări:

- dotarea tehnică precară a organismelor de testare şi certificare;
- cunoaşterea insuficientă a limbii engleze de către membrii comitetului tehnic, fapt ce îi împiedică să examineze proiecte de standarde şi să participe la aceste întrevederi;
- interesul limitat al actorilor locali de a se implica în procesul de standardizare, din cauza lipsei de finanţare pentru participarea la activităţile comitetelor tehnice;
- resursele financiare inadecvate ale companiilor pentru a implementa eficient standardele europene transpuse;
- opoziţia, chiar şi cu caracter ideologic, faţă de aplicarea standardelor europene, în special în rândul întreprinderilor obişnuite să producă în baza standardelor GOST;
- lipsa mecanismelor eficiente de aplicare a legislaţiei, în special pentru producerea produselor alimentare.

Pe scurt despre standardele tehnice pentru bunurile industriale

Adoptarea standardelor tehnice europene pentru bunurile industriale este de o importanţă strategică pentru modernizarea şi integrarea economică a Republicii Moldova în UE. Un aspect pozitiv este faptul că acest proces complex pare la momentul actual să accelereze, cu transpunerea directivelor UE şi adoptarea standardelor armonizate, precum şi a legilor privind standardizarea, metrologia, acreditarea şi evaluarea conformităţii.

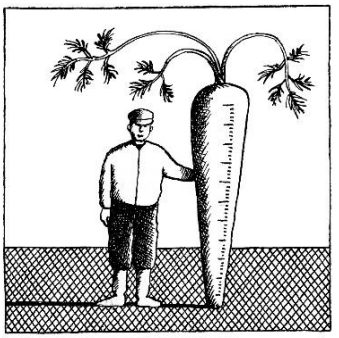
[96] A se vedea Dispoziţia Guvernului nr. 103 din 05.06.2005 privind grupul de lucru pentru elaborarea planului multianual de achiziţii pentru procurarea echipamentului necesar laboratoarelor de testare.

Chiar şi în cazul în care a fost adoptată legislaţia primară, rămân multe de făcut pentru implementarea eficientă a standardelor europene după transpunerea acestora în legislaţia naţională.

În pofida adoptării legislaţiei orizontale, Republica Moldova trebuie să adopte şi legislaţia sectorială, precum şi să asigure implementarea efectivă a acesteia pentru viitoarele AECA.

Transpunerea standardelor europene impune retragerea standardelor contradictorii ale GOST. Aceste eforturi avansează, însă mai multe laboratoare de certificare şi întreprinderi care utilizează standardele GOST continuă să opună rezistenţă.

8. REGULAMENTELE PRIVIND SIGURANȚA ALIMENTELOR



Capitolul privind măsurile sanitare şi fitosanitare (SPS) se referă la standardele de siguranţă a alimentelor, necesare pentru facilitarea comerţului cu mărfuri alimentare, agricole şi plante, dar care protejează viaţa şi sănătatea oamenilor, animalelor şi plantelor (art.181 din Acordul de Asociere UE-R.Moldova). Principalul mecanism constă în aproximarea legislaţiei moldoveneşti cu legislaţia UE în vigoare. De asemenea, Acordul are scopul de a ajunge la o înţelegere comună a standardelor privind bunăstarea animalelor.

Prevederile Acordului

Aproximarea. În Acord nu se specifică lista legilor care urmează a fi armonizate, dar se prevede un termen de 3 luni pentru aceasta, de la intrarea în vigoare a Acordului. Aproximarea a făcut parte din misiunea subcomitetului SPS, creat în conformitate cu articolul 191 din Acordul de Asociere UE-R.Moldova. Subcomitetul SPS funcţionează în conformitate cu regulamentul său, aprobat prin decizia acestuia (Decizia nr.1 din 12 martie 2015[97]). La puţin timp după aceasta, subcomitetul SPS a aprobat lista legislaţiei care urmează să fie armonizată.

Produsele care urmează a fi reglementate sunt specificate în anexa XVII-A, inclusiv animalele vii şi produsele de origine animală. Lista („Strategia" SPS) a fost întocmită pe parcursul anului 2015 şi adoptată de comun acord de Republica Moldova şi UE la şedinţa Subcomitetului SPS din 1 iunie 2016. Prevederile din anexa XXIV-B oferă o listă cuprinzătoare a legislaţiei comunitare cu care legile trebuie să fie armonizate până în anul 2020, precum şi calendarul pentru fiecare acţiune în parte. Lista cuprinde 235 de acte legislative ale UE referitoare

[97] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:22015D0717&from=RO

la standardele de sănătate, alimentare şi de bunăstare a animalelor (Figura 8.1).

Figura 8.1. Strategia SPS UE-R.Moldova, numărul de acte legislative[98]

Strategia SPS a Moldovei	
Generalităţi	10
Domeniul veterinar	78
Introducerea pe piaţă a produselor alimentare, a hranei pentru animale şi a subproduselor de origine animală	28
Norme de siguranţă alimentară	51
Reguli specifice privind hrana pentru animale	10
Domeniul fitosanitar	49
OMG, Organisme modificate genetic	10
Medicamente de uz veterinar	6
Total	**235**

Echivalenţa. Pentru a recunoaşte echivalenţa măsurilor sau grupurilor de măsuri luate de Republica Moldova cu cele ale UE pentru sectoare sau subsectoare şi pentru mărfuri sau grupuri de mărfuri sunt stabilite reguli specifice. Acest proces urmează să fie lansat de partea care exportă în baza „demonstrării obiective a echivalenţei" şi „evaluării obiective a demonstrării" de către partea care importă. Acest proces trebuie să fie interactiv. Este responsabilitatea părţii importatoare să determine echivalenţa sau neechivalenţa, să retragă sau să suspende echivalenţa, în baza standardelor recunoscute la nivel internaţional sau în baza unor dovezi ştiinţifice corespunzătoare. Partea importatoare poate desfăşura verificări pentru care se aplică reguli detaliate. Recunoaşterea echivalenţei conduce la reducerea verificărilor fizice la frontiere şi la proceduri simplificate.

[98] În funcție de specificul legislației UE, actele juridice care urmează a fi armonizate pot fi regulamentele, directivele, deciziile sau recomandările UE (pentru fiecare act juridic sau normativ al Republicii Moldova, în partea introductivă a respectivului act este prezentat actul UE transpus).

UE desfăşoară audite periodice pentru a asigura conformitatea, de exemplu, auditul efectuat de UE în anul 2014 cu privire la producţia de ouă (a se vedea mai jos).

Condiţiile comerciale. După realizarea aproximării depline, condiţiile de import pentru produsele sau sectoarele respective vor fi aplicate pe întreg teritoriul Republicii Moldova ca ţară exportatoare (art. 186). Cu toate acestea, întreprinderile care doresc să exporte în UE trebuie să obţină certificare de la autoritatea competentă a Republicii Moldova, care trebuie să garanteze că unitatea respectă cerinţele de sănătate relevante ale UE şi are puterea să suspende includerea pe listă a unităţii în caz de nerespectare.

Dăunătorii şi bolile animalelor. Există prevederi detaliate pentru gestionarea problemelor privitor la dăunătorii şi bolile animalelor sau plantelor. Bolile animalelor şi peştilor sunt specificate în anexa XVIII-A. În cazul dăunătorilor, fiecare parte trebuie să întocmească şi să comunice listele dăunătorilor reglementaţi. Sunt stabilite proceduri pentru a recunoaşte statutul de regiune liberă de dăunători în scopuri comerciale. Sunt stabilite proceduri de informare despre riscurile pentru sănătatea publică, animală sau a plantelor din cauza bolilor.

Măsurile de salvgardare. Dacă ţara importatoare trebuie să întreprindă măsuri pentru a controla un pericol sau un risc grav pentru sănătate, aceasta poate lua măsuri restrictive provizorii ce afectează importurile, dar care trebuie să fie potrivite sau proporţionale pentru a minimiza întreruperea comerţului.

Subcomitetul SPS al Consiliului de Asociere. Subcomitetul este răspunzător de analiza implementării capitolului privind SPS şi poate, printre altele, să decidă asupra modificărilor la anexe. Deciziile vor fi luate în baza consensului dintre părţi.

Acorduri preexistente de import. UE menţine un sistem cuprinzător pentru reglementarea importurilor de produse agroalimentare din ţările terţe pentru a se asigura că acestea respectă pe deplin cerinţele SPS, în special conform Regulamentului (CE) 854/2004 de stabilire a normelor specifice de organizare a controalelor oficiale privind produsele de origine animală.

Acest regulament stabileşte, mai întâi de toate, setul de norme pentru aprobarea unităţilor în cadrul UE (adică abatoare sau fabrici de prelucrare a produselor alimentare), după care solicită autorităţi competente, desemnate oficial, să efectueze sau să organizeze controale pentru a verifica respectarea cerinţelor SPS. Regulamentul mai

stabileşte norme comparabile pentru aprobarea unităţilor din ţările terţe cu scopul de a exporta pe piaţa UE. Aceste aranjamente sunt în prezent utilizate de Republica Moldova şi vor rămâne în vigoare în timp ce sunt implementate prevederile Acordului.

Cele mai active categorii de unităţi recunoscute şi numărul de întreprinderi recunoscute sunt următoarele:[99]

Produse alimentare

- Produse din peşte - 1
- Picioare de broască şi melci - 1

Subproduse de origine animală

- Instalaţii pentru colectarea sau prelucrarea subproduselor de origine animală - 20
- Instalaţii de prelucrare - 37
- Instalaţii sau unităţi care produc produse intermediare - 2

Respectarea totală a SPS pe întreg teritoriul Republicii Moldova este un obiectiv ambiţios, iar sistemul ar putea avea nevoie de câţiva ani pentru a fi eficient aplicat în întregul sector agroalimentar. Între timp, există proceduri pentru întreprinderile care doresc şi pot să respecte cerinţele de certificare pentru a exporta produsele proprii pe piaţa UE. Acesta este un element important de flexibilitate eficientă din Acord, care poate contribui la evitarea costurilor excesive de conformare.

Adiţional, există unele prevederi comunitare de exceptare a producţiei la scară redusă de la diferite cerinţe SPS (Regulamentul (CE) 853/2004 de stabilire a unor norme specifice de igienă care se aplică alimentelor de origine animală). De exemplu, regulile de igienă nu se aplică produselor destinate consumului intern privat sau cantităţilor mici furnizate unităţilor locale de vânzare cu amănuntul şi pieţelor. Republica Moldova este liberă să aplice excepţii similare pentru pieţele locale.

Perspective de implementare

Republica Moldova are un potenţial considerabil în sectorul agroalimentar, însă deficienţele sistemului de reglementare a SPS împiedică exploatarea acestui potenţial. Acest lucru este valabil mai ales pentru produsele de origine animală, în cazul cărora doar 3 au avut

[99] A se vedea https://webgate.ec.europa.eu/sanco/traces/output/non_eu_listsPerCountry_en.htm

autorizaţie de a fi exportate în UE: mierea, caviarul şi praful de ouă. În anul 2019, 18 companii din Republica Moldova au exportat pe piaţa europeană 3.784 de tone de miere în valoare de 56,8 milioane de euro. Totuşi, o mare parte din mierea moldovenească continuă să fie exportată în vrac, ca mai apoi să fie prelucrată în ţările importatoare, ceea ce înseamnă că produsele finale nu sunt etichetate drept „moldoveneşti" pe piaţa UE. În cazul fructelor şi legumelor proaspete, precum şi al vinurilor, reglementările SPS sunt mai puţin problematice, deoarece cerinţele de conformitate pentru aceste categorii de bunuri pot fi îndeplinite mai uşor.

Domeniul SPS se îmbunătăţeşte ca urmare a creşterii capacităţii administrative a Agenţiei Naţionale pentru Siguranţa Alimentelor de verificare a normelor privind sănătatea şi bunăstarea animalelor, precum şi a progreselor înregistrate în procesul de transpunere a legislaţiei. Cu toate acestea, rezultatele în domeniu nu sunt uniforme: pe lângă anumite aspecte pozitive, pot fi constatate şi neajunsuri sistemice.

Tendinţele pozitive includ transpunerea legislaţiei, care pare a fi pe drumul cel bun, Guvernul adoptând şase acte normative în prima jumătate a anului 2020. Mai mult, Centrul Naţional de Acreditare din Moldova este acum capabil să ofere acreditare laboratoarelor create, iar comunicarea cu Comisia Europeană se face în timp util. Lipsa de informaţii cu privire la acest progres este însă o problemă.[100] Nu există o sursă de date unică în sectorul SPS, iar datele oficiale diferă de mesajele venite de la producători şi asociaţiile acestora. Capacităţile de infrastructură sunt cu mult sub nivelul necesar.[101] În cele din urmă, faptul că legislaţia este adoptată nu este în niciun caz o garanţie că aceasta este în realitate pusă în aplicare.

Autorităţile încearcă să menţină un nivel bun de comunicare cu publicul pe această temă. La începutul anului 2020, Ministerul

[100] Foaia de parcurs pentru exportul cărnii de pasăre și a ouălor de categoria B pe piața UE este menționată în multe comunicări ale guvernului, însă documentul în sine nu este disponibil public, ceea ce împiedică urmărirea și monitorizarea implementării efective.

[101] După cum se menționează în detaliu mai jos, există o lipsă de laboratoare (acreditate sau neacreditate) care să certifice produsele. Chiar dacă pentru anumite produse există laboratoare (de exemplu, laboratorul din Dondușeni pentru produse lactate), acestea sunt amplasate în zone care nu sunt convenabile pentru unii producători.

Economiei și Infrastructurii a organizat o ședință de lucru[102] privind evaluarea nivelului de implementare a Foii de parcurs pentru obținerea dreptului de a exporta în UE carne de pasăre și ouă categoria B[103] (prezentată în cadrul celei de-a 5-a ședințe a subcomitetului SPS, care a avut loc în iulie 2019). A fost reiterat angajamentul de a îndeplini cerințele foii de parcurs pentru exportul în UE a cărnii de pasăre și a ouălor de categoria B , iar autorităților li s-a solicitat să se pregătească cu atenție pentru viitoarea misiune de audit cu privire la exportul produselor de origine animală. Inaugurarea unei stații de procesare a deșeurilor și acreditarea unui laborator pentru sănătatea animalelor sunt, de asemenea, priorități în acest domeniu, la fel ca și adoptarea legislației cu privire la subprodusele de origine animală și derivatele acestora care nu sunt destinate consumului uman, precum și elaborarea unui proiect de foaie de parcurs pentru dezvoltarea sistemul de colectare, prelucrare și ardere a produselor respective. Ministerul Economiei și Infrastructurii continuă să monitorizeze și să coordoneze procesul de implementare a măsurilor incluse în foaia de parcurs privind exportul către UE de carne de pasăre și ouă de categoria B.

Situația curentă în cadrul sistemului de reglementare SPS. Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor (ANSA) este o autoritate administrativă care se subordonează Guvernului (Executivului), chiar dacă politicile din domeniu sunt adoptate de Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului (MADRM). Cele două instituții au semnat în aprilie 2016 un acord bilateral de colaborare, care subliniază că ANSA este responsabilă pentru implementarea acțiunilor relevante ale SPS și furnizarea MADRM cu date referitoare la progresul din domeniu. Agenția dispune de competențe de reglementare și control în domeniul siguranței alimentelor, standardelor veterinare, zootehniei, protecției plantelor, carantinei fitosanitare, controlului semințelor, calității produselor primare, produselor alimentare și furajelor. Agenția poate interzice importul și comercializarea bunurilor (îngrășăminte, produse farmaceutice pentru scopuri veterinare, produse agroalimentare și organisme modificate genetic), dacă acestea contravin cerințelor și standardelor naționale. De altfel, Agenția supraveghează exportul

[102] http://mei.gov.md/ro/content/la-mei-avut-loc-sedinta-de-lucru-privind-evaluarea-nivelului-de-implementare-foii-de-parcurs

[103] Foaia de parcurs pentru 2019-2020 este cea de-a doua; prima a cuprins perioada 2017-2019. Aceasta a fost prezentată în cadrul celei de-a 5-a ședințe a subcomitetului SPS: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/may/tradoc_158747.pdf

produselor agroalimentare pe pieţele locale prin unităţile sale de la birourile vamale.

Schimbările instituţionale majore, care au fost iniţiate în 2016 au fost continuate în fiecare an până în 2020. Ca urmare a Reformei Administraţiei Publice Centrale, la nivel ministerial, Ministerul Agriculturii şi Industriei Alimentare a fost comasat cu Ministerul Dezvoltării Regionale şi Construcţiilor (componenta de dezvoltare regională), iar Ministerul Mediului - cu Agenţia Relaţii Funciare şi Cadastru.

ANSA este principala instituţie responsabilă de politica şi practica SPS. Structura organizatorică a fost aprobată în noiembrie 2017. ANSA are aproximativ 1.600 de angajaţi şi este responsabilă pentru mai multe categorii de documente: documente fitosanitare şi permisive de carantină, documente de garantare a siguranţei, documente de certificare sanitar-veterinară pentru seminţe şi puieţi, precum şi pentru exporturile către ţările CSI. Personalul este implicat în activităţi de consolidare a capacităţilor (sesiuni de instruire ad-hoc) ce vizează siguranţa şi compoziţia produselor agroalimentare, reziduurile veterinare, supravegherea alimentelor şi hranei pentru animale privind protecţia împotriva contaminanţilor, investigarea bolilor (pesta porcină şi rabia) şi planificarea pentru situaţii de urgenţă.

Două subdiviziuni din cadrul ANSA sunt responsabile de efectuarea controalelor. Una este responsabilă de controlul sanitar-veterinar, care include bunăstarea animalelor, eradicarea bolilor, identificarea şi monitorizarea animalelor. Altă subdiviziune este responsabilă de supravegherea comercializării, distribuirii şi consumului produselor alimentare, atât de origine animală, cât şi vegetală. La nivel local, ANSA are subdiviziuni teritoriale în 34 de raioane şi câte una în *Chişinău*, Bălţi şi Găgăuzia, în total fiind 37.

Diversificarea exporturilor de produse de origine animală şi îmbunătăţirea infrastructurii laboratoarelor sunt câteva dintre priorităţile în domeniul SPS. În legislaţia SPS pentru perioada 2016-2017 sunt incluse măsuri ce urmăresc sporirea posibilităţilor companiilor moldoveneşti de a deveni eligibile pentru exportul ouălor din categoria B şi al cărnii de pasăre, iar în prezent aceste două produse sunt evaluate de UE. Pentru liberalizarea comerţului cu UE sunt preconizate perioade de tranziţie la următoarele produse: paste, ardei, porumb (3 ani); brânzeturi, legume (roşii, castraveţi etc.), fructe (cireşe, nectarine, zmeură, vinuri, sucuri şi gemuri) şi produse de panificaţie (5 ani); lapte, carne şi cireşe proaspete (10 ani).

Implementarea. În Acord nu a fost fixată lista legilor comunitare pentru SPS, care urmează a fi armonizate, urmând să fie luată o decizie în termen de 3 luni de la intrarea în vigoare a acestuia. În anul 2015, autorităţile moldoveneşti au elaborat această listă cu ajutorul unei evaluări desfăşurate împreună cu experţii europeni în cadrul unui proiect TAIEX şi au prezentat-o Comisiei Europene spre consultare. În martie 2016, lista a fost publicată în Republica Moldova pentru consultare publică.[104] Modificarea oficială a Acordului (anexa XXIV-B) pentru intrarea în vigoare a acestei liste a avut loc la şedinţa subcomitetului SPS de la Bruxelles din 1 iunie 2016.

Lista convenită a legislației SPS conține 235 de directive și regulamente comunitare. Cea mai mare parte revine cerințelor veterinare (78 de directive) și normelor de siguranță a produselor agroalimentare (48 de directive), mai puține fiind în următoarele domenii: accesul pe piață a produselor agroalimentare, hranei pentru animale și subproduselor de origine animală (27); legislația cadrului general (10); norme specifice pentru hrana animalelor (10); organismele modificate genetic (10); precum și produse medicale pentru scopuri veterinare (6).

Până în anul 2020, perioada de aproximare convenită pentru legislația SPS a fost de până la 5 ani. Începând cu anul 2016, a fost aproximată cea mai mare parte a legislației: pe parcursul a 2 ani (68 de directive), 3 ani (52 de directive) și 4 ani (57 de directive). În anul 2016 autoritățile moldovenești urmau să transpună 37 de directive UE, doar 8 rămânând pentru anul 2020.

În perioada 2015-2019, Guvernul a adoptat și examinat numeroase decizii și propuneri de proiecte de lege.[105]

Conceptul de trasabilitate reprezintă una dintre problemele nesoluționate privind transpunerea *acquis*-ului UE în domeniul SPS. Producătorii nu înțeleg pe deplin că standardele UE și cele internaționale se referă și se aplică întregului lanț valoric al produselor și că anumite segmente ale acestuia nu pot fi plasate în afara contextului. Sistemul devine complicat în cazul în care producătorii

[104] A se vedea http://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=2978

[105] Inclusiv proiectul Legii privind cerințele generale de igienă a produselor alimentare de origine animală, care transpun Regulamentele 852, 853/2004, proiectul Legii privind sistemul rapid de alertă pentru alimente și furaje la nivel național (http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=368828), proiectul Legii cu privire la cerințele sanitar-veterinare privind subprodusele de origine animală nedestinate consumului uman, care transpun Directiva 2008/98/CE și alte reglementări.

pun în aplicare standardele corespunzătoare, dar nu există laboratoare acreditate care să ofere certificatul necesar.[106] Conceptul respectiv este clar explicat într-un articol la acest subiect pe site-ul privind implementarea ZLSAC de către Republica Moldova.[107]

Competenţele MADRM au fost completate prin transpunerea Regulamentului (CE) nr. 882/2004 privind controalele oficiale efectuate pentru a asigura verificarea conformităţii cu legislaţia privind hrana pentru animale şi produsele alimentare, precum şi cu normele de sănătate animală şi de bunăstare a animalelor. Din anul 2015, cu sprijinul Băncii Mondiale, la punctele vamale Tudora şi Criva au fost introduse punctele de inspecţie ale ANSA. Noi puncte de inspecţie au fost deschise pentru punctele vamale de la frontiera cu România, la Giurgiuleşti şi Leuşeni.

La ultima reuniune a Comitetului de Asociere UE-R.Moldova în configuraţia Comerţ din 4 octombrie 2019, ţara noastră şi-a manifestat interesul pentru exportul de carne de pasăre şi ouă în UE. În cadrul reuniunii din 19 iulie 2019 a subcomitetului SPS, autorităţile au prezentat un proiect de foaie de parcurs[108] pentru perioada 2019-2020, care descrie modul în care vor fi îndeplinite cerinţele de import ale UE. Drept prim pas, UE a furnizat un chestionar privind evaluarea eligibilităţii pentru exportul acestor produse. Acest lucru necesită punerea în aplicare sigură şi eficientă a foii de parcurs şi numai după aceasta UE va verifica disponibilitatea. În toamna anului 2018, R.Moldova a implementat articolele 186 şi 187 din ZLSAC (referitoare la condiţiile de import legate de SPS şi la certificare). În consecinţă, UE a publicat lista operatorilor europeni eligibili pentru a exporta în R.Moldova, fără a fi necesare controale suplimentare. Delegaţia UE şi-a exprimat îngrijorarea cu privire la incompatibilităţile unor prevederi ale Legii privind controlul de stat asupra activităţii de întreprinzător (Legea nr.131) cu legislaţia privind supravegherea pieţei (Legea nr.7), iar partea moldovenească a afirmat, de asemenea, că ţara trebuie să demonstreze că standardele sunt implementate, pentru a trimite un semnal pozitiv pieţelor.

În cadrul ultimei reuniuni a subcomitetului SPS, care a avut loc pe 19 iulie 2019 la Chişinău, ANSA a informat negociatorii UE cu

[106] Este important să existe laboratoare pentru mărfuri perisabile în R.Moldova, deoarece trimiterea produselor peste hotare, în special în cazul laptelui, nu este o soluție, atunci când calitatea acestuia trebuie testată la fiecare 15 zile.

[107] http://dcfta.md/eng/de-la-furca-la-furculita-de-ce-dcfta-pune-accent-pe-trasabilitatea-marfurilor

[108] Documentul nu este accesibil publicului.

privire la gradul de armonizare. ANSA a întocmit o listă a certificatelor veterinare armonizate, care constituie o prioritate pentru procesul de armonizare, pe care a trimis-o Comisiei pentru evaluare. Foaia de parcurs[109] pentru obţinerea accesului pe piaţa UE a cărnii de pasăre şi a ouălor de categoria B reflectă dificultăţile ce ţin de capacităţile limitate ale ANSA şi de echipamentele inadecvate ale laboratoarelor pentru aplicarea metodelor de testare.

Totodată, UE a subliniat problemele legate de aplicarea Regulamentului de trecere a frontierei pentru mărfurile care fac obiectul controlului ANSA. Acest regulament a fost aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.938 din 17 octombrie 2018.[110] Scopul său este aplicarea principiului ghişeului unic, sporind astfel eficienţa controalelor efectuate de ANSA în baza analizei riscurilor. Cu toate acestea, într-o scrisoare deschisă adresată Guvernului la 7 iulie 2020[111], Camera de Comerţ Americană (AmCham) a dezvăluit că, potrivit membrilor săi (companii importatoare), inspectorii ANSA supun controalelor importurile de produse alimentare care nu sunt de origine animală, astfel încălcând prevederile Legii nr.50 din 2013.[112]

Dezvoltarea şi dotarea laboratoarelor. Infrastructura laboratoarelor naţionale este slab dezvoltată şi insuficientă. Eforturile de îmbunătăţire a acesteia sunt mai mult fragmentare decât sistemice, iar rezultatele au fost slabe până în prezent. În total, există 16 laboratoare acreditate la nivel naţional. Şase laboratoare sunt acreditate să elibereze rapoarte de testare pentru bunurile exportate în Federaţia Rusă, iar opt pot elibera certificate fitosanitare necesare pentru a exporta mărfuri în UE.

Pentru multe sectoare nu au fost identificate laboratoarele de referinţă, iar rolul lor nu a fost clar definit. În cazul în care testele efectuate de diferite laboratoare prezintă rezultate divergente, nu este posibil de determinat rezultatul final.

Nici Laboratorul naţional de referinţă pentru siguranţa veterinară şi alimentară, nici Centrul Republican de Diagnostic Veterinar (IP CRDV) nu sunt complet dotate şi ambele laboratoare nu dispun de cele mai moderne echipamente pentru testarea parametrilor din domeniul siguranţei alimentare. În plus, Centrul naţional de verificare şi certificare a producţiei vegetale şi a solului nu este în

[109] Nu a fost identificată o sursă publică.
[110] https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=113825&lang=ro
[111] https://www.amcham.md/st_files/2020/07/10/84.pdf
[112] https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=106337&lang=ro

măsură să testeze toţi parametrii de siguranţă alimentară, inclusiv reziduurile de pesticide, metalele grele, organismele modificate genetic (OMG) sau secvenţierea ADN etc. Începând cu martie 2017, laboratorul pentru siguranţa veterinară şi alimentară a fost acreditat la nivel internaţional, însă doar pentru 8 metode.

Potrivit Strategiei în domeniul siguranţei alimentelor pentru anii 2018-2022, punctele de control la frontieră nu dispun de facilităţi sau condiţii adecvate pentru descărcarea mărfurilor şi prelevarea de probe. Doar 2 din 10 puncte de control (Criva şi Tudora) au fost în măsură să efectueze screening-ul complet şi prelevarea de probe la frontieră, în septembrie 2016. Acest lucru a fost confirmat într-un raport emis de Curtea de Conturi a Republicii Moldova.

Autorităţile moldoveneşti au implementat un proiect privind crearea şi funcţionarea laboratorului pentru detectarea reziduurilor de pesticide în plante, sol şi producţia de origine non-animală.[113] Statele membre ale UE (inclusiv România), precum şi alte state (Norvegia şi Israel), au oferit sprijin în această direcţie. În mai 2016, cu susţinerea Agenţiei de Cooperare Internaţională pentru Dezvoltare din Israel, a fost deschis un laborator biomolecular pentru detectarea OMG-.

UE a oferit truse de laborator pentru investigarea bolilor la păsări, precum gripa aviară şi boala Newcastle. IP CRDV a beneficiat de aceste truse, iar personalul instituţiei a participat şi la instruirea organizată de un institut românesc privind metodele de diagnosticare a rabiei, vaccinarea împotriva rabiei, detectarea salmonelei etc. Centrul încă testează produsele alimentare de origine animală (carne, peşte, lapte şi miere) în baza standardelor europene sau a regulamentelor tehnice relevante. În acelaşi timp, IP CRDV utilizează standardele internaţionale (ISO) pentru testarea prezenţei bolilor microbiologice.

Procedurile de creare a Sistemului informaţional automatizat (LIMS) pentru managementul laboratoarelor sanitar-veterinare şi laboratoarelor pentru siguranţa alimentelor au început în 2014, însă din cauza lipsei de fonduri şi a cooperării instituţionale slabe proiectul se află încă la etapa incipientă de dezvoltare.

Totodată, autorităţile au continuat din anul 2007 să dezvolte Sistemul informaţional automatizat „Registrul de stat al animalelor", în conformitate cu Sistemul informaţional european de biodiversitate a animalelor de fermă (EFABIS).

113 http://amp.gov.md/aim/viewActivityPreview.do~public=true~pageId=2~activityId=6251

Unul dintre primele audite ale UE pentru produsele de origine animală (ouă de categoria B) a fost efectuat în anul 2014 de către DG Sanco (Sănătate şi Consumatori) a Comisiei Europene. Cu toate acestea, raportul scoate în evidenţă faptul că ANSA nu poate asigura nivelul de garanţie necesar pentru exportul ouălor de categoria B pe piaţa UE. În acest raport au fost identificate următoarele probleme: supravegherea ineficientă, sisteme interne de audit şi raportare cu deficienţe, instruirea insuficientă a personalului din subdiviziunile teritoriale şi lipsa resurselor de diagnosticare în vederea depistării gripei aviare şi a bolii Newcastle din cadrul laboratoarelor.[114]

Provocările. Ministerele au fost primele instituţii care au fost reorganizate în cadrul reformei administraţiei publice centrale din 2016-2020, urmate de agenţiile guvernamentale. Astfel, planul de consolidare a capacităţilor ANSA a fost slăbit cel puţin un an, din septembrie 2016 până în septembrie 2017. În această perioadă, lipsa fondurilor a întârziat în mod semnificativ implementarea planurilor de armonizare privind legislaţia SPS. Toodată, a devenit clar faptul că atât eforturile financiare, cât şi cele administrative necesare pentru implementarea prevederilor Acordului de Asociere, în mare măsură, au fost subestimate.

Cele mai mari provocări în domeniul SPS vizează activităţile ANSA. Agenţia a înregistrat unele progrese în îmbunătăţirea guvernanţei sectorului, însă mai are nevoie de consolidarea serioasă a capacităţilor instituţionale în ceea ce priveşte dotarea laboratoarelor şi pregătirea cu personal calificat. Aceste cerinţe sunt destul de ample şi includ sporirea profesionalismului şi desfăşurarea sesiunilor de instruire specifice, care vizează laboratoarele şi subdiviziunile teritoriale, modernizarea laboratoarelor existente şi aplicarea de către laboratoare a standardelor europene şi/sau internaţionale, precum şi a regulamentelor tehnice.[115] Exportul mărfurilor de origine animală este îngreunat de infrastructura slab dezvoltată din laboratoare şi de lipsa acreditării internaţionale a acestora.

---

[114] A se vedea DG Sanco, Comisia Europeană, Raportul final al unui audit efectuat în Republica Moldova în perioada 25 noiembrie – 3 decembrie 2014 pentru a evalua controalele de sănătate animală existente pentru ouăle de categoria B, destinate exportului pe piaţa Uniunii Europene (nr. auditului 2014-7351).

[115] Este vorba, în special, de ISO/IEC 17025:2005, care specifică cerinţele generale pentru competenţa de a desfăşura teste sau/şi calibrări, inclusiv prelevarea probelor.

ANSA este frecvent acuzată de acte de corupţie legate de traficul de influenţă şi corupţia pasivă în procesul de import al mărfurilor din UE: de exemplu, eliberarea ilegală, în 2017, a certificatelor fitosanitare pentru mărfurile exportate din Republica Moldova, inclusiv exportul merelor poloneze pe piaţa Federaţiei Ruse, prezentându-le drept produse moldoveneşti, precum şi implicarea acesteia, în anul 2016, în scheme ilegale de export, cu implicarea regiunii transnistrene. ANSA a fost supusă mai multor audituri şi evaluări anticorupţie, mai ales în anul 2017, când Centrul Naţional Anticorupţie efectuase 5 investigaţii. În urma lor, procurorii anticorupţie au reţinut 3 dintre şefii punctelor vamale de control fitosanitar, 2 şefi şi 1 inspector al ANSA. Tot în anul 2017, Curtea de Conturi a Republicii Moldova a efectuat primul său audit privind regularitatea şi veridicitatea rapoartelor financiare ale ANSA. Concluzia principală se referea la faptul că ANSA nu dispune de un mecanism clar de raportare financiară, iar mecanismele de control intern sunt primitive, în timp ce laboratoarele – învechite.

În contextul Hotărârii Parlamentului nr. 56/2017 privind aprobarea Strategiei naţionale de integritate şi anticorupţie pentru anii 2017–2020, Guvernul a aprobat Planul sectorial de acţiuni anticorupţie în domeniul agroalimentar pentru anii 2019-2020 (Hotărârea Guvernului nr. 19/2019[116]). Acesta a urmărit eliminarea cazurilor de corupţie, deşi în raportul de activitate al Centrului Naţional Anticorupţie pentru anul 2019[117] ANSA şi MADRM se numără printre instituţiile cu un număr destul de mare de cazuri de corupţie, şi anume cinci în 2019. Acestea au inclus cazuri în care medicii veterinari ANSA (în Cahul şi Vulcăneşti) obligau agenţii economici să ofere mită pentru a obţine un certificat sanitar-veterinar pentru a-şi introduce produsele pe piaţă.[118] Un inspector superior al filialei municipale a ANSA a fost reţinut (ulterior eliberat) în legătură cu traficul de influenţă pentru un permis de producere a produselor din carne.[119] Raportul Curţii de Conturi din 2018 constatase probleme în activitatea ANSA, în legătură

116 https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=112628&lang=ro

117 https://cna.md/libview.php?l=ro&idc=5&id=2657&t=/Serviciul-relatii-publice/Comunicate-de-presa/CNA-a-facut-radiografia-activitatilor-de-combatere-a-coruptiei-pentru-2019-Unde-au-fost-depistate-cele-mai-multe-acte-de-coruptie-si-cine-sunt-subiectii

118 https://anticoruptie.md/ro/stiri/800-de-lei-pentru-un-certificat-cna-anunta-anihilarea-unei-scheme-frauduloase-aplicata-de-un-angajat-ansa

119 https://www.jurnaltv.md/news/951729fce5cc8804/scheme-de-milioane-de-lei.html

cu verificarea conformității produselor alimentare importate în R.Moldova.[120]

Standardele GOST continuă să fie pe larg aplicate în industria alimentară, chiar dacă există o trecere clară spre standardele UE, pe măsură ce se dezvoltă exporturile către piața europeană. Standardele GOST erau încă în 2020 afișate pe site-ul oficial al Institutului de Standardizare din R.Moldova.

În concluzie, se recomandă un set de acțiuni pentru a asigura implementarea eficientă a măsurilor SPS:

- Crearea unui mecanism național de raportare și monitorizare SPS, astfel încât producătorii locali să poată accesa legislația recent adoptată și costurile financiare pentru punerea sa în aplicare.
- Promovarea și sensibilizarea privind beneficiile trasabilității, ca parte a armonizării legislației cu acquis-ul UE.
- Sporirea transparenței procesului decizional, participareai producătorilor locali și a reprezentanților asociațiilor de afaceri din sectorul agroalimentar.

Pe scurt despre regulamentele privind siguranța alimentelor

Republica Moldova implementează treptat documentul strategic, dar nu dispune încă de resursele financiare și instituționale necesare pentru implementarea integrală a angajamentelor privind SPS. Acest fapt este dovedit de întârzierea semnificativă a implementării armonizării legislative. Este nevoie urgent de un plan de acțiuni care să poată fi urmat.

Deficiența instituțională din cadrul principalei agenții guvernamentale (ANSA), în special la nivel local, infrastructura slab dezvoltată a laboratoarelor și cazurile de corupție cu certificate fitosanitare reprezintă constrângeri serioase pentru dezvoltarea sectorului agroalimentar.

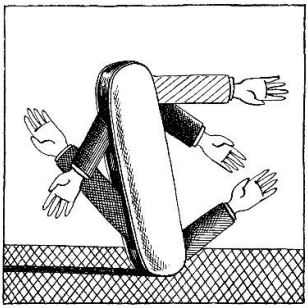
Până în prezent, Republica Moldova a reușit să exporte în UE doar 3 categorii de produse de origine animală: caviar, miere și praf de ouă, chiar dacă alte produse de origine neanimală și vinuri se aflau într-o situație mai bună.

[120] https://monitorul.fisc.md/editorial/curtea-de-conturi-auditul-performantei-la-ansa.html

Măsurile de reformare trebuie să vizeze creşterea capacităţilor de supraveghere şi control ale ANSA pe parcursul întregului lanţ alimentar, inclusiv funcţionalitatea instrumentelor de trasabilitate.

În timp util, vor fi asigurate standarde înalte de siguranţă şi de sănătate pentru consumatorii moldoveni, iar întreprinderile moldoveneşti vor avea capacităţi mai bune pentru a-şi exporta produsele pe piaţa UE şi pe alte pieţe internaţionale.

9. SERVICIILE



Dezvoltarea unui sector competitiv şi modern al serviciilor este foarte importantă pentru modernizarea economiei moldoveneşti. În acest sens, ZLSAC prevede o liberalizare cuprinzătoare a unităţilor şi a comerţului cu servicii, însă cu rezerve extinse – mai multe din partea UE decât din partea Republicii Moldova.

Prevederile Acordului

Prevederile Acordului sunt organizate în trei compartimente: i) dreptul de stabilire, ii) prestarea transfrontalieră a serviciilor, şi iii) prezenţa temporară a persoanelor fizice aflate în vizită de afaceri.

Dreptul de stabilire. Acesta implică dreptul oricărei întreprinderi („persoană juridică") sau persoane („persoană fizică") de a-şi exercita activitatea pe teritoriul celeilalte părţi. Întreprinderile pot crea sau achiziţiona sucursale sau reprezentanţe. Persoanele fizice îşi pot exercita activitatea prin autoangajare sau prin crearea de întreprinderi pe care le controlează.

Acordul prevede tratamentul naţional şi tratamentul CNF pentru realizarea dreptului de stabilire. Aceasta înseamnă că UE şi Republica Moldova trebuie să acorde întreprinderilor „stabilite" un tratament nu mai puţin favorabil decât cel acordat propriilor întreprinderi sau celor din ţări terţe, dacă acesta din urmă este mai avantajos.

Pentru unele activităţi economice însă, atât UE, cât şi Republica Moldova au rezerve care limitează tratamentul naţional sau tratamentul CNF. Aceste rezerve sunt menţionate în anexele Acordului (anexa XXVII-A şi XXVII-E) şi reproduc în esenţă rezervele părţilor, conform GATS. Republica Moldova are mai puţine rezerve decât UE şi statele membre ale acesteia (a se vedea tabelul 9.1). Abordarea liberală a Republicii Moldova se datorează, în principal, faptului că ţara are puţine rezerve la nivelul OMC (adică în Lista de angajamente specifice

privind comerţul cu servicii).[121] Este important să menţionăm faptul că aceste rezerve în privinţa ZLSAC sunt specificate într-o *listă negativă.* Aceasta înseamnă că UE şi Republica Moldova îşi vor deschide toate sectoarele de servicii, cu excepţia acelor sectoare în care există restricţii (conform detalierii din anexe). Abordarea respectivă garantează acoperirea automată a noilor servicii care nu sunt indicate la categoria excepţiilor.

Tabelul 9.1. Tratamentul naţional sau rezervele CNF privind dreptul de stabilire

	Rezervele UE		**Rezervele Republicii Moldova**
	Excepţii la nivel comunitar	*Excepţii specifice statelor membre**	Republica Moldova
Excepţii orizontale	2	31	2
Excepţii sectoriale	30	98	10
Total	161		12

* Numărul excepţiilor specifice statelor membre reprezintă numărul excepţiilor aplicate de diferite state membre.

Lista rezervelor UE este complicată, deoarece include atât excepţii la nivel comunitar, cât şi excepţii specifice statelor membre. În ceea ce priveşte excepţiile orizontale (adică cele care se aplică în toate sectoarele sau subsectoarele), excepţiile importante la nivel comunitar reflectă preocuparea, de exemplu, că activităţile economice considerate drept servicii comunale pot fi supuse monopolurilor publice. Unele excepţii specifice statelor membre vizează şi achiziţiile de bunuri imobiliare. Numeroase excepţii la nivel comunitar sau excepţii specifice statelor membre se menţin în următoarele domenii: agricultură, vânătoare, pescuit, industria minieră energetică, servicii profesionale, servicii financiare, servicii de transport etc.

În Acord este inclusă o clauză suspensivă care interzice, sub rezerva restricţiilor enumerate în anexă, Uniunii Europene şi Republicii

[121] Pentru o prezentare generală a rezervelor Republicii Moldova, în conformitate cu GATS, a se vedea http://i-tip.wto.org/services/SearchResultGats.aspx.

Moldova să adopte regulamente noi care introduc dispoziţii discriminatorii în ceea ce priveşte stabilirea persoanelor juridice ale celeilalte părţi în comparaţie cu propriile persoane juridice. Un angajament mai puţin sever este inclus pentru a negocia prevederile de protejare a investiţiilor şi un mecanism de soluţionare a litigiilor între investitori şi stat.

Prestarea transfrontalieră de servicii. Secţiunea din ZLSAC referitoare la prestarea transfrontalieră de servicii reglementează prestarea unui serviciu i) de pe teritoriul unei părţi pe teritoriul celeilalte părţi (modul 1 al GATS) sau ii) pe teritoriul unei părţi în favoarea unui consumator de servicii al celeilalte părţi (modul 2 al GATS). Ea nu se aplică la serviciile din domeniul audiovizual, cabotajul maritim naţional sau serviciile de transport aerian naţional şi internaţional.[122] UE şi Republica Moldova trebuie să acorde serviciilor şi prestatorilor de servicii ai unei alte părţi acces pe piaţă şi tratament naţional. Spre deosebire de secţiunea privind dreptul de stabilire, secţiunea referitoare la prestarea transfrontalieră de servicii funcţionează în baza unei *liste pozitive*. Aceasta înseamnă că UE şi Republica Moldova îşi iau angajamente privind accesul pe piaţă şi tratamentul naţional doar în sectoarele de servicii specificate în anexă.

În sectoarele în care există angajamente de acces pe piaţă, nici UE şi nici Republica Moldova nu au voie să limiteze următoarele aspecte:

i) numărul de prestatori de servicii (de ex. sub formă de contingente numerice, monopoluri, prestatori exclusivi de servicii sau sub forma cerinţei referitoare la testul privind necesităţile economice);

ii) valoarea totală a tranzacţiilor de servicii sau a activelor sub formă de contingente numerice sau sub forma cerinţei referitoare la testul privind necesităţile economice; şi

iii) numărul total de operaţiuni de servicii sau cantitatea totală de servicii exprimată în unităţi numerice determinate sub formă de contingente sau sub forma cerinţei referitoare la testul privind necesităţile economice.

Sectoarele sau subsectoarele liberalizate, precum şi limitările privind accesul pe piaţă şi tratamentul naţional, sunt menţionate detaliat în anexa XXVII-B (UE şi statele membre) şi în anexa XXVII-F

[122] Condiţiile accesului reciproc pe piaţă în domeniul transportului aerian sunt reglementate de Acordul bilateral privind Spaţiul Aerian Comun (ASAC) (explicat în capitolul 16).

(Republica Moldova). Chiar şi aşa, liberalizarea este – la fel ca dreptul de stabilire – mai degrabă asimetrică. În timp ce Republica Moldova are doar un număr limitat de rezerve pentru sectoarele de servicii nerestricţionate, UE are mai multe rezerve (tabelul 9.2). Aceasta se datorează, în mare parte, abordării liberale a Republicii Moldova în cadrul GATS.

*Tabelul 9.2. Excepţii privind accesul pe piaţă şi tratamentul naţional pentru serviciile transfrontaliere**

Servicii	**UE****		**Republica Moldova**	
	Modul 1	*Modul 2*	*Modul 1*	*Modul 2*
Servicii pentru întreprinderi	79	22	1	2
Servicii de comunicaţii	2	2	1	0
Servicii de inginerie şi construcţii	0	0	0	0
Servicii de distribuţie	12	4	0	0
Servicii de învăţământ	15	8	0	0
Servicii de mediu	8	1	0	0
Servicii financiare	33	11	0	0
Servicii de sănătate şi servicii sociale	3	1	0	0
Servicii de turism şi servicii conexe	4	0	0	0
Servicii recreative, culturale şi sportive	5	8	1	1
Servicii de transport	26	12	0	0
Alte servicii de transport	2	2	-	-
Servicii energetice	7	1	-	-
Alte servicii	5	0	-	-
Total	**201**	**72**	**3**	**3**

* Excepţiile specifice statelor membre şi celor comunitare sunt grupate împreună. Numărul excepţiilor specifice statelor membre reprezintă numărul rezervelor aplicate de diferite state membre.

** Excepţii comunitare sau excepţii specifice statelor membre.

Prezenţa temporară a persoanelor fizice aflate în vizită de afaceri. Prezenta secţiune se aplică măsurilor luate de părţi cu privire la intrarea şi şederea temporară pe teritoriul acestora a persoanelor

fizice aflate în vizită de afaceri (modul 4 al GATS), precum personalul-cheie (adică personalul care deţine o poziţie de conducere şi este responsabil pentru înfiinţarea sau funcţionarea unei prezenţe comerciale), stagiarii absolvenţi de studii superioare, vânzătorii profesionişti sau profesioniştii independenţi (adică persoane fizice care asigură prestarea unui serviciu şi care sunt stabilite ca persoane care desfăşoară activităţi independente).

În ceea ce priveşte personalul-cheie şi stagiarii absolvenţi, atât UE, cât şi Republica Moldova permite antreprenorilor unei alte părţi să angajeze în cadrul prezenţei lor comerciale persoane fizice din cealaltă parte, cu condiţia ca aceşti angajaţi să facă parte din personalul-cheie sau să fie stagiari absolvenţi de studii superioare. Intrarea şi şederea temporară a personalului-cheie şi a stagiarilor absolvenţi de studii superioare este limitată la o perioadă de până la 3 ani pentru persoanele transferate temporar de societatea lor, la 90 de zile în orice perioadă de 12 luni pentru persoanele aflate în vizită de afaceri şi la 1 an pentru stagiarii absolvenţi de studii superioare. Fiecare parte va permite intrarea şi şederea temporară a vânzătorilor profesionişti ai celeilalte părţi pentru o perioadă de maximum 90 de zile pe parcursul oricărei perioade de 12 luni. Totuşi, pentru aceste trei categorii (adică personalul-cheie, stagiarii absolvenţi de studii superioare şi vânzătorii profesionişti), UE şi statele membre vor aplica rezerve (177 în total), precum cerinţa referitoare la testul privind necesităţile economice, cerinţa de reşedinţă şi condiţiile privind cetăţenia. Conform angajamentelor GATS, Republica Moldova a abordat acest aspect într-un mod mult mai liberal, având doar 7 rezerve (6 în domeniul serviciilor juridice şi una în domeniul serviciilor prestate de moaşe, asistenţi medicali şi personalul paramedical).[123]

ZLSAC liberalizează şi serviciile oferite de prestatorii de servicii contractuale în sectoare specifice. Fiecare parte permite furnizarea de servicii pe teritoriul său de către prestatorii de servicii contractuale ai celeilalte părţi. Totuşi, această liberalizare este supusă mai multor condiţii şi excepţii. Printre cele mai importante condiţii, de exemplu, este cerinţa că persoanele fizice trebuie să fie implicate în prestarea unui serviciu temporar în calitate de angajaţi ai unei persoane juridice, care a obţinut un contract de prestare de servicii pentru cel mult 12 luni. Mai mult decât atât, ele trebuie să aibă cel puţin trei ani de experienţă

[123] Pentru lista excepţiilor cu privire la personalul-cheie, stagiarii absolvenţi de studii superioare şi vânzătorii profesionişti, a se vedea anexa XXVII-G (Republica Moldova) şi anexa XXVII-C (UE şi statele membre ale UE).

profesională în sectorul relevant şi o diplomă universitară sau o calificare care atestă cunoştinţe de un nivel echivalent şi calificări profesionale relevante. Excepţiile (mai ales, cerinţele privind reşedinţa sau testul privind necesităţile economice) sunt specificate în anexe.[124] UE are mai multe excepţii decât Republica Moldova. În timp ce UE are 73 de excepţii în 18 sectoare, Republica Moldova are doar 7 excepţii (în principal, în domeniul serviciilor juridice).[125] Condiţii şi excepţii similare sau identice se aplică şi în cazul sectoarelor pentru care părţile au liberalizat prestarea serviciilor de către profesioniştii independenţi.[126]

Cadrul normativ şi tratamentul pieţei interne. UE şi Republica Moldova au ca scop şi soluţionarea barierelor regulatorii în calea comerţului în cazul acelor secţiuni de servicii în care şi-au asumat angajamente specifice. De exemplu, în ZLSAC sunt definite unele reguli de bază pentru acordarea de licenţe (adică procesul prin care un prestator de servicii sau un investitor obţine o licenţă de la autoritatea competentă pentru a i se permite să presteze un serviciu). ZLSAC cere ca acordarea de licenţe şi procedurile de acordare de licenţe să fie clare, transparente şi prestabilite, precum şi să fie proporţionale cu un obiectiv legitim al politicii publice. Mai mult decât atât, pentru examinarea deciziilor cu privire la acordarea de licenţe sunt instituite organe sau proceduri judiciare, arbitrale sau administrative. Aceste reguli se aplică şi cerinţelor de calificare (adică cerinţelor legate de competenţa unei persoane fizice de a presta un anumit serviciu). Acordul mai prevede recunoaşterea reciprocă a calificărilor şi/sau a experienţei profesionale necesare persoanelor fizice pentru a presta un serviciu specific. UE şi Republica Moldova sunt obligate să încurajeze organismele lor profesionale pentru ca acestea să furnizeze Comitetului pentru comerţ recomandări privind recunoaşterea reciprocă a cerinţelor, calificărilor, licenţelor sau a altor reglementări.

În ZLSAC există norme şi proceduri specifice cu privire la cooperarea în domeniul reglementării pentru 4 sectoare de servicii: servicii poştale şi de curierat, comunicaţii electronice, servicii financiare

[124] A se vedea excepţiile UE în anexa XXVII-D şi excepţiile Republicii Moldova în anexa XXVII-H.

[125] Calcule ale autorilor, în care excepţiile specifice statelor membre şi cele comunitare sunt grupate împreună.

[126] Sectoarele pentru UE sunt: i) servicii juridice, ii) servicii de arhitectură, iii) servicii de inginerie, iv) servicii informatice, v) servicii de consultanţă în management, şi vi) servicii de traduceri.

şi transport maritim internaţional. Republica Moldova s-a angajat să se apropie de legislaţia principală a UE în aceste 4 sectoare de servicii (incluse în anexa XXVIII). Chiar dacă prevederile Acordului nu obligă Republica Moldova să se apropie de legislaţia UE, acestea prevăd că „fiecare parte recunoaşte importanţa apropierii treptate a legislaţiei existente şi viitoare a Republicii Moldova de *acquis*-ul Uniunii, prevăzută în anexa XXVIII"[127]. ZLSAC asociază implementarea acestor angajamente de aliniere cu accesul ulterior pe piaţă.[128] Comitetul pentru comerţ poate decide asupra reexaminării şi modificării anexelor care conţin excepţii pentru aceste 4 sectoare, dacă Republica Moldova va implementa legislaţia relevantă a UE. Domeniul de aplicare potenţial privind liberalizarea în continuare nu este specificat în Acord, însă ALSAC încheiat cu Ucraina oferă unele indicaţii. În ALSAC, încheiat cu Ucraina, Comitetul pentru comerţ poate decide dacă oferă „tratamentul pieţei interne" reciproc în privinţa acestor 4 sectoare de servicii. În practică, aceasta înseamnă că, în cazul acestor 4 sectoare, vor fi ridicate rezervele UE şi ale Ucrainei în privinţa accesului pe piaţă şi a tratamentului naţional, indicate în anexele corespunzătoare,.

Rezumatul angajamentelor şi rezervelor celor 2 părţi sunt prezentate în Caseta 9.1

Caseta 9.1. Rezumatul angajamentelor şi rezervelor UE şi ale Republicii Moldova pentru sectoarele de servicii

UE

Rezerve privind dreptul de stabilire: *rezerve orizontale şi sectoriale substanţiale*

Angajamente privind liberalizarea prestării transfrontaliere de servicii: *grad mare de liberalizare, dar cu rezerve extinse*

Angajamente privind serviciile pe bază de contract şi profesioniştii independenţi: *rezerve extinse*

Republica Moldova

Rezerve privind dreptul de stabilire: *grad mare de liberalizare, cu puţine rezerve*

Angajamente privind liberalizarea prestării transfrontaliere de servicii: *liberalizare aproape integrală*

[127] A se vedea articolele 230, 240, 249 şi 253.

[128] A se vedea de exemplu art. 213.

Angajamente privind serviciile pe bază de contract şi profesioniştii independenţi: liberalizare aproape integrală

Actualizarea anexei XVII şi evoluţiile legislaţiei şi ale politicilor UE

La fel ca şi capitolul privind comerţul cu mărfuri, capitolul privind serviciile şi dreptul de stabilire include o clauză de revizuire care permite părţilor să aprofundeze progresiv liberalizarea prin revizuirea anexelor, inclusiv numeroasele rezervări privind accesul pe piaţă şi tratamentul naţional aplicabil comerţului cu servicii şi dreptul de stabilire (articolul 213). Cu toate acestea, utilizarea acestei clauze nu este încă luată în considerare de UE.

În ceea ce priveşte actualizarea angajamentelor de armonizare legislativă în domeniul serviciilor şi al dreptului de stabilire, trebuie remarcat faptul că au devenit învechite numeroasele acte legislative ale UE enumerate în anexa XXVIII, care trebuie transpuse şi care vizează serviciile poştale şi de curierat, serviciile financiare, serviciile de telecomunicaţii şi transportul maritim internaţional. Comisia a notificat R.Moldova cu privire la modificările relevante în legislaţia UE, iar Comitetul pentru comerţ a adoptat mai multe decizii în vederea actualizării acestei anexe. În cazul transportului maritim internaţional, Consiliul de asociere UE-R.Moldova a adoptat Decizia 2/2019 de actualizare a anexei XXVIII-D privind normele aplicabile transportului maritim internaţional. Această nouă anexă actualizează mai multe acte enumerate ale UE şi include mai multe decizii noi ale Comisei, care specifică şi pun în aplicare legislaţia inclusă în anexă. Totodată, UE şi R.Moldova au actualizat anexa referitoare la serviciile de telecomunicaţii (Decizia 1/2019) şi au convenit să actualizeze anexele referitoare la serviciile financiare.[129]

Având în vedere complexitatea şi importanţa lor, cele patru subsectoare indicate mai sus sunt discutate în detaliu mai jos, în capitole separate.

[129] Proiectul nou de anexă privind serviciile financiare trebuie să fie adoptat oficial de către Comitetul de asociere în configurația comerț (a se vedea Propunerea de decizie a Consiliului privind poziția care urmează să fie adoptată în numele Uniunii Europene, în cadrul Comitetului de asociere, reunit în configurația comerț în ceea ce privește actualizarea anexei XXVIII-A (Norme aplicabile serviciilor financiare), a anexei XXVIII-B (Norme aplicabile serviciilor de telecomunicații) și a anexei XXVIII-D (Norme aplicabile transportului maritim internațional) la Acord (COM/2017/0754 final).

Perspective de implementare

Oportunităţi prin liberalizarea serviciilor. Având o pondere de aproape 60% din PIB, serviciile constituie cel mai important sector. Datele privind balanţa de plăţi pentru anul 2019 indică faptul că Republica Moldova este un exportator net de servicii, cu un surplus de 315 milioane de euro sau 2,9% din PIB. Cea mai semnificativă pondere în valoarea importurilor şi a exporturilor de servicii aparţine serviciilor de transport, urmată de turism, servicii de producţie, telecomunicaţii, servicii informatice şi de informaţii. Tabelul 9.3 prezintă mai multe date.

Tabelul 9.3. *Comerţul cu servicii al UE cu Republica Moldova, 2017-2018 (milioane EUR)*

	2017	2018	% schimbare în 2018 faţă de 2017
Produsele exportate de UE	453	472	4,2
Produsele importate de UE	661	938	41,9
Total	1.114	1.410	26,6
Balanţa comercială	-208	-466	-

Sursa: Statisticile OCDE

În contextul liberalizării, conform ZLSAC, în acest sector ar putea fi create noi oportunităţi pentru Republica Moldova, prin extinderea producţiei de servicii în sectoarele în care ţara are un avantaj comparativ, creând astfel locuri de muncă, contribuind la sporirea PIB-ului şi generând schimburi comerciale.

O piedică serioasă în calea dezvoltării sectorului de servicii este lipsa investiţiilor şi deficitul forţei de muncă calificate. Migrarea continuă a forţei de muncă, mai ales „exodul de inteligenţă", duce la o ofertă de forţă de muncă insuficientă în raport cu cererea. Prin urmare, este necesară eliminarea acestui decalaj prin atragerea şi angajarea cetăţenilor străini, respectând totodată condiţiile minime pentru protecţia forţei de muncă locale. Deşi pandemia de COVID-19 a determinat revenirea migranţilor moldoveni, aceştia nu sunt

consideraţi o sursă stabilă de forţă de muncă, deoarece vor pleca din nou odată cu reducerea pandemiei în ţările de destinaţie.

Dificultăţi de reglementare pentru liberalizarea serviciilor. Datorită complexităţii şi plenitudinii sectorului, perspectivele liberalizării serviciilor din Republica Moldova sunt destul de variate. Una din provocările liberalizării serviciilor reiese din faptul că mai există multe bariere reprezentate de reglementări naţionale moştenite din trecut. Abordarea barierelor date prin prisma principiilor tratamentului naţional şi accesului pe piaţă nu va duce la extinderea automată a acestui sector decât dacă vor fi reformate reglementările interne. Au fost lansate iniţiative în conformitate cu angajamentele existente şi prin transpunerea legislaţiei relevante a UE referitoare la servicii.

La nivel orizontal, în noiembrie 2018, Legea privind modernizarea Codului civil[130] a actualizat cadrul legal care reglementează dreptul de stabilire în conformitate cu practicile internaţionale. Există, de asemenea, iniţiative[131] pentru identificarea eventualelor contradicţii cu angajamentele asumate în temeiul Acordului. Prestarea transfrontalieră de servicii este unul dintre domeniile de interes sporit.

În ceea ce priveşte armonizarea legislaţiei Republicii Moldova cu *acquis*-ul comunitar în cele 4 sectoare menţionate mai sus, au fost înregistrate progrese în domeniul serviciilor poştale şi serviciilor financiare. În domeniul serviciilor de transport maritim internaţional şi al serviciilor de telecomunicaţii progresul este lent, iar Republica Moldova trebuie să facă mai multe progrese, în special după actualizarea anexei XVII.

În special, schimbările pozitive din sectorul serviciilor financiare au fost determinate de eforturile întreprinse după frauda bancară. Administrarea bancară şi gestionarea riscurilor au fost consolidate, iar eforturile de îndepărtare a acţionarilor necorespunzători şi îmbunătăţirea situaţiei financiare a băncilor fac obiectul Legii privind activitatea bancară din 2018.[132] Schema de asigurare a depozitelor a primit, de asemenea, un impuls prin extinderea sferei de asigurare a depozitelor şi a nivelului de acoperire, inclusiv prin creşterea finanţării fondului. În plus, cadrul de stabilitate macrofinanciară s-a îmbunătăţit

130 https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=34327&lang=ru

131 A se vedea Planul național de acțiuni pentru implementarea Acordului de asociere UE – R.Moldova în perioada 2017-2019.

132 https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=121176&lang=ro#

după adoptarea Legii din 2018 cu privire la Comitetul Naţional de Stabilitate Financiară[133] (mai multe detalii a se vedea în capitolul privind serviciile financiare).

Cu toate acestea, în sectorul asigurărilor rămân o serie de neajunsuri , iar volumul în creştere rapidă a creditelor eliberate de către instituţiile nebancare de creditare generează îngrijorări. Piaţa asigurărilor este afectată de o guvernanţă internă slabă, capitalizare redusă, active supraevaluate, provizioane tehnice subestimate, evitarea plăţii creanţelor, preţuri reduse artificial ale poliţelor de asigurare şi crearea unor companii numai pentru activităţi de reasigurare. Noile modificări operate în Legea cu privire la asigurări[134] au generat îngrijorări cu privire la limitarea activităţilor de brokeraj şi la riscul instituirii monopolului pe piaţă. În schimb, Legea din 2018 cu privire la organizaţiile de creditare nebancară[135] consolidează guvernanţa, gestionarea riscurilor şi protecţia consumatorilor în domeniu.

Sectorul comunicaţiilor din R.Moldova a fost aproape singurul cu limitări impuse dreptului de stabilire. Această deschidere a pieţei comunicaţiilor electronice a început cu alinierea treptată a cadrului legal şi normativ al Republicii Moldova la legislaţia UE. Armonizarea legislativă a fost efectuată pe baza Directivelor UE privind accesul şi interconectarea (2002/19/CE), autorizarea reţelelor şi serviciilor (2002/20/CE), cadrul de reglementare (2002/21/CE) şi serviciul universal (2002/22/CE). O evoluţie importantă în acest domeniu a fost aprobarea în martie 2016 a unei noi Legi privind serviciile poştale,[136] care prevede o demonopolizare continuă a sectorului poştal. Conform prevederilor acesteia, monopolul de stat rămâne doar pentru serviciile legate de scrisori cu o limită de greutate de până la 350 de grame, conform prevederilor Directivei poştale a UE 97/67/CE şi în conformitate cu angajamentele GATS ale R.Moldova.

Modificările din 2017 şi 2018 operate în Legea comunicaţiilor electronice[137] au fost, de asemenea, realizări importante care au transpus prevederile a şase directive UE privind comunicaţiile electronice. Totodată, Legea privind comerţul electronic[138] modificată în 2018 include noi prevederi, inclusiv obligaţiile prestatorilor de servicii privind protecţia datelor cu caracter personal; stabilirea

[133] https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=109735&lang=ro
[134] https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=120925&lang=ro
[135] https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=121063&lang=ro#
[136] https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=121211&lang=ro#
[137] https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=112412&lang=ro
[138] https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=99326&lang=ro

principiilor de reglementare a comerţului electronic; rezolvarea litigiilor; determinarea instituţiilor de stat responsabile; şi introducerea responsabilităţii prestatorilor de servicii.

Prezenţa temporară a persoanelor fizice aflate în vizită de afaceri. Liberalizarea serviciilor pentru modul 4 de prestare din GATS poate avea beneficii pentru Republica Moldova, facilitând munca în UE a unor prestatori de servicii (asistenţi medicali, profesori şi lucrători casnici, precum şi a unor specialişti mai calificaţi – medici, arhitecţi, ingineri), ceea ce va duce la obţinerea remitenţelor, care reprezintă cea mai mare sursă de capital extern al Republicii Moldova. De asemenea, ţara va beneficia de abilităţile consolidate şi de resursele migranţilor care se întorc. Totuşi, după cum este menţionat mai sus, UE va aplica unele limitări, precum cerinţa referitoare la testul privind necesităţile economice, cerinţa de reşedinţă şi condiţiile privind cetăţenia. O altă problemă este „exodul de creiere", deoarece persoanele calificate au şanse mai mari să emigreze. La rândul său, pandemia a schimbat regulile jocului, cu restricţii în faza iniţială care au vizat, practic, toate categoriile de persoane fizice. Aceste condiţii ulterior au fost relaxate pentru străinii cu afaceri în ţară, dar mai puţin pentru acei liber profesionişti cărora li se aplică condiţii speciale.

Noua Lege cu privire la migraţie,[139] care reprezintă o fuziune între Legea cu privire la migraţia de muncă şi Legea privind regimul străinilor, a stabilit un cadru unic pentru activitatea cetăţenilor străini pe teritoriul R.Moldova Acest lucru poate contribui la atragerea investiţiilor străine, prin aplicarea unor proceduri simplificate şi a unor termeni optimi de documentare pentru lucrătorii străini, aşa cum prevede Acordul. Chiar dacă legislaţia a fost modificată, este încă aplicat testul necesităţilor economice (TNE) pentru unele categorii de persoane fizice, prevăzut atât în legislaţie, cât şi în Acord.

Pe scurt despre sectorul serviciilor

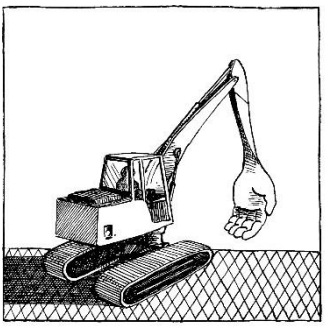
Sectorul serviciilor a devenit din ce în ce mai important pentru economia Republicii Moldova, constituind la momentul actual circa 60% din PIB-ul ţării.

Spre deosebire de comerţul extern cu mărfuri, care înregistrează constant un deficit semnificativ, comerţul cu servicii contribuie pozitiv la contul curent al balanţei de plăţi a Republicii Moldova.

[139] https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=112287&lang=ro

Cerinţele ZLSAC pot duce la crearea unei pieţe a serviciilor mai deschisă, mai transparentă şi mai funcţională în Republica Moldova, cu efecte pozitive atât pentru consumatori, cât şi pentru prestatori.Au fost înregistrate progrese în domeniul serviciilor poştale şi al serviciilor financiare. Cu toate acestea, în domeniul serviciilor de transport maritim internaţional şi al serviciilor de telecomunicaţii, progresul este lent. Republica Moldova trebuie să facă mai multe progrese, în special după actualizarea anexei XVII.

Liberalizarea prezenţei temporare a persoanelor fizice în scopuri de afaceri poate duce la creşterea remitenţelor, dar UE are mai multe rezerve în acest domeniu. Aceasta sporeşte, de asemenea, incidenţa „exodului de creiere".



10. ACHIZIȚIILE PUBLICE

Domeniul achiziţiilor publice este de o importanţă majoră atât pentru economia Republicii Moldova, cât şi pentru cea a UE. Acesta constituie aproximativ 18% din PIB-ul UE şi oferă o piaţă cu potenţial enorm pentru companiile moldoveneşti. ZLSAC prevede o liberalizare treptată şi reciprocă a pieţelor de achiziţii publice ale părţilor, cu condiţia strictă că Republica Moldova va implementa normele Uniunii din acest domeniu. Republica Moldova trebuie să garanteze că achiziţia bunurilor, lucrărilor şi serviciilor este transparentă şi corectă, să asigure o concurenţă sănătoasă, să combată corupţia şi să garanteze că autorităţile publice valorifică în cel mai bun mod banii contribuabililor.

Prevederile Acordului

În capitolul cu privire la achiziţii publice din ZLSAC, UE şi Republica Moldova stabilesc accesul reciproc la pieţele lor de achiziţii publice, în baza principiului tratamentului naţional, la nivel naţional, regional şi local pentru contractele publice şi concesionările în sectoarele tradiţionale, precum şi în sectorul serviciilor de utilităţi publice. Acesta vizează orice autoritate locală, regională sau naţională, inclusiv întreprinderile publice din domeniul serviciilor de utilităţi publice, precum întreprinderile de stat şi cele private ce funcţionează în baza unor drepturi speciale şi exclusive. Cu toate acestea, contractele de achiziţii în domeniul apărării nu sunt reglementate de ZLSAC.

Normele de achiziţie din cadrul ZLSAC se aplică doar contractelor care depăşesc pragurile valorice specificate în anexa XXIX-A din Acord. În conformitate cu prevederile Acordului, aceste praguri au fost actualizate pentru a reflecta pragurile prevăzute de noile directive ale UE privind achiziţiile publice adoptate în anul 2014 (a se vedea mai jos). În octombrie 2016, Comitetul mixt UE-Republica

Moldova pentru comerţ a adoptat praguri noi (a se vedea Tabelul 10.1).[140]

Tabelul 10.1. Pragurile ajustate de aplicare a normelor privind achiziţiile publice (actualizate de Comitetul pentru comerţ în 2016)

Norma privind achiziţiile publice	**Pragul**
a. Contracte de achiziţii publice de bunuri şi servicii atribuite de autorităţile publice centrale şi concursurile de proiecte atribuite de aceste autorităţi	134.000 EUR
b. Contracte de achiziţii publice de bunuri şi servicii care nu sunt vizate de litera (a)	207.000 EUR
c. Contracte de achiziţii publice de lucrări	5.186.000 EUR
d. Contracte de lucrări în sectorul utilităţilor	5.186.000 EUR
e. Concesionări	5.186.000 EUR
f. Contracte de bunuri şi servicii în sectorul utilităţilor	414.000 EUR
g. Contracte de servicii publice pentru servicii sociale şi alte servicii specifice	750.000 EUR
h. Contracte de servicii sociale şi alte servicii specifice în sectorul utilităţilor	1.000.000 EUR

ZLSAC include prevederile legate de i) reformele instituţionale şi atribuirea contractelor de achiziţii, ii) armonizarea legislaţiei Republicii Moldova cu cea comunitară cu privire la achiziţiile publice şi iii) accesul pe piaţă.

Reforma instituţională. Republica Moldova trebuie să creeze şi să menţină un cadru instituţional corespunzător necesar pentru o funcţionare adecvată a sistemului de achiziţii publice. R. Moldova trebuie să desemneze un organism executiv central responsabil de politica economică, care să garanteze o politică coerentă în toate domeniile legate de achiziţiile publice, inclusiv punerea în aplicare a prezentului capitol. În plus, Republica Moldova trebuie să înfiinţeze un organism imparţial şi independent responsabil de revizuirea deciziilor

[140] Decizia nr. 2/2016 a Comitetului de Asociere, reunit în configuraţia comerţ UE-Republica Moldova din 19 octombrie 2016.

luate de autoritățile sau entitățile contractante în procesul atribuirii contractelor.

Atribuirea contractelor. În ZLSAC sunt definite „standardele de bază care reglementează atribuirea contractelor", care provin direct din legislaţia comunitară a achiziţiilor publice şi includ principiul nediscriminării, al egalităţii de tratament, al transparenţei şi al proporţionalităţii. Republica Moldova trebuie să se conformeze acestor standarde de bază cel târziu după 9 luni de la intrarea în vigoare a prezentului Acord. Acest set de norme stabileşte cele mai importante cerinţe de publicare. Republica Moldova trebuie să se asigure că toate anunţurile referitoare la un contract de achiziţie publică sunt publicate în mijloace adecvate de informare , în condiţii loiale şi deschise concurenţei de piaţă, fapt care ar permite oricărui agent economic interesat să aibă acces în mod echitabil la informaţiile referitoare la intenţia de atribuire a unui contract de achiziţii publice, înainte de atribuirea contractului. Trebuie prevăzută o descriere obiectivă şi nepărtinitoare a obiectului contractului, care să asigure acces egal şi fără discriminare pentru toţi operatorii economici, dar şi termene adecvate. Entităţile contractante nu au dreptul să impună condiţii discriminatorii, de exemplu cerinţa ca operatorii economici interesaţi să fie stabiliţi în aceeaşi ţară, regiune sau pe acelaşi teritoriu cu entitatea contractantă. Contractele trebuie să fie atribuite în mod transparent solicitantului care a depus oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic sau oferta care conţine preţul cel mai mic şi respectă întocmai criteriile licitaţiei. Deciziile finale trebuie să fie comunicate tuturor solicitanţilor, iar la cererea unui solicitant neselectat, trebuie oferite justificări plauzibile, care ar permite reexaminarea deciziei luate.

Evoluţiile legislaţiei şi politicilor UE. În conformitate cu prevederile iniţiale ale Acordului, Republica Moldova era obligată să se alinieze la Directiva 2004/18 privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziţii publice de lucrări, bunuri şi servicii şi Directiva 2004/17 de coordonare a procedurilor de atribuire a contractelor de achiziţii în sectoarele apei, energiei, transporturilor şi serviciilor poştale (adică sectorul utilităţilor). În anul 2014, UE a adoptat un nou pachet legislativ privind achiziţiile publice, care a înlocuit Directivele 2004/17 şi 2004/18[141]. Obiectivul acestor directive noi a fost

[141] A se vedea: Directiva 2014/24/UE privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE; Directiva 2014/25/UE privind achizițiile efectuate de entitățile care își desfășoară activitatea în sectoarele apei, energiei,

de a simplifica şi flexibiliza procedurile de achiziţii publice ale UE, de a facilita accesul IMM-urilor la pieţele de achiziţii publice ale UE, acordând o atenţie sporită criteriilor sociale şi de mediu. Totodată adoptată o directivă specifică privind atribuirea contractelor de concesiune. Acest pachet legislativ a fost adoptat în februarie 2014, iar statele membre urmau să transpună noile norme în legislaţia lor naţională până în aprilie 2016.

În vederea conformării noilor norme ale UE în domeniul achiziţiilor publice, Comitetul UE-Republica Moldova pentru comerţ a adoptat o decizie de modificare a întregii anexe XXIX.[142] Noile documente de armonizare sunt Directiva 2014/23 privind atribuirea contractelor de concesiune, Directiva 2014/24 privind achiziţiile publice, precum şi Directiva 2014/25 privind achiziţiile efectuate de entităţile care îşi desfăşoară activitatea în sectoarele apei, energiei, transporturilor şi serviciilor poştale. Toate aceste directive nu trebuie să fie implementate integral sau simultan. Anexele XXIX-B – XXIX-S clasifică aceste directive în elemente „de bază", „obligatorii" şi „neobligatorii" (adică prevederi care nu sunt obligatorii, dar recomandate pentru armonizare), precum şi în elemente „care nu fac parte din domeniul de aplicare al armonizării legislative".

Accesul pe piaţă. În mod evident, acest aspect se referă la progresul Republicii Moldova în ceea ce priveşte armonizarea legislaţiei sale naţionale cu normele Uniunii Europene în domeniul achiziţiilor publice, precum şi al reformelor instituţionale. Anexa XXIX-B include un „calendar orientativ" pentru reforma instituţională, armonizarea legislativă şi accesul pe piaţă, care, de asemenea, a fost ajustat în anul 2016, odată cu actualizarea directivelor anexate privind achiziţiile publice. Pentru Republica Moldova sunt prevăzute 4 etape de implementare a directivelor UE cu privire la achiziţiile publice , precum şi accesul specific pe piaţă pe care Republica Moldova şi UE şi-l vor oferi reciproc (tabelul 10.2). Accesul pe piaţă oferit la fiecare etapă înseamnă că UE acordă acces la procedurile de atribuire a contractelor întreprinderilor din Republica Moldova, indiferent dacă sunt stabilite sau nu în UE, în temeiul normelor UE în domeniul achiziţiilor publice, în condiţiile unui tratament nu mai puţin favorabil decât cel acordat întreprinderilor din UE şi viceversa. Acest calendar stabileşte că UE şi

transporturilor și serviciilor poștale și de abrogare a Directivei 2004/17/CE; și Directiva 2014/23/UE privind atribuirea contractelor de concesiune.

142 Decizia nr. 2/2016 a Comitetului de asociere, reunit în configuraţia comerţ UE-Republica Moldova, din 19 octombrie 2016.

Republica Moldova îşi vor deschide pieţele de achiziţii treptat şi simultan. Contrar altor capitole din ZLSAC (de ex. cu privire la comerţul cu mărfuri), UE nu va acorda acces la (o parte din) piaţa sa de achiziţii publice, înainte ca Republica Moldova să-i ofere UE un acces similar. Mai mult decât atât, fiecare etapă va fi evaluată de Comitetul pentru comerţ, iar acordarea reciprocă a accesului pe piaţă va avea loc doar după o evaluare pozitivă efectuată de acest comitet, care va lua în considerare calitatea legislaţiei Republicii Moldova, precum şi implementarea practică a acesteia. Comitetul pentru comerţ va trece la evaluarea următoarei etape doar după ce măsurile de implementare ale etapei precedente au fost realizate şi aprobate.

Înainte de începerea armonizării legislative, Republica Moldova urma să prezinte Comitetului pentru comerţ o „foaie de parcurs completă" pentru punerea în aplicare a capitolului cu privire la achiziţiile publice, care include toate reformele referitoare la armonizarea legislativă şi la dezvoltarea capacităţilor instituţionale. Această foaie de parcurs trebuia să fie conformă cu cele 4 etape ale calendarului orientativ din anexa XXIX-B. În aprilie 2018, Comitetul de asociere, reunit în configuraţia comerţ UE-Republica Moldova, a aprobat Decizia 1/2018, prin care a exprimat un aviz favorabil cu privire la Strategia de dezvoltare a sistemului de achiziţii publice pentru anii 2016-2020 şi Planul de acţiuni privind implementarea acesteia, adoptate de Guvernul Republicii Moldova prin Hotărârea Guvernului nr.1332 din 14 decembrie 2016.

Tabelul 10.2. Calendarul orientativ ajustat pentru armonizarea normelor privind achiziţiile publice

Etapă	**Acţiune**	**Calendar orientativ***	**Acces pe piaţă acordat UE de către Republica Moldova**	**Acces pe piaţă acordat Republicii Moldova de către UE**
1	Punerea în aplicare a „standardelor de bază", a reformelor instituţionale şi a foii de parcurs privind achiziţiile publice	9 luni	Produse pentru autorităţile publice centrale	Produse pentru autorităţile publice centrale
2	Apropierea şi punerea în aplicare a elementelor de bază ale Directivei	5 ani	Produse pentru autorităţi centrale, regionale şi	Produse pentru autorităţi centrale, regionale şi

	2014/24/UE şi ale Directivei 89/665/CEE		locale, precum şi pentru organisme de drept public	locale, precum şi pentru organisme de drept public
	Apropierea şi punerea în aplicare a elementelor de bază ale Directivei 2014/25/UE şi ale Directivei 92/13/CEE	5 ani	Produse pentru toate entităţile contractante din sectorul utilităţilor	Produse pentru toate entităţile contractante
	Apropierea şi punerea în aplicare a altor elemente ale Directivei 2014/24/UE	5 ani	Contracte de servicii şi lucrări pentru toate entităţile contractante	Contracte de servicii şi lucrări pentru toate entităţile contractante
3	Apropierea şi punerea în aplicare a Directivei 2014/23/UE	6 ani	Concesionări pentru toate autorităţile contractante	Concesionări pentru toate autorităţile contractante
4	Apropierea şi punerea în aplicare a altor elemente ale Directivei 2014/25/UE	8 ani	Contracte de servicii şi lucrări pentru toate entităţile contractante din sectorul utilităţilor publice	Contracte de servicii şi lucrări pentru toate entităţile contractante din sectorul utilităţilor publice

* De la momentul intrării în vigoare a ZLSAC.

Perspective de implementare

Sistemul şi legislaţia privind achiziţiile publice ale Republicii Moldova au evoluat continuu începând cu anul 2014, fiind marcat de 3 perioade distincte: modernizarea cadrului legal, digitalizarea achiziţiilor publice şi armonizarea cu legislaţia UE privind achiziţiile publice.

Responsabilitatea operaţională pentru achiziţiile publice este delegată unei agenţii statutare, care din anul 2009 este Agenţia Achiziţii Publice. Agenţia a fost creată prin Hotărârea Guvernului nr.747 din 24.11.2009 ce reglementa structura organizatorică şi competenţele acesteia. În anul 2017, prin Hotărârea Guvernului nr.134 din 9 martie 2017, a fost aprobat un nou Regulament privind organizarea şi

funcționarea Agenției. În conformitate cu noile prevederi juridice, Agenția este o autoritate administrativă specializată, având funcții de coordonare, supraveghere, și control ex-post în domeniul achizițiilor publice, inclusiv atribuirea contractelor de achiziții publice. Agenţia are competenţe de supraveghere şi nu este considerată un iniţator în domeniul achiziţiilor publice, dar are un rol important în oferirea de contribuţii tehnice şi juridice la procesul de elaborare a politicilor. Responsabilitatea armonizării legislaţiei privind achiziţiile publice aparţine Ministerului Finanţelor.

La prima vedere, importanţa economică a achiziţiilor publice în Republica Moldova poate părea destul de slabă în comparaţie cu ţările UE. În deceniul precedent, ponderea achiziţiilor publice în Republica Moldova (în PIB) a variat între 5% şi 10%, fără a atinge vreodată valorile medii ale UE de 18%.[143] Valoarea tuturor contractelor de achiziţii publice a crescut de la 4.523 de milioane de lei (aproximativ 220 de milioane de euro) în anul 2009 până la 10.508 milioane de lei (aproximativ 625 de milioane de euro) în anul 2018.[144] Totuşi, numărul real al achiziţiilor publice este subestimat în rapoartele Agenţiei Achiziţii Publice, pentru că acestea nu includ datele privind contractele de valoare mică, care pot avea o valoare comparabilă cu achiziţiile peste pragurile stabilite.

În conformitate cu Acordul de Asociere, perioada 2019-2020 a fost stabilită drept termen pentru transpunerea Directivei UE privind achiziţiile publice în sectorul utilităţilor; acest lucru a fost realizat - cu o oarecare întârziere – prin adoptarea legii din 2020. De asemenea, au existat planuri privind elaborarea cadrului legal pentru achiziţiile efectuate de către întreprinderile de stat (ÎS), acest deziderat nefiind finalizat până în anul 2020. Totodată, lista condiţionalităţilor înaintate de UE pentru asistenţa macrofinanciară în valoare de 100 de milioane de euro (AMF) în contextul pandemiei de COVID-19, programată să fie acordată în două tranşe în perioada 2020-2021, include îmbunătăţirea achiziţiilor în sectorul sănătăţii. Armonizarea recentă cu legislaţia UE privind achiziţiile publice şi implementarea noului sistem de achiziţii electronice M-Tender au contribuit la schimbări pozitive în acest domeniu. Cu toate acestea, M-Tender este în continuare afectat de lacune juridice şi probleme tehnice, care creează impedimente pentru

[143] Rapoarte privind activitatea Agenţiei Achiziţii Publice a Republicii Moldova
[144] Ibid.

implementarea eficientă şi transparentă a procedurilor de achiziţii publice.

Cadrul legal. Prima lege în domeniu, Legea achiziţiei de mărfuri, lucrări şi servicii pentru necesităţile statului nr. 1166-XIII, a fost adoptată în anul 1997 şi a oferit o bază destul de solidă pentru sistemul achiziţiilor publice. La puţin timp după adoptarea acesteia, Guvernul a creat prima entitate responsabilă de achiziţiile publice, Agenţia Naţională pentru Achiziţii Publice. Cu toate acestea, capacitatea instituţională slabă, gradul înalt de centralizare şi aplicarea insuficientă a legii privind achiziţiile publice au împiedicat dezvoltarea acestui domeniu.

Pentru rezolvarea acestor probleme, dar şi pentru apropierea de standardele UE, în aprilie 2007 Parlamentul a adoptat Legea nr.96-XVI privind achiziţiile publice. Noua lege a schimbat desfăşurarea achiziţiilor publice, prin descentralizarea procedurilor de achiziţie la nivel de municipiu şi raion. Cu toate acestea, descentralizarea respectivă a dus la o creştere a numărului de autorităţi contractante până la peste 3.000, iar lipsa de resurse pentru pregătirea unui număr suficient de specialişti în domeniul achiziţiilor publice şi pentru coordonarea activităţii unui număr atât de mare de autorităţi în domeniul achiziţiilor publice a creat dificultăţi.

Deşi Legea privind achiziţiile publice a fost elaborată, în general, în conformitate cu directivele comunitare relevante, în conţinutul acesteia au fost incluse mai multe concepte specifice suplimentare. Legea prevedea măsuri de asigurare a integrităţii în procesele de achiziţii publice, şi anume:

- un sistem naţional de achiziţii bazat pe principiile transparenţei, concurenţei şi criterii obiective în procesul decizional,
- stabilirea condiţiilor de participare, selectare şi a criteriilor de atribuire, precum şi a regulilor privind licitaţiile,
- termene suficiente pentru ca potenţialii prestatori să-şi pregătească şi să-şi prezinte ofertele şi utilizarea implicită a unei proceduri de licitaţie deschisă,
- publicarea transparentă a tuturor deciziilor cu privire la achiziţii şi a invitaţiilor la licitaţie,
- proceduri, norme şi regulamente pentru revizuirea procesului de achiziţii, inclusiv contestaţie,
- selectarea personalului responsabil de achiziţii, inclusiv proceduri de monitorizare privind conflictele de interese,

- elaborarea unor noi proceduri electronice aplicate în procesul achiziţiilor publice.

Mai mult decât atât, trebuie menţionat faptul că Legea privind achiziţiile publice din 2007 definea principiile de reglementare a relaţiilor privind achiziţiile publice. De asemenea, aceasta definea în mod clar tipurile procedurilor de achiziţie publică, normele şi procedurile de atribuire a contractelor de achiziţii publice şi modurile de soluţionare a litigiilor, cu accent pe drepturile şi obligaţiile părţilor ce participă la proceduri de achiziţie publică. Totuşi, Legea din anul 2007 nu a transpus toate prevederile Directivei UE 2004/18/CE. Aceasta a introdus prevederi privind preferinţele faţă de ofertanţii locali, o procedură electronică (e-Achiziţii), termene scurte pentru prezentarea ofertelor şi o procedură de înaintare a contestaţiilor.

În cele din urmă, în iulie 2015, Parlamentul a adoptat o nouă Lege privind achiziţiile publice (nr.131), care de altfel reprezintă şi una din precondiţiile aderării ţării la Acordul OMC privind achiziţiile publice. Legea dată a transpus parţial Directiva 2014/24/UE şi Directiva 89/665/CEE. Acest fapt a creat posibilitatea ca autorităţile contractante să atribuie contracte nu doar în baza celor mai mici preţuri, dar şi în baza altor criterii calitative, precum şi introducerea unor măsuri procedurale specifice pentru asigurarea transparenţei şi egalităţii de tratament (de ex. a permite reprezentanţilor societăţii civile să ia parte la comisiile de licitaţie).

În conformitate cu angajamentele asumate prin semnarea Acordului de Asociere, în 2020 a fost aprobată o nouă lege privind achiziţiile efectuate de entităţile care îşi desfăşoară activitatea în sectoarele apei, energiei, transporturilor şi serviciilor poştale (nr.74 din 21 mai 2020). Legea transpune principiile de bază ale Directivei 2014/25/UE şi urma să intre în vigoare la 12 luni de la publicarea sa în *Monitorul Oficial*, adică în iunie 2021. De asemenea, în Planul de acţiuni pentru implementarea Acordului de Asociere a fost inclusă obligaţia de a adopta normele standardizate privind achiziţiile pentru întreprinderile de stat, dar până acum acest angajament este stipulat doar într-un proiect de regulament. Acest proiect de regulament privind achiziţionarea bunurilor, lucrărilor şi serviciilor la întreprinderea de stat nu a fost aprobat în intervalul de timp stabilit, inclusiv din cauza opunerii din partea întreprinderilor de stat.

Digitalizarea achiziţiilor publice (e-Achiziţii). Digitizarea achiziţiilor publice a început în anul 2009, când Guvernul a adoptat conceptul tehnic al Sistemului Informaţional Automatizat „Registrul de stat al achiziţiilor publice" (SIA RSAP). Din cauza lipsei de finanţare,

implementarea integrală a SIA RSAP a început abia în anul 2012, continuând într-un ritm lent de atunci. A fost aprobat un cadru de reglementare clar, prin adoptarea Regulamentului privind achiziţiile publice, folosind licitaţia electronică. Astfel sunt implementate standardele UE şi este facilitată analiza preţurilor ofertelor. Într-un sens mai larg, licitaţia electronică este creată pentru a spori transparenţa achiziţiilor publice şi necesită înregistrarea adecvată a operatorilor în sistemul electronic.[145] Portalul e-Achiziţii a fost dezvoltat în continuare şi au fost adăugate noi funcţii, precum anunţarea activităţilor de achiziţii planificate, disponibilitatea documentelor pentru licitaţia electronică, buletinul automatizat al achiziţiilor publice şi eliberarea unui model de ofertă electronică pentru operatorii economici.

În pofida eforturilor de modernizare şi extindere a aplicării SIA RSAP, acesta a rămas în continuare un instrument insuficient dezvoltat şi utilizat. Până în anul 2016, doar 311 autorităţi contractante din circa 3.000 erau înregistrate în SIA RSAP şi care au efectuat achiziţii prin intermediul acestui sistem. Nu au fost modernizate nici capacităţile tehnice ale SIA RSAP. În special, sistemul nu a fost în măsură să ofere o platformă transparentă, analitică şi inteligentă pentru toate părţile participante la licitaţie. Pentru a îmbunătăţi situaţia, Ministerul Finanţelor a iniţiat în anul 2016 testarea sistemului MTender, beneficiind de asistenţa tehnică şi financiară a BERD.

Sistemul a început să fie utilizat practic de către toate autorităţile contractante în regim de testare la sfârşitul anului 2018, după adoptarea unui concept tehnic în acest sens, prin Hotărârea Guvernului nr.705 din 11 iulie 2018. Totuşi, M-Tender încă nu a fost finalizat şi utilizarea acestuia în regim experimental creează obstacole tehnice şi juridice pentru autorităţile contractante. În primul rând, nu toate funcţiile tehnice planificate ale sistemului au fost finalizate în timp util, autorităţile fiind astfel nevoite să permită excepţii şi utilizarea temporară a versiunii mai vechi a SIA RSAP[146]. În al doilea rând, nu toate actele normative au fost aduse în corespundere cu conceptul tehnic al M-Tender. Având în vedere întârzierile cauzate de vicisitudinile politice din Republica Moldova, în anul 2019 UE a lansat proiectul „Asistenţă tehnică pentru dezvoltarea unui sistem de achiziţii electronice în Republica Moldova". Scopul proiectului este de a elimina

[145] A se vedea Regulamentul privind achiziţiile publice folosind licitaţia electronică, aprobat prin Hotărâre de Guvern nr. 774 din 04.10.2013.

[146] A se vedea Hotărârea Guvernului nr.48 din 30 ianuarie 2019.

deficienţele în procesul de achiziţii electronice prin efectuarea unui audit tehnic şi juridic al M-Tender şi formularea unor recomandări.

Procesul de armonizare şi reformele aferente. Ministerul Finanţelor, împreună cu partenerii proiectului de twinning, au elaborat noua Lege privind achiziţiile publice, care a intrat în vigoare în luna mai 2016 (Legea nr.131 din iulie 2015). După cum am menţionat mai sus, aceasta asigură transpunerea Directivei 2004/18/CE, promovând astfel transparenţa, plenitudinea şi concurenţa, în conformitate cu standardele UE. Legea mai transpune Directiva 2007/66/CE, care prevede norme ce vizează claritatea şi eficienţa procedurilor pentru repararea prejudiciului în cazurile când ofertanţii consideră că atribuirea contractelor a avut loc în mod abuziv. Mai exact, a fost planificată înfiinţarea unui organ autonom de soluţionare a contestaţiilor (Agenţia Naţională pentru Soluţionarea Contestaţiilor). Cu toate acestea, înfiinţarea Agenţiei în septembrie 2017, cu o întârziere de un an, a determinat majorarea riscurilor de corupţie în sector şi a subminat încrederea sectorului privat în imparţialitatea noii agenţii. Crearea acestei agenţii a fost şi una dintre condiţiile impuse de către UE pentru AMF în valoare de 100 milioane de euro acordată în perioada 2017-2018.

Legea privind achiziţiile publice a fost modificată de câteva ori în ultimii ani, în conformitate cu prevederile Acordului de Asociere. Cele mai semnificative modificări au fost efectuate în anul 2018, în procesul de transpunere a Directivei 2014/24/UE şi a Directivei 89/665/CEE[147]. Acest lucru a determinat o revizuire a terminologiei privind achiziţiile publice, modificări ale atribuţiilor Agenţiei Achiziţii Publice, introducerea Documentului Unic de Achiziţie European (DUAE) şi a noilor criterii de evaluare a preţurilor. Printre alte modificări importante se numără estimarea costurilor pe ciclu de viaţă în achiziţiile publice, un nou set de comunicare şi digitalizare mai transparente, precum şi analiza pieţei înainte de lansarea procedurii de achiziţie. În cele din urmă, au fost introduse noi proceduri de achiziţii publice pentru achiziţii publice de servicii sociale şi parteneriate pentru inovaţii.

În vederea creşterii aplicabilităţii şi funcţionalităţii noii legi, au fost aprobate mai multe acte normative (18 acte normative aferente legislaţiei secundare în perioada 2016-2020). Mai mult ca atât, Ministrul Finanţelor a aprobat un volum mare de documente standardizate pentru toate procedurile de achiziţii publice.

[147] A se vedea Legea nr.169 din 26 iulie 2018.

Conform prevederilor noii legi, contractele de achiziţii publice sunt atribuite fără discriminarea prestatorilor externi. Astfel, Guvernul a demonstrat angajamentul de a deschide pieţele de achiziţii pentru concurenţa internaţională. În noiembrie 2009, Republica Moldova a depus o cerere oficială de aderare la Acordul OMC privind achiziţiile publice (AAP) şi a reînnoit cererea în anul 2013. Începând cu anul 2014, Republica Moldova a accelerat negocierile de aderare la AAP, extinzându-şi treptat oferta de acces pe piaţă şi implicându-se pe deplin în realizarea reformelor juridice menite să alinieze legislaţia naţională la cerinţele AAP. În cele din urmă, în septembrie 2015, Comitetul OMC pentru achiziţii publice a aprobat condiţiile aderării Republicii Moldova, care a primit 6 luni, până la mijlocul lunii martie 2016, pentru a depune instrumentul de aderare. Cu toate acestea, Republica Moldova nu a respectat acest termen, ţinând cont că Parlamentul nu a reuşit să ratifice instrumentul. Comitetul a prelungit termenul-limită, iar Republica Moldova a prezentat ulterior documentele de ratificare, în iunie 2016, devenind astfel membrul AAP al OMC.

Provocări pentru sistemul Republicii Moldova. În ultimii ani au fost depuse eforturi semnificative pentru modernizarea sistemului de achiziţii publice din Republica Moldova, în conformitate cu cele mai bune standarde şi practici ale UE, însă mai există provocări enorme pentru anii următori. Problemele date au fost definite în Strategia de dezvoltare a sistemului de achiziţii publice pentru anii 2017-2020, aprobată recent. Printre cele mai presante provocări se numără implementarea eficientă a noului sistem de achiziţii electronice; necesitatea de a reduce cu 75% numărul mare de entităţi de achiziţie; şi capacităţile instituţionale slabe ale autorităţilor contractante. Obiectivul privind crearea unui nou sistem electronic funcţional şi eficient nu a fost atins în intervalul de timp prevăzut, aceasta rămânând una dintre provocările principale. De asemenea, introducerea M-Tender a generat o serie de lacune şi contradicţii juridice, care creează obstacole în implementarea achiziţiilor. Toate aceste provocări decurg din rezistenţa internă faţă de statu-quoul instituţional existent din partea funcţionarilor de la nivel central şi local, care sunt predispuşi la corupţie şi care se opun unui sistem de achiziţii mai transparent. Probleme suplimentare apar din cauza capacităţilor instituţionale slabe. Un alt factor important care subminează realizarea unor reforme rapide şi eficiente în sistemul de achiziţii publice din Republica Moldova este existenţa clientelismului politic în distribuţia banilor publici.

Pe scurt despre achiziţiile publice

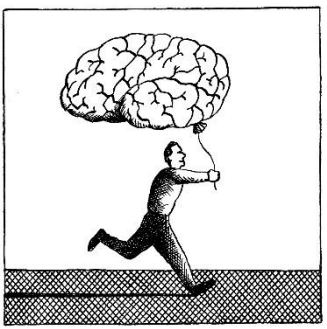
Republica Moldova a făcut deja paşi importanţi pentru a-şi alinia sistemul achiziţiilor publice la legislaţia comunitară şi la cele mai bune practici internaţionale, cu o nouă lege adoptată în anul 2015. A fost modificat cadrul legal, instituţional şi procedural, deşi au existat unele întârzieri.

Au fost realizate şi alte reforme pentru armonizarea cu normele UE, în conformitate cu ZLSAC, în special prin transpunerea noilor directive UE privind achiziţiile.

Dispoziţiile ZLSAC privind accesul reciproc pe piaţă trebuie să fie aprobate de către Comitetul pentru comerţ UE-R.Moldova pentru a soluţiona deficienţele rămase în sistemul de achiziţii publice.

Principalele probleme ţin de asigurarea implementării adecvate a noului sistem electronic MTender, care continuă să rămână în regim de testare după mai mulţi ani de dezvoltare. Alte provocări rămase includ necesitatea reducerii numărului mare de autorităţi contractante şi consolidarea capacităţilor instituţionale ale tuturor entităţilor contractante.

11. DREPTURILE DE PROPRIETATE INTELECTUALĂ



Protejarea proprietăţii intelectuale este importantă pentru promovarea inovaţiei şi creativităţii în economiile bazate pe cunoaştere, pentru crearea locurilor de muncă şi pentru îmbunătăţirea competitivităţii. O cerinţă a ZLSAC este ca Republica Moldova să-şi modernizeze sistemul drepturilor de proprietate intelectuală (DPI). Reformele vor contribui la formarea unui mediu juridic stabil şi aplicabil pentru a proteja DPI, ceea ce este, de asemenea, foarte important în atragerea investitorilor străini şi susţinerea modernizării tehnologice a economiei.

Prevederile Acordului

Capitolul din ZLSAC privind DPI are ca scop facilitarea producţiei şi a comercializării de produse inovatoare, garantând totodată un nivel adecvat de protecţie şi asigurarea respectării DPR. Acesta completează obligaţiile Republicii Moldova, conform Acordului privind aspectele legate de comerţ ale drepturilor de proprietate intelectuală (TRIPS). TRIPS stabileşte nivelurile minime de protecţie, pe care fiecare guvern trebuie să le ofere aspectului proprietăţii intelectuale a membrilor OMC. ZLSAC confirmă aceste norme ale OMC şi le depăşeşte în unele domenii. Acest fapt are implicaţii serioase pentru Republica Moldova, deoarece, în principiu, „prevederile TRIPS-plus" trebuie extinse la toţi membrii OMC, în conformitate cu Clauza naţiunii celei mai favorizate din TRIPS (art. 4 din TRIPS).

Spre deosebire de alte capitole ale ZLSAC, secţiunea privind DPI nu obligă Republica Moldova să se alinieze la o parte din legislaţia comunitară privind DPI, anexată la Acord. Totuşi, textul principal al ZLSAC este foarte detaliat, iar dispoziţiile sale reflectă – sau uneori

copiază – unele principii şi proceduri ale legislaţiei comunitare privind DPI. ZLSAC conţine unele reglementări în domeniul drepturilor de autor, mărcilor comerciale, indicaţiilor geografice (IG), desenelor şi modelelor, inclusiv dispoziţii detaliate privind asigurarea respectării acestora.

Drepturile de autor. Părţile trebuie să respecte mai multe convenţii şi acorduri internaţionale (de ex. Convenţia de la Roma privind protecţia artiştilor interpreţi sau executanţi, a producătorilor de fonograme şi a organismelor de radiodifuziune, Convenţia de la Berna pentru protecţia operelor literare şi artistice şi Tratatul Organizaţiei Mondiale a Proprietăţii Intelectuale (OMPI) privind dreptul de autor). Referitor la durata protecţiei drepturilor de autor, ZLSAC stabileşte că drepturile unui autor asupra unei opere literare sau artistice trebuie să fie protejate timp de 70 de ani după decesul său.[148] Acordul mai vizează radiodifuzarea sau televizarea şi comunicarea publică, protecţia măsurilor tehnologice şi drepturile informaţiilor de management, precum şi drepturile de publicare. O prevedere referitoare la cooperarea pentru gestiunea colectivă a drepturilor de autor depăşeşte Acordul TRIPS, dar prevede doar că (adică un angajament mai puţin sever) că „organismele de gestiune colectivă”[149] ale părţilor încheie acorduri între ele pentru a promova disponibilitatea operelor, precum şi pentru a asigura transferul reciproc de redevenţe pentru utilizarea acestor opere.

Mărcile comerciale. ZLSAC solicită, în principal, aderarea şi implementarea unor acorduri internaţionale precum Tratatul OMPI privind dreptul mărcilor, Protocolul referitor la Aranjamentul de la Madrid privind înregistrarea internaţională a mărcilor şi Tratatul de la Singapore privind dreptul mărcilor. Republica Moldova a aderat deja la fiecare dintre aceste acorduri internaţionale. Cu toate acestea, ţara trebuie să creeze un sistem de înregistrare a mărcilor corect şi transparent, în cadrul căruia fiecare decizie finală negativă adoptată de autoritatea relevantă în materie de mărci comerciale se comunică în scris solicitantului şi se justifică în mod corespunzător. Republica

[148] Prevederea a fost transpusă în legislaţia naţională prin Legea nr. 212 din iulie 2016 pentru modificarea Legii nr. 139 din iulie 2010 privind dreptul de autor şi drepturile conexe

[149] Mai concret, acestea sunt autorităţi create în baza legii naţionale privind DPI, care reprezintă deţinătorii unor DPI-uri şi care sunt responsabile de administrarea DPI-urilor membrilor lor, precum organismele de gestiune colectivă însărcinate cu colectarea redevenţelor din drepturi de autor pentru muzicanţi.

Moldova mai trebuie să ofere o bază de date electronică disponibilă pentru consultare publică, conţinând cereri de înregistrare şi înregistrări ale mărcilor comerciale.[150]

Indicaţiile geografice (IG). Textul Acordului recunoaşte că legislaţia DPI a Republicii Moldova (de ex. Legea nr. 66-XVI din martie 2008 privind protecţia indicaţiilor geografice, denumirilor de origine şi specialităţilor tradiţionale garantate) îndeplineşte deja condiţiile necesare pentru înregistrarea şi controlul IG, şi deci nu trebuie să fie aliniată la *acquis*-ul comunitar. Anexele Acordului de Asociere conţin o listă detaliată a IG cu privire la produsele agricole, alimentare şi tipurile de vinuri şi băuturi spirtoase ale ambelor părţi (pentru UE, de ex. prosciutto di Parma, şampania şi brânza feta), care vor fi protejate împotriva oricărei utilizări comerciale directe sau indirecte a unei denumiri protejate pentru produse comparabile. Această listă a fost în mare parte preluată din acordul bilateral dintre UE şi Republica Moldova, încheiat în anul 2013, care este acum înlocuit de ZLSAC.[151] Un subcomitet specific cu privire la IG va monitoriza implementarea acestor prevederi şi va prezenta rapoarte către Comitetul pentru comerţ. ZLSAC a prevăzut posibilitatea de a adăuga noi IG pentru a fi protejate, lucru care a avut loc în octombrie 2016, când subcomitetul a efectuat această adăugire prin modificarea anexelor relevante (anexele XXXX-C şi XXXX-D).[152]

Desene şi modele. Republica Moldova trebuie să asigure protecţia desenelor sau modelelor create în mod independent, care sunt noi şi originale. Această protecţie este asigurată prin înregistrare, care conferă titularilor desenului sau modelului înregistrat un drept exclusiv şi împiedică terţii să-l utilizeze, să-l modifice, să-l ofere sau să-l introducă pe piaţă, să-l importe sau să-l exporte fără permisiunea sa. Durata protecţiei disponibile va fi de 25 de ani de la data depunerii cererii de înregistrare. Există reguli specifice privind brevetele pentru produse medicinale şi vegetale. De exemplu, prevederile privind protejarea datelor farmaceutice, care depăşesc Acordul TRIPS, cer

[150] O astfel de bază de date electronică este deja disponibilă pentru consultare publică şi se află într-un proces de îmbunătăţire continuă (http://www.db.agepi.md/).

[151] A se vedea Acordul între Uniunea Europeană şi Republica Moldova cu privire la protecţia indicaţiilor geografice ale produselor agricole şi alimentare, OJ L 10/3, 15.01.2013. A se vedea şi art. 456 alin. (3) din Acordul de Asociere.

[152] Decizia nr. 1/2016 a Subcomitetului pentru indicaţiile geografice UE-Republica Moldova de modificare a anexelor XXX-C şi XXX-D la Acordul de Asociere dintre Uniunea Europeană şi Republica Moldova.

Republicii Moldova să pună în aplicare un sistem cuprinzător pentru a garanta confidenţialitatea, nedivulgarea şi nefolosirea datelor prezentate în scopul obţinerii unei autorizaţii de introducere pe piaţă a unui medicament.

Asigurarea respectării drepturilor de proprietate intelectuală. În Acord există o secţiune importantă privind asigurarea respectării DPI. Aceste angajamente depăşesc acordul TRIPS, dar măsurile complementare şi mijloacele de apărare juridică din cadrul ZLSAC trebuie să fie corecte şi echitabile şi să nu ridice alte bariere în calea comerţului. Secţiunea privind măsurile şi procedurile civile, bazată în mare parte pe Directiva UE privind respectarea DPI,[153] include prevederi procedurale detaliate privind executarea judiciară a DPI (de ex. privind transparenţa, echitatea procedurală, dreptul la informaţii, măsurile pentru conservarea elementelor de probă şi publicarea hotărârilor judecătoreşti). Autorităţile judiciare trebuie să aibă competenţa de a scoate produsele de pe piaţă dacă acestea încalcă un DPI sau de a ordona distrugerea acestor mărfuri. Mai mult decât atât, autorităţile judiciare trebuie să emită un ordin de încetare şi să solicite daune cominatorii sau despăgubiri băneşti contravenientului cu scopul de a interzice continuarea încălcării. Sunt incluse şi prevederi privind răspunderea prestatorilor de servicii intermediari (de ex. prestatorii de servicii online).[154] Acestea sunt preluate din directiva UE privind comerţul electronic[155] şi prevăd un regim de „paradis", conform căruia unii prestatori intermediari de servicii sunt scutiţi de răspunderea încălcării DPI în anumite condiţii.

Legislaţia şi politicile noi ale UE

Deşi Acordul de Asociere nu impune apropierea Republicii Moldova de actele legislative ale UE, incluse în anexele la Acord, mai multe evoluţii recente ale legislaţiei şi politicilor UE sunt relevante pentru reformarea şi modernizarea legislaţiei şi politicilor Republicii Moldova în domeniul DPI. De exemplu, în iunie 2013, UE a adoptat un

[153] A se vedea Directiva 2004/48/CE privind respectarea drepturilor de proprietate intelectuală.

[154] Aceste prevederi nu sunt incluse în capitolul ZLSAC privind dreptul de stabilire, comerţul cu servicii şi comerţul electronic (articolele 256-260).

[155] A se vedea Directiva 2000/31/CE privind anumite aspecte juridice ale serviciilor societăţii informaţionale, în special ale comerţului electronic, pe piaţa internă (Directiva privind comerţul electronic).

nou regulament privind respectarea DPI (Regulamentul (UE) nr.608/2013), care stabileşte norme de procedură pentru autorităţile vamale în vederea asigurării respectării DPI cu privire la mărfurile care sunt supuse supravegherii vamale sau controlului vamal.

La 29 noiembrie 2017, în Strategia privind piaţa unică şi Strategia privind piaţa unică digitală, Comisia a anunţat despre adoptarea unui pachet cuprinzător de măsuri menite să asigure îmbunătăţirea în continuare a aplicării şi respectării DPI şi intensificarea acţiunilor de combatere a falsificării şi pirateriei.[156] Câteva dintre aceste reguli noi în domeniul DPI, de exemplu, Comunicarea care oferă orientări pentru clarificarea prevederilor Directivei privind respectarea DPI,[157] ar fi relevante pentru Republica Moldova.

Totodată, UE a adoptat o nouă directivă UE privind dreptul de autor (Directiva (UE) 2019/790), care a actualizat toate cele 11 directive existente ale UE în domeniul drepturilor de autor. În ceea ce priveşte societatea informaţională, documentul stabileşte reguli noi pentru platformele de partajare a conţinutului online. Astfel, publicarea lucrărilor, fără permisiunea deţinătorilor de drepturi, nu mai este posibilă[158].

De asemenea, UE a aderat la Tratatele de la Beijing şi Marrakech. Tratatul de la Beijing, cu 80 de semnatari, stabileşte noi norme care vizează protecţia drepturilor intelectuale ale actorilor în interpretările şi execuţiile audiovizuale de film şi televiziune, cele pe DVD sau în alte platforme audiovizuale. Tratatul de la Marrakech are 74 de semnatari şi stipulează reguli privind utilizarea şi schimbul transfrontalier între ţările UE şi cele din afara UE a exemplarelor operelor în format accesibil ale materialelor imprimate. Legislaţia UE este compatibilă cu aceste Tratate, care sunt totuşi mai limitate în sfera lor de acoperire decât legislaţia UE. Republica Moldova ar trebui, de asemenea, să adere la ambele tratate.

Aşa cum respectarea angajamentelor existente privind DPI rămâne problematică (a se vedea detalii despre aceasta în secţiunea următoare), adoptarea noii directive privind dreptul de autor ar putea fi costisitoare şi dificilă pentru R.Moldova. Ţara nu dispune de industrii

[156] Comisia Europeană, "Un sistem echilibrat de asigurare a respectării DPI care să abordeze provocările societale actuale" (SWD (2017) 430 final).

[157] Comisia Europeană, Orientări cu privire la anumite aspecte ale Directivei 2004/48/CE a Parlamentului European şi a Consiliului privind respectarea drepturilor de proprietate intelectuală (SWD(2017) 431 final).

[158] Pentru mai multe detalii a se vedea https://eur-lex.europa.eu/browse/summaries.html.

editoriale şi de presă mari, care ar putea beneficia de noul set de reguli. Prin urmare, în loc să adopte noile reguli, R.Moldova ar putea, deocamdată, să respecte implicaţiile aplicării noii directive privind dreptul de autor în UE.

Perspective de implementare

Cadrul instituţional. După proclamarea independenţei, a fost necesară crearea unei instituţii cu competenţe juridice în domeniul DPI. În noiembrie 1991, printr-un decret prezidenţial, s-a stabilit că Agenţia de Stat pentru Drepturile de Autor (ADA) urmează să asigure protecţia intereselor juridice ale autorilor de opere artistice, ştiinţifice şi literare.

Ulterior, în mai 1992, printr-un alt decret prezidenţial a fost creată Agenţia de Stat pentru Protecţia Proprietăţii Industriale (AGEPI) din cadrul Ministerului Economiei şi Finanţelor. În anul 1995, AGEPI a obţinut statutul de întreprindere de stat subordonată Guvernului. În septembrie 2004, a fost aprobată fuziunea dintre ADA şi AGEPI, în urma căreia s-a format Agenţia de Stat pentru Proprietatea Intelectuală (cu păstrarea acronimului AGEPI). Un deceniu mai târziu, în iulie 2014, Parlamentul a adoptat Legea cu privire la AGEPI, schimbând statutul agenţiei din instituţie de stat în instituţie publică, aceasta continuând să rămână în subordinea Guvernului. Această reglementare a statutului juridic, a principiilor şi direcţiilor de activitate ale Agenţiei a contribuit la consolidarea capacităţii sale instituţionale.

Cadrul legislativ. Pe parcurs, au fost aprobate o serie de legi în domeniul protecţiei juridice a drepturilor de proprietate intelectuală. Acest proces a început la mijlocul anilor `90, odată cu adoptarea legilor privind mărcile comerciale, denumirile de origine, brevetele, protecţia soiurilor de plante, protecţia desenelor industriale, precum şi dreptul de autor şi drepturile conexe.[159]

În perioada 2007–2008, ca urmare a dezvoltării sistemului naţional al DPI şi a tendinţei de a aduce sistemul mai aproape de standardele europene, au fost adoptate o serie de legi modificate sau suplimentare, conform noilor tendinţe. Şi anume, legile privind protecţia soiurilor de plante (nr. 39-XVI din februarie 2008), protecţia

[159] Acestea au fost Legea nr.588-XIII din 22.09.1995 privind mărcile şi denumirile de origine ale produselor; Legea nr. 461-XIII din 18.05.1995 privind brevetele de invenţie; Legea nr.915-XIII din 11.07.1996 privind protecţia soiurilor de plante; Legea nr.991-XIII din 15.10.1996 privind protecţia desenelor şi modelelor industriale; şi Legea nr. 293-XIII din 23.11.1994 privind dreptul de autor şi drepturile conexe.

invenţiilor (nr.50-XVI din martie 2008), protecţia indicaţiilor geografice, denumirilor de origine şi specialităţilor tradiţionale garantate (nr. 66-XVI din martie 2008), protecţia desenelor şi modelelor industriale (nr.161-XVI din iulie 2007) şi protecţia mărcilor (nr.38-XVI din februarie 2008). În prezent, ultimele 2 legi sunt în proces de revizuire. În plus, după adoptarea modificărilor la legile respective, va fi necesară elaborarea unui nou regulament privind procedura de depunere, examinare şi înregistrare a mărcilor. În iulie 2010, a fost adoptată Legea nr.139 privind dreptul de autor şi drepturile conexe, dar aceasta trebuie modificată în conformitate cu Directiva 2014/26/UE, prin includerea prevederilor relevante privind gestiunea colectivă a drepturilor de autor şi a drepturilor conexe.

Comisia naţională pentru proprietatea intelectuală este un organ consultativ pe lângă Guvern, constituită în scopul coordonării şi asigurării interacţiunii ministerelor, altor autorităţi administrative centrale, precum şi titularilor de DPI. În mai 2012, Comisia naţională a adoptat o nouă Strategie naţională în domeniul proprietăţii intelectuale (SNPI), urmată de adoptarea de către Guvern, în aprilie 2018, a Planului de acţiuni al SNPI pentru anii 2018-2020. Având în vedere natura complexă şi multifuncţională a proprietăţii intelectuale şi implicarea acesteia în toate domeniile vieţii economice, ştiinţifice, culturale şi sociale ale ţării, structura planului prevede autorităţile responsabile şi acţiunile necesare pentru a atinge obiectivele, termenele şi rezultatele scontate ale implementării etc. Aceste acţiuni vizează promovarea şi utilizarea DPI, consolidarea capacităţilor instituţionale ale organelor abilitate şi asigurarea îmbunătăţirii continue a cadrului de reglementare în domeniu. Raportul de monitorizare a Planului de acţiuni al SNPI constată un nivel înalt de implementare în anul 2019,[160] deşi la capitolul modificarea cadrului de reglementare nu s-a progresat prea mult. Motivul principal al acestei situaţii este contextul politic specific anului 2019 şi, mai nou, pandemia de COVID-19, care a afectat funcţionalitatea instituţiilor.

O realizare importantă în implementarea Acordului a fost modificarea, în august 2018, a Anexei XXX-D privind IG pentru vinuri, vinuri aromatizate şi băuturi spirtoase între UE şi Republica Moldova.[161] Datorită acestei modificări, alte două IG locale, „Rachiu de caise de Nimoreni" şi „Dulceaţă din petale de trandafir Călăraşi",

160 http://www.agepi.gov.md/sites/default/files/2020/06/Raport_consolidat_SNPI_2019.pdf

161 Decizia nr. 1/2018 a Subcomitetului pentru indicaţii geografice din 24.08.2018.

beneficiază de protecţie pe teritoriul UE. A fost iniţiată procedura de acordare a protecţiei şi pentru o altă IG, „Zăbriceni", precum şi pentru o denumire de origine, „Brânză de Popeasca".

Aderarea la convenţii şi acorduri internaţionale. Începând cu anul 1993, Republica Moldova s-a implicat într-un program cuprinzător de aderare la convenţiile şi acordurile internaţionale cu privire la DPI, menţionate în caseta 11.1, asigurând astfel integrarea Republicii Moldova în spaţiul intelectual european. Programul a culminat cu semnarea ZLSAC cu UE în anul 2014.

În iulie 2017, AGEPI şi Oficiul Ununii Europene pentru Proprietate Intelectuală (EUIPO) au semnat un Memorandum de înţelegere în vederea aprofundării cooperării bilaterale cu UE în domeniul DPI. Cele două agenţii au colaborat prin organizare de acţiuni comune, schimb de experienţă şi implementare a proiectelor comune de integrare a datelor în domeniul mărcilor comerciale, al desenelor şi al modelelor industriale. Drept urmare, în octombrie 2017, AGEPI s-a alăturat instrumentului de căutare TMclass, pus la dispoziţie de EUIPO. Instrumentul respectiv oferă acces la bazele de date ale oficiilor naţionale pentru proprietate intelectuală din UE şi ale altor oficii pentru proprietate intelectuală importante, inclusiv Oficiul pentru brevete şi mărci al Statelor Unite şi Oficiul japonez de brevete.

Caseta 11.1. Paşii întreprinşi de Republica Moldova pentru aderarea la convenţii şi organizaţii în domeniul DPI

1991

- **Tratatul Organizaţiei Mondiale a Proprietăţii Intelectuale (OMPI) de cooperare în domeniul brevetelor**

1993

- Convenţia pentru instituirea OMPI
- Convenţia de la Paris pentru Protecţia Proprietăţii Industriale
- Acordul privind măsurile de protecţie a proprietăţii industriale
- Crearea Consiliului Interstatal pentru problemele protecţiei proprietăţii industriale
- Aranjamentul de la Haga privind depozitul internaţional de desene şi modele industriale
- Tratatul de la Nairobi privind protecţia simbolului olimpic
- Tratatul de la Budapesta privind recunoaşterea internaţională a depozitului microorganismelor în scopul asigurării protecţiei prin brevete

1995
- Convenţia internaţională privind protecţia artiştilor interpreţi sau executanţi, a producătorilor de fonograme şi a organismelor de radiodifuziune şi televiziune (Roma, 1961)
- Convenţia pentru protecţia operelor literare şi artistice (Berna, 1886)
- Tratatul privind dreptul mărcilor (Geneva)
- Convenţia eurasiatică privind brevetele (Moscova)
- Acordul de cooperare cu Oficiul European de Brevete (OEB)

1996
- Convenţia eurasiatică privind brevetele

1997
- Convenţia internaţională pentru protecţia noilor soiuri de plante
- Uniunea internaţională privind protecţia noilor soiuri de plante
- Aranjamentul de la Nisa privind încadrarea internaţională a produselor şi serviciilor în vederea înregistrării mărcilor
- Protocolul referitor la Aranjamentul de la Madrid privind înregistrarea internaţională a mărcilor

2000
- Aranjamentul de la Madrid privind sancţiunile pentru indicaţiile false sau înşelătoare de proveniență a produselor
- Aranjamentul de la Lisabona privind protecţia indicaţiilor locului de origine a produselor şi înregistrarea lor internaţională

2001
- Aderarea la OMC şi, implicit, la Acordul privind aspectele legate de comerţ ale drepturilor de proprietate intelectuală

2005
- Tratatul OMPI privind dreptul brevetelor*

2009
- Tratatul de la Singapore privind dreptul mărcilor

2014
- Semnarea ZLSAC cu UE (titlul V, capitolul 9 referitor la DPI)

2015
- Tratatul de la Beijing privind interpretările şi execuţiile audiovizuale

2018
- Tratatul de la Marrakesh pentru facilitarea accesului la operele publicate al persoanelor nevăzătoare, cu deficienţe de vedere sau cu dificultăţi de citire a materialelor imprimate

* Tratatul OMPI privind dreptul brevetelor a fost semnat de către Republica Moldova în anul 2000, însă a intrat în vigoare abia în anul 2005.

Provocările nesoluționate. În pofida acestor inițiative importante la nivel internațional şi național, există o cooperare limitată cu titularii internaționali de DPI, în principal din cauza pieței mici a Republicii Moldova şi, în consecință, riscurile pentru titularii de DPI sunt reduse.

Cea mai gravă problemă ține de asigurarea redusă a protecției proprietății intelectuale, din cauza cunoştințelor limitate despre sistemele DPI în rândul judecătorilor şi lipsei de interes din partea titularilor de DPI. Pentru înlăturarea acestor deficiențe, se organizează instruiri dedicate. Pe parcursul anului 2019, Institutul Național al Justiției a organizat 13 activități de instruire în domeniul proprietății intelectuale, la care au participat 188 de persoane.

Alte provocări pentru sistemul DPI al Republicii Moldova includ: activitatea inovativă, creativă şi intelectuală insuficientă, nivelul înalt de piraterie şi contrafacere, precum şi implicarea slabă a titularilor de DPI în acțiunile de protecție. Potențialul DPI este puțin utilizat de IMM şi există un număr foarte mare de cazuri de concurență neloială şi depuneri de cereri de înregistrare a DPI cu rea intenție. În plus, se observă un nivel insuficient de cultură în domeniul DPI şi lipsa transparenței în cadrul organizațiilor privind gestiunea colectivă a dreptului de autor şi a drepturilor conexe.

Directiva 2004/48/CE privind respectarea DPI reprezintă principala lege comunitară pentru armonizare în domeniul asigurării respectării DPI. Noile legi aprobate de Republica Moldova au drept scop de a alinia legislația actuală la aceste prevederi. În special, se pune accentul pe crearea unui sistem de combatere a cazurilor de încălcare a drepturilor. Prin Legea nr.115 din 23.06.2011 s-a modificat Codul Contravențional, Codul Penal şi Codul de Procedură Penală, care prevăd răspundere pentru încălcarea DPI şi introduc mecanismul de asigurare a respectării drepturilor.

Deşi au fost înregistrate rezultate tangibile în domeniul IG, mai există deficiențe în implementarea sistemului de control şi certificare pentru produsele IG. Nu există niciun organism de stat cu atribuții de aplicare şi verificare a respectării IG.

De asemenea, există unele provocări în ceea ce priveşte transpunerea în practica locală a unor mecanisme privind DPI din Acordul de Asociere. În mod specific, după o perioadă de tranziție de 5 ani, începând cu anul 2018, Republica Moldova este obligată să pună în aplicare măsuri la frontiera vamală pentru a împiedica orice utilizare

ilegală a IG protejate. Una dintre principalele provocări este asigurarea unei strânse cooperări între Serviciul Vamal şi AGEPI în acest domeniu, precum şi creşterea capacităţii instituţionale a celui dintâi. Deşi mecanismul de protecţie la frontieră a DPI, inclusiv a IG înregistrate, a fost aprobat în iulie 2016,[162] activităţile de punere în aplicare a legii continuă, funcţionarii vamali beneficiind de instruiri dedicate în scopul formării abilităţilor necesare.

O altă provocare a ţinut de perioada de tranziţie a Republicii Moldova la noile mecanisme de protecţie a IG. Unele companii locale au interpretat această perioadă drept o şansă de a produce în continuare şi de a exporta anumite produse cu IG ale UE („cazul Prosecco"), contrazicând astfel prevederile acordului de asociere.[163] Intervenţiile AGEPI şi ale Ministerului Agriculturii prin intermediul instanţelor, în perioada 2016-2017, au stabilit un caz pozitiv menit să protejeze IG europene în Republica Moldova. UE şi Republica Moldova au salutat în cadrul Comitetului pentru comerţ hotărârile judecătoreşti referitoare la utilizarea abuzivă a IG a UE „Prosecco". În decembrie 2017 şi aprilie 2018, Curtea Supremă de Justiţie a Republicii Moldova a pronunţat o hotărâre definitivă şi irevocabilă, în temeiul căreia companiilor moldoveneşti li s-a interzis producerea şi plasarea pe piaţă a vinului spumant sub denumirea "Prosecco". Respectiv, această marcă internaţională este protejată pe deplin în Republica Moldova.

Deşi au fost înregistrate unele progrese în promovarea şi protecţia DPI, în conformitate cu practica europeană, autorităţile trebuie să mai depună eforturi, după cum urmează:

- Trebuie îmbunătăţită coordonarea strategică şi operaţională dintre diferite instituţii responsabile de protecţia DPR. Trebuie eliminată suprapunerea domeniilor de competenţă ale mai multor autorităţi, inclusiv ale Serviciului Vamal, Procuraturii, Ministerului Afacerilor Interne, Ministerului Economiei şi Infrastructurii, Ministerului Afacerilor Externe şi Integrării Europene, Ministerului Sănătăţii, Muncii şi Protecţiei Sociale şi Ministerului Educaţiei, Culturii şi Cercetării.
- Programele de instruire în domeniul DPI trebuie actualizate, îmbunătăţite şi adaptate la nevoile personalului acestor instituţii, în baza unei evaluări aprofundate a cunoştinţelor şi nevoilor pe care le au. Trebuie solicitat sprijinul din partea instituţiilor UE şi agenţiilor naţionale ale statelor membre cu afinităţi lingvistice,

[162] A se vedea https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=94241&lang=ro
[163] A fost cazul IG „Prosecco" pentru vinuri.

adică România, Lituania, Letonia şi Estonia (limbile română şi rusă).

- Trebuie îmbunătăţită calificarea judecătorilor în domeniul DPI prin continuarea programelor de instruire a judecătorilor, cu participarea consultanţilor internaţionali, şi vizite de studiu în ţările UE în vederea preluării bunelor practici. În acest sens, este necesară intensificarea instruirii şi evaluării cunoştinţelor judecătorilor în domeniul DPI.
- Trebuie elaborată o strategie privind identificarea produselor autohtone ce pot obţine titluri de proprietate intelectuală. Aceasta trebuie să cuprindă, de asemenea, activităţi de instruire şi asistenţă (tehnico-financiară) pentru producători şi asociaţiile acestora, precum şi măsuri de promovare a acestor produse pe piaţa UE (România, ţările Visegrad şi ţările baltice) şi pe alte pieţe de desfacere.

Pe scurt despre drepturile de proprietate intelectuală

Principala respectare a DPI din Acordul de Asociere este asigurarea unui nivel de protecţie similar celui din UE, inclusiv a mijloacelor eficiente de asigurare a respectării DPI.

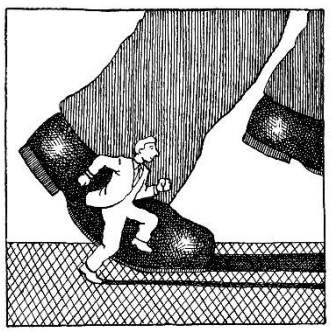
La momentul actual, cadrul juridic privind proprietatea intelectuală este preponderent în concordanţă cu normele internaţionale şi cu cele comunitare. Totuşi, legislaţia trebuie armonizată în continuare pentru a se adapta schimbărilor la nivel internaţional şi comunitar.

Cadrul legal este acum în proces de modificare, după cum este prevăzut în Strategia naţională în domeniul proprietăţii intelectuale (SNPI) pentru anii 2012-2020 şi în Planul de acţiuni al SNPI. Cu toate acestea, actualizarea cadrului juridic a fost afectată de circumstanţele politice din ultimii ani, iar mai recent funcţionalitatea instituţională a fost afectată de pandemia de COVID-19.

Deşi cadrul juridic este destul de avansat, principala sarcină pe viitor este implementarea acestuia, îmbunătăţirea capacităţilor instituţionale şi cunoştinţelor organelor de aplicare a legii în domeniul DPI.

A fost stabilită agenda de aderare la noile tratate internaţionale în domeniul DPI, asigurând mecanisme integrate care vor permite monitorizarea îndeplinirii obligaţiilor asumate de Republica Moldova.

12. POLITICA ÎN DOMENIUL CONCURENȚEI



Pentru buna funcţionare a unei economii moderne, este nevoie de o politică concurenţială eficientă. Combaterea comportamentului monopolist al companiilor şi al subvenţiilor de stat care denaturează comerţul asigură condiţii echitabile de concurenţă pentru operatorii economici şi reduce oportunităţile de corupţie. La rândul său, aceasta duce la preţuri mai scăzute, asigurând o calitate mai bună şi mai multe posibilităţi de alegere pentru consumatori.

Prevederile Acordului

Antitrust şi concentrări economice. Republica Moldova este obligată să menţină o legislaţie cuprinzătoare în domeniul concurenţei, care abordează în mod eficient cartelurile anticoncurenţiale, concentrările economice şi abuzul de poziţie dominantă de către întreprinderi. Legislaţia din domeniul concurenţei trebuie să fie aplicată de o autoritate independentă dotată corespunzător, într-un mod transparent şi nediscriminatoriu, respectând principiile de echitate procedurală şi drepturile de apărare. Mai mult decât atât, această legislaţie trebuie aplicată şi monopolurilor de stat, întreprinderilor publice şi întreprinderilor cărora li s-au încredinţat drepturi exclusive, atât timp cât aplicarea regulilor de concurenţă nu împiedică exercitarea sarcinilor de interes public conferite întreprinderilor în cauză. ZLSAC dintre UE şi Republica Moldova prevede cooperarea şi coordonarea dintre autorităţile de concurenţă ale UE (adică Comisia Europeană) şi Republica Moldova (adică Consiliul Concurenţei) pentru a îmbunătăţi asigurarea respectării eficace a legislaţiei în materie de concurenţă. De exemplu, cele două autorităţi responsabile de concurenţă pot coopera în activităţile de aplicare a legii sau pot face schimb de informaţii neconfidenţiale.

Ajutoare de stat. Prevederile ZLSAC privind ajutoarele de stat se aplică tuturor bunurilor şi serviciilor liberalizate de Acord, cu excepţia agriculturii şi pescuitului. ZLSAC – inspirată în mare parte de tratatele EU, în special de art. 107(1) al Tratatului privind Funcţionarea Uniunii Europene (TFUE) – prevede că:

> Ajutoarele de stat acordate de Uniune sau de Republica Moldova, sau prin resursele uneia dintre Părţi, sub orice formă, care denaturează sau ameninţă să denatureze concurenţa prin favorizarea anumitor întreprinderi sau a producţiei de anumite mărfuri şi servicii şi care afectează schimburile comerciale între Părţi sunt incompatibile cu prezentul Acord.

Cu toate acestea, ZLSAC nu oferă alte definiţii sau îndrumări de clarificare a acestui principiu. Cu toate acestea, Acordul solicită ca, în termen de 5 ani de la data intrării în vigoare a ZLSAC, ajutoarele de stat să fie evaluate în baza criteriilor de mai sus.Ca excepţie, Republica Moldova a negociat o perioadă de tranziţie de până la 10 ani pentru a abroga schemele de ajutoare de stat instituite în temeiul Legii nr. 440-XV din iulie 2001 cu privire la zonele economice libere.

Regulile comunitare de concurenţă vor fi utile, de exemplu, pentru a determina când ajutoarele de stat „afectează" comerţul dintre Republica Moldova şi UE şi, deci, este reglementat de ZLSAC. În UE, ajutoarele de stat acordate în fiecare stat membru unei întreprinderi, care nu depăşeşte 200.000 euro pe o perioadă de trei ani fiscali, nu intră în sfera controlului comunitar privind ajutoarele de stat, pentru că se consideră că nu are impact asupra concurenţei şi comerţului pe piaţa internă a UE.[164] Mai mult decât atât, normele comunitare privind ajutoarele de stat permit câteva tipuri de intervenţii guvernamentale pentru a atinge unele obiective de politici. În TFUE sunt specificate tipurile de ajutoare de stat care „sunt" sau „pot fi considerate a fi" compatibile cu Acordul. De exemplu, diferite ajutoare sociale şi intervenţii în caz de dezastru „sunt" considerate compatibile, iar diferite ajutoare de dezvoltare economică regională „pot fi" compatibile. În Regulamentul de exceptare pe categorii de ajutoare, Comisia Europeană specifică categoriile de ajutoare şi condiţiile în care măsurile de acordare a ajutoarelor pot beneficia de o astfel de exceptare,

[164] A se vedea Regulamentul (UE) 1407/2013 din 18.12.2013 privind aplicarea articolelor 107 şi 108 din Tratatul privind funcţionarea Uniunii Europene (TFUE) în cazul ajutoarelor *de minimis.*

astfel scutindu-le de necesitatea unei notificări prealabile şi de aprobarea Comisiei.[165]

Pentru a promova şi consolida transparenţa în materie de ajutoare de stat, la fiecare doi ani, UE şi Republica Moldova îşi vor raporta reciproc în privinţa activităţilor aferente ajutoarelor de stat şi vor analiza implementarea acestui capitol al ZLSAC.

Aspecte instituţionale. În Acord nu se menţionează aproape nimic despre modul în care ar trebui să fie administrată politica concurenţială a Republicii Moldova. Dar, în domeniul ajutoarelor de stat, ZLSAC obligă în mod explicit Republica Moldova să creeze o autoritate independentă care va avea competenţa de a autoriza scheme de ajutoare de stat, precum şi competenţa de a dispune recuperarea ajutoarelor de stat acordate ilegal.[166] Aici apare o problemă politică foarte importantă, care depăşeşte aspectul organizării instituţionale oficiale – şi anume, modul în care sistemul funcţionează în practică.

Experienţa UE în acest sens ne oferă câteva mesaje ferme. În multe state membre, Guvernul şi/sau Parlamentul numesc persoane în funcţii de rang înalt pentru termene fixe, pe perioade medii (5 sau 6 ani), însă funcţionarii numiţi nu pot fi demişi la discreţia Guvernului sau a Parlamentului. Cel mai important este faptul că deciziile organelor privind cazurile individuale sunt suverane şi nu sunt supuse spre aprobare Guvernului. Astfel de considerente sunt foarte importante în Republica Moldova, luând în considerare prevalenţa corupţiei şi pârghiile politice de care dispun importanţi întreprinzători din ţară.

Concluziile generale pentru Republica Moldova sunt următoarele: i) persoanele cu funcţii de rang înalt din cadrul Consiliului Concurenţei trebuie numite pentru perioade fixe de câţiva ani şi trebuie protejate de demiterile motivate politic, prin proceduri stricte, care garantează dreptul la apărare; şi ii) deciziile Consiliului Concurenţei în cazuri individuale trebuie să fie adoptate independent de Guvern sau Parlament.

Evoluţiile legislaţiei şi politicilor UE

---

[165] Pentru cea mai recentă versiune a Regulamentului de exceptare pe categorii de ajutoare, a se vedea Regulamentul (UE) nr.651/2014 al Comisiei din 17.06.2014 de declarare a anumitor categorii de ajutoare compatibile cu piaţa internă în aplicarea articolelor 107 şi 108 din TFUE.

[166] Republica Moldova a înfiinţat o autoritate independentă responsabilă de ajutoarele de stat înainte de intrarea în vigoare a AA/ZLSAC. Pentru mai multe detalii, a se vedea secţiunea „Perspective de implementare" din acest capitol.

După cum a fost menţionat anterior, în domeniul concurenţei Republica Moldova nu este obligată să se alinieze unui set specific de acte legislative ale UE, ci doar principiilor fundamentale prevăzute de politicile concurenţiale ale UE. Prin urmare, R.Moldova nu este obligată să actualizeze anexele în funcţie de evoluţiile legislaţiei UE în domeniul concurenţei.

Totuşi, o serie de măsuri adoptate de Uniunea Europeană şi statele sale membre întru susţinerea mediului de afaceri în perioada de criză cauzată de COVID-19 sunt relevante pentru Republica Moldova. Comisia Europeană şi Autorităţile naţionale responsabile de domeniul concurenţei (care formează împreună Reţeaua europeană în domeniul concurenţei (REC)) au emis o declaraţie comună privind aplicarea regulilor antitrust în timpul actualei pandemii, exprimând o anumită clemenţă faţă de adaptările temporare ale practicilor de afaceri, dar avertizând împotriva majorării preţurilor la bunurile esenţiale.[167]

De asemenea, la 8 aprilie 2020, Comisia a adoptat o Comunicare, intitulată Cadru Temporar, stabilind criteriile de bază de care va ţine cont Comisia în procesul de evaluare a proiectelor de cooperare care vizează abordarea deficitului de aprovizionare cu produse şi servicii esenţiale în timpul pandemiei de COVID-19.[168] Scopul principal al Cadrului Temporar este de a oferi sprijin direcţionat companiilor viabile, care se confruntă cu dificultăţi financiare din cauza pandemiei de COVID-19. De asemenea, documentul prevede posibilitatea de a oferi companiilor garanţii scrise (în baza unor „scrisori de garanţie" ad-hoc) pentru proiecte de cooperare specifice ce cad sub incidenţa Cadrului Temporar. Prima modificare a Cadrului temporar a fost adoptată la 3 aprilie 2020 pentru a oferi mai mult sprijin public activităţilor de cercetare, testare şi producere de produse relevante pentru lupta împotriva COVID-19, pentru a proteja locurile de muncă şi pentru a sprijini în continuare economia. Ulterior, Cadrul temporar a mai fost modificat în mai şi în iunie 2020, domeniul său de aplicare fiind

[167] Declarația comună a Rețelei europene în domeniul concurenței (REC) din 23 martie 2020 privind aplicarea dreptului în materie de concurență în timpul actualei pandemii, disponibilă pe: https://ec.europa.eu/competition/ecn/202003_joint-statement_ecn_corona-crisis.pdf.

[168] Comisia Europeană, „Cadrul Temporar pentru evaluarea aspectelor ce țin de normele antitrust referitoare la cooperarea comercială întreprinsă ca răspuns la situațiile de urgență generate de pandemia actuală de COVID-19", 8 aprilie 2020.

extins prin adoptarea măsurilor de recapitalizare şi de datorii subordonate pentru a oferi sprijin public companiilor micro şi mici.

Republica Moldova poate învăţa din aceste experienţe prin alinierea voluntară a politicilor sale în domeniul concurenţei la cele ale RNC, cu anumite adaptări locale care ar putea fi necesare. Pentru a îmbunătăţi cooperarea în acest domeniu (inclusiv pentru măsuri care nu au tangenţă cu pandemia de COVID), Republica Moldova (şi ceilalţi parteneri ZLSAC) ar trebui să fie invitată să devină membru asociat al RNC. Acest lucru ar contribui la alinierea politicilor concurenţiale ale acestor state în timp real, permiţându-le să participe la discuţii de politici la nivel înalt. În aceeaşi ordine de idei, pentru fuziunile transfrontaliere între ţările ZLSAC ar putea fi aplicabile excepţii similare celor existente pentru ţările din cadrul UE.[169]

Perspective de implementare

În linii generale, treptat se îmbunătăţeşte situaţia privind politicile concurenţiale. Totuşi, ritmul de implementare al noilor angajamente este încă lent.

Politica în domeniul concurenţei în perioada post-sovietică. Primul cadru juridic al Republicii Moldova în domeniul concurenţei a fost instituit prin Legea nr.906 din ianuarie 1992 privind limitarea activităţii monopoliste şi dezvoltarea concurenţei, care a fost completată cu o lege mai calitativă în anul 2000 (Legea nr.1103 din 30.06.2000 cu privire la protecţia concurenţei). Legea viza măsurile de prevenire, limitare şi reprimare a activităţii monopoliste şi a concurenţei neloiale, incluzând aici şi acordurile anticoncurenţă, şi abuzul de situaţia dominantă. Autoritatea responsabilă era Agenţia Naţională pentru Protecţia Concurenţei, care avea competenţe generale de supraveghere, dar care nu era abilitată să efectueze investigaţii privind abuzurile sau încălcările legislaţiei privind concurenţa. Cu toate acestea, Agenţia respectivă a fost înfiinţată abia în anul 2007, iar cadrul juridic existent a rămas în mare măsură divergent faţă de cel comunitar.

În anul 2012, pentru a realiza apropierea de practicile europene, a fost revizuită legislaţia Republicii Moldova din domeniul concurenţei prin adoptarea Legii concurenţei (nr.183) şi a Legii nr. 139 cu privire la

[169] Cu privire la aceste aspecte, a se vedea Keti Zukakishvili, „Politica Uniunii Europene în domeniul concurenței în timpul și dincolo de criza provocată de coronavirus: Lecții principale pentru Ucraina, Republica Moldova și Georgia", 33DCFTAs Op-Ed Nr. 18/2020.

ajutorul de stat, împreună cu regulamentele adiţionale (6 regulamente privind concurenţa şi 12 privind ajutorul de stat). Consiliul Concurenţei a fost creat prin restructurarea Agenţiei Naţionale pentru Protecţia Concurenţei. Consiliul Concurenţei are un set larg de competenţe: decizionale, de reglementare, de introducere a interdicţiilor, de intervenţie şi inspecţie, precum şi de adoptare a sancţiunilor cu privire la concurenţă, ajutor de stat şi publicitate. Principalele sale atribuţii se referă la prevenirea practicilor anticoncurenţiale, înlăturarea încălcărilor privind regulile de concurenţă şi promovarea îmbunătăţirii culturii concurenţiale.[170] Orice act legislativ ce poate afecta mediul concurenţei trebuie să obţină aprobarea prealabilă a Consiliului.

Consiliul Concurenţei este condus de Plenul Consiliului, care este un organ colegial decizional compus din 5 membri.

Începând cu anul 2012, cu sprijinul UE şi al statelor sale membre, eforturile autorităţilor moldoveneşti au fost orientate spre consolidarea implementării şi punerii efective în aplicare a Legii concurenţei, inclusiv fortificarea capacităţilor Consiliului Concurenţei. O atenţie deosebită a fost acordată sporirii transparenţei normelor privind ajutoarele de stat, prin crearea unui sistem informaţional automatizat "Registrul ajutoarelor de stat" (SIA RAS), care în prezent este pe deplin operaţional.[171]

În ultimii ani, de mai multe ori a fost modificat cadrul juridic în domeniul concurenţei pentru a asigura conformitatea acestuia cu principiile de bază ale UE în materie de concurenţă. În 2018, a fost modificat Codul penal pentru a permite aplicarea politicii de clemenţă prevăzute de Legea concurenţei (scutirea unei persoane juridice de răspundere penală în cazul clemenţei se aplică conform Legii concurenţei). Politica de clemenţă ar putea deveni un stimulent util pentru dizolvarea cartelurilor. Sistemul UE în materie de clemenţă reprezintă un punct de referinţă util în acest sens. În UE, Comisia a elaborat o politică detaliată în domeniul clemenţei, care defineşte informaţiile pe care o companie implicată într-un cartel trebuie să le

[170] Pentru mai multe informaţii, a se vedea site-ul Consiliului Concurenţei din Republica Moldova (www.competition.md).

[171] Regulamentul privind modalitatea de ţinere a Registrului ajutoarelor de stat a fost aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1112 din octombrie 2016.

furnizeze pentru a beneficia de imunitatea totală sau parţială faţă de amenzi.[172]

În perioada 2018–2020, Consiliul Concurenţei a iniţiat 64 de investigaţii privind cazurile de încălcare a Legii concurenţei (34 - în 2018 şi 30 - în 2019). Dintre acestea, 55 s-au încheiat cu adoptarea deciziilor şi aplicarea sancţiunilor.

Cele mai multe cazuri au fost înregistrate cu privire la comportamentul anticoncurenţial al autorităţilor publice (17 cazuri în 2018/2019) şi acorduri anticoncurenţiale (12 cazuri). Au fost raportate mai puţine cazuri cu privire la abuzul de poziţie dominantă (10 cazuri), concurenţă neloială (6 cazuri) şi fuziuni nedeclarate (5 cazuri).[173] În cazurile respective au fost aplicate amenzi şi sancţiuni în valoare de 22,9 milioane MDL (aproximativ 1,2 milioane EUR). Chiar şi aşa, suma plătită efectiv în bugetul de stat se ridică la doar 11 milioane MDL (aproximativ 560 000 EUR), restul urmând să fie achitat după finalizarea procedurii judiciare. În acelaşi timp, numărul cazurilor în care instanţele menţin decizia Consiliului Concurenţei este în creştere. Astfel, din cele 48 de procese de judecată încheiate în anii 2018-2019, 38 au fost în favoarea Consiliului, ceea ce constituie o rată de 79% (comparativ cu 75% în 2016/2017).

În cazul ajutoarelor de stat, în 2019 au fost autorizate 15 măsuri de sprijin în valoare totală de 247 de milioane MDL (aproximativ 12,6 milioane EUR), cu două măsuri mai mult decât în 2018. Această cifră reprezintă mai puţin de jumătate din valoarea totală a ajutorului de stat raportat, în valoare de peste 1 miliard MDL sau 0,6% din PIB (aproximativ 51 de milioane EUR). În acelaşi timp, în perioada 2018-2019 a fost realizată alinierea a 61 de scheme existente de ajutor de stat în conformitate cu angajamentele asumate în Acordul de Asociere R.Moldova-UE. La sfârşitul anului 2019, erau aliniate circa 100 din 173 de scheme existente (60%).

Pe piaţa publicităţii au fost iniţiate paisprezece procese contravenţionale. Cele mai frecvente cazuri de încălcare a legislaţiei publicitare au fost identificate în domeniul ocupării forţei de muncă.

---

[172] A se vedea Comunicarea Comisiei privind imunitatea la amenzi și reducerea cuantumului amenzilor în cauzele referitoare la înțelegeri (2006/C 298/11). De asemenea, autoritățile de concurență ale statelor membre își coordonează programele de clemență, în cooperare cu Comisia Europeană (http://ec.europa.eu/competition/ecn/mlp_revised_2012_en.pdf).

[173] A se vedea Rapoartele privind activitatea Consiliului Concurenţei pentru anii 2018 şi 2019.

Un alt domeniu unde au fost constatate încălcări ale legislaţiei a fost cel al instituţiilor de creditare nebancară, urmare a creşterii semnificative a numărului de persoane care au accesat împrumuturi de consum. Mai multe cauze din ultimii ani au vizat piaţa de publicitate media. În 2018, câteva companii de televiziune au depus o plângere comună la Consiliul Concurenţei, acuzând două case de vânzări de publicitate de faptul că ar fi abuzat de poziţia lor dominantă pentru a crea o înţelegere de cartel care le-a asigurat controlul a aproximativ 80% din piaţă. Consiliul nu a reacţionat la această plângere, determinând organizaţiile neguvernamentale de media să solicite demiterea conducerii Consiliului pentru întârziere în examinarea plângerii.

Legislaţia în materie de concurenţă necesită reforme suplimentare, fiind totodată necesară fortificarea capacităţilor instituţionale ale Consiliului. Anumite prevederi ale proiectului de Lege privind comerţul intern, care riscă să limiteze libera concurenţă pe piaţa locală, trezesc preocupări majore. Principalele limitări se referă la obligaţia comercianţilor de a asigura pe rafturi produse autohtone în proporţie de, cel puţin, 50%. Această obligativitate vine în contradicţie cu prevederile ZLSAC şi OMC referitoare la tratamentul naţional al mărfurilor. Dacă ar intra în vigoare, aceste prevederi ar putea afecta considerabil capacitatea agenţilor economici europeni de a desfăşura afaceri în Republica Moldova. Aceste limitări se bazează pe Hotărârea Guvernului din martie 2018. De atunci, proiectul a fost exclus de pe agenda parlamentară. Totuşi, în toiul pandemiei de COVID-19, în dezbaterile politice care au precedat alegerile prezidenţiale din toamna 2020 au apărut noi discuţii despre aplicarea discriminării pozitive pentru bunurile moldoveneşti.

O provocare de bază pentru dezvoltarea instituţională a Consiliului a fost asigurarea cu personal calificat corespunzător. Lipsa de cunoştinţe şi experienţă în domeniul concurenţei, de care au dat dovadă candidaţii, face dificilă completarea locurilor publice vacante, iar nivelul de salarizare nu este comensurabil cu complexitatea abilităţilor necesare. Către sfârşitul anului 2019, au fost completate doar circa 70% din toate posturile vacante potenţiale ale Consiliului, ceea ce reprezintă totuşi o îmbunătăţire cu aproape 20% faţă de 2017.

Este extrem de important ca acest Consiliu al Concurenţei să-şi extindă investigaţiile în unele sectoare critice ale economiei în care se suspectă concentrări. La sfârşitul anului 2019 erau în desfăşurare 19 investigaţii diferite în diverse domenii (reprezentând 90% din economia naţională), inclusiv transport, procesare, produse petroliere, publicitate, pieţe farmaceutice, construcţii, electricitate, produse chimice şi alte produse

de importanţă socială. Totuşi, rezultatele anumitor investigaţii nu au fost făcute publice, fapt ce subminează încrederea în Consiliu.

În pofida indiciilor clare de concurenţă neloială în anumite sectoare, de exemplu, produse petroliere şi pieţe farmaceutice, activitatea portului Giurgiuleşti şi, după cum a fost menţionat mai sus, piaţa media, Consiliul nu se grăbeşte să iniţieze o investigaţie efectivă şi rapidă.

Multe dintre aspectele menţionate mai sus au fost incluse ca priorităţi în noul Program naţional în domeniul concurenţei şi ajutorului de stat, în care au fost trasate obiective ambiţioase măsurabile ce urmau să fie realizate până la sfârşitul anului 2020.[174] La sfârşitul anului 2019, s-au înregistrat anumite îmbunătăţiri: (i) completarea cadrului de reglementare privind avizarea obligatorie de către Consiliul Concurenţei a proiectelor de acte legislative care vizează măsuri de ajutor *de minimis*; (ii) revizuirea Codului Penal din perspectiva politicii de clemenţă în cazurile referitoare la concurenţă; şi (iii) implementarea sistemului de e-achiziţii, făcând posibilă identificarea cazurilor de înţelegeri anti-concurenţiale în ceea ce priveşte achiziţiile publice.

Cu toate acestea, implementarea programului naţional în domeniul concurenţei şi ajutorului de stat înregistrează întârzieri în unele domenii. Cea mai importantă întârziere se atestă în evaluarea barierelor anticoncurenţiale în diferite sectoare ale economiei, conform Setului de instrumente de evaluare a concurenţei OCDE. Până la acest moment, nu a fost finalizată optimizarea finanţării preferenţiale a întreprinderilor municipale şi de stat din surse bugetare şi identificarea mecanismelor existente de ajutor de stat care nu corespund cerinţelor prevăzute de legislaţie.

Pe scurt despre politica în domeniul concurenţei

Republica Moldova se conformează în mare parte cu cerinţele ZLSAC privind concurenţa, însă implementarea noii legislaţii privind concurenţa este încă problematică.

Consiliul Concurenţei este independent şi deţine competenţe de investigaţie şi decizie, însă trebuie să-şi îmbunătăţească managementul resurselor umane şi financiare.

[174] Aprobat prin Legea nr. 169 din iulie 2017.

Totodată, Consiliul Concurenţei trebuie să-şi îmbunătăţească şi să-şi perfecţioneze capacităţile sale de investigaţie şi de monitorizare, precum şi să-şi extindă investigaţiile în unele sectoare critice ale economiei, cum ar fi sectorul produselor petroliere, sectorul farmaceutic şi sectorul mass-media. Reprezentanţii mediului de afaceri ar trebui să fie mai activi în sesizarea cazurilor de încălcare a legislaţiei în domeniul concurenţei.

Cadrul legal trebuie să fie îmbunătăţit pentru a explora mai eficient acordurile de cartel şi alte practici necompetitive, inclusiv pentru a prevedea o politică de clemenţă clară.

Reţeaua europeană în domeniul concurenţei (REC) ar trebui să permită Republicii Moldova să devină membru asociat.

R.Moldova ar trebui să se alinieze în mod ţintit la măsurile temporare ale UE pentru a soluţiona problemele cauzate de criza de COVID-19 în domeniul politicii de concurenţă.

13. STATISTICI



Un sistem statistic modern şi comparabil la nivel internaţional este indispensabil pentru elaborarea în cunoştinţă de cauză a politicilor şi pentru furnizarea de instrumente pentru activitatea sectorului de afaceri şi a societăţii civile. Toate statele post-sovietice s-au confruntat cu provocări similare în reformarea radicală a sistemelor statistice. Aceste reforme implică schimbări fundamentale, în special trecerea de la sisteme care au servit, în esenţă, nevoilor statului la sisteme care servesc intereselor sectorului privat şi societăţii în ansamblu, iar din punct de vedere tehnic – utilizarea mai intensă a metodelor de eşantionare în locul colectării exhaustive de date.

Prevederile Acordului

UE a implicat toate cele 6 state din Parteneriatul Estic (PaE) şi ţările din Asia Centrală în programele extinse de cooperare pentru a ajuta la acest proces complex şi de durată. Multe dintre proiectele indicate mai jos constituie „activităţi în grup" pentru întreg PaE, iar în unele cazuri - cu statele din Asia Centrală.

În cazul Ucrainei, Republicii Moldova şi Georgiei, vorbim despre activităţi de colaborare şi despre angajamentele explicite din Acordul de Asociere cu privire la armonizarea sistemelor statistice cu cele ale UE (Eurostat, biroul statistic al Uniunii Europene), care stabilesc un număr foarte mare de regulamente juridice în Culegerea de cerinţe statistice. Cel din urmă reprezintă un program foarte ambiţios. Deşi termenul pentru conformarea la regulamentele UE nu este specificat, experienţa aderării noilor state membre ale UE sugerează că acest proces este unul de durată. În mod realist, noii membri ai UE au avut nevoie de circa 15 ani pentru a finaliza tranziţia, cu mult mai multă susţinere din partea UE decât urmează să primească Ucraina, Republica Moldova şi Georgia.

Cooperarea dintre Eurostat şi statele partenere are următoarea structură:

- seminare cu o durată de 3 zile privind strategiile statistice, o dată pe an
- 5-6 cursuri de instruire într-un ciclu de 2 ani privind problemele actuale şi evoluţiile recente ale sistemelor statistice
- colectarea seriilor de date selectate, aproximativ 300 (adică selectarea principalelor serii, chiar dacă mai puţine decât cele colectate de statele membre UE), în care statele partenere prezintă date în conformitate cu chestionarele Eurostat, ceea ce permite Eurostat să publice serii de date comparabile
- evaluarea aprofundată a sistemului statistic din Republica Moldova.[175]

Evoluţiile legislaţiei şi politicilor UE

După cum s-a menţionat anterior, Republica Moldova este obligată să se alinieze la sistemul statistic al UE. Un element important al sistemului statistic al UE este Compendiul cerinţelor statistice, care rezumă principalele informaţii de referinţă pentru producerea de statistici la nivel european. Eurostat actualizează periodic Compendiul pentru a lua în consideraţie noile acte legislative adoptate şi alte evoluţii. Până la ediţia din 2017, Compendiul urma, în linii generale, structura Programului statistic european pentru perioada 2013-2017 şi a programelor de lucru anuale corespunzătoare ale Eurostat. Prin ediţia din 2017, urmare a deciziei Eurostat de a elimina modulele programului de lucru statistic, a fost introdusă o versiune adaptată a Nomenclatorului activităţilor statistice (NAS). Scopul principal al introducerii NAS a fost de a oferi o clasificare stabilă a domeniilor statistice şi a cerinţelor de date respective, care ar putea fi transpuse cu uşurinţă în procese şi scopuri similare şi utilizate pentru monitorizarea conformităţii.

Perspective de implementare

Legislaţia naţională privind statistica se bazează în prezent pe Legea nr.93 din mai 2017 cu privire la statistica oficială. Prezenta lege a înlocuit Legea nr.412 din decembrie 2004 şi a transpus parţial în

[175] A se vedea Eurostat, „Evaluarea Globală Adaptată a Sistemului Statistic Naţional din Moldova, versiunea finală", aprilie 2013 (http://ec.europa.eu/eurostat/documents/52535/52745/AGA_Report_Moldova_final_02072013.pdf/69a083cd-15cc-4f14-9ab7-0cb312460fc2).

legislaţia naţională prevederile Regulamentului (CE) nr.223/2009 privind statisticile europene, precum şi Codul de practici al statisticilor europene. Republica Moldova a fost prima ţară din PaE care a adoptat o lege cu privire la statistică, în conformitate cu Codul de bune practici al statisticilor europene. Conform prevederilor Legii, autoritatea centrală naţională în domeniul statisticii este Biroul Naţional de Statistică (BNS), care produce informaţii cu caracter economic, social şi demografic şi le publică pe site-ul său oficial atât în limba română şi în limba rusă, cât şi în limba engleză pentru aproape toţi indicatorii.

În ultimii ani, la BNS au avut loc schimbări organizaţionale semnificative pentru a spori eficienţa colectării, procesării, analizei şi difuzării datelor. Eforturile actuale de a modifica legea au ca scop sporirea independenţei profesionale a Directorului General de la BNS, conform Codului de bune practici al statisticilor europene.[176]

Din septembrie 2014, atunci când a început implementarea provizorie a Acordului, autorităţile au întreprins o serie de măsuri ce au vizat conformarea cu cele mai bune practici ale UE din domeniul statisticii cu privire la accidentele de muncă, sectorul energetic şi al mediului, în special privind Obiectivele de Dezvoltare ale Mileniului. A început lucrul asupra unei metodologii de colectare a statisticii privind inovarea. Cu susţinerea UE, a fost implementat un proiect de îmbunătăţire a statisticii regionale.

Printre cele mai importante realizări se numără compilarea produsului regional brut şi adoptarea unei repartizări teritoriale uniforme pentru statistici, în conformitate cu Regulamentul privind nomenclatorul comun al unităţilor teritoriale de statistică (NUTS) al UE.[177] În plus, Nomenclatorul unităţilor teritoriale de statistică al Republicii Moldova, recent adoptat, în conformitate cu standardele UE, a fost ajustat la repartizarea teritorială existentă a regiunilor de dezvoltare economică, stabilită în conformitate cu Legea nr. 438 din decembrie 2008 privind dezvoltarea regională. Acest lucru a eliminat diferenţele dintre repartizările teritoriale utilizate pentru scopuri statistice şi dezvoltare regională, care existau înainte de anul 2017.

Începând cu 2018, BNS implementează Sistemul de conturi naţionale din 2008, care a înlocuit versiunea anterioară din 1993, primul

---

176 A se vedea
http://ec.europa.eu/eurostat/documents/52535/52745/835697_AGA_Report_GE_FINAL+18+04+2013.pdf/0fd16014-6fcd-4ace-9444-49dce7cfff9b.

177 Nomenclatorul unităţilor teritoriale de statistică (NUTS) al Republicii Moldova a fost adoptat prin Hotărârea de Guvern nr.570 din iulie 2017.

fiind totalmente compatibil cu Sistemul european de conturi din 2010. În 2019, după o întârziere semnificativă, a început procesul de încorporare a rezultatelor Recensământului populaţiei din 2014 în statisticile naţionale.[178] Parte a acestui proces a fost recalcularea retroactivă a indicatorilor demografici din 2014, în conformitate cu definiţia populaţiei rezidente[179]. Totodată, începând din 2019, se aplică o nouă definiţie a ocupării forţei de muncă, adoptată în 2013 de cea de-a 19-a Conferinţă Internaţională a Statisticienilor Muncii. [180]

BNS beneficiază de suport semnificativ din partea donatorilor: UE, Agenţia suedeză pentru dezvoltare şi cooperare internaţională (Sida), agenţiile ONU şi alţi parteneri de dezvoltare. În iulie 2015, a fost creat Consiliul sectorial în domeniul asistenţei externe pentru a îmbunătăţi coordonarea susţinerii donatorilor.

Cu toate acestea, în continuare există provocări majore, care sunt prezentate mai jos.

- Adoptarea de noi metodologii pentru conturile naţionale şi statisticile demografice a fost urmată de întreruperi în seriile cronologice. BNS a recalculat indicatorii statistici principali, în conformitate cu metodologiile noi, doar pentru o perioadă scurtă de timp. Problema este mai acută pentru statisticile privind forţa de muncă, deoarece nu este prevăzută nicio recalculare pentru perioada anterioară anului 2019, în conformitate cu noua definiţie a ocupării forţei de muncă. Astfel, mulţi indicatori nu sunt comparabili în timp, fapt ce împiedică evaluarea şi elaborarea de politici bazate pe dovezi.
- Lipsa din date a estimărilor pentru regiunea transnistreană.
- Trebuie depăşite unele probleme instituţionale, inclusiv coordonarea slabă a sistemului statistic între BNS şi alte instituţii. Problema asigurării insuficiente cu personal şi a fluctuaţiei ridicate de personal rămâne a fi o provocare importantă pentru BNS.

[178] Abia în 2018 BNS a publicat numărul revizuit al populației, conform rezultatelor Recensământului din 2014. Întârzierea procesării rezultatelor Recensământului ar fi putut fi cauzată de factori precum insuficiența personalului BNS și angajamentul politic redus de a obține datele finale în timp rezonabil. Chiar și obținerea acestor rezultate întârziate a fost posibilă numai datorită sprijinului UNFPA și al Agenției Elvețiene pentru Dezvoltare și Cooperare.

[179] Definiție în conformitate cu prevederile Regulamentului (UE) nr.1260/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din noiembrie 2013 privind statisticile demografice europene.

[180] https://ilostat.ilo.org/about/standards/icls/icls-documents/#icls19

- Trebuie soluţionată problema ce ţine de ratele înalte privind lipsa răspunsurilor din partea respondenţilor la instrumentele principale de cercetare statistică, precum şi accesul limitat al BNS la datele administrative.

Pe scurt despre statistici

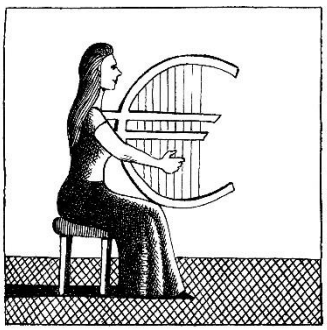
Legislaţia privind statistica reflectă pe larg standardele europene şi internaţionale, iar punerea sa în practică s-a accelerat în ultimii ani.

Republica Moldova trebuie să ia în considerare modificările recente ale Compendiului cerinţelor statistice al UE.

Biroul Naţional de Statistică se confruntă cu provocări legate de constrângerile financiare, dependenţa de asistenţa externă, precum şi de capacităţile instituţionale şi IT slab dezvoltate.

PARTEA III.
COOPERAREA ECONOMICĂ

14. CONTEXTUL MACROECONOMIC ŞI ASISTENŢA FINANCIARĂ



După destrămarea Uniunii Sovietice şi proclamarea independenţei, Republica Moldova a suferit unul din cele mai grave şi îndelungate declinuri economice în rândul ţărilor în tranziţie. Economia ţării a început să-şi revină abia în anul 2000, după pierderile iniţiale imense de la începutul tranziţiei post-sovietice. În pofida acestei creşteri economice, PIB-ul pe cap de locuitor al Republicii Moldova rămâne a fi unul dintre cele mai scăzute în rândul ţărilor din Europa de Est, dar şi din CSI.

Republica Moldova a fost dur lovită de criza economică globală din anii 2008-2009. În anii următori, economia a început să se redreseze, dar la începutul anului 2014 a suferit o nouă lovitură , dată de o fraudă bancară de proporţii, care a provocat pierderi de 16% din PIB, astfel încât în anul 2015 economia a intrat din nou în recesiune. Chiar dacă în perioada 2016-2019 s-a înregistrat o redresare macroeconomică benefică, cu o creştere de aproximativ 4%, starea generală a economiei suferă de grave deficienţe sistemice şi de guvernare. Aceste vulnerabilităţi s-au manifestat la începutul anului 2020, atunci când pandemia de COVID-19 a luat prin surprindere economia naţională, exacerbând dificultăţile grave din agricultură şi industria alimentară, cauzate de secetă.

În general, în ultimii 10 ani, dezvoltarea economică a Republicii Moldova s-a caracterizat printr-un nivel înalt de volatilitate. În această perioadă a fost înregistrată cea mai mare creştere (9% în anul 2013), au existat însă doi ani în care economia a înregistrat o uşoară scădere: -0,6% în anul 2012 şi -0,5% în anul 2015. Oscilaţiile înregistrate arată că economia continuă să fie vulnerabilă. Agricultura continuă să aibă o pondere substanţială în PIB, deşi în anul 2019, din cauza condiţiilor

climatice nefavorabile, acest sector a înregistrat pentru prima dată o pondere mai mică de 10%. A devenit un lucru normal faptul că în anii cu secetă agricultura contribuie în mod negativ la creşterea PIB şi viceversa – în anii bun. Totodată, trebuie remarcat faptul că creşterea semnificativă de peste 9% a PIB-ului în anul 2013 s-a datorat, în mod substanţial, redresării creşterii în agricultură, care a avut loc după un declin major în anul 2012.

Un alt factor care afectează creşterea economică este dinamica remitenţelor. Această sursă de venit contribuie semnificativ la consumul gospodăriilor. Din anul 2010 până în anul 2013, volumul intrărilor de remitenţe a crescut puternic; cu toate acestea, în perioada 2014-2016, evoluţiile economice negative din Federaţia Rusă au afectat grav remitenţele. Situaţia s-a redresat abia în anul 2017 – cu un flux de remitenţe în valoare de aproximativ 1,2 miliarde de euro, această valoare fiind, totuşi, mai mică decât cea înregistrată în anul 2013 – 1,5 miliarde de euro. Republica Moldova se situează printre primele 10 ţări din lume în ceea ce priveşte ponderea remitenţelor în PIB. În 2019, aceasta reprezenta 15,2% din PIB, având o valoare constantă în ultimii ani. Cu toate acestea, în 2020 fluxul de remitenţe a fost afectat de pandemie, înregistrând o tendinţă de scădere cu peste 4% faţă de anul 2019 şi având un impact imediat asupra consumului.

La creşterea economică contribuie şi sectorul industrial, ponderea acestuia în PIB înregistrând o creştere de la 12,8% la 14,2% între anii 2010 şi 2019. Costurile salariale scăzute au determinat avansarea industriilor cu utilizarea intensivă a forţei de muncă, cum ar fi fabricarea încălţămintei, îmbrăcămintei sau a cablurilor. Cea mai mare parte a industriei, totuşi, are încă un caracter rudimentar, iar economia nu dispune în mare parte de potenţialul tehnologic şi uman necesar pentru industriile mai avansate. Există şi riscuri din cauza caracterului imprevizibil al comenzilor externe, în special în contextul protecţionismului emergent în economia globală.

Până la sfârşitul anului 2019, ponderea exporturilor de bunuri în PIB a crescut până la 24%. De menţionat că din anul 2006 regiunea CSI a încetat să fie cea mai importantă destinaţie a exporturilor moldoveneşti, în timp ce exporturile spre UE au sporit considerabil. Acest lucru a ajutat mult autorităţile să diversifice partenerii comerciali pentru a depăşi pierderile în rezultatul interdicţiilor pe care Federaţia Rusă continua să le aplice asupra importurilor moldoveneşti. În acelaşi timp, exporturile de servicii au înregistrat o dinamică pozitivă accelerată începând cu anul 2016, în principal datorită sectorului IT. Regimul fiscal simplificat acordat serviciilor IT a servit drept un impuls

semnificativ pentru dezvoltarea sectorului; drept urmare, în ultimii trei ani (2017-2020), exporturile de servicii IT s-au triplat, ajungând la 170 de milioane de euro în anul 2019, o creştere de câteva zeci de procente fiind preconizată şi pentru anul 2020.

Perspective de dezvoltare

După ce a fost depăşită criza economică cu o nouă creştere şi a fost instituită o guvernare "pro-europeană", anul 2010 ar fi putut reprezenta un punct de cotitură pentru economia moldovenească. Cu toate acestea, evenimentele ce au urmat nu au fost încurajatoare. În ultimul deceniu, corupţia a constituit tema dominantă a percepţiilor şi dezbaterilor publice. Această temă a fost alimentată de frauda bancară majoră de la sfârşitul anului 2014 şi de procesul de anchetă dificil şi extrem de politizat care a urmat. Nici până în prezent, persoanele vinovate nu au fost trase la răspundere, iar fondurile delapidate nu au fost returnate. În plus, nivelul perceput înalt al corupţiei a fost escaladat şi de privatizările problematice din ultimii ani, inclusiv de privatizarea aeroportului, cea a companiei Air Moldova, a reţelei de gări auto şi a altor active strategice ale statului. Aceste fenomene continuă să erodeze încrederea publică atât în organele de anchetă şi în sistemul de justiţie, cât şi în instituţiile de vârf ale statului.

În pofida unei oarecare redresări înregistrate în perioada de după frauda bancară, pe termen mediu şi lung perspectivele de dezvoltare sunt subminate de o serie de provocări economice, sociale şi demografice. Continuă să se înrăutăţească competitivitatea Republicii Moldova pe plan extern, ţara eşuând să realizeze o convergenţă cu vecinii săi şi cu alte state din Europa Centrală şi de Est. În comparaţie cu această regiune, decalajul de dezvoltare înregistrează tendinţe de creştere, fapt ce generează riscuri considerabile pe termen mediu şi lung (de exemplu, atractivitate scăzută pentru investiţiile străine directe, emigraţia populaţiei de vârstă activă, integrare slabă şi nesustenabilă în lanţuri valorice şi procese de globalizare/regionalizare etc.).

Anul 2020 este marcat de pandemia de COVID-19, care a luat ţara prin surprindere. La începutul anului 2020, înainte de izbucnirea pandemiei, economia începuse deja să arate primele semne de încetinire. Deficitul bugetar era în creştere, iar mai mulţi indicatori macroeconomici de bază (de exemplu, exporturile) înregistrau declin. De asemenea, majoritatea companiilor nu erau pregătite pentru o astfel de criză, intrând în pandemie cu rezerve insuficiente sau chiar fără rezerve de numerar, având capacităţi slabe de guvernare internă şi de

gestionare a crizelor, cu un nivel scăzut de dotare tehnologică, capacităţi limitate de integrare şi gestionare a instrumentelor digitale şi cu o diversificare slabă a furnizorilor şi a canalelor de distribuţie. Pe lângă pandemie, recesiunea economică din 2020 a fost amplificată şi de secetă, care a scos în evidenţă o altă vulnerabilitate importantă a ţării - expunerea înaltă la şocurile climatice. Analizând cumulativ impactul acestor două circumstanţe suprapuse ale pandemiei de COVID-19 şi al secetei, se estima că economia se va contracta cu 7,5% în 2020 (Tabelul 14.1), transformându-se într-o criză mai gravă chiar decât recesiunea din 2009.[181]

Tabelul 14.1. Principalii indicatori economici ai Republicii Moldova

	2011	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020***
Creşterea PIB (%)	5,8	-0,6	9,0	5,0	-0,3	4,4	4,7	4,3	3,6	-7,5
Inflaţia, media anuală (%)	7,7	4,6	4,6	5,1	13,6	2,4	7,3	0,9	7,5	1,7
Deficitul bugetar (% PIB)	-2,4	-2,2	-1,8	-1,7	-2,2	-1,7	-2,7	-1,2	-1,5	-5,7
Datoria externă (% PIB)	77,0	82,2	83,6	82,5	97,9	97,7	85,8	63,9	62,0	67,0
Contul curent (% PIB)	-10,1	-7,4	-5,2	-6,0	-6,0	-3,5	-5,7	-10,4	-9,3	-4,4

Surse: Biroul Naţional de Statistică (BNS) şi Banca Naţională a Moldovei (BNM).

* *Valorile estimative pentru 2020*

Prevederile Acordului şi asistenţa financiară din partea UE

Textul Acordului de Asociere privind cooperarea macroeconomică este scurt şi concis. Acesta prevede dialogul regulat privind politica macroeconomică. Republica Moldova are ca scop aproximarea treptată a regulamentelor sale financiare şi economice cu cele ale UE, asigurând, în acelaşi timp, politici macroeconomice solide (art. 24). Totodată, nu există un calendar de aproximare sau trimiteri precise la legislaţia UE.

[181] A se vedea "Republica Moldova. Raport de Stare a Țării", Expert-Grup, 2020.

În mod surprinzător, în textul Acordului nu se menţionează nimic despre o cooperare financiară semnificativă între Republica Moldova, UE şi instituţiile financiare europene, în special despre împrumutul macrofinanciar şi despre finanţarea pe bază de granturi din partea Comisiei Europene sau din bugetul UE, precum şi despre finanţarea pe bază de investiţii din partea Băncii Europene de Investiţii (BEI) şi a Băncii Europene pentru Reconstrucţie şi Dezvoltare (BERD). Din punct de vedere strict juridic, aceste activităţi nu sunt derivate din Acord, dar sunt importante, întrucât completează şi contribuie la finanţarea implementării Acordului.

Sunt programate granturi regulate finanţate de UE pentru a susţine agenda de reforme a Republicii Moldova prin cooperare tehnică şi financiară.[182] Repartizarea orientativă pentru perioada 2014-2020 este de 610-746 de milioane de euro, cu alocări suplimentare în funcţie de progresul realizat cu privire la asigurarea unei „democraţii profunde şi durabile" şi implementarea obiectivelor de reformă convenite. Alocaţiile cu destinaţie specială pentru această finanţare sunt prezentate în tabelul 14.2.

Tabelul 14.2. Asistenţa bugetară a UE pentru Republica Moldova, pe sectoare, 2014-2020

Sectorul de intervenţie	**Suma orientativă (% din total)**
Reforma administraţiei publice	30
Agricultura şi dezvoltarea rurală	30
Reforma poliţiei şi managementul frontierelor	20
Dezvoltarea capacităţilor şi consolidarea instituţiilor	15
Societatea civilă	5

În ultima perioadă (2018-2020), UE şi-a diversificat asistenţa pentru Republica Moldova prin direcţionarea mai multor fonduri în vederea susţinerii diferitor actori ai schimbării - în special, mass-media independentă, autorităţile locale (proiectele UE pentru Cahul şi UE pentru Ungheni), societatea civilă, comunităţile locale, IMM-urile, inclusiv în zonele rurale (UE pentru Moldova rurală). Totodată, a fost

[182] A se vedea Memorandumul de înţelegere între Comisia Europeană şi Republica Moldova „Cadrul unic de sprijin acordat de UE pentru Republica Moldova (2014-2017)".

lansată o platformă specială online, care își propune să asigure o mai bună înțelegere a sprijinului UE și să prezinte diferite sectoare ale asistenței europene. Guvernul și-a axat eforturile pe eficientizarea mecanismului de coordonare și gestionare a asistenței externe la nivel național prin crearea Oficiului de Gestionare a Programelor de Asistență Externă, inclusiv lansarea unei platforme online pentru public. În perioada 2019-2020, UE a reluat asistența financiară, oferind 53 de milioane de euro sub formă de suport bugetar direct. Alte 60 de milioane de euro din cele 100 de milioane de euro planificate au fost oferite în cadrul asistenței macrofinanciare (AMF), în baza unor condiționalități stricte. Cu toate acestea, Republica Moldova a ratat ultima tranșă de 40 de milioane de euro în cadrul AMF din cauza neîndeplinirii tuturor celor 10 condiții prevăzute de Acordurile de Credit și de Grant cu UE.

Pentru a aborda criza COVID-19, instituțiile UE au mobilizat fonduri suplimentare în cadrul rețelei „Team Europe", în vederea susținerii țărilor asociate, printre care și Republica Moldova. Comisia Europeană a identificat și a modificat destinația a peste 87 de milioane de euro pentru a sprijini măsurile de atenuare a consecințelor socioeconomice ale pandemiei. În plus, până la finele anului 2021, Republica Moldova ar putea primi integral alte 100 de milioane de euro în calitate de AMF anticriză din partea UE. Primele 50 de milioane de euro au ajuns în noiembrie 2020, în timp ce cea de-a doua tranșă a fost plătită după îndeplinirea tuturor condițiilor tehnice stabilite în Memorandumul de înțelegere. Totodată, un nou program de asistență macrofinanciară al UE de cel puțin 100 de milioane de euro ar putea fi negociat cu UE, suplimentar celor 558 de milioane dolari SUA prevăzute de Programul Economic cu FMI, care inițial urma să fie lansat până la sfârșitul anului 2020. Însă, din cauza incertitudinilor politice de după alegerile prezidențiale și a condițiilor instabile în care a activat guvernul până la anticipatele din iulie 2021, decizia FMI privind un nou Memorandum de înțelegere cu Republica Moldova a fost amânată pentru finele anului 2021.

În plus, bugetul UE finanțează Facilitatea de Investiții pentru Vecinătate (FIV), care, de obicei, cofinanțează proiecte de investiții împreună cu BEI, BERD și cu instituții financiare selectate din state membre ale UE. FIV acordă finanțare pentru a simplifica condițiile de finanțare pentru investiții necesare susținerii ZLSAC și valorificării noilor oportunități comerciale. De exemplu, în anul 2015, FIV a acordat 2 milioane de euro pentru stimularea împrumutului de 75 de milioane de euro de la BEI, destinat modernizării sectorului de producere a

vinurilor din Republica Moldova. Un alt grant de 4,5 milioane de euro urma să stimuleze împrumuturile de 22 milioane de euro de la BERD, destinate proiectelor de eficienţă energetică durabilă, inclusiv o instalaţie de biogaz.

BEI este un investitor major în Republica Moldova, care, până în prezent, a investit o sumă de 282 de milioane de euro sub formă de împrumuturi şi investiţii. Un proiect major iniţiat în anul 2014 cuprinde un împrumut de 120 de milioane de euro pentru Fruit Garden of Moldova („Livada Moldovei"), care va finanţa proiectele unui număr mare de microîntreprinderi şi IMM-uri din sectorul horticol.

BERD a devenit un investitor şi mai mare în Republica Moldova, care, până în prezent, a contribuit financiar cu o sumă de 1,25 miliarde de euro pentru 122 de proiecte. Cea mai mare parte din această sumă investită a fost destinată infrastructurii şi sectorului energetic. BERD se concentrează şi asupra proiectelor care ajută Republica Moldova să-şi extindă exporturile cu valoare adăugată, în special în sectorul agroindustrial şi de producţie, luând în considerare nu doar noile oportunităţi, dar şi necesitatea de a consolida competitivitatea în contextul ZLSAC.

La sfârşitul anului 2017, BERD a aprobat o nouă strategie a Republicii Moldova pentru anii 2017-2022. Printre cele mai importante priorităţi ale BERD pentru următorii 5 ani se numără restabilirea transparenţei sistemului bancar, finanţarea dezvoltării infrastructurii din sectorul energiei regenerabile şi restructurarea sectorului bancar. În octombrie 2017, BERD a decis să preia o participaţie majoritară la una dintre cele mai mari bănci naţionale (BC Victoriabank).

După cum a fost menţionat anterior, în anii 2014-2015, sectorul bancar al Republicii Moldova a fost lovit de o fraudă majoră, care a pus în pericol stabilitatea financiară a economiei. Trei bănci mari – Banca de Economii, Banca Socială şi Unibank – au efectuat transferuri dubioase în valoare de circa 1 miliard de dolari, fapt ce a forţat banca centrală să ofere împrumuturi de urgenţă, echivalente cu 12% din PIB. Datorită unui nou acord de finanţare încheiat cu FMI în anul 2016, determinat de mai multe modificări legislative şi măsuri de reformă instituţională, sectorul bancar pare încet să se redreseze, după efectele crizei. Cu toate acestea, investigarea fraudei bancare şi recuperarea banilor furaţi de la cele 3 bănci avansează lent.

Pe scurt despre contextul macroeconomic şi asistenţa financiară

Economia Republicii Moldova a început să-şi revină abia în anul 2000, după pierderile iniţiale imense de la începutul tranziţiei post-sovietice.

Aceasta însă a fost lovită puternic de criza economică globală din anii 2008-2009. Deşi în anii următori economia a început să se redreseze, aceasta a suferit o nouă lovitură, datăfost lovită din nou de frauda bancară de proporţii din 2014, care a provocat pierderi de 16% din PIB, astfel încât în anul 2015 economia a intrat din nou în recesiune.

Chiar dacă în perioada 2016-2019 s-a înregistrat o redresare macroeconomică benefică, starea generală a economiei suferă de deficienţe sistemice grave în ceea ce priveşte guvernarea.

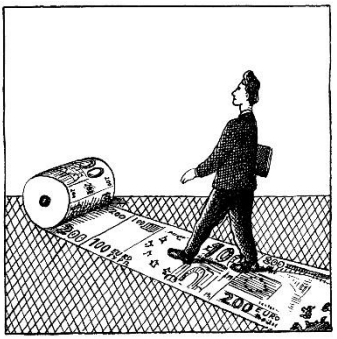
Anul 2020 a fost marcat de pandemia de COVID-19, care a amplificat vulnerabilităţile fundamentale cauzate de situaţia din ţară.

Se estima că economia va scădea cu 7,5% în 2020, ca urmare a două crize suprapuse: pandemia de COVID-19 şi seceta, din cauza cărora criza ar putea fi şi mai gravă decât recesiunea din 2009.

Ca răspuns la criza de COVID-19, în anul 2020 UE a mobilizat fonduri pentru Republica Moldova în cadrul reţelei „Team Europe". În acest scop au fost reorientate peste 87 de milioane de euro de asistenţă programată.

UE acordă Republicii Moldova asistenţă financiară semnificativă, inclusiv granturi bugetare, precum şi investiţii majore de la BEI şi BERD. Alte 100 de milioane de euro de asistenţă macrofinanciară (AMF) au fost planificate până la finele anului 2021, în baza unui Memorandum de înţelegere încheiat în iulie 2020.

15. SERVICIILE FINANCIARE



Acordul de Asociere prevede adoptarea cuprinzătoare de către Republica Moldova a sistemului european de reglementare a sistemului bancar şi a celui financiar nebancar, precum şi adoptarea, pe termen lung, a legislaţiei comunitare în domeniu. Obiectivul urmărit este ca pieţele financiare să devină sigure şi eficiente pentru consumatori şi solide sistemic pentru economie, precum şi să aibă acces liber la pieţele europene pentru a-şi asigura competitivitatea şi modernizarea.

Prevederile Acordului

Dispoziţii generale. Conform Acordului, Republica Moldova îşi asumă angajamentul să-şi alinieze treptat cadrul normativ al pieţei financiare la normele comunitare privind sectorul bancar, sectorul asigurărilor, sectorul valorilor mobiliare şi cel financiar nebancar. Urmează a fi transpus un număr mare de legi comunitare – 39 de directive şi regulamente şi o recomandare (specificate în anexa XXVIII-A) –, cu posibilitatea de a amâna implementarea cu cel mult trei ani. Totodată, o parte din acestea reprezintă regulamente esenţiale de importanţă sistemică, iar altele conţin prevederi de bază de implementare tehnică.

Tratamentul naţional. În linii generale, Acordul prevede tratamentul naţional pentru dreptul de stabilire şi prestare transfrontalieră a serviciilor financiare, ceea ce înseamnă că fiecare parte va oferi operatorilor celeilalte părţi un tratament la fel de favorabil ca şi propriilor operatori. Aceasta corespunde principiilor standard ale OMC/GATS, conform cărora tratamentul naţional se aplică abia după ce un prestator de servicii a intrat legal pe piaţă. În plus, există prevederi detaliate care facilitează „prezenţa temporară" a personalului-cheie şi a prestatorilor de servicii. Chiar şi aşa, există numeroase rezerve specifice ale statelor membre ale UE (specificate în anexa XXVII-B), multe dintre care au o semnificaţie redusă, dar complică şi limitează deschiderea pieţei (A se vedea Capitolul 9 cu privire la servicii).

Accesul pe piaţă. Referitor la dreptul de stabilire, Acordul nu conţine prevederi specifice privind accesul pe piaţă. În ceea ce priveşte prestarea transfrontalieră de servicii, conform art. 210, angajamentele părţilor privind accesul pe piaţă sunt prevăzute în anexele XXVII-B şi XXVII-F la Acord. Angajamentele privind accesul pe piaţă urmează o abordare bazată pe o listă pozitivă, ca şi în GATS.

Standardele internaţionale. În acelaşi timp, art. 243 din Acord îndeamnă Republica Moldova să facă tot posibilul pentru a garanta aplicarea, printre altele, a următoarelor standarde convenite la nivel internaţional:

- Principiile de bază pentru supravegherea eficientă a sectorului bancar ale Comitetului de la Basel pentru supraveghere bancară
- Principiile de bază în asigurări ale Asociaţiei internaţionale a organismelor de supraveghere a asigurărilor
- Obiectivele şi principiile de reglementare a valorilor mobiliare ale Organizaţiei Internaţionale a Reglementatorilor de Valori Mobiliare
- Acordul privind schimbul de informaţii în domeniul fiscal al OCDE
- Declaraţia G20 privind transparenţa şi schimbul de informaţii în scopuri fiscale
- Cele patruzeci de recomandări privind spălarea banilor şi cele nouă recomandări speciale privind finanţarea terorismului ale Grupului de Acţiune Financiară Internaţională.

Evoluţiile legislaţiei şi politicilor UE

După cum a fost menţionat anterior, Anexa XXVII cuprinde numeroase acte ale UE în domeniul bancar, al asigurărilor, al valorilor mobiliare, al organismelor de plasament colectiv în valori mobiliare (OPCVM), al infrastructurii pieţei, al plăţilor, al combaterii spălării banilor (CSB) şi al liberei circulaţii a capitalului. Totuşi, în cea mai mare parte, această legislaţie a fost adoptată până la criza financiară şi bancară din 2008 şi noul pachet de acte legislative ale UE care au fost aprobate ca urmare a acesteia. Astfel, UE şi Republica Moldova au convenit să actualizeze anexa privind serviciile financiare. Proiectul de anexă agreat,[183] care urmează a fi aprobat formal de către Comitetul

[183] Comisia Europeană, Propunere de Decizie a Consiliului privind actualizarea anexei XXVIII-A (Norme aplicabile serviciilor financiare), a anexei XXVIII-B (Norme aplicabile serviciilor de telecomunicaţii) şi a anexei XXVIII-D

pentru comerţ, conţine doar un număr limitat de noi acte ale UE privind, de exemplu, prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor sau al finanţării terorismului şi informaţiile care însoţesc transferurile de fonduri[184]. Mai jos sunt discutate alte evoluţii legislative importante care ar putea fi relevante pentru actualizare.

Băncile – cerinţele privind capitalul. Criza financiară globală, desfiinţarea sau declinul unor bănci majore, de importanţă sistemică, au dus la consolidarea radicală a cerinţelor privind rezervele de capital din sistemul bancar. UE a trecut recent la ultima versiune a standardului internaţional, regulile Basel III şi a abrogat instrumentele legale mai vechi.[185] Scopul principal al normelor Basel III este să consolideze reglementarea, supravegherea şi gestionarea riscurilor din sectorul bancar, prin îmbunătăţirea capacităţii sectorului bancar de a absorbi şocurile, îmbunătăţirea managementului şi guvernării riscurilor şi consolidarea transparenţei băncilor şi a procesului de dezvăluire a informaţiilor de către bănci. În consecinţă, printre principalele legi ale UE adoptate în vederea implementării Basel III se numără următoarele:

- Directiva 2006/49/CE din 2006 privind rata de adecvare a capitalului întreprinderilor de investiţii şi al instituţiilor de credit, înlocuită în 2013 cu Regulamentul (UE) 575/2013 privind cerinţele prudenţiale pentru instituţiile de credit şi societăţile de investiţii (CRR)
- Directiva 2006/48/CE din 2006 privind iniţierea şi exercitarea activităţii instituţiilor de credit, înlocuită cu

(Norme aplicabile transportului maritim internațional) la acord (COM/2017/0754 final).

184 Directiva (UE) 2015/849 a Parlamentului European și a Consiliului din 20 mai 2015 privind prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor sau finanțării terorismului, de modificare a Regulamentului (UE) nr.648/2012 al Parlamentului European și al Consiliului și de abrogare a Directivei 2005/60/CE a Parlamentului European și a Consiliului și a Directivei 2006/70/CE a Comisiei; Regulamentul (UE) 2015/847 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 mai 2015 privind informațiile care însoțesc transferurile de fonduri și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1781/2006.

185 Basel I a fost primul set de regulamente bancare convenite la nivel internațional, negociate și elaborate de Banca Reglementelor Internaționale (aflată la Basel), în timp ce Basel III este cea mai recentă versiune și ia în considerare necesitatea unor schimbări prin prisma crizei financiare din anul 2009. Deși aceste norme au caracter internațional, UE intenționează să le transforme în măsuri strict obligatorii și operaționale.

> Directiva 2013/36/UE din 2013 cu privire la accesul la activitatea instituţiilor de credit şi supravegherea prudenţială a instituţiilor de credit şi a firmelor de investiţii (CRD IV).

Aceste texte transpun în legislaţia UE ultimele standarde mondiale privind caracterul adecvat al capitalului băncii, cunoscute uzual drept normele Basel. Noile texte sunt o combinaţie între *directive*, care oferă o oarecare libertate statelor membre în alegerea modului de implementare a prevederilor, şi *regulamente*, care sunt direct aplicabile în legislaţia comunitară, şi în acest caz specifică în mod precis diferitele cerinţe privind armonizarea.[186] Dacă cerinţa minimă de capital de 8% din capitalul propriu este neschimbată (ca şi în Basel I, şi în directivele din 2006), definiţia capitalului a fost restrânsă şi au fost introduse noi categorii de cerinţe privind rezervele, oferind în esenţă următorul regim (conform Basel III şi a noilor legi din anul 2013):

- cerinţa minimă privind rezerva de capital de 8%
- rezerva obligatorie de conservare a capitalului de 2,5%
- rezervă contra-ciclică de capital de 0-2,5%
- rezervă de capital în instituţiile de importanţă sistemică de 0-3,5%
- rezervă pentru riscurile sistemice de 0-3-5%.

În consecinţă, în funcţie de particularităţile băncilor individuale, cerinţele pot fi dublate în mod real, chiar dacă băncile mici şi mijlocii pot fi scutite, în mare măsură, de cerinţele suplimentare. Cerinţele pentru rezerva de capital se bazează pe metodologii extrem de complexe de definire şi calcul, care formează cea mai mare parte a textelor respective. Totodată, există noi cerinţe faţă de lichidităţile necesare pentru a face faţă situaţiilor de criză.

Normele contabile. În anexa XXVIII-2 sunt menţionate 4 directive privind contabilitatea, care oferă detalii tehnice. Un nou act legislativ al UE de importanţă pentru acest domeniu este Directiva 2013/34/UE din 26 iunie 2013 privind situaţiile financiare anuale, situaţiile financiare consolidate şi rapoartele conexe ale anumitor tipuri de întreprinderi. Prin această directivă s-a propus să se asigure claritatea şi comparabilitatea situaţiilor financiare, precum şi reducerea

[186] Pentru o analiză detaliată a noilor legi, a se vedea Karel Lannoo (ed.), *The Great Financial Plumbing: From Northern Rock to Banking Union [Marea verticalizare financiară: de la blocul nordic la uniunea bancară]*, Bruxelles şi Londra: CEPS şi Rowman & Littlefield International, 2016.

poverii administrative, fiind totodată stabilite reguli contabile simple şi solide, în special pentru IMM-uri.

Asigurările. Principalul act legislativ pentru reglementarea sectorului asigurărilor este Directiva 2009/138/CE privind accesul la activitate şi desfăşurarea activităţii de asigurare şi de reasigurare, cunoscută şi sub denumirea „Solvabilitate II", un text fundamental care detaliază normele de conduită ale domeniului, supravegherea şi solvabilitatea acestuia. Republica Moldova trebuie să transpună această directivă în termen de 7 ani. Transpunerea „Solvabilitate II" este percepută drept o provocare majoră pentru Republica Moldova, care posibil va dura mult timp. Totodată, mai sunt menţionate câteva legi specifice, cum ar fi Legea cu privire la asigurarea obligatorie de răspundere civilă pentru pagube produse de autovehicule.

Valorile mobiliare – pieţele instrumentelor financiare (MiFID). UE a instituit un regim de reglementare cuprinzător pentru tranzacţiile investitorilor prin burse de valori, alte sisteme de tranzacţionare şi firme de investiţii, cu o autorizare unică a întreprinderilor de investiţii, pentru a activa oriunde în UE. Principalul act legislativ este Directiva 2004/39/CE privind pieţele instrumentelor financiare (MiFID), completată de Directiva 2006/73/CE de punere în aplicare, pe care Republica Moldova trebuie să o transpună în termen de 7 ani.

La 1 ianuarie 2018, pe teritoriul UE a intrat în vigoare a doua versiune revizuită şi extrem de complexă a MiFID (MiFID II) (Directiva 2014/65/UE). MiFID II instituie un nou cadru legal care reglementează mai bine activităţile de tranzacţionare pe pieţele financiare şi îmbunătăţeşte protecţia investitorilor. De exemplu, acesta a stabilit o nouă platformă de tranzacţionare (sistem organizat de tranzacţionare (SOT)), a consolidat cerinţele de transparenţă care se aplică înainte de şi după tranzacţionarea instrumentelor financiare şi a limitat speculaţiile cu mărfuri. În cazul Republicii Moldova, alinierea la această directivă ar putea fi prematură.

Fondurile de investiţii (OPCVM). Actul legislativ de bază al UE pentru fondurile de investiţii a fost revizuit în anul 2009, ca urmare a scandalului Madoff din anul 2008, iar textul regulamentului privind OPCVM este menţionat în anexa XXVIII-A. Piaţa respectivă a crescut mult în UE. Acest text însă a fost ulterior modificat semnificativ (2014/91/UE) şi astfel apare problema actualizării prevederilor Acordului.

Instrumentele financiare derivate. UE a introdus norme complexe pentru a reglementa instrumentele financiare derivate în Regulamentul (UE) nr.648/2012 privind instrumentele financiare

derivate extrabursiere, contrapărţile centrale şi registrele centrale de tranzacţii, numit şi Regulamentul privind infrastructura pieţei europene (EMIR). Acesta a constituit un salt important, care a permis UE să îndeplinească angajamentele G20 privind instrumentele financiare derivate extrabursiere (OTC), convenite la summitul G20 de la Pittsburgh din septembrie 2009. Acest Regulament sporeşte transparenţa pe piaţa instrumentelor financiare derivate extrabursiere, prin prevederea conform căreia toate informaţiile referitoare la toate contractele europene privind instrumente financiare derivate trebuie să fie raportate în registrele de tranzacţii şi puse la dispoziţia autorităţilor de supraveghere, inclusiv a Autorităţii Europene pentru Valori Mobiliare şi Pieţe (ESMA).

Perspective de implementare

Comisia Naţională a Pieţei Financiare (CNPF) din Republica Moldova a raportat Uniunii Europene, în cadrul Comitetului pentru comerţ, despre evoluţiile recente ale regimului său de reglementare, în special în ceea ce priveşte sectorul nebancar. Sectorul nebancar rămâne a fi subdezvoltat, deoarece nivelul scăzut al lichidităţii şi lipsa de încredere pe piaţă îi determină pe antreprenori să opteze pentru servicii bancare tradiţionale. UE a reamintit despre necesitatea abordării vulnerabilităţilor din sectorul financiar nebancar, în conformitate cu recomandările recente ale FMI. Banca Naţională a Moldovei (BNM) a făcut, totuşi, o prezentare cu privire la reformele recente care au fost întreprinse, în special în ceea ce priveşte aproximarea cu Directiva privind cerinţele de capital (CRD) IV şi regulile Basel III şi transferul celor trei bănci mari din R.Moldova către acţionari care respectă cerinţele de competenţă şi onorabilitate. În ceea ce priveşte combaterea spălării banilor, Republica Moldova a informat UE despre implementarea efectivă, din februarie 2018, a Legii nr.308 privind prevenirea şi combaterea spălării banilor şi finanţării terorismului, precum şi a trei reglementări suplimentare privind CSB care se referă la sectoare specifice (cum ar fi prestatorii serviciilor de plată nebancari).

Structura şi situaţia actuală a pieţei financiare din Republica Moldova. Piaţa financiară a Republicii Moldova nu este încă suficient dezvoltată. Segmentul nebancar este superficial, deşi se consolidează. Băncile continuă să domine sistemul financiar, atât din punctul de vedere al activelor, clienţilor, cât şi al intermedierii financiare. La sfârşitul anului 2019, activele totale ale sectorului financiar reprezentau 50,2% din PIB, băncilor revenindu-le aproape 86% din valoarea totală. Alte active din sectorul financiar sunt reprezentate de organizaţiile de

creditare nebancară (10%), sectorul asigurărilor (aproximativ 3%) şi asociaţiile de economii şi credite (1%). Intermedierea bancară, fapt reflectat de raportul între portofoliul general de credite (dominat de bănci) şi PIB, reprezenta 19,2% în anul 2019, ceea ce este mult mai puţin comparativ cu 30,6% în anul 2014. Această scădere semnificativă a fost cauzată de frauda bancară majoră şi de criza financiară care s-a declanşat în anul 2014 (mai multe detalii sunt oferite mai jos). Cerinţele mai stricte de evaluare a creditelor şi formarea suplimentară a provizioanelor au diminuat avântul majorităţii băncilor de a-şi asuma riscuri. Acest lucru a condus, de asemenea, la migrarea cererii de finanţare către sectorul financiar nebancar, în special la organizaţiile de creditare nebancare, ale căror portofolii de credite au crescut de aproximativ 2,7 ori în comparaţie cu anul 2014. Cu toate acestea, activitatea de creditare a băncilor a început să se redreseze în 2018, în special pe segmentul creditelor de consum şi cel al creditelor ipotecare. Situaţia macroeconomică stabilă, programul „Prima Casă" şi creşterea veniturilor gospodăriilor casnice au fost principalii factori care au contribuit la o anumită revitalizare a procesului de intermediere.

Sectorul bancar.

BNM a fost creată în anul 1991 şi este o entitate juridică autonomă, care se supune doar Parlamentului ţării. Aceasta reglementează şi supraveghează practicile bancare de pe întreg teritoriul ţării şi defineşte politicile naţionale privind gestiunea monetară şi schimbul valutar. BNM emite licenţe băncilor comerciale, prestatorilor nebancari de servicii de plăţi, birourilor de schimb valutar şi punctelor de schimb valutar din cadrul hotelurilor. La momentul actual, cerinţele de licenţiere pentru bănci includ plafoane minime pentru capitalul propriu de 200 de milioane de lei, inclusiv capitalul statutar de 100 de milioane de lei. În plus, băncile trebuie să asigure în orice moment o rată a fondurilor proprii totale de 10%. De asemenea, în conformitate cu Regulamentul din 2018 cu privire la amortizoarele de capital ale băncilor, acestea trebuie să respecte cerinţa de amortizor combinat. Acesta reprezintă totalul fondurilor proprii de nivel 1, adică capitalul reglementat de calitate superioară, având în vedere că absoarbe pierderile imediat ce acestea apar. În plus, acesta include următoarele amortizoare: amortizor de conservare a capitalului, amortizor anticiclic de capital specific băncii, amortizor aferent societăţii de importanţă sistemică (O-SII), dacă este cazul, şi amortizor de risc sistemic.

După criza bancară cu care s-a confruntat Republica Moldova în perioada 2014-2015 (a se vedea Caseta 15.1), accentul principal a fost

pus pe fortificarea independenţei BNM, precum şi pe consolidarea capacităţii acesteia de a asigura măsuri de supraveghere. Cu toate acestea, în ultimii ani (2018-2020), diferiţi actori politici au încercat să submineze independenţa BNM, prin iniţiative populiste, cum ar fi utilizarea activelor de rezervă în scopul dezvoltării infrastructurii. O altă iniţiativă remarcabilă a fost anularea plăţii dobânzilor la titlurile de stat emise de Ministerul Finanţelor în contextul garanţiilor de stat acordate BNM pentru împrumuturile de urgenţă în anii 2014 şi 2015.

La sfârşitul anului 2019, sistemul bancar al Republicii Moldova putea fi evaluat ca stabil, băncile fiind bine capitalizate şi menţinând un nivel înalt al lichidităţilor.

Sistemul bancar al Republicii Moldova include 11 bănci, inclusiv 5 filiale ale grupurilor financiare din UE (OTP Bank Nyrt, ProCredit Holding, Erste Group, Intesa Sanpaolo şi Banca Transilvania). Şi celelalte 6 bănci aveau un anumit nivel de participare străină (de exemplu, Moldova Agroindbank prin HEIM Partners Limited[187] şi Moldindconbank prin Fondul de investiţii bulgar Doverie-Invest SA). În acelaşi timp, sectorul bancar rămâne relativ concentrat, 4 dintre cele mai mari bănci (Moldova Agroindbank, Moldindconbank, Victoriabank şi Mobiasbanca-OTP Group) deţin peste 79% din totalul activelor bancare şi portofoliul total de credite.

Cadrul prudenţial pentru bănci a fost actualizat de la regimul Basel I la Basel III. La 1 ianuarie 2018 a intrat în vigoare noua lege privind activitatea bancară (Legea nr.202 din 6 octombrie 2017), prin care cadrul de supraveghere moldovenesc a fost aliniat la principiile Basel III şi la prevederile directivelor UE privind cerinţele de capital. În acest sens, în perioada anilor 2018 şi 2019 au fost aprobate o serie de acte normative privind cerinţele de fonduri proprii şi cerinţele de amortizare a capitalului, guvernanţă internă şi gestionare a riscurilor.

În scopul asigurării unui sistem financiar naţional stabil, în 2018 a fost adoptată Legea cu privire la Comitetul Naţional de Stabilitate Financiară. Aceasta desemnează autoritatea macroprudenţială naţională, responsabilă de coordonarea politicii macroprudenţiale şi a activităţilor, în vederea prevenirii şi remedierii situaţiilor de criză financiară. Totodată, stabilitatea sectorului bancar a fost îmbunătăţită prin noile praguri de garantare a depozitelor (Directiva 2014/49/UE).

[187] Consorțiul este format din Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare (BERD), Horizon Capital - manager al unui fond de investiții creat de instituțiile financiare internaționale și Invalda INVL - o companie de investiții din Lituania, cotată la bursă.

Astfel, începând cu anul 2020, plafonul de garantare a depozitelor a fost majorat de la 20.000 MDL la 50.000 MDL, fiind extinse şi categoriile de depozite garantate pentru a include persoanele juridice. De asemenea, în 2020 a devenit funcţional *fondul de rezoluţie bancară,* care va contribui în continuare la consolidarea sectorului bancar şi a credibilităţii acestuia, în sprijinul intereselor deponenţilor (Directiva 2014/59/UE). Mijloacele din fondul de rezoluţie bancară sunt administrate de către Fondul de garantare a depozitelor din sistemul bancar şi sunt utilizate pentru aplicarea instrumentelor de rezoluţie.

Caseta 15.1. Frauda bancară din anul 2014

Sistemul bancar moldovenesc a fost destul de stabil pe parcursul primilor 20 de ani de la declararea independenţei ţării în 1991 şi a făcut faţă cu bine crizelor financiare globale şi regionale. Cu toate acestea, în anul 2014 acesta a fost lovit dur de o serie de „mega-tranzacţii" dubioase. Spre sfârşitul anului, 3 bănci de importanţă sistemică, care deţineau 35% din activele întregului sistem bancar, au devenit insolvabile ca rezultat al unei degradări dramatice a situaţiei financiare. Aceste bănci au fost plasate sub administrare specială. În noiembrie şi decembrie 2014, BNM a deschis linii de credit de urgenţă pentru aceste 3 bănci, în valoare de 9,4 miliarde de lei (500 de milioane de euro), pentru a menţine stabilitatea sistemului financiar, urmate de un alt împrumut de peste 5 miliarde de lei (circa 250 de milioane de euro), în martie 2015. Aceste credite au fost oferite la rate preferenţiale de dobândă şi au fost garantate de stat, cu scadenţe prelungite pentru o perioadă nedeterminată.

Ţinând cont de faptul că aceste împrumuturi nu au fost rambursate, a fost luată decizia de lichidare a celor 3 bănci. Întrucât Ministerul Finanţelor a garantat împrumuturile acordate de BNM, datoria a fost convertită în datorie publică, cu termen de rambursare de până la 25 de ani. În acelaşi timp, au fost iniţiate investigaţii, fără a se dezvălui cine a fost responsabil de fraudă. Din 2017, pentru a accelera procesul de investigare a fraudei bancare, au fost folosite condiţionalităţile politice înaintate de UE în schimbul asistenţei financiare , dar rezultatele au fost descurajante. Astfel, nu s-au înregistrat progrese nici după crearea platformei interinstituţionale pentru monitorizarea şi controlul stării investigaţiei fraudei bancare şi recuperării activelor fraudate, nici după prezentarea strategiei de recuperare a mijloacelor financiare delapidate, elaborată în 2018 de Procuratura Generală.

Odată cu schimbările politice care s-au produs în anul 2019, s-au schimbat şi perspectivele privind investigarea fraudei. Procurorul general nou numit a anunţat iniţierea unei anchete complet diferite.

Oligarhul fugar Vladimir Plahotniuc a fost acuzat de faptul că ar fi stat în spatele fraudei bancare, însă mandatul de extrădare pe numele său trimis în SUA nu s-a materializat, din cauza procedurilor statului american şi a lipsei unui acord bilateral privind cooperarea judiciară. Ancheta a trezit îngrijorări chiar şi din partea Băncii Europene pentru Reconstrucţie şi Dezvoltare (BERD), şi anume în legătură cu rechizitoriul emis de autorităţile Republicii Moldova împotriva Victoriabank şi recentul mandat judecătoresc, prin care s-a autorizat aplicarea sechestrului asupra activelor Victoriabank în legătură cu investigarea activităţilor frauduloase din sectorul bancar al Republicii Moldova, în 2014.

În cele din urmă, a devenit clar că atât frauda, cât şi procesul de investigare au purtat şi continuă să poarte o puternică conotaţie politică, fiind prea dificile de gestionat, de unul singur, de către sistemul de justiţie. În plus, odată cu trecerea timpului, se reduc şansele de a recupera banii. În consecinţă, creşte povara asupra Ministerului Finanţelor, care este nevoit să folosească banii contribuabililor pentru a rambursa datoria către BNM, sau chiar surse neconvenţionale (de exemplu, profitul generat de BNM şi transferat la bugetul de stat).

Asociaţiile de economii şi împrumuturi nebancare. CNPF reglementează şi supraveghează segmentele de servicii financiare nebancare, piaţa titlurilor de valoare, piaţa asigurărilor, fondurile nestatale de pensii şi birourile istoriilor de credit. CNPF a fost creată în august 2007, ca succesoare a mai multor agenţii.

La finele anului 2019, instituţiile nebancare aflate sub supravegherea CNPF cuprindeau 173 de asociaţii de economii şi împrumut şi 166 de organizaţii de creditare nebancare. Cele din urmă deţineau aproximativ 90% din activele de creditare nebancară.

O realizare importantă pentru sectorul organizaţiilor de creditare nebancară a fost adoptarea unei legi specifice[188] prin care CNPF i-au fost delegate competenţe pentru reglementarea şi supravegherea instituţiilor microfinanciare şi a companiilor de leasing. Legea stabileşte un cadru comun de reglementare şi supraveghere pentru activităţile financiare nebancare (ca procedură de autorizare pentru activitatea de creditare nebancară şi cerinţe prudenţiale). Aceasta îşi propune să asigure dezvoltarea durabilă a sectorului vizat prin protejarea drepturilor consumatorilor şi reducerea riscurilor sistemice. În 2020, au intrat în vigoare mai multe modificări la legea

[188] Legea cu privire la organizațiile de creditare nebancară, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=121054&lang=ro.

respectivă. Una dintre acestea se referă la plafonarea dobânzilor şi a altor plăţi (comisioane/penalităţi) la împrumuturile cu scadenţă de până la doi ani şi/sau valoare de până la 50.000 MDL, astfel încât totalul acestora să nu depăşească 100% din suma principală. O altă modificare importantă, în vigoare de la 1 ianuarie 2021, se referă la majorarea capitalului social minim al organizaţiei de creditare nebancară până la 1 milion MDL (în creştere de la 300.000 MDL, cum era stabilit iniţial).

Piaţa de valori mobiliare. Piaţa de capital a Republicii Moldova se află încă în stadiu embrionar, având loc doar tranzacţii cu acţiuni şi obligaţiuni. Încă urmează să fie create mecanismele de tranzacţionare pentru instrumente financiare derivate şi titluri de stat (piaţa secundară). Mecanismul de tranzacţionare pentru titlurile de stat este în proces de implementare. Tranzacţiile legate de procesul de privatizare au constituit cea mai mare parte a tranzacţiilor. În anul 2019, s-a înregistrat o reducere a volumului de tranzacţii pe piaţa primară, iar volumul tranzacţiilor pe piaţa secundară a înregistrat o creştere. Astfel, volumul acţiunilor emise a constituit 210,6 milioane de lei (sub 10 milioane de euro) în 2019 sau cu 64% mai puţin decât în anul 2018. În 2019, pe piaţa secundară a fost înregistrată o creştere cu 12% a volumului de tranzacţii cu valori mobiliare.

În principiu, companiile străine şi persoanele fizice beneficiază de tratament naţional pe pieţele de valori mobiliare. În Republica Moldova nu există restricţii privind investiţiile străine de portofoliu. Întreprinderile de investiţii din UE pot opera în calitate de „persoane acceptate" pe piaţa moldovenească, fără o licenţă eliberată de CNPF.

În ceea ce priveşte cadrul de reglementare, în ultimii ani Republica Moldova a luat măsuri pentru a-şi alinia legislaţia ce reglementează activităţile pieţelor de capital primare şi secundare la legislaţia comunitară. O nouă Lege privind piaţa de capital, care a intrat în vigoare în septembrie 2013, a transpus unele directive relevante ale UE, inclusiv Directiva 2004/39/CE privind pieţele instrumentelor financiare şi Directiva 2004/109/CE privind armonizarea obligaţiilor de transparenţă pentru societăţile cotate la bursă. La momentul actual, CNPF este în proces de aprobare a legislaţiei secundare care va reglementa, printre altele, societăţile de investiţii, întreprinderile de plasamente colective, fondul de compensare a investitorilor, ofertele publice, ofertele de preluare şi infrastructura pieţei de capital.

Rămâne problema revizuirii angajamentelor de armonizare ale Acordului de Asociere, în conformitate cu noua legislaţie comunitară. După criza financiară din anul 2008, legislaţia comunitară în materie de reglementare a fost revizuită în mod fundamental, de exemplu, odată

cu intrarea în vigoare, în luna ianuarie 2018, a MiFID II pentru o gamă largă de pieţe de valori mobiliare. MiFID II este considerat în mod universal cea mai complexă şi mai împovărătoare reglementare a pieţei financiare, potrivită doar pentru cele mai sofisticate pieţe de valori mobiliare. Fără îndoială, Republica Moldova nu trebuie să se grăbească să-şi asume noi angajamente în acest sens.

În mai 2019, Depozitarul central unic al valorilor mobiliare (DCU) a devenit pe deplin funcţional în calitate de instituţie responsabilă de înregistrarea, evidenţa şi decontarea valorilor mobiliare corporative şi a valorilor mobiliare de stat. În acest fel, este consolidată infrastructura financiară necesară pentru a asigura transparenţa şi siguranţa financiară în efectuarea tranzacţiilor cu valori mobiliare pe piaţa locală de capital.

Asigurările. La sfârşitul anului 2019, piaţa asigurărilor din Republica Moldova cuprindea 14 companii de asigurare, dintre care 13 fiind specializate în asigurări generale, o companie de asigurări de viaţă şi numeroşi brokeri şi agenţi de asigurare, în calitate de persoane juridice. În anul 2019, primele brute emise valorau 1.625 de milioane de lei, faţă de 1.203 milioane de lei în anul 2014, principalul element fiind asigurările de autovehicule. Concentrarea pieţei rămâne încă la un nivel înalt, iar 5 cele mai mari companii de asigurări deţin 66% din primele brute emise în anul 2019.

Armonizarea juridică a Directivei UE Solvency II privind activitatea de asigurare şi de reasigurare urmează să fie realizată în termen de 7 ani de la data intrării în vigoare a Acordului. Întârzierile substanţiale demonstrează faptul că Solvency II necesită o abordare bazată pe riscuri, pentru calcularea cerinţelor de capital pentru companiile de asigurare, care vor constitui o provocare pentru piaţa asigurărilor din Republica Moldova, dacă anterior nu va fi consolidată capitalizarea de piaţă. Dispoziţiile directivelor legate de răspunderea civilă auto, intermedierea în asigurări şi supravegherea fondurilor de pensii vor fi transpuse în termen de 3 ani de la data intrării în vigoare a prezentului Acord. În acest sens, timp de mai mulţi ani a fost prevăzută lansarea unui proces cuprinzător de reformă a sectorului asigurărilor, care presupune şi transpunerea acestor directive în legislaţia naţională, dar care, până în prezent, nu a fost realizată.

Reforma sistemului de pensii. În 2020 a fost aprobat în prima lectură proiectul de lege privind fondurile facultative de pensii, care stabileşte cadrul legal pentru crearea şi funcţionarea fondurilor facultative de pensii. Astfel, alături de sistemul obligatoriu de asigurări sociale, oamenii vor avea posibilitatea să se înregistreze şi să contribuie

la un fond de pensii pentru a obține venit suplimentar la pensionare. Competențele de supraveghere a acestor fonduri urmează a fi delegate către CNPF.

Prioritățile și perspectivele de reformă și armonizare. Sectorul financiar este unul din domeniile principale de cooperare pentru promovarea economiei de piață din cadrul Acordului de Asociere, chiar dacă UE nu oferă Republicii Moldova o deschidere completă a pieţelor în domeniul serviciilor financiare, imediat sau necondiționat. Procesul de armonizare legislativă este, de asemenea, o precondiție pentru ca UE să-și deschidă piața. După cum a fost menționat mai sus, doar sectorul bancar al pieței financiare a Republicii Moldova poate fi considerat dezvoltat. Astfel, ar fi foarte dificilă adoptarea standardelor internaționale în domeniile slab dezvoltate sau care nu prezintă nicio evoluție, deși realizarea acestor obiective este necesară pentru construirea în timp util a unei economii de piață funcționale.

Procesul de transpunere a legislației comunitare, care trebuia adoptată în legislația națională până în 2019, nu a respectat în totalitate calendarul stabilit. Cu toate acestea, au fost adoptate sau sunt în curs de adoptare mai multe acte legislative, care transpun câteva dintre cele mai importante acțiuni prevăzute în anexa XXVIII-A la Acordul de Asociere. Planul național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană (aprobat prin Hotărârea de Guvern nr.1472 din 30.12.2016), la momentul actual, reprezintă documentul de planificare strategică pentru cele 27 de directive și regulamente prevăzute în Anexa XXVIII-A la Acordul de Asociere, acoperind însă toate domeniile Acordului, fără a specifica direct partea financiară.

Către sfârșitul anului 2019, din numărul total de șapte acțiuni propuse pentru anii 2017-2019, au fost realizate cinci.

În vara anului 2019, au fost organizate o serie de focus-grupuri pentru a evalua implementarea Acordului de Asociere. Evenimentul a fost dedicat serviciilor financiare[189] și a scos în evidență faptul că doar o mică minoritate de respondenți erau de părerea că transpunerea legislației europene se face corect și la timp. Totuși, reprezentanții autorităților de reglementare au susținut că au fost depuse eforturi colosale, în special, în legătură cu principiile de la Basel pentru sectorul bancar. Frauda bancară din 2014 a cauzat întârzieri în implementarea reformelor. Totodată, instituțiile financiare nebancare și, în special,

[189] A se vedea "Focus grupul nr. 4: Pieţele financiare", https://3dcftas.eu/publications/focus-group-4-financial-markets.

sectorul asigurărilor, se confruntă cu probleme de capacitate privind punerea în aplicare a reglementărilor, fiind necesar mai mult timp în acest sens. În situaţia actuală, noua legislaţie MiFID este văzută ca depăşind nevoile şi capacităţile pieţei financiare, fiind nevoie de mai mult timp pentru a vedea cum însăşi UE implementează această nouă directivă.

În cele din urmă, sectorului financiar îi revine un rol vital în contextul pandemiei de COVID-19. Pe de o parte, instituţiile financiare trebuie să rămână stabile pentru a oferi funcţii esenţiale populaţiei, economiei şi guvernului. Pe de altă parte, instituţiile financiare şi autorităţile de reglementare trebuie să vină cu soluţii pentru a ajuta numărul în creştere de clienţi extrem de vulnerabili. Pentru a preveni şi a atenua riscurile şi provocările din timpul pandemiei, autorităţile de reglementare au elaborat un set de măsuri şi recomandări. Astfel, Comitetul executiv al BNM a recomandat ca băncile licenţiate să se abţină de la plata dividendelor şi a altor forme de distribuţie a capitalului către acţionari, cel puţin până la 30 septembrie 2020. CNPF a făcut o recomandare similară companiilor de asigurări şi organizaţiilor de creditare nebancară. În plus, BNM a permis băncilor licenţiate să amâne sau să modifice termenele de plată şi/sau sumele plăţilor datorate la împrumuturile acordate agenţilor economici. Totodată, s-a propus o abordare flexibilă faţă de obligaţiile de plată ale persoanelor care se confruntă cu dificultăţi de plată a împrumuturilor. Pentru a preveni orice risc de lichiditate şi stimula procesul de creditare, BNM a decis să reducă rata rezervelor necesare, în lei şi monede neconvertibile, la 32% (de la 41%, aşa cum era la începutul anului) şi rata de bază la 3% (de la 5%).

Pe scurt despre serviciile financiare

Până nu demult, sistemul financiar-bancar al Republicii Moldova, chiar dacă slab dezvoltat, părea să-şi desfăşoare funcţiile de bază, fără probleme majore.

Cu toate acestea, chiar odată cu iniţierea implementării Acordului de Asociere, sectorul financiar a fost dur lovit de o fraudă bancară imensă. Aceasta a fost descoperită în anul 2014 şi s-a soldat cu lichidarea a 3 bănci mari. Investigarea acestei fraude avansează, dar activele nu au fost recuperate şi nici autorii nu au fost pedepsiţi.

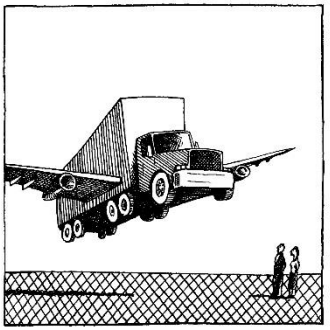
Acordul de Asociere prevede o armonizare cuprinzătoare cu normele regulatorii ale UE, în mare parte, în următorii 3 ani. Dar începutul este destul de anevoios.

UE şi Republica Moldova au convenit asupra unei modificări modeste a Anexei XXVII, deşi este necesară o actualizare mai cuprinzătoare.

Un amplu proces de reformare şi redresare a sectorului bancar se concentrează pe 3 direcţii: (i) racordarea la standardele Acordului Basel III; (ii) fortificarea procesului de reglementare şi supraveghere a pieţei financiare nebancare, şi (iii) racordarea cadrului general de raportare financiară la practicile UE. În toate domeniile se atestă evoluţii pozitive.

O mare parte din legislaţia UE este extrem de complexă, în special cele mai recente versiuni ale acesteia, cum ar fi MiFID II. Republica Moldova nu trebuie să se grăbească să-şi actualizeze şi extindă obligaţiile în acest sens.

16. TRANSPORTURILE



Sectorul transporturilor a fost unul dintre cele mai importante pentru piaţa internă încă din primele zile ale procesului de integrare europeană. Prin urmare, UE are o bază juridică şi politică consolidată în acest domeniu. ZLSAC are ca scop extinderea şi fortificarea cooperării Republicii Moldova cu UE în domeniul transporturilor, şi, astfel, promovarea unor operaţiuni de transport eficiente, desfăşurate în condiţii de siguranţă şi securitate, precum şi interoperabilitatea mai mare a sistemelor de transport. Aceasta va constitui un element fundamental, care va ajuta Republica Moldova să se integreze în lanţul de aprovizionare european şi să stimuleze contactul dintre oameni.

Prevederile Acordului

ZLSAC prevede o liberalizare progresivă a transportului rutier, feroviar, pe căi navigabile interne şi intermodal, prin armonizarea unor standarde UE (anexele X şi XXVIII-D). În cazul transportului aerian, regulile sunt prevăzute în Acordul privind Spaţiul Aerian Comun dintre Republica Moldova şi UE din 2012 (ASAC). Dintre toate mijloacele de transport, transportul rutier şi cel aerian au o importanţă specială pentru legăturile cu UE.

Transportul rutier. Acest mod de transport este cel mai activ din punct de vedere economic pentru relaţiile dintre Republica Moldova şi UE, de aceea, necesită o atenţie sporită. Companiile de transport pentru bunuri şi pasageri, operatorii şi şoferii din Republica Moldova trebuie să respecte în totalitate *acquis*-ul comunitar, dacă doresc să „transporte" în UE. Transportul rutier de mărfuri este complicat, deoarece accesul la piaţa UE este supus unui contingent tarifar detaliat, dar şi din cauza permiselor eliberate la nivelul statelor membre, care astfel încearcă să prevină un flux mare de transportatori mai ieftini din Republica Moldova pe piaţa comunitară.[190] În cadrul ZLSAC, 8 state membre au

[190] Conform jurisprudenţei consacrate a CJUE, aceste acorduri bilaterale trebuie să fie în conformitate cu *acquis*-ul comunitar din domeniul transportului. A se

introdus limitări privind liberalizarea totală a sectorului transportului rutier cu Republica Moldova.

Cu toate acestea, Republica Moldova a fost de acord în termene stricte să-şi armonizeze legislaţia naţională cu *acquis*-ul comunitar din domeniul transportului rutier. De exemplu, normele UE referitoare la permisele de conducere trebuie să aibă prioritate imediată[191] la implementare, după data intrării în vigoare a Acordului. A fost convenit un termen de 2 ani pentru implementarea condiţiilor de exercitare a ocupaţiei de operator de transport rutier,[192] dar şi calificarea iniţială şi instruirea periodică a conducătorilor de anumite vehicule rutiere pentru transportul bunurilor sau al pasagerilor.[193] Există calendare diferenţiate pentru dispozitivele limitatoare de viteză[194] (în termen de un an pentru transportatorii internaţionali; 8 ani - pentru transportatorii naţionali), precum şi pentru transportul intern al mărfurilor periculoase (la intrarea în vigoare a ZLSAC – pentru transportatorii internaţionali, iar în termen de 8 ani – pentru transportatorii naţionali).[195] Acest regim ambiţios impune legislativului moldovenesc sarcina de a armoniza normele şi standardele interne cu cele comunitare şi de a introduce mecanismele necesare de monitorizare, inspecţie şi aplicare a legii pentru a asigura implementarea adecvată a directivelor şi regulamentelor UE. Fără îndoială, aceasta este o măsură costisitoare, care va necesita sprijin financiar substanţial din partea UE.

Transportul aerian. În vederea atingerii scopurile practice, ZLSAC face trimitere la ASAC din 2012, care are ca scop liberalizarea progresivă a transportului aerian între UE şi Republica Moldova, „adaptată la nevoile lor comerciale reciproce şi la condiţiile de acces reciproc pe piaţă".[196] Înlăturarea tuturor restricţiilor de acces pe piaţa

vedea hotărârile în Cauzele C-466-9/98, C-471-2/98 şi C-475-6/98, *Comisia c. Regatul Unit, Danemarca, Suedia, Finlanda, Belgia, Luxemburg, Austria, Germania,* din 5 noiembrie 2002.

191 A se vedea Directiva 91/439/CEE.

192 A se vedea Regulamentul (CE) 1071/2009. Managerul de transport are nevoie de rezidenţă.

193 A se vedea Directiva 2003/59/CE.

194 A se vedea Directiva 92/6/CEE.

195 A se vedea Directiva 2008/68/CE.

196 Într-un raport pregătit pentru Comisie în anul 2011, consultanţii au estimat că avantajele economice ale unui astfel de acord sunt de aproximativ 17 milioane euro pe an (în special, datorită reducerii tarifelor aeriene, creşterii

dintre UE şi Republica Moldova trebuie să atragă noi operatori pe piaţă şi să creeze oportunităţi de operare pentru aeroporturile deservite insuficient.

ASAC promovează cooperarea regulatorie şi armonizarea regulamentelor şi abordărilor în baza legislaţiei comunitare din domeniul siguranţei aviaţiei, securităţii aeriene, managementului traficului aerian, sistemelor informatizate de rezervare (SIR) şi mediului (măsuri specificate în anexa III), precum şi al nediscriminării şi creării unor „condiţii de concurenţă echitabile pentru operatorii economici". ASAC prevede tranziţia treptată a Republicii Moldova spre aplicarea integrală a legislaţiei UE referitoare la transportul aerian (anexa II). Dispoziţiile tranzitorii prevăd că implementarea şi aplicarea de către Republica Moldova a tuturor legilor indicate în anexa III sunt supuse unei evaluări efectuate de Comisia Europeană şi unei validări prin decizie separată a Comitetului mixt UE – Republica Moldova. O astfel de evaluare urma să aibă loc la 2 ani de la data intrării în vigoare a Acordului.[197]

Însă ASAC nu oferă acces complet pe piaţa internă pentru transportatorii din Republica Moldova; ei obţin doar dreptul de a zbura între Republica Moldova şi o destinaţie din UE, fie direct, fie printr-un punct intermediar din vecinătate (anexa II). Astfel, transportatorii din Republica Moldova nu pot opera zboruri în interiorul statelor membre ale UE (cabotaj) şi zboruri între două state membre ale UE care nu sunt conectate printr-un zbor spre sau dinspre Republica Moldova.

Mai mult decât atât, ZLSAC exclude tratamentul naţional şi clauza naţiunii celei mai favorizate pentru serviciile de transport aerian naţional şi internaţional, regulate sau neregulate, cu o serie de excepţii:

volumului de trafic aerian şi activităţii economice asociate). Analiza a mai demonstrat că tarifele rutelor populare ar putea să scadă semnificativ din cauza creşterii concurenţei. Acordul va contribui la soluţionarea problemelor legate de „desfăşurarea afacerilor" pentru transportatorii din UE. A se vedea COM (2012) 20 final, 27 ianuarie 2012.

[197] Până atunci, dreptul transportatorilor aerieni ai ambelor Părţi de a-şi exercita drepturile care ţin de libertatea a cincea, altele decât cele conferite deja de acordurile bilaterale dintre Republica Moldova şi statele membre ale UE, este exclus. A cincea libertate permite unei linii aeriene să transporte pasageri din ţara sa în altă ţară, şi mai apoi din acea ţară într-o ţară terţă etc. Drepturile de trafic aferente celei de-a cincea libertăţi au ca scop consolidarea viabilităţii economice a rutelor pe distanţă lungă ale unei linii aeriene, dar tind să fie privite de către liniile aeriene locale şi de către guverne drept concurenţă neloială.

i) serviciile de reparare şi întreţinere a aeronavelor pe durata cărora aeronava respectivă este retrasă din exploatare; ii) vânzarea şi comercializarea serviciilor de transport aerian; iii) serviciile privind sistemele informatizate de rezervare (SIR); iv) serviciile de handling la sol; şi v) serviciile de exploatare a aeroporturilor (articolele 204-205 din ZLSAC). Excepţiile menţionate în ZLSAC trebuie să fie revizuite cu regularitate de către subcomitetele Consiliului de asociere care se ocupă de transporturi, pentru a liberaliza în mod progresiv condiţiile dreptului de stabilire. Aceasta urmează să rezolve inconsecvenţele juridice dintre ZLSAC şi ASAC.[198]

Transportul feroviar. ZLSAC are ca scop reformarea sectorului transporturilor feroviare şi liberalizarea treptată a transportului feroviar de mărfuri şi de călători, dar realizarea acestor obiective va necesita mai mult timp decât cei 4 ani menţionaţi în ZLSAC pentru a transpune cele 11 regulamente şi directive UE menţionate în anexa X, în special cele care vizează condiţiile tehnice şi de siguranţă.

Transportul pe căi navigabile interioare. ZLSAC nu impune UE niciun fel de obligaţii privind tratamentul naţional sau tratamentul pe baza clauzei naţiunii celei mai favorizate în privinţa transportului naţional de cabotaj. Măsurile bazate pe acordurile existente sau viitoare privind accesul pe căile navigabile interioare (inclusiv pe legătura Rin-Main-Dunăre) rezervă drepturi de trafic limitate pentru operatorii din Republica Moldova. La fel ca în cazul altor moduri de transport, priorităţile de aproximare vizează condiţiile de acces pe piaţă, şi anume calificarea profesională a operatorilor, un registru central, servicii armonizate de informaţii, standarde de siguranţă pentru vase şi crearea unei reţele de centre logistice, toate acestea urmând a fi implementate

[198] În acelaşi context, articolele 204-205 se referă la libertatea dreptului şi nu la prestarea transfrontalieră de servicii. Întrucât aceste servicii sunt, de obicei, prestate prin dreptul de stabilire, se poate susţine că regimul ZLSAC va prevala în practică. În unele cazuri, serviciile sunt prestate însă fără dreptul de stabilire (de ex. „serviciile de handling"), ceea ce înseamnă că normele aplicabile vor trebui să derive din ASAC. În mod similar, ZLSAC conţine două excepţii la nivel comunitar privind dreptul de stabilire în domeniul serviciilor de transport aerian: una se referă la închirierea aeronavelor cu echipaj, iar cealaltă se referă la SIR (anexa XVI-A). Prevederile relevante privind SIR din ASAC (art. 13) se referă la accesul pe piaţă, fără să precizeze dacă acesta are loc prin dreptul de stabilire sau fără. Acestea pot într-adevăr crea o confuzie, caz în care se poate afirma că are prioritate fie acordul specializat (adică ASAC), fie cel semnat mai târziu (adică ALSAC).

într-un timp record de 3 ani, cu excepţia transportului de mărfuri periculoase (imediat) şi cerinţelor tehnice pentru vase (5 ani).

Transportul maritim internaţional. În ZLSAC este prevăzut regimul „accesului nelimitat la încărcături pe baze comerciale, libertatea de a presta serviciile maritime internaţionale, precum şi tratamentul naţional în cadrul prestării unor astfel de servicii" şi conţine câteva clauze suspensive pentru a împiedica părţile Acordului să introducă măsuri de restricţionare (disimulate) sau care au un efect discriminatoriu. Dreptul de stabilire pentru prestatorii de servicii este exclus în cazul cabotajului maritim naţional. ZLSAC nu creează pentru UE obligaţii privind tratamentul naţional sau pe baza clauzei naţiunii celei mai favorizate în scopul stabilirii unei companii înregistrate pentru a opera o flotă sub pavilionul Republicii Moldova.

Evoluţiile legislaţiei şi politicilor UE

Principalele evoluţii ale legislaţiei şi politicilor UE în domeniul transporturilor vizează transportul rutier de mărfuri, pentru care, în aprilie 2020, UE a adoptat un „Pachet de mobilitate" care conţine măsuri privind condiţiile de lucru ale şoferilor şi accesul pe piaţa transporturilor rutiere din UE.[199] O problemă majoră pentru transportul rutier în UE a fost accesul deplin pe piaţă pentru „noile" state membre, cum ar fi Bulgaria şi România, unde salariile sunt mult mai mici decât în Germania, Franţa şi alte state „vechi". În special, au existat îngrijorări cu privire la „cabotajul" nelimitat (servicii de transport pe piaţa UE în afara statului de origine al camionului). În pachetul de mobilitate sunt specificate diverse limitări ale cabotajului . Alte măsuri includ introducerea „tahografului inteligent" modernizat.

Noile legi incluse în Pachetul de mobilitate încă urmează să fie puse în aplicare şi, prin urmare, sunt excluse din planurile curente de actualizare a Anexei privind transportul rutier la Acordul de Asociere. Cu toate acestea, problemele abordate în cadrul acestor negocieri interne ale UE vor fi invocate în eventualele negocieri viitoare dintre UE şi R.Moldova cu privire la un acord de transport rutier. Necesitatea unui astfel de acord este determinată de faptul că sistemul bilateral

[199] Consiliul Uniunii Europene: „Pachetul de mobilitate, Consiliul adoptă reforma cu privire la şoferii de camioane", 7 aprilie 2020. https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/04/07/mobility-package-council-adopts-truck-drivers-reform/

existent de licenţiere este extrem de împovărător din punct de vedere birocratic. De exemplu, un exportator din R.Moldova spre Portugalia trebuie să organizeze servicii de transport care includ mai multe licenţe de acces prin multe ţări de tranzit, precum şi pentru Portugalia. Sistemul actual riscă să devină un obstacol în calea extinderii comerţului dintre UE şi Republica Moldova.

La 12 iulie 2017, UE a semnat Tratatul de instituire a Comunităţii transporturilor cu cele şase state din Balcanii de Vest, al cărui obiectiv este de a avansa progresiv integrarea pieţelor de transport rutier, feroviar, pe căile navigabile interne şi maritime ale statelor din Balcanii de Vest cu cea a UE, precum şi adoptarea acquis-ului UE în domeniul transporturilor. Conţinutul tratatului are similitudini considerabile cu anexele R.Moldova privind transportul, dar este mai complet şi actualizat. Comunitatea Transporturilor are, de asemenea, un secretariat permanent la Belgrad, propriul său Consiliu de Miniştri şi organisme subordonate. Pentru R.Moldova, ca şi pentru Georgia şi Ucraina, ideea aderării la Comunitatea Transporturilor ar putea fi aplicată la fel ca în cazul Comunităţii Energetice, care iniţial a fost lansată pentru statele din Balcanii de Vest, iar ulterior extinsă pentru statele asociate din Europa de Est. Avantajul unei extinderi similare a Comunităţii Transporturilor ar fi asigurarea unei pieţe de transport, fără întreruperi pentru întreaga zonă, transportatorii moldoveni deseori urmând să tranziteze statele din Balcanii de Vest pentru a ajunge pe pieţele UE. Cu toate acestea, trebuie remarcat faptul că, în prezent, UE nu are planuri privind extinderea Comunităţii Transporturilor în acest mod.

Perspective de implementare

Importanţa sectorului transporturilor pentru relaţiile dintre UE şi Republica Moldova derivă din imediata apropiere a Republicii Moldova de UE. Totodată, Republica Moldova constituie o legătură între ţările UE şi CSI, fiind traversată de trasee feroviare şi rutiere importante. În Acordul de Asociere este recunoscută importanţa reabilitării şi extinderii legăturilor rutiere de importanţă internaţională ce traversează teritoriul Republicii Moldova, începând cu drumurile naţionale M3 Chişinău–Giurgiuleşti şi M14 Brest–Briceni–Tiraspol–Odessa, precum şi actualizarea şi modernizarea conexiunilor feroviare cu ţările învecinate, utilizate pentru traficul internaţional şi pentru tranzit (anexa IX).

După lansarea în anul 2017 a reformei administraţiei publice, Ministerul Economiei şi Infrastructurii (MEI) a devenit responsabil

pentru politicile legate de transport. MEI joacă un rol central în elaborarea şi implementarea cadrului general de politici sectoriale, şi anume Strategia de transport şi logistică pe anii 2013-2022,[200] care este aliniată la obiectivele Acordului de Asociere în domeniul transporturilor. În 2021, în componenţa guvernului au urmat alte modificări, cu un accent pe mediu şi digitalizare.

Legăturile de transport dintre Republica Moldova şi UE sunt importante datorită fluxurilor comerciale mari dintre cele două părţi, deoarece UE este partenerul principal al Republicii Moldova pentru exporturi şi pentru importuri. Şi transportul de pasageri este important, întrucât numărul de turişti care călătoresc în UE este în creştere, în special după liberalizarea regimului de vize în anul 2014. Chiar şi aşa, potenţialul acestui sector continuă să fie afectat de o serie de probleme sistemice, inclusiv de performanţele scăzute ale operatorilor de transport public, serviciile de transport ilegale şi un sistem de infrastructură deficitar. Totodată, există probleme majore la frontierele cu România şi Ucraina, precum şi nevoia de a ocoli regiunea transnistreană. Trebuie reproiectate principalele coridoare.

În anul 2019, volumul mărfurilor transportate de către companiile de transport (inclusiv toate modurile de transport) a ajuns la 18,9 milioane tone, micşorându-se cu 3,7% faţă de anul 2018. Dar volumul de mărfuri transportate pe calea ferată a scăzut cu aproape 14%, în principal din cauza reducerii producţiei agricole. Transportul aerian a avut o performanţă mai bună, sporind cu 18%. Pandemia de COVID-19 a redus numărul de pasageri transportaţi cu 90% în aprilie şi cu 75% în mai 2020 (comparativ cu aceeaşi perioadă din 2019). Mai mult, volumul mărfurilor transportate de companiile de transport a scăzut, de asemenea (cu 35% în aprilie şi cu 25% în mai 2020, comparativ cu 2019). Acest lucru a dus şi la suspendarea mai multor transporturi internaţionale pe o perioadă nedeterminată, inclusiv a trenului Chişinău-Iaşi, începând cu martie 2020.

Pentru a evalua implementarea Acordului de asociere, în vara anului 2019, au fost organizate o serie de focus grupuri . Focus grupul pe transporturi[201] a relevat întârzieri serioase în armonizarea legislaţiei, precum şi scepticismul faţă de reţelele transeuropene (TEN-T). Pe lângă

[200] A se vedea Hotărârea de Guvern nr.827 din 28.10.2013 cu privire la aprobarea Strategiei de transport şi logistică.
[201] A se vedea Focus grupul nr. 8 "Transport", https://3dcftas.eu/publications/focus-group-8-%E2%80%93-transport.

necesitatea reformelor în sectoarele rutier şi feroviar, au fost raportate întârzieri serioase la frontiera cu România şi Ucraina.

Transportul rutier. În ultimii ani, sectorul transportului rutier şi-a consolidat poziţia de lider, cu circa 77% din volumul total al mărfurilor şi circa 97% din numărul total de pasageri transportaţi în anul 2019. Pentru întreprinderile locale de transport, principala preocupare este lipsa de transparenţă şi costurile ridicate pentru obţinerea licenţelor de transport internaţional. Pentru transporturile cu produse agricole deosebit de dăunătoare sunt întârzierile mari (de până la 48 de ore) în procesul de vămuire la frontiera moldo-română . Acest fapt se datorează, în principal, personalului insuficient şi procedurilor dificile pe partea românească, deşi Agenţia Naţională pentru Siguranţa Alimentelor din R.Moldova, de asemenea, cauzează întârzieri.

Dintre principalii parteneri care susţin proiectele în domeniul transporturilor, cei mai activi rămân a fi BERD şi BEI. În prezent, proiectele de reabilitare a drumurilor, finanţate de aceste două instituţii, se ridică la aproximativ 500 de milioane Euro şi vizează aproximativ 600 km de drumuri naţionale, în special interconectarea coridoarelor cu România (drumul naţional R1, Ungheni-Chişinău-Sculeni, drumul naţional M3 Chişinău-Comrat-Giurgiuleşti) şi reabilitarea a peste 200 km de drumuri naţionale. În plus, Cadrul multianual de asistenţă al UE pentru perioada 2017-2020 include măsuri dedicate sectorului transporturilor, cu o alocare orientativă de 71-87 de milioane de euro. [202]

Alinierea la normele europene în domeniul transportului rutier este prevăzută în Codul transporturilor rutiere din anul 2013.[203] Codul include parţial transpunerea directivelor[204] principale în domeniu, mai exact cele aferente legislaţiei sociale şi persoanelor implicate în activităţi de transport rutier, precum şi legislaţiei[205] privind vehiculele utilizate în transportul rutier.

Transportul aerian. În ultimii ani, transportul aerian a devenit mai stabil, atât în privinţa transportului de mărfuri, cât şi în privinţa transportului de pasageri. După semnarea ASAC, numărul companiilor care operează pe piaţa aeriană a ajuns la 16, inclusiv 3

[202] A se vedea Cadrul unic de sprijin acordat de UE pentru Republica Moldova (2017-2020), Privire de ansamblu financiară pentru cele trei sectoare „Conectivitate, eficienţă energetică, mediu şi schimbări climatice"
[203] A se vedea Codul transporturilor rutiere nr. 150 din 17.07.2014
[204] A se vedea Directiva 2006/22/CE şi Directiva 2002/15/CE
[205] A se vedea Directiva 96/53/CE şi Directiva 2014/45/UE

companii înregistrate în R.Moldova (Air Moldova, Fly One şi Aerotranscargo SRL).

La sfârşitul anului 2018, Agenţia Proprietăţii Publice (APP) a anunţat privatizarea cu succes a companiei aeriene de stat Air Moldova la un preţ de 50 de milioane lei, investitorul asumându-şi datoriile companiei de peste 1,2 miliarde lei. Odată cu privatizarea, a fost rezolvată situaţia financiară precară a companiei, iar falimentul a fost evitat. Cu toate acestea, vânzarea rămâne controversată din cauza problemelor legate de modul în care proprietarul final a beneficiat de această tranzacţie. Se susţine că Air Moldova a fost deliberat administrată deficient pentru a aduce compania în pragul falimentului, astfel încât să poată fi privatizată la un preţ redus. Majoritatea parlamentară constituită în iunie 2019 nu a trecut cu vederea aceste aspecte. În urma unei anchete parlamentare, guvernul a fost însărcinat să evalueze activitatea din ultimii ani a companiei Air Moldova, inclusiv privatizarea acesteia, şi să întreprindă acţiunile legale necesare pentru a o readuce în proprietatea statului.

O situaţie similară se constată în cazul Aeroportului Internaţional Chişinău, care în 2013 a fost transmis în concesiune pentru 49 de ani controversatei companii Avia Invest. În iulie 2020,[206] APP a decis să desfacă contractul de concesiune cu Avia Invest din cauza eşecurilor grave în îndeplinirea obligaţiilor contractuale şi a întârzierii programului de investiţii. Avia Invest a respins aceste acuzaţii, iar cazul a ajuns în instanţă.

La nivel legislativ, Codul aerian, adoptat în 2017[207] şi intrat în vigoare în martie 2019, reprezintă baza pentru transpunerea legislaţiei UE în domeniul aviaţiei. Acesta stabileşte standardele şi procedurile pentru acordarea de licenţe personalului aeronautic, înregistrarea aeronavelor, reguli aeriene, aeronave, aerodrom, handling la sol, siguranţă aeronautică etc. După adoptarea Codului aerian, au fost adoptate o serie de acte normative naţionale, care transpun regulamentele şi directivele-cheie incluse în anexa III la acordul ASAC. În plus, mai multe acte normative referitoare la operaţiunile aeriene au fost adoptate în perioada 2018-19, asigurând fundamentul juridic necesar dezvoltării aviaţiei civile, în conformitate cu acquis-ul UE. Acestea se referă, în principal, la diferite proceduri administrative ce vizează certificarea operatorilor aerieni şi a controlorilor de trafic

[206] Comunicatul Agenţiei Proprietăţii Publice, http://www.app.gov.md/comunicat-3-1661

[207] A se vedea Codul aerian nr. 301 din 21.12.2017.

aerian, la serviciile aeroportuare, la cerinţele pentru aerodromuri şi la restricţiile legate de nivelul de zgomot.

Transportul feroviar. Toţi cei 1.200 km de cale ferată de pe teritoriul Republicii Moldova au o singură linie şi nu sunt electrificaţi. Această reţea este conectată cu calea ferată din România la vest şi cu cea a Ucrainei - în est. Din cauza diferenţei de ecartament cu cea din ţările din vest, transportul feroviar este direcţionat preponderent în direcţia estică, în principal, spre Odesa. Există 5 destinaţii pentru pasageri în afara ţării, inclusiv trenurile care circulă de la Chişinău spre Iaşi (minim 5 ore) şi spre Bucureşti (minim 21 ore). În 2019, din cauza performanţei slabe a întreprinderii feroviare de stat Calea Ferată a Moldovei, volumul transportului feroviar de mărfuri a scăzut cu 13,6% faţă de 2018, iar numărul de pasageri a scăzut cu 32%.

Potrivit Planului naţional de acţiuni pentru implementarea Acordului de Asociere pentru anii 2017-2019, principalele angajamente în domeniul transportului feroviar urmau a fi realizate până la finele anului 2019. Cu toate acestea, noul Cod Feroviar nu a fost încă adoptat. Proiectul acestuia a fost aprobat de Guvern doar în iunie 2020 şi prezentat Parlamentului pentru dezbateri şi adoptare. Acesta reflectă diferite directive şi regulamente europene incluse în Anexa X. După cum s-a menţionat mai sus, întreprinderea de stat "Calea Ferată a Moldovei" a fost reorganizată în trei întreprinderi independente, care se ocupă separat de infrastructură, transport pasageri şi transport marfă. În practică, statul rămâne proprietarul infrastructurii feroviare. În acelaşi timp, operatorii privaţi ar putea prelua gestionarea serviciilor de transport de mărfuri şi călători.

Acest efort este completat de un sprijin financiar substanţial din partea BERD pentru achiziţionarea a 12 locomotive noi, precum şi din partea BEI cu împrumuturi acordate pentru reabilitarea segmentelor vitale ale infrastructurii feroviare (secţiunile de cale ferată Bender-Basarabeasca-Etulia-Giurgiuleşti şi Cahul-Giurgiuleşti). În iulie 2020, primele 6 locomotive fabricate de General Electric au fost livrate CFM şi sunt gata pentru a fi utilizate.

Transportul pe căi navigabile interioare. Deşi este posibil pe cursurile inferioare ale Prutului şi Nistrului, transportul naval are un rol redus în sistemul naţional de transporturi, parţial din cauza faptului că unele părţi ale râului Nistru se află sub controlul autorităţilor separatiste transnistrene. În plus, transportul naval pe râurile Prut şi Nistru este afectat de schimbările climatice, care se manifestă prin acumulări de apă din ce în ce mai instabile.

Transportul maritim internaţional. În ultimii ani, s-a înregistrat o dezvoltare semnificativă a infrastructurii de transport maritim în Complexul Portuar Giurgiuleşti. Portul a fost deschis în 2006 şi este singurul port din R.Moldova care oferă acces direct la căile navigabile internaţionale şi la Marea Neagră. Situat la mai puţin de un kilometru de graniţa cu România (şi UE) şi de graniţa cu Ucraina, portul Giurgiuleşti se află la intersecţia mai multor rute comerciale internaţionale între ţările UE şi statele Europei de Est, precum şi ţările Mării Baltice şi ale Mării Negre. În 2019, volumul transporturilor de mărfuri a crescut cu aproximativ 3%, înregistrând un nou record de aproape 1,1 milioane de tone. Cu toate acestea, aceste capacităţi sunt mai puţin competitive decât cele ale porturilor româneşti şi ucrainene situate pe Dunăre sau la Marea Neagră.

Portul Giurgiuleşti este controlat de diverse interese obscure, inclusiv monopoluri şi operatori offshore. Doar 4 companii au acces la serviciile portuare, stabilind regulile şi dominând piaţa. Recent, au avut loc mai multe procese de judecată între foştii şi actualii proprietari.

În afară de adoptarea şi implementarea normelor de calificare a navigatorilor, a standardelor de siguranţă pentru navele de pasageri şi de mărfuri şi a actelor juridice privind răspunderea transportatorilor de pasageri pe mare în caz de accidente, ZLSAC impune Republicii Moldova să-şi armonizeze legislaţia privind, printre altele, inspecţia navelor şi controlul statului portului. În acest scop, în 2018 a fost creată Agenţia Navală, care a fost împuternicită cu funcţii de supraveghere şi control în domeniul transporturilor pe apă, înregistrarea navelor şi examinarea stării tehnice a acestora, conform modelului UE. De asemenea, odată cu aprobarea în 2020 a Regulamentului privind respectarea cerinţelor statului de pavilion, Republica Moldova face paşi importanţi pentru a fi eradiată din lista neagră a Memorandumului de la Paris privind controlul statului portului.

Aplicarea teritorială. O limitare critică în implementarea Acordului de Asociere în sectorul transporturilor este regiunea transnistreană. În prezent, Republica Moldova nu controlează drumurile din regiunea transnistreană, care sunt parte a unor legături internaţionale importante, şi, prin urmare, nu pot fi reabilitate, iar tranzitul de mărfuri şi pasageri nu poate fi monitorizat. În practică, controalele ilegale pe segmentul transnistrean de frontieră încalcă dreptul la libera circulaţie şi necesită formalităţi şi plăţi suplimentare. Republica Moldova nu poate garanta respectarea de către Transnistria a obligaţiilor tratatelor internaţionale. Misiunea UE de Asistenţă la

Frontieră (EUBAM) în Republica Moldova şi Ucraina depune eforturi importante în acest sens (pentru detalii, a se vedea capitolul 27).

Evoluţiile viitoare urmărite de Republica Moldova

În cadrul consultărilor purtate cu UE cu privire la viitorul Parteneriatului estic (PaE), Republica Moldova a făcut mai multe propuneri referitoare la sectorul transporturilor. Acestea includ:

- axarea sporită pe soluţiile „ecologice" de transport în ţările partenere, în conformitate cu standardele europene, ca obiectiv pe termen lung;
- progresul în implementarea planului de investiţii pentru o reţea extinsă TEN-T, în ansamblu cu promovarea soluţiilor de transport multimodal - numirea unui coordonator european pentru reţeaua extinsă TEN-T ar facilita acest progres;
- integrarea progresivă pe piaţa transporturilor din UE pe baza acquis-ului aplicabil, inclusiv în domeniile standardelor tehnice, interoperabilităţii, siguranţei, securităţii, gestionării traficului, politicii sociale, achiziţiilor publice şi mediului, precum şi sprijin continuu pentru transpunerea în reglementările naţionale a acquis-ul comunitar din domeniul transporturilor.

Totodată, este de dorit ca UE să fie de acord cu deschiderea negocierilor pentru un acord de transport rutier care să permită licenţe la nivelul întregii UE în locul celor bilaterale ale statelor membre. De asemenea, R.Moldova ar putea să exploreze ideea aderării la Comunitatea Transporturilor a UE şi statelor din Balcanii de Vest.

Pe scurt despre sectorul transporturilor

ZLSAC *prevede normele şi regulamentele detaliate ale UE pentru cele mai multe moduri de transport (rutier, feroviar, căi navigabile interioare, maritim sau intermodal), care reglementează de obicei calificarea operatorilor de transport, siguranţa tehnică a vehiculelor şi navelor, precum şi activităţile organelor de inspecţie.*

Din 2012, transportul aerian este reglementat de Acordul privind Spaţiul Aerian Comun (ASAC) dintre Republica Moldova şi UE, care are ca scop deschiderea pieţei de transport aerian pentru transportatorii low-cost, respectând totodată standarde înalte de siguranţă.

Adoptarea noului Cod aerian serveşte drept bază pentru transpunerea legislaţiei comunitare şi pentru îmbunătăţirea calităţii reglementărilor privind aviaţia civilă.

Codul transporturilor rutiere creează cadrul necesar pentru a asigura armonizarea cu reglementarea europeană în domeniul transportului rutier.

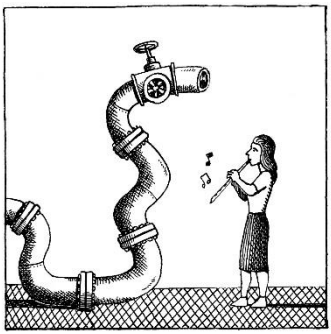
Reforma sectorului feroviar se află într-un stadiu avansat, cu un nou Cod feroviar prezentat Parlamentului spre adoptare şi votat în prima lectură, în toamna anului 2021. Acesta include concepţia mult aşteptată privind reorganizarea Î.S. "Calea Ferată din Moldova" în 3 companii independente care se vor ocupa de infrastructura, transportul de pasageri şi transportul de mărfuri.

Măsurile de îmbunătăţire a controlului asupra teritoriului regiunii transnistrene continuă prin extinderea punctelor de control comun al frontierei dintre Republica Moldova şi Ucraina, cu asistenţa EUBAM.

Republica Moldova rămâne angajată să aprofundeze relaţia cu UE în domeniul transporturilor, cu o integrare progresivă pe piaţa transporturilor din UE, în baza acquis-ului relevant. R.Moldova ar putea să exploreze ideea aderării la Comunitatea Transporturilor a UE şi a statelor din Balcanii de Vest.

Este necesar un nou acord UE-R.Moldova privind transportul rutier pentru a înlocui actualul sistem complicat de licenţe bilaterale.

17. SECTORUL ENERGETIC



Reformarea şi modernizarea sectorului energetic al Republicii Moldova este o provocare de maximă prioritate, atât din motive economice, cât şi geopolitice. Prevederile Acordului de Asociere sunt relevante pentru reformele necesare ale politicilor privind sectorul energetic. Reformele de reglementare vor fi completate de investiţii majore pentru a uni, prin România, reţelele de energie electrică cu cele ale UE. Este foarte probabil că sectorul energetic va fi afectat puternic de Pactul Verde propus de Comisia Europeană, după cum a fost discutat în capitolul precedent.

Prevederile Acordului

În Acord există două capitole separate privind sectorul energetic; unul - în cadrul ZLSAC ce vizează problemele de comerţ, iar cel de-al doilea - privind o cooperare mai largă în probleme de politică energetică. Ambele capitole includ referiri la Tratatul de instituire a Comunităţii Energiei, la care Republica Moldova a aderat ca membru cu drepturi depline în anul 2010.

Tratatul de instituire a Comunităţii Energiei.[208] Acest Tratat a fost adoptat înainte de Acord, dar conţinutul acestuia este reflectat în cel din urmă. Scopul Tratatului este aplicarea unei mari părţi din legislaţia comunitară în domeniul mediului şi energiei în statele învecinate, care nu sunt membre ale UE. Deoarece intenţiile şi conţinutul Tratatului corespund în întregime şi se suprapun cu Acordul de Asociere, ultimul include trimiteri la Tratat, în special art. 278, în care se stipulează că, în caz de conflict între cele două acte, Tratatul va avea prioritate juridică. Prin urmare, pentru scopurile de

[208] Pentru o analiză mai detaliată, a se vedea Secretariatul Comunităţii Energiei, „Raport anual de implementare a acquis-ului în conformitate cu Tratatul de instituire a Comunităţii Energiei", 8 octombrie 2015, precum şi rapoartele precedente.

față, conținutul celor două texte poate fi considerat drept parte a aceluiași proiect politic, chiar dacă între ele există diferențe juridice.

Prevederile din legislația UE, incluse în Tratat, acoperă următoarele aspecte:

- energia electrică și gazele naturale, cu normele privind piețele interne, accesul la rețele, schimburile transfrontaliere și măsurile de securitate
- promovarea energiei regenerabile
- măsurile de eficiență energetică
- petrolul, cu o prevedere privind menținerea unui nivel minim al stocurilor
- mediul înconjurător (a se vedea și Capitolul 17).

Printre aceste prevederi, normele pentru rețelele de electricitate și gaze din directivele „de separare"[209] din Pachetul Energetic III au o importanță deosebită. Acestea impun ca operatorii de transport, precum companiile de transmitere a energiei electrice și cele din domeniul conductelor de gaze, să fie separați de producătorii sau furnizorii de energie și să asigure accesul liber la aceste infrastructuri de transport pentru toți furnizorii sau producătorii de energie. Aceste prevederi „de separare" sunt cruciale pentru demonopolizarea piețelor energetice ale Republicii Moldova.

Cerințele ZLSAC legate de comerț. Capitolul din ZLSAC privind aspectele energetice legate de comerț aplică prevederi de bază în materie de liber schimb în sectoarele energiei electrice, gazelor naturale și țițeiului. Taxele vamale și restricțiile cantitative privind importurile și exporturile de produse energetice sunt interzise în general. Prețurile la energie pentru furnizarea gazelor naturale și energiei electrice consumatorilor industriali trebuie stabilite doar în funcție de prețurile pieței. Acest capitol include dispoziții privind cooperarea în domeniul infrastructurii, crearea unei autorități independente de reglementare, explorarea și producerea hidrocarburilor.

[209] A se vedea Directiva 2009/72/CE privind normele comune pentru piața internă a energiei electrice și de abrogare a Directivei 2003/54/CE, a se vedea și Directiva 2009/73/CE privind normele comune pentru piața internă în sectorul gazelor naturale și de abrogare a Directivei 2003/55/CE. În anexa VIII din Acord sunt menționate cele 2 directive abrogate, în timp ce Tratatul de instituire a Comunității Energiei este mai actualizat, iar prevederile sale au prioritate juridică.

În ceea ce priveşte tranzitul produselor energetice, ZLSAC cuprinde elemente din art. V al GATT (1994) şi din art. 7 din Tratatul privind Carta Energiei (1994),[210] ambele asigurând libertatea tranzitului. În plus, conform art. 351 din Acord, UE şi Republica Moldova trebuie să asigure minimizarea, de către operatorii sistemului de transport, a riscului întreruperilor sau al reducerilor accidentale ale tranzitului şi transportului. O parte însă nu poate fi considerată responsabilă pentru o întrerupere a furnizării asupra căreia nu deţine controlul (de ex. întreruperile cauzate de acţiunile Federaţiei Ruse).

Dispoziţii mai generale privind cooperarea în domeniul energiei. Acest capitol conţine prevederi cu privire la cooperarea în termeni generali pentru întregul spectru al politicii din domeniul energiei, inclusiv strategiile de politici, mecanismele de criză, modernizarea infrastructurii, consolidarea securităţii energetice, eficienţa energetică şi economisirea energiei, susţinerea energiilor regenerabile. În anexa VIII a Acordului sunt specificate mai multe legi comunitare şi calendarul pentru „aproximarea progresivă" a legislaţiei Republicii Moldova, inclusiv principalele prevederi ale Tratatului de instituire a Comunităţii Energiei.

Cerinţe tehnice pentru produsele consumatoare de energie. În anexa VIII din Acord sunt stabilite 2 directive-cadru pentru produsele consumatoare de energie. Prima defineşte cerinţele privind proiectarea ecologică a produselor consumatoare de energie, precum aparatele electrice de uz casnic, care urmează a fi implementate în termen de 3 ani de la data intrării în vigoare a Acordului.[211] Cea de-a doua reglementează indicarea prin etichetare a consumului de energie la aparatele de uz casnic, care urmează să fie implementată în termen de 2 ani.[212] Aceste regulamente specifică condiţiile tehnice pentru marcajul de conformitate CE, care permite comercializarea produselor pe piaţa UE. După transpunerea integrală a directivelor, toate aparatele de uz

[210] Tratatul privind *Carta* Energiei din 1994 nu trebuie confundat cu Tratatul de instituire a *Comunităţii* Energiei din 2005. Carta Energiei a fost o încercare timpurie de a stabili o ordine juridică internaţională mai extinsă privind energia în perioada post-sovietică, incluzând UE, Federaţia Rusă şi toate statele din fosta Uniune Sovietică, precum şi câteva state care nu fac parte din UE.

[211] A se vedea Directiva 2005/32/CE în Acord, actualizată prin Regulamentul (CE) 278/2009.

[212] A se vedea Directiva 92/75/CEE în Acord, actualizată prin Directiva 2010/30/UE.

casnic produse în Republica Moldova vor avea marcajul de conformitate CE și vor putea fi vândute pe piața UE.

Legislația și politicile noi ale UE

Acquis-ul UE în sectorul energetic a evoluat substanțial de la negocierea și semnarea Acordurilor de Asociere.

Energie electrică și gaze. Noua legislație a UE se referă la codurile de rețea,[213] la metodologiile de calculare a taxelor operatorilor de sisteme de transport (OST) și la publicarea datelor și statisticilor privind piețele și prețurile la energie electrică și gaze[214]. Noile metodologii de calculare a taxelor OST[215] și publicarea datelor și statisticilor constituie actualizări de natură tehnică și vizează îmbunătățiri în materie de integritate și transparență (Regulamentul (UE) 1227/2011). Noua legislație privind codurile de rețea[216] conține nu doar aspecte tehnice, aducând modificări majore la capitolul conectivitate și funcționare eficientă a piețelor de energie electrică și gaze.

Petrolul. Noile reglementări ale UE privind cerințele minime de rezerve de petrol sunt de natură tehnică și se referă la Directiva 2009/119/CE, care o actualizează pe cea veche (Directiva 2006/67/CE) cu o nouă metodologie de calculare a rezervelor minime. Directiva își propune să alinieze legislația la practicile internaționale actuale privind rezervele de petrol și să prevină sau să reducă la minimum efectele negative asupra consumatorilor, în eventualitatea unei crize de aprovizionare. [217]

Energia regenerabilă. Noile norme ale UE (Directiva 2009/28/CE, Directiva (UE) 2015/1513) promovează utilizarea energiei din surse regenerabile și a transportului nepoluant în scopul reducerii emisiilor de gaze cu efect de seră (GES). Aceste modificări vizează reducerea GES prin tranziția de la biocombustibili convenționali la biocombustibili avansați, prin impunerea unui plafon

[213] A se vedea, de exemplu, Regulamentul (UE) nr. 312/2014 din 26 martie 2014 de stabilire a unui cod de rețea privind echilibrarea rețelelor de transport de gaz.
[214] A se vedea, de exemplu, Regulamentul (UE) nr. 543/2013.
[215] A se vedea, de exemplu, Regulamentul (UE) nr. 838/2010.
[216] A se vedea, de exemplu, Regulamentul (UE) nr. 312/2014 din 26 martie 2014 de stabilire a unui cod de rețea privind echilibrarea rețelelor de transport de gaz.
[217] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_14_156

de 7% pentru biocombustibilii convenţionali în consumul final de energie în transport, până în anul 2020. [218]

Infrastructura energetică. Actualizările din legislaţia UE privind infrastructura energetică (Regulamentul (UE) nr. 347/2013) stabilesc linii directoare privind coridoarele şi domeniile prioritare privind infrastructurile energetice transeuropene . Totodată, Regulamentul asigură punerea rapidă în aplicare, monitorizarea şi evaluarea atentă a proiectelor de interes comun. Potrivit Regulamentului, astfel de proiecte vor beneficia de proceduri de autorizare mai rapide şi mai eficiente, precum şi de un regim de reglementare îmbunătăţit. [219]

Eficienţa energetică. Noua legislaţie a UE îşi propune să alinieze legislaţia UE în domeniul energetic la obiectivele climatice şi energetice pentru 2030, prin reducerea dependenţei UE de energia importată, reducerea emisiilor, consolidarea drepturilor consumatorilor şi reducerea sărăciei energetice. Noua directivă (Directiva (UE) 2018/2002) stabileşte norme mai specifice, în conformitate cu pachetul „Energie curată pentru toţi europenii". Printre altele, aceasta prevede atingerea unui obiectiv de eficienţă energetică de 32,5% până în 2030; eliminarea barierelor de pe piaţa energiei care împiedică furnizarea şi utilizarea acesteia în mod eficient; reguli mai clare privind contorizarea şi facturarea energiei; consolidarea drepturilor consumatorilor; norme naţionale transparente şi accesibile publicului privind alocarea costurilor pentru serviciile de încălzire, răcire şi de apă caldă în clădiri cu mai multe apartamente şi în clădiri cu destinaţie multifuncţională în care aceste servicii sunt folosite în comun, precum şi consolidarea aspectelor sociale ale eficienţei energetice.

Alte modificări includ Directiva 2010/31/UE şi Directiva (UE) 2018/844 privind performanţa energetică a clădirilor şi regulamentul de completare a acesteia (Regulamentul (UE) nr.244/2012) privind stabilirea unui cadru metodologic comparativ de calcul al nivelurilor optime, din punctul de vedere al costurilor, privind cerinţele minime de performanţă energetică a clădirilor. Aceste directive noi accelerează renovarea eficientă în ceea ce priveşte costurile clădirilor existente şi promovează tehnologii inteligente pentru clădiri. La capitolul

[218] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:en0009
[219] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/LSU/?uri=CELEX:32013R0347&qid=1578924794544

etichetare energetică[220] şi proiectare ecologică[221], modificările la legislaţia UE se referă la noile directive şi regulamente de implementare, prin care domeniul de aplicare este extins asupra produselor cu impact energetic, inclusiv a produselor cu impact asupra utilizării energiei regenerabile.

Energia nucleară[222]. Noua legislaţie UE actualizează normele de securitate de bază (Directiva 2013/59/Euratom) şi supraveghere (Directiva 2006/117/Euratom), precum şi cele privind gestionarea în condiţii de siguranţă a deşeurilor radioactive şi a instalaţiilor nucleare (Directiva 2011/70/Euratom, Directiva 2009/71/Euratom, Directiva 2014/87/Euratom).

La momentul actual, nu sunt planificate actualizări la anexele privind sectorul energetic ale Acordului de Asociere cu Republica Moldova.

Perspective de implementare

Reglementarea pieţelor de gaze naturale şi energie electrică. Republica Moldova a făcut progrese în vederea respectării legislaţiei comunitare a pieţei energiei, ca parte a angajamentelor din cadrul

[220] Regulamentul (UE) nr.1060/2010; Regulamentul (UE) nr.65/2014; Regulamentul (UE) nr. 626/2011; Regulamentul (UE) nr. 874/2012; Regulamentul (UE) nr.1059/2010; Regulamentul (UE) nr.392/2012; Regulamentul (UE) nr. 1061/2010; Regulamentul (UE) nr.665/2013; Regulamentul (UE) nr.812/2013, Regulamentul (UE) nr.811/2013 și Regulamentul (UE) 2015/1186; Regulamentul (UE) nr.1062/2010; Regulamentul (UE) nr.1254/2014; Regulamentul (UE) 2015/1094); Regulamentul (UE) 2015/1187.

[221] Regulamentul (UE) 2016/2282; Regulamentul (UE) 2016/2281; Regulamentul (UE) 2015/1189; Regulamentul (UE) 2015/1188; Regulamentul (UE) 2015/1185; Regulamentul (UE) 2015/1095; Regulamentul (UE) nr.1253/2014; Regulamentul (UE) nr.548/2014; Regulamentul (UE) nr.66/2014; Regulamentul (UE) nr.813/2013; Regulamentul (UE) nr.814/2013; Regulamentul (UE) nr.666/2013; Regulamentul (UE) nr.617/2013; Regulamentul (UE) nr.932/2012; Regulamentul (UE) nr.622/2012 și Regulamentul (CE) nr.641/2009; Regulamentul (UE) nr.547/2012; Regulamentul (UE) nr.206/2012 și Regulamentul (UE) nr.327/2011; Regulamentul (UE) nr.1016/2010 și Regulamentul (UE) nr.1015/2010; Regulamentul (UE) 2015/1428; Regulamentul (CE) nr. 245/2009, Regulamentul (UE) nr.1194/2012; Regulamentul (CE) nr.244/2009; Regulamentul (CE) nr. 859/2009; Regulamentul (UE) nr.347/2010; Regulamentul (CE) nr.643/2009; Regulamentul (CE) nr.642/2009; Regulamentul (UE) nr.4/2014 și Regulamentul (CE) nr.640/2009; Regulamentul (CE) nr.278/2009; Regulamentul (CE) nr. 107/2009; Regulamentul (CE) nr. 1275/2008; Directiva 92/42/CEE; și Regulamentul (CE) nr. 643/2009.

[222] Acest aspect ar putea fi mai puțin relevant pentru Republica Moldova, deoarece țara nu dispune de centrale nucleare.

Comunităţii Energetice (Legea nr.117 din 23.12.2009). În plus, în anul 2011 Republica Moldova a convenit din punct de vedere politic să transpună Pachetul Trei pentru Piaţa Internă („Pachetul Energetic III"), care printre altele necesită crearea unei singure autorităţi independente de reglementare a pieţei energetice. Acordul de Asociere se referă explicit la Directiva 2003/54/CE privind normele comune pentru piaţa internă de energie electrică şi Directiva 2003/55/CE privind normele comune pentru piaţa internă în sectorul gazelor naturale, cu privire la atribuţiile autorităţilor de reglementare în domeniile gazelor naturale şi energiei electrice (art. 353), în calitate de garanţi pentru o funcţionare eficientă a pieţei energetice. Aceste directive sunt reflectate în legislaţia naţională adoptată în decembrie 2009 şi modificată ulterior, în perioada 2014-2016. Odată cu adoptarea Legii cu privire la energetică în septembrie 2017 şi a legilor anterioare cu privire la gazele naturale şi la energia electrică din mai 2016, Republica Moldova a transpus în mod oficial Pachetul Energetic III. Totuşi, din punct de vedere practic, unul dintre elementele-cheie ale pachetului - separarea între producător şi furnizor - progresează lent în domeniul energiei electrice şi mult mai lent în sectorul gazelor.

Autoritatea de reglementare responsabilă este Agenţia Naţională pentru Reglementare în Energetică (ANRE), care, de principiu, ia decizii obligatorii în mod autonom şi independent. Noua lege cu privire la energetică (Legea nr.174 din 21 septembrie 2017) asigură o mai mare transparenţă la numirea Consiliului de administraţie al organismului de reglementare, iar la procesul de selectare sunt invitaţi reprezentanţi ai Delegaţiei Uniunii Europene şi Secretariatului Comunităţii Energiei, ceea ce poate duce la o mai mare independenţă politică. Această lege este una dintre condiţiile impuse de UE pentru acordarea asistenţei macrofinanciare (AMF) în valoare de 100 de milioane de euro, convenite în noiembrie 2017. Conform prezentei legi, ANRE i se va garanta o independenţă financiară deplină faţă de Parlament, dar Curtea de Conturi va audita cheltuielile financiare ale ANRE.

În perioada 2015-2016, sensibilitatea socială a tarifelor s-a soldat frecvent cu interferenţe politice. În anul 2015, ANRE a decis să majoreze tarifele la energie electrică şi gaze pentru consumatorii finali (cu 30%-37% şi, respectiv, 15,6%).

Propunerea a fost susţinută de Gas Natural Fenosa, parte a unui concern spaniol în perioada respectivă, precum şi de MoldovaGaz, care este controlată de Gazprom, care au fost supuse presiunii de către opoziţia politică, de către experţi independenţi şi de către opinia

publică. Pe fundalul unor proteste publice de amploare, ANRE a suspendat, contrar legii, majorarea tarifelor pentru o perioadă de 60 de zile, timp în care au fost efectuate audite externe. Aceste audite au confirmat necesitatea majorării prețurilor. Majorarea tarifelor a fost recomandată și de reprezentanții FMI, pentru a evita falimentul companiilor energetice și destabilizarea generală a sectorului. Protestele au continuat, dar ANRE a confirmat majorarea prețurilor pentru energia electrică și, într-o măsură mai mică, pentru gazele naturale, conform propunerii din iulie 2015.

În ianuarie 2016, ANRE și-a revizuit decizia anterioară și a redus cu 10,9% tarifele la gazele naturale, invocând reducerea prețului de achiziție a gazelor naturale importate din Federația Rusă, dar și revizuirea metodologiei de calculare a tarifelor.[223] Apoi, în aprilie 2016, ANRE a micșorat cu 11% prețurile la energia electrică pentru consumatorii finali. Autoritatea de reglementare și-a motivat decizia prin faptul că prețurile la energia electrică importată s-au redus cu 27%. În ambele cazuri, prețurile au fost reduse însă ca urmare a presiunii exercitate de protestele anti-guvernamentale de amploare. Punând la îndoială independența ANRE în procesul decizional, Secretariatul Comunității Energiei a solicitat în anul 2016 modificări în legislație și în practicile de reglementare, pentru a extinde competențele ANRE și a consolida independența și autonomia acesteia, în vederea facilitării respectării de către aceasta a Pachetului Energetic III: „Intervențiile în procesul decizional autonom al ANRE trebuie să fie oprite".[224] Acest caz a arătat rolul tot mai important al Secretariatului în ceea ce privește reglementarea dialogului dintre autoritatea de reglementare și operatorii de pe piața non-moldovenească. Noua legislație din sectorul energetic obligă, de fapt, ANRE să implementeze angajamentele internaționale, inclusiv pe cele care decurg din Comunitatea Energiei. Într-un Memorandum de cooperare semnat în anul 2017 cu Secretariatul este prevăzută cooperarea în procesul de elaborare a legislației secundare, care să sprijine transpunerea completă a Pachetului Energetic III. Urmare a acestui memorandum, în cursul anului 2018, dar în principal în 2019-2020, au fost elaborate și adoptate diferite acte normative pentru simplificarea politicii tarifare, a procedurii de schimbare a furnizorilor de către consumatorii finali etc.

[223] A se vedea ANRE, 26.01.2016 (http://anre.md/ro/content/anre-mic%C8%99orat-tarifele-la-gazele-naturale-livrate-consumatorilor).

[224] Secretariat, op. cit., p. 139.

Din toamna anului 2019 şi până la mijlocul anului 2020, scăderea preţului la gazele ruseşti, precum şi schimbările politice post-oligarhice, au permis ANRE să reducă tarifele la energia electrică, gaze şi chiar la energia termică. În contextul pandemiei de COVID-19, autoritatea de reglemetare a interzis deconectarea gospodăriilor casnice de la servicii şi aplicarea penalităţilor pentru neplata facturilor. La începutul anului 2020, ANRE s-a adresat în judecată în legătură cu calcularea ilegală a plăţii lunare pentru energia termică.

Gazele naturale. Piaţa moldovenească a gazelor naturale a fost până nu demult monopolizată în totalitate (importul, furnizarea, transportul transfrontalier şi naţional, distribuţia) de societatea pe acţiuni integrată pe verticală MoldovaGaz (50% dintre acţiuni aparţin Gazprom, 36,6% – statului moldovenesc, iar 13,4% – autorităţilor transnistrene). Cel de-al doilea operator, Vestmoldtransgaz, a fost înfiinţat de autorităţile moldoveneşti pentru a administra conducta de interconectare cu România Iaşi-Ungheni, care, pentru a deveni profitabilă şi operaţională, necesita a fi extinsă până la Chişinău. În 2018, gigantul de stat român Transgaz, prin intermediul unei companii înregistrate în Republica Moldova, a privatizat Vestmoldtransgaz în condiţii discutabile de concurenţă. În 2020, în plină pandemie, conducta de gaz a fost prelungită până la Chişinău. Prin această privatizare, o companie românească (europeană) a intrat pentru prima dată pe piaţa gazelor naturale din Republica Moldova. Construcţia gazoductului a fost realizată cu mai puţină politizare, evitând totodată îndatoriri publice suplimentare pentru statul moldovenesc.

Secretariatul Comunităţii Energetice a stabilit că operatorii sistemului de transport nu îndeplinesc criteriile de separare funcţională a Pachetului Energetic III, care a fost amânată din punct de vedere juridic până în ianuarie 2020. Ulterior, ANRE a aprobat Planul de măsuri privind separarea operatorului sistemului de transport al gazelor naturale SRL „Moldovatransgaz", care fusese elaborat în 2019 de un grup mixt de părţi interesate, inclusiv Secretariatul. Planul cuprinde 12 etape şi peste 80 de activităţi, cu termenul-limită până în octombrie 2020, care ulterior a fost extins cu patru luni. Pe scurt, furnizorul şi companiile de transport au convenit să se reorganizeze ca întreprinderi cu funcţionare orizontală, complet separate, cu o bază contractuală independentă pentru activităţi de furnizare şi transport al gazelor şi să asigure procesul de luare a deciziilor şi independenţa financiară faţă de MoldovaGaz. În mod indirect, partea rusă a aprobat această înţelegere, participând prin MoldovaGaz la consultări şi la

elaborarea planului de separare, oferind în acelaşi timp detalii sensibile ale contractului comercial bilateral.

În plus, autoritățile şi ANRE şi-au unit eforturile pentru îmbunătățirea gestionării singurului furnizor de gaze - MoldovaGaz, controlat de Gazprom, prin numirea administraţiei noi şi evaluarea, deşi parţială (2016–2018), a activităţii şi a conturilor întreprinderii. Abaterile dezvăluite în planurile de investiţii, calcularea veniturilor şi cheltuielile stabilite artificial (3,6 milioane de lei sau aproximativ 180.000 de euro), acoperite de tarife neloiale, în viitor vor fi compensate prin tarife revizuite.

În noua Lege cu privire la gazele naturale din 27 mai 2016 au fost operate schimbări, conform Pachetului Energetic III, definind organizarea şi funcţionarea pieţei gazelor naturale, accesul pe piaţă, criteriile şi procedurile de eliberare a licenţelor pentru transportul, distribuţia, furnizarea şi stocarea gazelor naturale. Această lege mai prevede dreptul consumatorului final la alegerea liberă a furnizorului de gaze naturale, dar şi posibilitatea de a negocia preţurile. Legea oferă ANRE dreptul de a impune sancţiuni financiare întreprinderilor de gaze naturale şi de a sesiza Consiliul Concurenţei dacă constată cazuri de denaturare a concurenţei. Dreptul consumatorilor finali de a schimba furnizorul de gaze naturale reprezintă un alt aspect al Legii cu privire la gazele naturale, care încă nu este aplicabil, din cauza structurii monopolizate a pieţei gazelor naturale.

Au fost luate unele măsuri importante pentru adoptarea legislaţiei secundare privind accesul la reţeaua de transport de gaze naturale, şi anume Regulamentul din 13 decembrie 2016 privind accesul la reţelele de transport al gazelor naturale. ANRE şi Secretariatul au lucrat la pregătirea Codului reţelelor de gaze naturale şi a Codului reţelelor electrice, care au fost adoptate în 2019. Un alt act normativ esenţial adoptat de Guvern în aprilie 2019 a fost Regulamentul privind situaţiile excepţionale pe piaţa gazelor naturale care reglementează în mod explicit securitatea aprovizionării cu gaze şi eventualele întreruperi şi prevede colaborarea cu România şi Ucraina.

Energia electrică. Republica Moldova depinde în mare măsură de aprovizionarea cu energie electrică de la Centrala electrică de la Cuciurgan din regiunea transnistreană. Livrările din Ucraina au fost oarecum importante, însă au fost stopate în anul 2014 din cauza conflictului care a izbucnit în regiune. În perioada noiembrie 2014 – martie 2017, piaţa a rămas captivă Centralei electrice de la Cuciurgan , până când a avut loc prima licitaţie transparentă, bazată pe Ghidul pentru achiziţiile anuale de energie electrică, elaborat de Comunitatea

Energiei, în decembrie 2016, şi transpus într-un act normativ din ianuarie 2017 de fostul Minister al Economiei al Republicii Moldova.[225] În timpul pandemiei de COVID-19, autorităţile au simplificat procedurile de licitaţie.

O realizare importantă este separarea sectorului de distribuţie a energiei electrice, care cuprinde 3 companii (compania de stat RED Nord, RED Nord-Vest şi compania privată RED Union Fenosa), separate juridic de compania de transport. Deşi noua Lege cu privire la energia electrică din mai 2016 prevede modelul de separare a proprietăţii, operatorul de transport Moldelectrica, aflat în proprietatea statului, este în prezent separat în mod legal de furnizor şi generator. Legea stimulează concurenţa pe piaţa energiei electrice, acordând consumatorilor dreptul de a-şi alege furnizorii şi deschide piaţa pentru noi participanţi, cum ar fi producătorii de energie din surse regenerabile. Potrivit legii, ANRE poate monitoriza şi sancţiona, pe lângă titularii de licenţe, toate părţile implicate activ pe piaţa energiei electrice.

Implementarea integrală a legii s-a realizat în anii 2017-2019, prin adoptarea legislaţiei secundare. Astfel, ANRE împreună cu Secretariatul au elaborat, iar ulterior au adoptat Regulile pieţei energiei electrice, care erau necesare pentru realizarea celui de-al Treilea Pachet Energetic în domeniu. Acest document prevede integrarea sistemului naţional cu cel european, adoptarea unei noi proceduri de achiziţie a energiei electrice şi crearea bazei pentru funcţionarea pieţei pentru ziua următoare în sectorul energiei electrice. Cu toate acestea, pentru aderarea la Reţeaua europeană a operatorilor de sisteme de transport de energie electrică (ENTSO-E), este necesară sincronizarea cu Ucraina, pentru care, având în vedere dimensiunea sistemului, este nevoie de aproximativ 350 de milioane de euro (conform UkrEnergo) şi de măsuri (juridice şi tehnice) care urmează să fie adoptate până în 2023.

Legăturile transnistrene. Atât pentru aprovizionarea cu gaze naturale, cât şi cu energie electrică, infrastructura actuală, structurile corporative şi aranjamentele de aprovizionare sunt strâns legate de instalaţiile din regiunea transnistreană, pe care Chişinăul nu le controlează. Această particularitate duce la întârzieri în procesul de separare în sectorul gazelor naturale, din cauza dificultăţii de aplicare legală a drepturilor de proprietate şi a controlului asupra infrastructurii

[225] A se vedea Comunitatea Energiei, 5 ianuarie 2017 (https://www.energy-community.org/news/Energy-Community-News/2017/01/05.html).

de transport, care aparţine *de jure* părţii moldoveneşti, dar *de facto* este controlată de administraţia regiunii separatiste.

Consumul de energie electrică al Republicii Moldova depinde masiv de Centrala termoelectrică pe gaze naturale de la Cuciurgan din regiunea transnistreană (Cuciurgan–Moldavskaya GRES, cu o capacitate instalată de 2.520 MW), care, începând cu anul 2005, este deţinută în totalitate de Inter RAOUES, companie rusă internaţională în domeniul energiei. În noiembrie 2014, la cererea Republicii Moldova, importurile de la Cuciurgan au crescut până la 80%, , atunci când Ucraina a limitat exportul de energie electrică spre Republica Moldova din cauza deficienţelor în producţia de energie pe bază de cărbune din regiunea Donbas.

Centrala electrică de la Cuciurgan este alimentată, în mare parte, cu gaze naturale achiziţionate de la o companie din regiunea transnistreană, Tiraspoltransgaz, care, la rândul său, le achiziţionează de la o companie din Republica Moldova, MoldovaGaz (structura acţionariatului căreia a fost descrisă mai sus).

Această situaţie face ca o problema majoră a datoriilor să rămână nesoluţionată până în anul 2020. Datoria actuală a MoldovaGaz faţă de Gazprom se ridică la aproximativ 7 miliarde de dolari, dintre care 90% constituie restanţa Tiraspoltransgaz pentru aprovizionarea cu gaze naturale. Se consideră că, cel puţin, o parte substanţială a profitului din neplata de către Tiraspoltransgaz se transferă în bugetul autorităţilor transnistrene. Aceasta a fost estimată la 1,3 miliarde de dolari, în perioada 2007-2016, care a acoperit aproximativ 35% din bugetul regiunii pentru aceeaşi perioadă.

Totodată, Inter RAO UES a comunicat că investeşte pentru a alinia Centrala electrică de la Cuciurgan la cerinţele UE în ceea ce priveşte coordonarea distribuţiei energiei electrice (UCTE) şi a convenit deja cu operatorul de stat Moldoelectrica să accelereze conectarea Centralei Cuciurgan la reţeaua românească de până la 400 MWt. Exportul de energie electrică din regiune spre pieţele regionale, inclusiv România, va fi îmbunătăţit după interconectarea reţelelor electrice Isaccea-Vulcăneşti-Chişinău, inclusiv a unei staţii back-to-back, care, în cele din urmă, urmează să devină operaţională în anul 2021.

Petrolul. Republica Moldova este dependentă în totalitate de importurile de petrol. Legea privind rezervele materiale de stat şi de mobilizare nu este în conformitate cu Directiva 2009/119/CE privind obligaţia statelor membre de a menţine un nivel minim de rezerve de ţiţei şi/sau de produse petroliere, care solicită, printre altele, un minim de 90 de zile de livrări de import. A fost elaborată o lege privind crearea nivelului minim de stocuri petroliere, care ar fi trebuit să intre în vigoare în ianuarie 2021. Aceasta prevede creşterea treptată a

volumelor pentru stocurile de urgenţă menţinute – de la 30 de zile la nivelul aferent importului net mediu zilnic în anul 2020 până la 90 de zile în anul 2022.

Sursele regenerabile. Republica Moldova are o ţintă obligatorie de 17% a ponderii energiei din surse regenerabile în consumul final brut şi de 10% - în transporturi până în anul 2020, aşa cum prevede Legea privind promovarea utilizării energiei din surse regenerabile, adoptată în anul 2016. Intrarea în vigoare a legii a fost amânată până la 25 martie 2018, cu scopul de a acorda suficient timp pentru adoptarea legislaţiei secundare care lipseşte. Autorii celui de-al doilea raport privind evaluarea progreselor înregistrate în promovarea surselor regenerabile de energie, publicat în anul 2017, indică unele tendinţe pozitive, de exemplu creşterea ponderii de energie din surse regenerabile de la 21,3% în anul 2010 la 27,8% în anul 2017. ANRE confirmă statutul producerii de energie din surse regenerabile, cu principii bazate pe licitaţie, tarife fixe şi plafonare a preţurilor în baza costurilor de investiţii per unitate de putere (kW). Puterea din panourile fotovoltaice reprezintă jumătate din costul instalaţiilor eoliene şi aproximativ un sfert din costul biomasei. Cea mai mare pondere a surselor regenerabile de energie provine din energia eoliană, urmată de energia solară (în baza cotelor), biogazul şi biomasa şi, în cele din urmă, energia hidroenergetică. ANRE cooperează cu autorităţile de aplicare a legii pentru a identifica abateri de la legislaţie în rândul producătorilor de energie din surse regenerabile.

Eficienţa energetică. În ansamblu, Republica Moldova respectă doar parţial *acquis-ul* Comunităţii Energiei pentru eficienţa energetică. În iulie 2018, Moldova a adoptat o nouă Lege cu privire la eficienţa energetică, care transpune cea mai recentă Directivă 2012/27/UE privind eficienţa energetică, devenind astfel prima parte contractantă la Comunitatea Energiei care a făcut acest lucru. Sectoarele cele mai ineficiente sunt clădirile rezidenţiale şi transportul. Au fost raportate diferite cazuri de corupţie legate de alocarea fondurilor publice, care au condus la revizuirea activităţii Agenţiei pentru Eficienţă Energetică, precum şi a procedurilor operaţionale pentru finanţarea proiectelor de eficienţă energetică. În perioada 2014-2016, a fost adoptată Directiva 2010/30/UE şi alte reglementări privind indicarea prin etichetare a produselor casnice cu consum energetic. Legea privind performanţa energetică a clădirilor din 2014 impune implementarea sistemului de certificare a clădirilor.

O politică mai eficientă în acest sector ar trebui să includă reducerea pierderilor de energie în generarea de energie electrică şi

termică, transport şi distribuţie, promovarea pieţei pentru companiile de servicii energetice şi punerea în aplicare a prevederilor privind eficienţa energetică în achiziţiile publice. Planul de acţiuni în domeniul eficienţei energetice pentru anii 2019–2021 stabileşte obiective ambiţioase pentru guvern de a investi în transportul public mai curat şi de a asigura reglementarea activităţii economice în vederea alinierii sectorului privat la obiectivele de raţionalizare a consumului de energie. S-au făcut paşi importanţi în elaborarea reglementărilor şi metodologiilor care stabilesc audituri energetice şi ghidează renovarea stocului naţional de clădiri.

Proiectele de investiţii în infrastructura energetică. În termeni generali, Acordul prevede sprijin din partea UE pentru investiţii în infrastructura energetică prin intermediul BEI şi BERD. Două proiecte importante, dintre care unul finalizat şi unul planificat, cu privire la interconectarea reţelelor de gaze naturale şi energie electrică cu România au constituit obiectul unui Memorandum de Înţelegere între România şi Republica Moldova, semnat la 21 mai 2015. Construcţia gazoductului de interconectare cu România (Iaşi-Ungheni-Chişinău) a fost finalizată în 2020, dar pentru a deveni operaţional, acesta trebuia să îndeplinească condiţiile tehnice (inclusiv cererea pe piaţă). În ceea ce priveşte conectarea reţelei de energie electrică la reţeaua românească, progresul a fost mai lent, fiind încă la etapa de evaluare a fezabilităţii.

În general, cooperarea atât cu donatorii internaţionali (Banca Mondială, BERD), cât şi cu ţările vecine, România şi Ucraina, este o condiţie esenţială pentru îmbunătăţirea sistemului energetic moldovenesc, care este puternic dependent de importuri. Conducta cu România a fost finalizată, dar nu este încă pe deplin operaţională. În acelaşi timp, sistemul energetic ucrainean a stocat gaz originar din Rusia, pe care Republica Moldova îl poate primi prin conducta Trans-Balcan şi prin TurkishStream, începând cu 2020.

Secretariatul Comunităţii Energetice este o autoritate instituţională fiabilă şi un centru de experţi care are puterea de a consolida armonizarea legislaţiei naţionale şi dialogul politic, cu sprijinul financiar european al EU4Energy. Secretariatul a avut un rol esenţial în punerea în aplicare a celui de-al Treilea Pachet Energetic şi în încheierea aranjamentelor tehnice Ucraina-Republica Moldova care au garantat aprovizionarea cu gaze în 2020.

Evoluţiile viitoare urmărite de Republica Moldova

În contribuţia sa la consultările structurate cu privire la PaE[226], Republica Moldova şi-a exprimat interesul pentru:

- cooperarea cu UE în procesul de înfiinţare a Uniunii Energetice Europene;
- alinierea politicii energetice la standardele europene în următorii ani şi implementarea proiectelor concrete de securitate energetică;
- punerea în funcţiune a gazoductului de interconectare cu România, Iaşi – Ungheni, la capacitate maximă (1,5 mmc/an);
- maximizarea aprovizionării cu gaze prin conducta Trans-Balcan în flux revers pentru a satisface necesităţile de securitate naţională;
- consolidarea securităţii naţionale şi regionale a energiei electrice prin îmbunătăţirea interconectării asincrone cu România la 600 MW (proiectul Isaccea-Vulcăneşti-Chişinău), precum şi prin implementarea interconectării sincrone a reţelelor ucrainene şi moldoveneşti cu reţeaua ENTSO-E Europa continentală, posibil în următorii cinci - şapte ani;
- creşterea producţiei interne de energie electrică şi a durabilităţii sectorului energetic prin creşterea producţiei de energie electrică din surse regenerabile de energie;
- identificarea mijloacelor de reducere a consumului de energie prin implementarea de măsuri şi proiecte de eficienţă energetică;
- participarea regulată la testele de stres pentru securitate energetică.

Pe scurt despre sectorul energetic

Piaţa Republicii Moldova pentru gazele naturale şi energia electrică a fost mult timp dominată de Gazprom, în mod direct pentru gazele naturale, iar în mod indirect, prin intermediul unei centrale electrice pe bază de gaze din regiunea transnistreană, care furnizează cea mai mare parte a energiei electrice consumată în Republica Moldova. Totuşi, după ce pe piaţa gazelor naturale a intrat operatorul de stat român, ar putea apărea o anumită concurenţă.

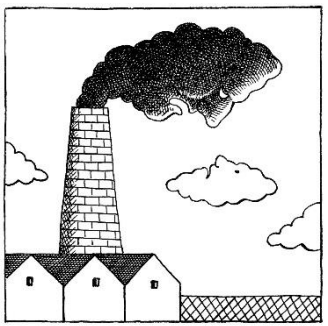
[226] A se vedea https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/tenders/consultation_eap_en.

Prevederile legale ale Acordului şi ale ZLSAC în sectorul energetic constau, în mare măsură, din angajamente luate în contextul aderării Republicii Moldova la Comunitatea Energiei în 2010, inclusiv la Pachetul Energetic III, care a fost implementat, în mare parte, la sfârşitul anului 2017 la nivel de legislaţie primară. Provocarea actuală constă în adoptarea şi implementarea legislaţiei secundare care a rămas a fi implementată de către ANRE şi alte organisme specializate.

Cooperarea activă cu Comunitatea Energiei şi condiţionalitatea introdusă în cadrul asistenţei macrofinanciare (AMF) a FMI şi UE pentru Republica Moldova creează stimulente pentru accelerarea implementării reformelor. Cooperarea cu România şi Ucraina este prevăzută în legislaţia naţională şi încurajată de instituţiile financiare şi de organizaţiile regionale în domeniul energetic.

Acquis-ul UE în sectorul energetic a fost revizuit în mod substanţial, fiind necesară actualizarea anexei relevante din Acord.

18. MEDIUL ÎNCONJURĂTOR



Capitolul Acordului de Asociere cu privire la mediul înconjurător, care este foarte ambiţios, angajează Republica Moldova la cooperare în întregul spectru de chestiuni privind politica de mediu. Dat fiind punctul de pornire modest al Republicii Moldova, implementarea va fi un proces lung şi dificil, dar va presupune, în cele din urmă, o îmbunătăţire radicală a calităţii mediului înconjurător şi o modernizare a economiei. Legislaţia UE în domeniul mediului înconjurător a fost supusă unor revizuiri substanţiale în perioada de după semnarea Acordului, fapt ce va determina necesitatea unei actualizări semnificative a anexei relevante. Totodată, va fi adăugată o altă dimensiune majoră odată cu implementarea Pactului Verde propus de UE, cu care Republica Moldova ar putea dori să se asocieze.

Prevederile Acordului

Republica Moldova se angajează să îşi aproximeze progresiv legislaţia naţională cu legislaţia UE, în termen de 2-10 ani, în conformitate cu anexa XI din Acord cu privire la mediul înconjurător, în care sunt specificate 25 de directive, precum şi cu anexa XII cu privire la politicile climatice, care conţine 4 directive. Acestea acoperă cea mai mare parte a legislaţiei şi politicii UE privind mediul înconjurător, de la metodele de guvernanţă în domeniul mediului până la calitatea aerului şi a apei, gestionarea deşeurilor, poluarea industrială şi accidentele industriale, protecţia naturii, substanţele chimice şi schimbările climatice.

Guvernanţa în domeniul mediului. Elementul principal este Directiva privind evaluarea impactului asupra mediului, introdusă în anul 1985 şi modificată de mai multe ori (în anul 1997, 2003, 2011 şi 2014 – textul-cheie fiind Directiva 2011/92/EC). Directiva solicită ca mai multe proiecte (rafinăriile, topitoriile metalurgice, infrastructura majoră de transport, barajele etc.) să nu poată obţine undă verde înainte de publicarea unei evaluări a impactului acestora asupra oamenilor, faunei şi florei, solului, apei, aerului, climei şi a landşaftului.

Poluanţi majori şi substanţe periculoase. Elementul principal este Directiva privind emisiile industriale (2010/75/EU), care revizuieşte şi actualizează 7 directive anterioare, astfel fiind simplificată legislaţia în vigoare şi eliminate costurile administrative inutile. Directiva se referă la toate industriile care ar putea produce emisii nocive: industria energetică, industria metalelor, industria minieră, industria chimică, industria celulozei şi hârtiei, producţia pe scară largă a cărnii de porc şi de pasăre, gestionarea deşeurilor etc. Sunt stabilite principiile de bază pentru autorizarea şi controlul unor astfel de instalaţii, fiind specificate valorile-limită pentru substanţele nocive. Este solicitată aplicarea celor mai bune tehnici disponibile.

Directiva 2008/50/CE privind calitatea aerului înconjurător şi un aer mai curat pentru Europa, împreună cu cele 4 directive „fiice" ale sale, combat poluarea aerului, stabilind limite pentru anumiţi poluanţi.[227] Părţile sunt obligate să pună în aplicare standardele de calitate ale aerului în termenele prevăzute. În cazul în care aerul înconjurător depăşeşte orice valori-limită sau valori-ţintă în anumite zone sau aglomerări urbane, statele membre trebuie să întocmească planuri privind calitatea aerului pentru acele zone şi aglomerări urbane în vederea respectării valorii-limită. Există proceduri pentru exonerări sau pentru amânarea termenelor-limită în cazul în care conformitatea cu valorile-limită nu poate fi atinsă din cauza unor caracteristici de dispersie specifice arealului, condiţiilor climatice nefavorabile sau factorilor transfrontalieri.

O altă lege importantă este Directiva-cadru privind apa (2000/60/CE), care, fiind obiectul unor modificări ulterioare, a stabilit un cadru pentru protecţia apelor interioare de suprafaţă, a apelor de coastă şi a apelor subterane. Abordarea este bazată preponderent pe bazinele hidrografice, pentru care statele membre trebuie să elaboreze programe detaliate de gestionare. Părţile trebuie să se asigure de stabilirea unor preţuri la apă, care să încurajeze consumatorii să utilizeze resursele în mod eficient.

La baza legislaţiei UE pentru prevenirea şi controlul accidentelor industriale catastrofale a stat accidentul major produs în 1976 la o fabrică de produse chimice din oraşul italian Seveso. Directiva Seveso (96/82/EC) a fost ulterior modificată, având în vedere lecţiile învăţate din accidente, cum ar fi cele de la Bhopal, Toulouse şi Enschede

[227] Acestea sunt, în special: i) dioxidul de sulf, dioxidul de azot, oxizii de azot şi plumbul; ii) monoxidul de carbon şi benzenul; iii) ozonul; şi iv) hidrocarburile poliaromatice, arsenul, nichelul, cadmiul şi mercurul.

(2012/18/UE). În prezent, directiva este aplicată la peste 10.000 de unităţi industriale din UE, unde sunt utilizate sau depozitate substanţe periculoase în cantităţi mari, în principal în industria chimică, petrochimică, de logistică şi de rafinare a metalelor. Directiva a contribuit la reducerea incidenţei accidentelor majore şi, în general, este considerată un punct de referinţă pentru politica de prevenire a accidentelor industriale, dar şi un model de urmat pentru legislaţia mai multor ţări din întreaga lume.

Conform ierarhiei tehnicilor de gestionare a deşeurilor, depozitarea deşeurilor este opţiunea cel mai puţin preferabilă şi trebuie limitată la minimul necesar, în conformitate cu Directiva privind depozitele de deşeuri (1999/31/CE). În cazul în care este necesară depozitarea deşeurilor, acestea trebuie trimise la depozite care corespund cerinţelor directivei. Obiectivul este de a preveni sau de a reduce cât mai mult impactul negativ asupra mediului înconjurător, în special asupra apelor de suprafaţă, apelor freatice, solului şi aerului, dar şi asupra sănătăţii omului. Directiva prevede un sistem de permise de funcţionare pentru depozitele de deşeuri. Depozitele de deşeuri existente pot funcţiona în continuare doar dacă sunt aduse la nivelul prevederilor directivei. Republica Moldova trebuie să transpună prevederile directivei, în termen de 7 ani.

Habitatul natural. Protecţia naturii face obiectul a două directive privind habitatele naturale şi conservarea păsărilor sălbatice (Directiva 92/43/CE şi 2009/147/CE). Aceste directive stabilesc principii şi proceduri pentru desemnarea zonelor de protecţie specială şi vor constitui referinţe utile pentru activitatea ONG-urilor din Republica Moldova în acest domeniu.

Schimbările climatice. Elementul central al politicii UE în acest domeniu este Directiva privind sistemul de comercializare a cotelor de emisie (2003/87/CE, actualizată în 2009/29/CE), Republica Moldova urmând să creeze un sistem de comercializare a cotelor de emisie (ETS) compatibil, în termen de 8 ani de la intrarea în vigoare a Acordului de Asociere. Prin urmare, este necesară crearea unui sistem de instalaţii relevante, a unui plan naţional de dezvoltare pentru distribuirea cotelor şi a unui sistem, ca acestea să fie comercializate pe piaţa internă. Alte regulamente ce reglementează gazele fluorurate cu efect de seră şi substanţele care diminuează stratul de ozon, cum ar fi hidrofluorocarburile, urmează să fie puse în aplicare în termen de 4 şi, respectiv, 5 ani. O serie de prevederi privind evaluarea calităţii carburanţilor consumaţi, inclusiv crearea unui sistem cu date privind

calitatea carburanţilor, urmează să fie puse în aplicare în termen de 5 ani.

Legislaţia şi politicile noi ale UE

Legislaţia UE cu privire la mediul înconjurător a fost modificată şi actualizată semnificativ şi cuprinde toate aspectele guvernanţei în domeniul mediului: poluarea aerului, calitatea apei şi mediului marin, gestionarea deşeurilor, habitatele naturale, poluarea industrială, gestionarea substanţelor chimice şi schimbările climatice.

Guvernanţa UE în domeniul mediului, în modul stabilit în Directiva 2011/92/UE, este actualizată prin intermediul unei directive mai recente, Directiva 2014/52/UE privind evaluarea impactului asupra mediului (EIM)[228]. Directiva ia în consideraţie ameninţările şi provocările apărute după punerea în aplicare a normelor stabilite iniţial. Modificările prevăzute de noua directivă sunt introduse în spiritul unei „reglementări mai inteligente" şi vizează simplificarea procedurilor de evaluare a mediului şi reducerea poverilor administrative.

Normele UE privind poluarea aerului sunt actualizate prin noua directivă cu privire la poluanţii atmosferici (Directiva (UE) 2016/2284), care modifică şi abrogă directivele anterioare (Directiva 2003/35/CE şi Directiva 2001/81/CE)[229]. Noua directivă acoperă cinci poluanţi atmosferici şi stabileşte angajamente de reducere a emisiilor de poluanţi pentru fiecare ţară UE, care trebuie atinse până în 2020 şi 2030. Angajamentele de reducere a emisiilor pentru fiecare poluant care se vor aplica în fiecare an, din 2020 până în 2029, sunt identice cu cele pentru care ţările UE se angajaseră deja, în temeiul protocolului revizuit de la Göteborg; începând cu anul 2030 se vor aplica reduceri mai stricte. O altă directivă nouă adoptată de UE, Directiva (UE) 2016/802[230], vizează reducerea conţinutului de sulf din anumiţi combustibili lichizi. Noua directivă stabileşte conţinutul maxim permis de sulf din păcura

[228] Directiva 2011/92/UE privind evaluarea efectelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului a fost modificată prin Directiva 2014/52/UE, care până în mai 2017 trebuia transpusă în legislația statelor membre.
[229] Directiva (UE) 2016/2284 modifică Directiva 2003/35/CE și abrogă Directiva 2001/81/CE privind plafoanele naționale de emisie pentru anumiți poluanți atmosferici.
[230] Directiva (UE) 2016/802 abrogă Directiva 1999/32/CE.

grea, din motorină, din combustibilul pentru motoare navale şi din combustibilul pentru motoare diesel navale.

Modificările privind calitatea apei (Directiva (UE) 2015/1787) se referă la calitatea apei destinate consumului uman[231]. Modificările introduse prin directiva privind mediul marin stabilesc listele orientative ale elementelor ce trebuie luate în considerare în vederea pregătirii strategiilor marine (Directiva UE 2017/845)[232].

Alte modificări sunt de natură mai tehnică şi se referă la legislaţia privind gestionarea deşeurilor, care a fost modificată de mai multe ori în perioada 2008-2018[233], la conservarea habitatelor naturale şi a florei şi faunei sălbatice[234], la certificatele de sănătate pentru importurile de anumite animale[235], la poluarea industrială, la riscurile industriale[236], la gestionarea produselor chimice[237] şi a fertilizanţilor[238].

Legislaţia UE privind schimbările climatice a fost îmbunătăţită prin adoptarea de norme referitoare la reducerea emisiilor de gaze fluorurate cu efect de seră (gaze F) până în anul 2030 (Regulamentul (UE) nr. 517/2014)[239] şi reducerea substanţelor care diminuează stratul de ozon (Regulamentul (CE) nr.1005/2009)[240]. Regulamentul (UE) nr.517/2014 stabileşte o limită anuală globală pentru impactul climatic al gazelor F şi obligă Comisia să raporteze efectele regulamentului până la 31 decembrie 2022.

Pactul verde. Alte schimbări majore în politica UE privind mediul şi schimbările climatice sunt prevăzute de propunerea Comisiei privind Pactul Verde după 2020, cu obiectivul foarte ambiţios de a face

---

231 Directiva (UE) 2015/1787 modifică Directiva 98/83/CE privind calitatea apei destinate consumului uman.

232 Directiva (UE) 2017/845 modifică Directiva 2008/56/CE în domeniul politicii privind mediul marin.

233 Directiva 2008/98/CE și Directiva 1999/31/CE.

234 Modificările se referă la Directiva 92/43/CE.

235 Regulamentul 96/82/CE a fost abrogat prin Regulamentul (UE) 2018/659.

236 Regulamentul (CE) nr.689/2008 este abrogat prin Regulamentul (UE) nr.649/2012 privind exportul și importul de produse chimice care prezintă risc și modificările sale ulterioare din 2014, 2015, 2018 și 2019.

237 Regulamentul (CE) nr. 1272/2008 privind clasificarea, etichetarea și ambalarea substanțelor și a amestecurilor a fost modificat de mai multe ori în perioada 2011-2019.

238 Directiva 2006/21/CE se modifică prin Regulamentul (CE) nr.1069/2009 și Regulamentul (UE) 2019/1009, iar Regulamentul (CE) nr. 2003/2003 este abrogat.

239 Regulamentul (UE) nr. 517/2014 abrogă Regulamentul (CE) nr. 842/2006.

240 Regulamentul (CE) nr. 1005/2009.

Europa primul continent neutru din punct de vedere climatic, până în anul 2050. Pentru a transforma angajamentul politic într-o obligaţie legală, Comisia Europeană a propus prima sa Lege europeană a climei[241]. Legea va transpune până în 2050 obiectivul Pactului verde european într-o ţintă obligatorie de zero emisii gaze cu efect de seră. Acest obiectiv ar urma să fie realizat, în principal, prin reducerea emisiilor, investiţii în tehnologii ecologice şi protejarea mediului natural[242]. Totodată, legea climei propusă prevede măsuri de monitorizare şi evidenţă a progreselor şi ajustare în consecinţă a acţiunilor din partea UE. Progresele vor fi revizuite la fiecare cinci ani, în conformitate cu Acordul de la Paris[243]. Propunerea legislativă este supusă examinării şi negocierii, în conformitate cu procedura legislativă ordinară.

Pentru a stimula investiţiile necesare privind reducerea emisiilor, Comisia a propus Planul de investiţii pentru o Europă durabilă[244], care include un Mecanism echitabil de tranziţie şi un Fond echitabil de tranziţie pentru a ajuta statele membre să treacă într-un mod echitabil şi incluziv la economii verzi cu emisii reduse de carbon. În contextul pandemiei de COVID-19, UE a propus un ajutor financiar considerabil prin intermediul diferitor instrumente şi acest lucru reflectă, în mare măsură, obiectivele UE de decarbonizare şi de edificare a unor economii mai curate şi mai durabile după pandemie[245]. Se preconizează că, în perioada 2021–27, prin intermediul Mecanismului de tranziţie echitabilă vor fi puse la dispoziţie cel puţin 100 de miliarde EUR pentru cele mai afectate regiuni[246].

Prin definiţie, obiectivul de a deveni un continent neutru din punct de vedere climatic necesită cooperarea strânsă a UE cu vecinii săi, în special cu membrii Comunităţii Energetice. În consecinţă, transformarea ecologică se numără printre domeniile prioritare în Comunicarea UE din martie 2020 privind „Politica Parteneriatului Estic

241 A se vedea https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1588581905912&uri=CELEX:52020PC0080
242 A se vedea https://ec.europa.eu/clima/policies/eu-climate-action/law_en
243 A se vedea https://ec.europa.eu/clima/policies/eu-climate-action/law_en
244 A se vedea https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en
245 A se vedea https://www.ceps.eu/the-mff-recovery-plan-breaks-with-a-fundamental-taboo/
246 A se vedea https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en#relatedlinks

după 2020"[247]. Sprijinul UE pentru îmbunătăţirea ambiţiilor climatice din ţările Parteneriatului Estic este subliniat şi în Concluziile privind Parteneriatul Estic după 2020, emise de Consiliul UE (2020). Cu toate acestea, nici comunicarea, nici Concluziile Consiliului nu prevăd foarte multe detalii cu privire la modul în care UE este dispusă să integreze în Pactul verde statele sale asociate şi alţi vecini din Parteneriatul Estic. În acest context, este important să se definească o abordare regională strategică pentru a profita la maximum de voinţa politică existentă şi de potenţialul regiunii de tranziţie către economii cu emisii reduse de carbon. Acest lucru ar asigura tranziţia simultană în întreaga regiune şi evitarea realocării carbonului, prin înlocuirea producţiei interne de energie electrică cu emisii mai mari de carbon cu alte importuri cu consum intensiv de carbon[248]. Potenţialul energiei regenerabile produse în largul Mării Negre, eventual alături de reţelele de distribuţie a hidrogenului sau de reţelele electrice, poate deveni o platformă politică crucială pentru intensificarea în continuare a dialogului pentru direcţia strategică către obiectivele de decarbonizare[249].

Perspective de implementare

Guvernanţa în domeniul mediului. Schimbările radicale şi durabile din sectorul de mediu continuă să depindă, în mare măsură, de coerenţa angajamentului politic faţă de politicile "verzi". Creşterea capacităţilor instituţionale ale autorităţilor centrale şi locale, accelerarea procesului de armonizare legislativă şi coerenţa finanţării joacă un rol crucial în construirea de la zero sau modernizarea infrastructurii de mediu, care în prezent nu este adecvată. Datorită reformei guvernamentale din anul 2017, numărul de ministere a fost redus de la 16 la 9, iar Ministerul Mediului a fost inclus în noul Minister al Agriculturii, Dezvoltării Regionale şi Mediului (MADRM). Noul Minister creat este instituţia de bază responsabilă de elaborarea şi coordonarea politicilor legate de mediu, cu ajutorul mai multor agenţii.[250] Acesta este responsabil de elaborarea politicilor privind

[247] A se vedea https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_452

[248] A se vedea https://www.ceps.eu/ceps-publications/delivering-the-european-green-deal-for-southeast-europe/

[249] A se vedea https://www.ceps.eu/ceps-publications/delivering-the-european-green-deal-for-southeast-europe/

[250] Mai concret, acestea sunt Agenţia „Apele Moldovei", Agenţia „Moldsilva", orientată spre silvicultură, Inspectoratul pentru Protecţia Mediului, Agenţia de

utilizarea raţională a resurselor naturale, promovarea agriculturii ecologice şi protecţia mediului. Caracteristicile de bază ale mediului din Republica Moldova sunt prezentate în Caseta 17.1.

Legislaţia naţională în domeniul mediului se dezvoltă continuu din anul 1991 şi în prezent se bazează pe 5 legi principale: Codul funciar (decembrie 1991), Legea privind protecţia aerului atmosferic (decembrie 1997), Legea apelor (decembrie 2011), Codul silvic (iunie 1996) şi Codul subsolului (februarie 2009). Totodată, principiile de bază ale protecţiei mediului înconjurător sunt stabilite în Legea nr.1515/1993 privind protecţia mediului înconjurător. Republica Moldova a aderat la cele mai importante cadre legale internaţionale referitoare la climă şi mediu.[251]

Cadrul de politici strategice este considerabil. Cel mai important document este Strategia de mediu pentru anii 2014-2023 şi Planul de acţiuni aferent, care reflectă priorităţile Acordului. Alte elemente sunt: Strategia de gestionare a deşeurilor pentru anii 2013-2027 (aprilie 2013), Strategia privind adaptarea la schimbarea climei până în anul 2020 (decembrie 2014), Strategia privind biodiversitatea pentru anii 2015-2020 (mai 2015)[252], Planul de acţiuni privind implementarea Programului de conservare şi sporire a fertilităţii solurilor pentru anii 2017-2020 şi Planul de acţiuni pentru împădurirea solurilor degradate pentru anii 2014-2018. Principiul protecţiei mediului a fost introdus în alte cadre de politici strategice, cum ar fi Strategia naţională de dezvoltare agricolă şi rurală pentru anii 2014-2020, Strategia de dezvoltare a turismului „Turism 2020" şi Programul de promovare a

Stat pentru Relaţii Funciare şi Cadastru, Serviciul Hidrometeorologic de Stat, Agenţia pentru Geologie şi Resurse Minerale, Institutul de Ecologie şi Geografie şi Agenţia Naţională de Reglementare a Activităţilor Nucleare şi Radiologice.

[251] Mai exact, acestea sunt: Protocolul de la Cartagena privind biosecuritatea (2002), Protocolul privind substanţele organice poluante persistente din 1979 (2002), Protocolul de la Kyoto (2003), Convenţia de la Rotterdam privind pesticidele şi substanţele chimice industriale (2004), Amendamentul la Protocolul de la Montreal privind substanţele care epuizează stratul de ozon (2005) şi amendamentele recente la Protocolul de la Kyoto şi Convenţia de la Basel privind controlul transportului peste frontiere al deşeurilor periculoase şi al eliminării acestora, precum şi Acordul de la Paris, ratificat în anul 2017.

[252] Măsuri strategice suplimentare sunt: Programul naţional privind crearea reţelei ecologice naţionale pentru anii 2011-2018 (august 2001) şi Planul naţional de extindere a suprafeţelor cu vegetaţie forestieră pentru anii 2014-2018 (februarie 2014).

economiei „verzi" în Republica Moldova pentru anii 2018-2020. Mai mult, noua Strategie Naţională de Dezvoltare 2030 încorporează obiectivele de mediu ale Agendei 2030 a ONU.

Toate aceste documente strategice conţin o serie de obiective care urmează a fi atinse pe dimensiunea de mediu. De asemenea, pentru îndeplinirea angajamentelor sunt prevăzute alocaţii financiare consistente atât din bugetul de stat, cât şi din surse externe. Cu toate acestea, cheltuielile publice pentru protecţia mediului rămân a fi extrem de mici în comparaţie cu cele prevăzute în UE, iar investiţiile private par să fie nesemnificative. Mai mult decât atât, eficienţa cheltuielilor publice existente este discutabilă, având în vedere numărul mare de proiecte de infrastructură de apă şi sanitaţie care nu au fost duse până la capăt şi care nici măcar nu aparţin domeniului protecţiei mediului.

Caseta 17.1 Caracteristicile de bază ale mediului din Republica Moldova

Resursele de apă. Apele subterane reprezintă principala sursă de apă potabilă în Republica Moldova pentru 100% din populaţia rurală şi pentru 30% din populaţia urbană. Râurile Nistru şi Prut reprezintă surse de suprafaţă de importanţă strategică. Apele acestor râuri corespund următoarelor categorii de calitate: Nistru – II (curat), Prut – III (nivel mediu de poluare). Principalii poluanţi sunt compuşii cu azot, fenolii, compuşi ai cuprului şi produsele petroliere.

Solul şi silvicultura. Teritoriul Republicii Moldova constă, în mare parte, din sol care este extrem de productiv (cernoziom sau pământ negru). Totuşi, terenul este utilizat în mod ineficient, iar aceasta duce la degradarea solului şi la poluarea acestuia (40% din terenurile agricole sunt considerate a fi degradate), în timp ce silvicultura ocupă mai puţin de 12% din teritoriul ţării.

Calitatea aerului în Republica Moldova este medie. Principalele surse de poluare sunt unităţile de ardere (centralele electrice şi cazangeriile) si mijloacele de transport (auto, feroviar, aerian şi fluvial). Volumul emisiilor de gaze cu efect de seră s-a redus în mod substanţial, scăzând la o treime din nivelul din 1990 (43,2 megatone de CO_2 în anul 1990 şi 14,6 megatone în anul 2018), din cauza scăderii producţiei industriale după destrămarea URSS. S-a diminuat şi consumul de combustibili fosili (cărbune şi păcură), în favoarea gazelor naturale drept combustibil principal pentru producţia de energie primară. Calitatea aerului se înrăutăţeşte şi din cauza dublării numărului de maşini în circulaţie: de la 404.916 în anul 2004 la 950.834 în anul 2018.

Deşeurile. Principalele surse de deşeuri sunt sectorul minier, cel zootehnic şi deşeurile menajere. Creşterea deşeurilor menajere se ridică la 10% anual, ajungând la 0,7 tone pe cap de locuitor în anul 2018. Cantităţi substanţiale de pesticide acumulate în perioada sovietică au fost evacuate în străinătate şi distruse cu ajutorul asistenţei externe. A fost elaborată o listă cu 20 de categorii de surse de deşeuri (sectorul minier, agricol, industrial etc.) în conformitate cu legea privind deşeurile din anul 2016.

Ariile naturale. Doar 5,6% din teritoriul naţional reprezintă arii naturale aflate sub protecţia statului, acestea incluzând 312 puncte de interes. Cele mai numeroase puncte de interes protejate de stat sunt obiective naturale hidrologice şi botanice, plante şi animale rare, rezervaţii naturale şi rezervaţii peisagistice. În anul 2013, autorităţile au adoptat o lege de instituire a primului parc naţional, Parcul Naţional Orhei. Au fost create 3 zone umede, cu o suprafaţă totală de 94.705 ha, pentru protejarea habitatului păsărilor acvatice – lacurile Prutului de Jos, Zona Nistrului de Jos şi Zona Unguri-Holoşniţa.

Lucrul asupra reformei instituţionale a Ministerului Mediului a început în anul 2015 şi a inclus crearea unei Agenţii de Mediu. Cu toate acestea, reforma guvernamentală din anul 2017 şi absorbţia Ministerului Mediului în MADRM a încetinit procesul. Agenţia de Mediu a fost înfiinţată, în cele din urmă, la mijlocul anului 2018, cu o întârziere de 3 ani, fiind responsabilă de implementarea politicii de stat în domeniul protecţiei mediului. În acelaşi timp, a fost creat şi Inspectoratul pentru Protecţia Mediului, cu atribuţii de supraveghere, prevenire şi control al încălcărilor legislaţiei de mediu. Această instituţie este, de asemenea, subordonată MADRM şi include în componenţa sa Serviciul Piscicol. Totodată, reforma prevede aprobarea noilor regulamente cu privire la organizarea şi funcţionarea Agenţiei „Apele Moldovei" şi a Agenţiei „Moldsilva", responsabilă de domeniul silvic, care urmează a fi elaborate în perioada următoare.

În perioada 2015-2017, cu susţinerea unui proiect al UE (EaP GREEN) au fost elaborate un Program naţional pentru promovarea economiei "verzi" şi o foaie de parcurs pentru promovarea unor IMM-uri mai "verzi", a agriculturii şi eficienţei energetice, care au fost aprobate la începutul anului 2018.[253] Scopul Programului este de a asigura implementarea angajamentelor stipulate în Acord privind

[253] A se vedea
https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=102127&lang=ro

promovarea economiei ecologice, precum şi a altor angajamente asumate prin diferite documente strategice. Prevederile de bază sunt orientate spre implementarea principiilor economiei verzi în sectoare precum energia (eficienţa energetică şi utilizarea surselor regenerabile), agricultura ecologică, transportul durabil, ecologizarea IMM-urilor, achiziţiile publice durabile, construcţiile, educaţia pentru dezvoltare durabilă, industria verde şi producţia şi consumul durabil. Pentru a monitoriza măsurile dedicate economiei verzi, în program au fost incluşi aproximativ 20 de indicatori în baza indicatorilor de creştere verde ai OCDE.

Poluanţi majori şi substanţe periculoase. Un pas important în direcţia gestionării calităţii aerului a fost făcut odată cu elaborarea Strategiei de protecţie a aerului atmosferic, pentru a transpune dispoziţiile Directivei 2008/50/CE privind calitatea aerului înconjurător şi un aer mai curat pentru Europa. Chiar dacă proiectul Strategiei a fost elaborat şi propus pentru consultări publice la începutul anului 2018, la mijlocul anului 2020 acesta încă era în aşteptarea aprobării de către guvern.

Ca parte a măsurilor de implementare a Convenţiei de la Rotterdam privind procedura de consimţământ prealabil în cunoştinţă de cauză aplicabilă anumitor produse chimice periculoase şi pesticide care fac obiectul comerţului internaţional, autorităţile au elaborat o lege şi un set de reglementări privind utilizarea substanţelor chimice, precum şi exportul şi importul de produse chimice periculoase (transpunerea Regulamentului CE/689/2008). Va urma o lege pentru transpunerea principalului act comunitar de reglementare a produselor chimice, Regulamentul REACH (CE/1907/2006). A fost iniţiată elaborarea legii de transpunere a Directivei Seveso (96/82/CE) privind controlul asupra riscului de accidente majore care implică substanţe periculoase. În aprilie 2016, a fost aprobat Regulamentul de punere în aplicare a dispoziţiilor Directivei 1999/32/CE privind reducerea conţinutului de sulf din anumiţi combustibili lichizi. A fost elaborată o lege cu privire la deşeuri, care transpune Directiva 2008/98/CE privind deşeurile.

Calitatea apei. Dispoziţiile directivelor referitoare la apă sunt incluse în Legea apelor din 23.12.2011, care a intrat în vigoare în anul 2013, fiind modificată în aprilie 2014. Această lege transpune Directiva 2000/60/CE (Directiva-cadru privind apa), Directiva 2007/60/CE privind evaluarea şi gestionarea riscurilor de inundaţii, Directiva 91/271/CEE privind tratarea apelor urbane reziduale şi Directiva 91/676/CEE privind protecţia apelor împotriva poluării cu nitraţi

proveniţi din surse agricole. De altfel, această lege introduce alte două directive care nu sunt prezente în anexa XI a Acordului, şi anume, Directiva 2006/7/CE privind gestionarea calităţii apei pentru scăldat şi Directiva 2008/105/CE privind standardele de calitate a mediului în domeniul apei.

Directiva-cadru privind apa. Planurile de acţiuni pentru administrarea celor două bazine hidrografice naţionale, râul Nistru şi Prut-Dunăre-Marea Neagră, au fost aprobateîn 2017 şi, respectiv, în 2018. Districtele bazinelor hidrografice sunt administrate de două comisii cu atribuţii consultative, formate din reprezentanţi ai autorităţilor centrale şi locale, ai asociaţiilor de consumatori, ai societăţii civile şi ai comunităţii ştiinţifice. Pentru îmbunătăţirea protecţiei resurselor de apă, autorităţile au modernizat sistemul de monitorizare a râului Nistru, prin stabilirea şi dotarea cu echipament a 14 staţii hidrologice automate, cu sprijinul Băncii Mondiale şi al Corporaţiei Provocările Mileniului (SUA). Funcţionarea districtelor bazinelor hidrografice corespunde dispoziţiilor Directivei 91/676/CEE privind protecţia apelor împotriva poluării cu nitraţi proveniţi din surse agricole (Hotărârea Guvernului din octombrie 2013). În acelaşi timp, pentru a controla resursele de apă, a asigura utilizarea raţională şi durabilă, precum şi protecţia acestora, în anul 2019, a fost creat Cadastrul de Stat al Apelor.

Riscurile de inundaţii. Î anul 2014, a fost lansat un studiu de fezabilitate pentru evaluarea riscurilor de inundaţii, cu sprijinul BEI. Studiul prevede elaborarea de hărţi ale regiunilor vulnerabile la inundaţii şi crearea sistemului de monitorizare şi gestionare operaţională a râurilor Nistru şi Prut. Acesta sprijină implementarea Regulamentului privind gestionarea riscurilor de inundaţii din 2013, care transpune Directiva 2007/60/CE. În 2018, guvernul a aprobat „*Concepţia reformei sistemului naţional de gestionare, prevenire şi reducere a consecinţelor inundaţiilor*", care conţine o serie de acţiuni ce vizează îmbunătăţirea situaţiei din acest domeniu. Una dintre cele mai importante acţiuni menţionate în concepţie se referă la elaborarea planurilor de gestionare a riscului de inundaţii fluviale (pentru râurile Nistru şi Prut). La începutul anului 2020, au fost elaborate planurile şi a fost lansată procedura de consultare publică. Cu toate acestea, inundaţiile din primăvara anului 2020 au scos în evidenţă noi riscuri, inclusiv infrastructura veche a barajelor pentru majoritatea iazurilor şi lacurilor, precum şi starea critică a reţelei de râuri şi canale. În general, inundaţiile au devenit mai frecvente în ultimul deceniu, cu inundaţii masive pe râurile Prut şi Nistru în 2010 şi 2020 şi inundaţii aproape

anuale pe râurile mici, cauzate de ploile torenţiale de vară. Astfel, riscurile de inundaţii sunt cauzate nu doar de specificul râurilor Nistru şi Prut, ci şi de capacitatea slabă a infrastructurii hidrologice interne de a face faţă ploilor abundente..

Tratarea apelor urbane uzate. Directiva 91/271/CEE este parţial reflectată în Regulamentul privind cerinţele de colectare, epurare şi deversare a apelor uzate în sistemul de canalizare şi/sau în corpuri de apă pentru localităţile urbane şi rurale (Hotărârea Guvernului din 25.11.2013) şi în Regulamentul privind condiţiile de deversare a apelor uzate în corpurile de apă (Hotărârea Guvernului din 09.10.2013, modificată în octombrie 2014). O strategie privind tratarea nămolurilor la staţiile de epurare urma să fie adoptată până în 2019. Totuşi, această problemă nu a fost o prioritate pentru autorităţi, fiind elaborate doar nişte orientări în domeniu în cadrul proiectului „Consolidarea cadrului instituţional în sectorul alimentarii cu apă şi sanitaţie din Republica Moldova", finanţat de Agenţia Elveţiană pentru Dezvoltare şi Cooperare şi Agenţia Austriacă de Dezvoltare.

Calitatea apei potabile. Un regulament (conform Directivei 98/83/CE) privind apa potabilă a fost elaborat şi examinat de către Comitetul Naţional de coordonare pentru implementarea Protocolului privind Apa şi Sănătatea[254], ratificat de Republica Moldova în iulie 2005. Începând cu anul 2016, cu asistenţa mai multor donatori,[255] autorităţile au desfăşurat activităţi pentru implementarea protocolului, inclusiv instruirea operatorilor din domeniul apelor, promovarea adoptării unor standarde relevante şi dezvoltarea de parteneriate între instituţii în domeniul sănătăţii publice şi al mediului. În 2019, a fost adoptată o nouă lege prin care au fost stabilite cadrul legal privind calitatea apei potabile şi măsurile de asigurare a respectării standardelor internaţionale pentru calitatea apei potabile.

Habitatele naturale. Strategia şi Planul de acţiuni privind diversitatea biologică[256] reprezintă un progres important în ceea ce priveşte biodiversitatea şi prevăd un buget de 1,7 milioane de euro (38,6

[254] A se vedea Convenţia privind protecţia şi utilizarea cursurilor de apă transfrontaliere şi a lacurilor internaţionale, 1992.

[255] Mai exact, Banca Mondială și Agenția Elvețiană pentru Dezvoltare și Cooperare în cadrul Programului Național pentru implementarea Protocolului privind Apa şi Sănătatea, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=102596&lang=ro

[256] Strategia privind diversitatea biologică a fost adoptată prin Hotărârea de Guvern nr. 274 din 18.05.2015.

milioane de lei), 20% din acesta fiind acoperit de asistenţa externă. Scopul strategiei constă în asigurarea unui cadru legal pentru conservarea biodiversităţii, crearea unui cadru instituţional eficient, extinderea zonelor naturale aflate sub protecţia statului, crearea unei reţele naţionale în domeniul ecologiei şi asigurarea unor măsuri privind securitatea biodiversităţii. Legislaţia privind conservarea habitatelor naturale şi a faunei şi florei sălbatice pentru păstrarea biodiversităţii, care reflectă Directivele 92/43/CEE şi 2009/147/CE, a fost modificată în decembrie 2016. Iar în 2017, au fost adoptate o lege care transpune Directiva 92/43/CEE şi un regulament care transpune Directiva 2000/60/CE referitoare la habitatele protejate.

Gestionarea deşeurilor. În 2018, a fost adoptat Conceptul Sistemului informaţional automatizat "Managementul deşeurilor" (SIA MD)[257], precum şi instrucţiuni pentru evidenţa gestionării deşeurilor. De asemenea, a fost elaborată o listă exhaustivă a deşeurilor, inclusiv a celor periculoase, pentru a asigura condiţiile necesare în vederea înregistrării categoriilor de deşeuri şi raportării corecte a acestora. Cu toate acestea, implementarea efectivă a sistemului a început abia în primăvara anului 2019, odată cu elaborarea cerinţelor tehnice ale sistemului SIA MD. Astfel, nu sunt încă disponibile datele referitoare la agenţii economici, volumul de produse introduse pe piaţă care generează deşeuri şi volumul de deşeuri reciclate.

În 2019, după o serie de dezbateri aprinse între experţi, societatea civilă şi comunitatea de afaceri, a fost adoptat cadrul legislativ necesar pentru incinerarea deşeurilor. Conform noilor modificări, agenţilor economici li se va permite să incinereze deşeuri în instalaţii speciale, cu condiţia respectării condiţiilor specifice pentru instalaţii şi a cerinţelor de protecţie a mediului. Prin urmare, incinerarea deşeurilor va fi permisă numai în unităţile autorizate de Agenţia de Mediu, în conformitate cu valorile-limită de emisie stabilite în reglementări specifice.

În cele din urmă, managementul deşeurilor menajere continuă să fie o provocare majoră pentru autorităţi, în special în oraşele mari, precum Bălţi şi Chişinău. La baza problemei se află atât practicile insuficiente de sortare a deşeurilor în rândurile populaţiei, cât şi capacităţile reduse ale depozitelor de deşeuri pentru colectarea deşeurilor, cum ar fi în satul Ţînţăreni, care deserveşte Chişinăul, şi în satul Bilicenii Noi, care colectează deşeurile menajere din municipiul

[257] *Sistemul informaţional automatizat „Managementul deşeurilor"* (SIA MD).

Bălţi. Atâta timp cât aceste localităţi nu respectă măsurile de protecţie a mediului, populaţia locală le percepe ca pe o sursă de poluare a aerului şi a apei subterane, pe care le utilizează pentru irigaţii şi consumul casnic. Astfel, în condiţiile în care soluţiile alternative sunt subiectul dezbaterilor politice, mai degrabă decât obiectul unor politici de nivel local şi central, protestele prin care se cere încetarea depozitării deşeurilor în aceste locuri sunt un fenomen frecvent.

Organismele modificate genetic (OMG). Legea nr.755-XV din 21.12.2001 privind securitatea biologică continuă să asigure măsurile de reglementare cu privire la OMG. Adoptarea unei legi noi, şi anume a Legii cu privire la OMG, a fost deja amânată de mai multe ori din cauza opunerii din partea sectorului de afaceri. La sfârşitul lunii mai 2020, proiectul a fost înaintat din nou Guvernului spre aprobare, după o serie de ajustări. Proiectul de lege privind OMG a fost elaborat în continuare în 2015, transpunând parţial dispoziţiile Directivei 2001/18/CE privind diseminarea deliberată în mediu a organismelor modificate genetic şi dispoziţiile Protocolului de la Cartagena privind biosecuritatea, din ianuarie 2000, la Convenţia privind diversitatea biologică. Legea prevede stabilirea unor proceduri standardizate pentru evaluarea impactului OMG-urilor asupra mediului şi asupra sănătăţii umane, activităţi de monitorizare, etichetare şi ambalare obligatorie a produselor care conţin OMG, crearea infrastructurii pentru efectuarea analizelor (laboratoarelor) etc.

Schimbările climatice. Cadrul pentru politicile legate de climă este reprezentat de Strategia de adaptare la schimbarea climei până în anul 2020 şi de Planul de acţiuni aferent, adoptat cu un buget de 2,7 miliarde de lei.[258] Strategia reflectă prevederile Acordului de Asociere şi include măsuri pentru creşterea capacităţii ţării de a se adapta şi de a reacţiona la efectele negative ale schimbărilor climatice (de exemplu, secete şi inundaţii). În plus, o Strategie de dezvoltare cu emisii reduse, scopul căreia este reducerea nivelului de emisii cu 64% până în 2030 faţă de 1990 a fost adoptată în luna decembrie a anului 2016 şi este în conformitate cu prevederile Acordului global privind schimbările climatice, adoptat la Paris în decembrie 2015. Acest obiectiv va fi atins printr-o serie de acţiuni, fără a menţiona însă implementarea unui sistem ETS sau aderarea la EU ETS.

Spre deosebire de Ucraina, Republica Moldova s-a angajat să transpună doar câteva prevederi ale Directivei 2003/87/CE în termen de opt ani de la intrarea în vigoare a Acordului, şi anume: (i) crearea

[258] A se vedea Hotărârea Guvernului nr. 1009 din 10.12.2014.

unui sistem de identificare a instalaţiilor relevante şi de identificare a gazelor cu efect de seră (Anexele I şi II la Directivă); şi (ii) crearea unui sistem de monitorizare, raportare, verificare şi aplicare. În 2018, Guvernul a aprobat un regulament de monitorizare şi raportare a emisiilor de CO_2, cu lista instalaţiilor în conformitate cu Directiva 2003/87/CE şi metodologia privind calcularea impactului biocombustibililor şi biolichidelor asupra emisiilor de gaze cu efect de seră. Chiar dacă aceste reglementări nu instituie infrastructura pentru un mecanism ETS, ele asigură un cadru instituţional minim şi date statistice necesare pentru elaborarea în viitor a unui ETS. La momentul actual, monitorizarea, raportarea şi verificarea pot asigura o colectare şi procesare sistematizată mai bună a datelor referitoare la emisiile de gaze cu efect de seră. Totodată, proiectul EU4Climate lansat în 2019 planifică să realizeze un studiu cu privire la fezabilitatea şi costurile implementării EU ETS în Republica Moldova.

Provocări majore. Politicile actuale din domeniul mediului se confruntă cu numeroase deficienţe, inclusiv cu un deficit de resurse umane şi financiare, cu practici corupte în gestionarea proprietăţilor publice, inclusiv a terenurilor şi a pădurilor (cu proceduri dubioase de închiriere a terenurilor în păduri). În linii generale, administrarea resurselor de apă, păduri şi sol are loc sub nivelul standardelor, iar gestionarea deşeurilor este inadecvată. Există probleme care împiedică îmbunătăţirea calităţii aerului (armonizarea incompletă cu legislaţia europeană, monitorizarea ineficientă etc.), raportate de Curtea de Conturi în noiembrie 2017.

Există, în continuare, riscuri din cauza planurilor Ucrainei de a creşte capacitatea de producţie a centralei hidroelectrice de pe Nistru (de la Novodnistrovsk). Un acord bilateral cu autorităţile Republicii Moldova, cu o durată de 99 de ani, a fost elaborat în 2017, însă acesta a fost criticat, pentru că ar fi încălcat mai multe directive comunitare, punând în pericol sustenabilitatea resurselor de apă pentru R.Moldova şi regiunea Odesa din Ucraina şi afectând ecosistemul râului. După numeroase critici din partea societăţii civile şi a comunităţii de experţi, în 2019 autorităţile ambelor ţări au ajuns la un acord privind amânarea planurilor de construcţie a centralelor hidroelectrice. Cu toate acestea, nu a fost semnat niciun document final în acest sens şi partea ucraineană ar putea reveni oricând la planurile sale iniţiale. Din 2018 activează o platformă permanentă de consultări, Comisia mixtă pentru râul Nistru, în cadrul căreia R.Moldova şi Ucraina discută probleme referitoare la dezvoltarea durabilă a râului, în cadrul Tratatului privind Bazinul râului Nistru, semnat în 2012 între R.Moldova şi Ucraina.

Republica Moldova este din ce în ce mai afectată de efectele schimbărilor climatice. Această provocare este recunoscută în diferite planuri strategice, inclusiv de Strategia Naţională de Adaptare la Schimbările Climatice, Strategia Naţională de Dezvoltare Moldova 2030 şi Planul de Acţiune al Guvernului (2020-2023). Cu toate acestea, mijloacele totale alocate de către guvern în ultimii ani (2018/2020) pentru fondurile de mediu, eficienţă energetică şi dezvoltare regională constituie doar 2% din bugetul public naţional, în conformitate cu Legea anuală a bugetului de stat.[259] Totodată, conform estimărilor experţilor independenţi, doar aproximativ 50% din fondurile alocate iniţial au fost executate,[260] indicând deficienţe grave atât la nivel de planificare, cât şi în capacitatea autorităţilor de a implementa proiectele în domeniu. În acelaşi timp, în pofida disponibilităţii unor fonduri publice dedicate mediului, nu există niciun fond special care să susţină afacerile inteligente din punct de vedere climatic sau adaptarea la schimbările climatice, cu implicarea sectorului privat. Provocările de finanţare pentru Programul de economie verde par a fi destul de semnificative, în special având în vedere pandemia de COVID-19 şi creşterea bruscă a deficitului bugetar.

Pentru a consolida capacităţile instituţionale şi a moderniza cadrul legislativ în domeniul mediului înconjurător, începând cu anul 2019 Republica Moldova beneficiază de suport tehnic în cadrul proiectului EU4Climate. Finanţat de Uniunea Europeană şi implementat de PNUD, proiectul ajută autorităţile moldoveneşti să elaboreze legislaţia relevantă şi să transpună *acquis*-ul UE privind clima. Prioritatea imediată este transpunerea în legislaţia naţională a elementelor selectate din Regulamentul UE privind gazele fluorurate (Regulamentul UE 517/2014), cunoscute şi sub denumirea de gaze F, utilizate în răcitoare, frigidere etc. Alte priorităţi sunt transpunerea directivelor privind sistemul de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră (Directiva 2003/87/CE) şi a substanţelor care diminuează stratul de ozon. În acelaşi timp, se atestă întârzieri majore la elaborarea legii privind emisiile industriale, care include şi mecanismul integrat de autorizaţie de mediu (Directiva 2010/75/UE).

[259] A se vedea anexele la Legea anuală a bugetului de stat, https://mf.gov.md/ro/content/bugetul-de-stat-2019.

[260] A se vedea rapoartele anuale privind executarea bugetului de stat, https://mf.gov.md/ro/content/raport-privind-executarea-bugetului-de-stat-%C3%AEn-anul-2019.

Începând cu anul 2012, Republica Moldova dispune de un mecanism administrativ în domeniul protecţiei civile prin intermediul Mecanismului de protecţie civilă al UE (CPM). Acordul de Asociere extinde activităţile CPM de cooperare în materie de prevenire, pregătire şi răspuns. Cooperarea vizează nu numai prevenirea, pregătirea şi măsurile de răspuns la dezastre în Republica Moldova, ci şi contribuţia la stabilitatea socială şi de mediu. Cel mai recent sprijin de care a beneficiat Republica Moldova în cadrul CPM a fost în timpul crizei de COVID-19, care a fost clasificată ca un dezastru natural (de exemplu, decizia Guvernului României de a aloca 3,5 milioane EUR ca ajutor umanitar pentru R.Moldova sau ajutorul umanitar din partea Guvernului Poloniei).

Evoluţiile viitoare urmărite de Republica Moldova. În contribuţia sa la consultările structurate cu privire la Parteneriatul estic, Republica Moldova şi-a exprimat interesul de a consolida cooperarea asupra obiectivelor privind reducerea emisiilor şi rezistenţa la schimbările climatice, în conformitate cu Acordul de la Paris. Totodată, ţara doreşte să-şi îmbunătăţească şi să consolideze politicile şi legislaţia climatică cu cele ale UE pentru a limita impactul schimbărilor climatice asupra vieţii cetăţenilor. Luând în consideraţie activităţile ambiţioase propuse, autorităţile şi partenerii externi au convenit asupra elaborării unui Plan Naţional privind Energia şi Clima. Scopul acestui plan este de a integra diferite procese de planificare energetică şi climatică ale ţării într-un document unic pentru a oferi o abordare coordonată.

Pe scurt despre mediul înconjurător

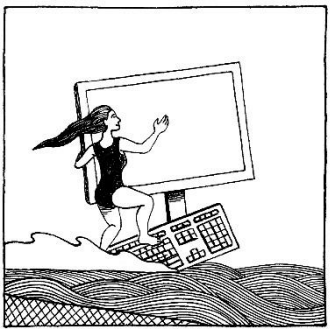
Legislaţia Republicii Moldova din domeniul mediului este vastă, iar cadrul strategic elaborat recent include toate aspectele cuprinse în Acordul de Asociere (biodiversitatea, gestionarea deşeurilor, alimentarea cu apă şi canalizarea, silvicultura, schimbările climatice etc.). Economia ecologică a fost din nou scoasă în evidenţă în Agenda ONU 2030.

Reformele guvernamentale din 2017 au condus la absorbţia Ministerului Mediului de către Ministerul Agriculturii şi Dezvoltării Regionale, fapt care a complicat consolidarea capacităţilor instituţionale aferente mediului înconjurător. În 2021, Ministerul Mediului a fost restabilit în calitate de instituţie separată.

Codurile şi legile Republicii Moldova sunt în proces de armonizare cu legislaţia europeană, deşi lipsa unui angajament politic deplin şi resursele financiare şi umane insuficiente provoacă dificultăţi şi întârzieri.

Republica Moldova este din ce în ce mai afectată de efectele schimbărilor climatice, care în anul 2020 s-au manifestat atât prin seceta severă, cât şi prin inundaţii. Aceste fenomene se întâmplă din ce în ce mai frecvent (de exemplu, inundaţiile din 2010 şi secetele din 2015 şi 2019), necesitând intervenţii semnificative şi imediate, inclusiv majorarea cheltuielilor publice pentru acest domeniu. Autorităţile naţionale şi partenerii europeni au convenit asupra elaborării unui Plan Naţional privind Energia şi Clima în vederea integrării diferitor angajamente de mediu şi climatice într-un singur document consolidat pentru a asigura o abordare coordonată.

19. SECTORUL DIGITAL



În acest capitol sunt abordate mai multe capitole şi subcapitole din Acordul de Asociere cu privire la subiecte conexe, în special comunicaţiile electronice şi serviciile poştale, societatea informaţională şi politica audiovizuală. Aceste sectoare au cunoscut cel mai rapid ritm de schimbare şi dezvoltare tehnologică dintre toate sectoarele economiei, ceea ce presupune că şi legile şi reglementările UE în domeniu, după cum sunt stabilite în Acord, de asemenea se modifică rapid. În acest capitol vom analiza prevederile Acordului, vom discuta despre procesul de implementare şi despre modificările recente ale angajamentelor anexate la Acord, precum şi vom trece în revistă legislaţia şi politicile noi ale UE în domeniul digital.

Prevederile Acordului

Comunicaţiile electronice. Există un set de dispoziţii complexe, de la art.231 la art.240 din Acord, în ceea ce priveşte comunicaţiile electronice. Acestea stabilesc regulile de bază pentru un sector competitiv şi bine administrat, care se referă la autoritatea de reglementare, principiile de licenţiere ale prestatorilor de servicii, drepturile de acces la interconectări cu alţi prestatori de servicii şi principiile care reglementează alocarea resurselor limitate, cum ar fi frecvenţele radio. În anexa XXVIII-B este indicată legislaţia comunitară existentă, de care ar trebui să se apropie „treptat" legislaţia Republicii Moldova, în termen de 1-3 ani. Sunt incluse mai multe directive-cheie selectate, adoptate în anul 2002 şi modificate în anul 2009:

- Directiva 2002/21/CE (modificată prin Directiva 2009/140/CE) privind un cadrul de reglementare comun pentru reţelele şi serviciile de comunicaţii electronice, care defineşte produsele acoperite şi necesitatea unei capacităţi administrative independente a autorităţii naţionale de reglementare;

- Directiva 2002/20/CE (modificată tot prin Directiva 2009/140/CE) privind autorizarea reţelelor şi serviciilor de comunicaţii electronice;
- Directiva 2002/19/CE (modificată tot prin Directiva 2009/140/CE) privind cerinţele prin care operatorii care s-au dovedit a avea putere semnificativă pe piaţă trebuie să asigure accesul liber la infrastructurile de reţea şi tarife non-discriminatorii de interconectare; şi
- Directiva 2002/22/CE (modificată prin Directiva 2009/136/CE) privind serviciul universal, care presupune asigurarea respectării intereselor şi drepturilor utilizatorilor, precum introducerea portabilităţii numerelor între operatori.

Servicii poştale şi de curierat. Normele de reglementare vizează prevenirea practicilor anticoncurenţiale în acest sector, reglementând dispoziţiile de acordare a licenţelor pentru prestatorii de servicii universale şi asigurând independenţa organului de reglementare. Mai multe directive sunt specificate în anexa XXVIII-C privind reglementarea pieţei interne a serviciilor poştale. Serviciile de curierat în UE fac, din ce în ce mai mult, obiectul unor critici din cauza costurilor ridicate, fiind planificate acţiuni în această direcţie.

Societatea informaţională. Obiectivul este de a asigura disponibilitatea pe scară largă a tehnologiei informaţiei şi comunicaţiilor (TIC), prin servicii de calitate şi preţuri rezonabile. Accentul este pus pe „schimbul de informaţii şi cele mai bune practici". Republica Moldova ar trebui, în termen de trei ani, să-şi armonizeze legislaţia cu Directiva 2000/31/CE privind comerţul electronic şi cu Directiva 1999/93/CE privind un cadru comunitar pentru semnăturile electronice, în termen de un an.

Servicii din domeniul audiovizual. Regulile de bază pentru reglementarea difuzării programelor de televiziune sunt stabilite în Directivele serviciilor media audio-vizuale (2007/65/CE şi 2010/13/UE) şi urmează să fie adoptate în termen de 2 ani de la intrarea în vigoare a Acordului.

Legislaţia şi politicile noi ale UE

Piaţa unică digitală. Piaţa unică digitală (PUD), lansată de Comisia Europeană în anul 2015[261], a determinat mai multe modificări

[261] A se vedea Comisia Europeană, Comunicarea COM (2015) 192 final din 6 mai 2015.

semnificative ale legislaţiei UE în domeniul comunicaţiilor electronice, al societăţii informaţionale, al protecţiei datelor şi pieţelor audiovizuale. Urmare a acestor modificări, majoritatea angajamentelor stabilite în Anexa XXVIII-B la Acord au devenit depăşite. Pentru a actualiza obligaţiile Republicii Moldova, în conformitate cu aceste noi norme ale UE, Comitetul de asociere UE-Republica Moldova a publicat Decizia 1/2019 de modificare a Anexei XXVIII-B privind normele aplicabile serviciilor de telecomunicaţii.

Servicii de telecomunicaţii. Decizia 1/2019 modifică Anexa XXVIII-B cu noi norme ale UE privind serviciul universal şi drepturile utilizatorilor cu privire la reţelele şi serviciile electronice de comunicaţii (Regulamentul (UE) 2015/2120 de modificare a Directivei 2002/22/CE), reutilizarea informaţiilor din sectorul public (Directiva 2013/37/UE de modificare a Directivei 2003/98/CE) şi privind identificarea electronică şi serviciile de încredere pentru tranzacţiile electronice (eIDAS) (Regulamentul (UE) nr. 910/2014 de abrogare a Directivei 1999/93/CE)[262]. Implementarea acestor noi acte legislative va permite companiilor moldoveneşti să participe mai eficient la licitaţiile online, inclusiv la concursurile de granturi UE pentru care sunt eligibile. Totodată, acestea abordează problema ratelor înalte de piraterie şi utilizare ilegală a programelor software de către autorităţi publice, care reprezintă o îngrijorare importantă pentru R.Moldova. Actualizările privind spectrul de frecvenţe radio includ o serie de decizii de implementare şi directive din 2005 până în 2019 pentru punerea în aplicare a normelor privind cadrele de reglementare pentru politica în domeniul spectrului de frecvenţe radio[263]. Aceste legi noi stabilesc norme privind neutralitatea reţelei şi actualizări privind serviciul universal şi drepturile utilizatorilor în domeniul reţelelor şi serviciilor de comunicaţii electronice.

Totuşi, Decizia nu acoperă cea mai recentă Directivă de instituire a noului Cod European al comunicaţiilor electronice[264]. Fiind prima actualizare a normelor europene în domeniul telecomunicaţiilor de după 2009, Codul a fost adoptat în 2018 şi urma a fi transpus în

[262] Decizia include, de asemenea, un regulament și trei decizii de punere în aplicare a Regulamentului (UE) nr. 910/2014.
[263] Decizia de punere în aplicare nr. 676/2002/CE privind cadrul de reglementare pentru politica de gestionare a spectrului de frecvențe radio.
[264] Directiva (UE) 2018/1972.

legislaţia naţională a statelor membre până la 21 decembrie 2020. Acesta introduce noi reguli în sfera vastă a utilizării spectrului de frecvenţe, a conectivităţii mobile şi 5G, consolidând securitatea şi protecţia consumatorilor.

Servicii audiovizuale. O modificare majoră a legislaţiei UE privind politica audiovizualului este noua directivă cu privire la furnizarea de servicii mass-media audiovizuale (DSMAV) (Directiva (UE) 2018/1808), care consolidează independenţa autorităţilor naţionale de reglementare şi garantează retransmisia gratuită a serviciilor mass-media audiovizuale pe întreg teritoriul UE. De asemenea, noua directivă extinde normele în domeniul audiovizualului pentru platformele de partajare video prin impunerea unor obligaţii asupra comunicaţiilor comerciale. Totodată, DSMAV vizează promovarea conţinutului local prin obligarea prestatorilor de servicii media audiovizuale să asigure în cataloagele lor o cotă de cel puţin 30% a producţiei europene. [265,266]

La momentul actual, nu sunt planificate actualizări la anexa privind serviciile audiovizuale.

Protecţia datelor cu caracter personal. Noul Regulament general privind protecţia datelor, RGPD, este una dintre inovaţiile majore în legislaţia UE elaborată în cadrul PUD. RGPD înlocuieşte Directiva 95/46/CE inclusă în anexa la capitolul „justiţie, libertate şi securitate". Pe scurt, RGPD (Regulamentul (UE) 2016/679) asigură o protecţie mai bună a drepturilor persoanelor fizice şi un nivel mai înalt al responsabilităţilor companiilor şi organizaţiilor în procesul de prelucrare a datelor cu caracter personal şi circulaţie a acestor date. De facto, Regulamentul acordă persoanelor fizice dreptul de a accesa informaţiile privind datele lor şi modul de prelucrare a acestora[267]. Totodată, Regulamentul reduce costurile şi barierele în calea circuitului liber al datelor cu caracter personal pe piaţa unică. Deşi noul set de reguli se aplică persoanelor fizice şi întreprinderilor din UE, acesta afectează şi companiile din afara UE. Acest lucru înseamnă că şi

[265] Pentru informaţii mai detaliate, a se vedea https://eur-lex.europa.eu/browse/summaries.html.

[266] Conform definiției din articolul (1) al Directivei, „opere europene" înseamnă opere provenind din statele membre ale UE sau din state europene terțe – părți la Convenția europeană privind televiziunea transfrontalieră a Consiliului Europei și care îndeplinesc 3 condiții, prin care se asigură că operele sunt realizate și supervizate de către autori și lucrători stabiliți în statele respective.

[267] În cazul în care prelucrarea datelor generează un risc ridicat pentru drepturile și libertățile persoanelor fizice.

companiile din afara UE trebuie să respecte reguli similare atunci când furnizează bunuri şi servicii sau studiază comportamentul persoanelor fizice din UE.

Pentru ţările din afara UE, RGPD include o prevedere specială: articolul 45 privind „adecvarea", care poate fi asigurată atunci când o ţară din afara UE asigură un nivel adecvat de protecţie a datelor cu caracter personal prin legislaţia sa internă sau prin angajamentele sale internaţionale. Acest lucru permite circuitul liber al datelor cu caracter personal din UE către statul din afara UE, fără a fi necesare alte garanţii. Până în prezent, 13 state au beneficiat de recunoaşterea adecvării din partea Comisiei Europene, inclusiv Canada (organizaţii comerciale), Japonia, Jersey, Noua Zeelandă, Elveţia şi SUA (în limitele cadrului Scutului de confidenţialitate).[268,269]

Pe lângă RGPD, noul pachet de reglementări UE în domeniul protecţiei datelor include Directiva privind protecţia persoanelor fizice referitor la prelucrarea datelor cu caracter personal de către poliţie şi autorităţile judiciare şi privind libera circulaţie a acestor date, aşa-numita Directivă cu privire la poliţie (Directiva (UE) 2016/680) şi Directiva privind utilizarea datelor din registrul cu numele pasagerilor (PNR) pentru prevenirea, depistarea, investigarea şi urmărirea penală a infracţiunilor de terorism şi a infracţiunilor grave (Directiva (UE) 2016/681).[270] Noua Directivă cu privire la poliţie abrogă Decizia-cadru a Consiliului, menţionată în anexa la capitolul privind justiţia, libertatea şi securitatea.

Directiva PNR intră în domeniul de aplicare a capitolului privind dialogul politic şi conţine articole cu privire la cooperarea internaţională în lupta împotriva terorismului. Cu toate acestea, întrucât nu există obligaţii anexate la acest capitol, Directiva ar putea fi inclusă în viitoarele planuri de acţiuni.

Datele fără caracter personal. UE a adoptat un nou Regulament privind libera circulaţie a datelor fără caracter personal pe piaţa unică (Regulamentul (UE) 2018/1807). Regulamentul permite prelucrarea şi stocarea liberă a datelor non-personale, fără restricţii de localizare. O altă actualizare a legislaţiei UE privind protecţia datelor este Directiva (UE) 2016/943[271] privind secretele comerciale. Directiva stabileşte

[268] A se vedea https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection/international-dimension-data-protection/adequacy-decisions_en

[269] A se vedea Implementing Decision (EU) No 2016/1250

[270] Pentru informații mai detaliate, a se vedea https://eur-lex.europa.eu/browse/summaries.html.

[271] Directiva înlocuiește Decizia-cadru 2005/222/JAI a Consiliului.

norme privind protecţia împotriva dobândirii, utilizării şi divulgării ilegale a secretelor comerciale, fără a aduce atingere drepturilor şi libertăţilor fundamentale (de exemplu, libertatea de exprimare, pluralismul mass-media, etc.).[272] Aceste acte legislative depăşesc prevederile Acordului de Asociere UE-R.Moldova, întrucât Acordul nu stabileşte angajamente privind libera circulaţie a datelor fără caracter personal şi a secretelor comerciale şi, prin urmare, acestea nu pot fi încorporate prin actualizarea anexelor. În schimb, aceste acte juridice ar putea fi incluse în viitoarele planuri de acţiuni.

EU4Digital. Cooperarea specifică dintre UE şi Republica Moldova în domeniul PUD a existat deja în contextul Parteneriatului estic (PaE). De exemplu, a doua reuniune ministerială a PaE privind economia digitală, care a avut loc la Tallinn la 5 octombrie 2017, a pus în discuţie cooperarea în acest domeniu, iar în cadrul Summitului PaE din noiembrie 2017, participanţii au convenit să coopereze în domeniul armonizării pieţelor digitale, pentru a extinde beneficiile PUD către ţările partenere.

În 2019, UE a lansat cel mai mare program de sprijin în sectorul digital în PaE - EU4Digital. Cu un buget de 11 milioane EUR, EU4Digital are ca obiectiv susţinerea creării unui cadru legislativ în vederea dezvoltării economiei şi a societăţii digitale din regiunea PaE. În acest context, cooperarea se va axa pe consolidarea independenţei autorităţilor naţionale de reglementare în domeniul telecomunicaţiilor, armonizarea proceselor de alocare a spectrului de frecvenţe şi a tarifelor pentru roaming, dezvoltarea benzii largi, inovaţia digitală şi servicii interoperabile de e-sănătate, îmbunătăţirea competenţelor digitale, pilotarea semnăturilor electronice transfrontaliere şi promovarea comerţului electronic şi a coridoarelor de transport digital.

Promovarea transformării digitale este unul dintre domeniile prioritare menţionate în Comunicarea UE din martie 2020 referitoare la "Politica privind Parteneriatul Estic după 2020".[273]

Perspective de implementare

Sectorul digital în creştere. Sectorul TIC joacă un rol important în economia Republicii Moldova şi calitatea guvernării. În anul 2019, contribuţia sectorului TIC la PIB-ul ţării a constituit 7% (13 miliarde lei),

[272] Pentru informaţii mai detaliate, a se vedea https://eur-lex.europa.eu/browse/summaries.html.
[273] A se vedea https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_452

în timp ce salariile lunare din sectorul IT sunt cu mult mai mari decât salariul mediu. Exportul de servicii IT a crescut cu aproximativ 70% din 2014 până în 2019, ajungând la aproximativ 190 de milioane de euro. Tot mai mult se utilizează telefonia mobilă – de la 4,6 miliarde de minute în anul 2011 la 6,1 miliarde de minute în anul 2018, înlocuind interesul tot mai scăzut faţă de telefonia fixă, numărul minutelor reducându-se de la 2,7 miliarde la 1,3 miliare în aceeaşi perioadă de timp. Potrivit sondajului din 2019 al Agenţiei de e-Guvernare[274], 86% dintre cetăţeni folosesc internetul cel puţin o dată pe zi: 90% - pentru a accesa reţelele sociale, 89% - pentru servicii de chat, 63% - pentru a efectua apeluri vocale şi 59% - pentru a folosi poşta electronică.

Datele selectate prezentate în Tabelul 19.1 arată că conectivitatea IT a R.Moldova este mai avansată decât în Ucraina şi Georgia, fiind comparabilă cu cea a României, ţara vecină.

Tabelul 19.1. Aspecte ale dezvoltării TIC în Republica Moldova, Georgia, Ucraina şi România

	Abonamente la telefonie fixă la 100 de locuitori		**Abonamente la telefonie mobilă la 100 de locuitori**		**Ponderea gospodăriilor care au un calculator (%)**		**Ponderea persoanelor cu acces la internet (% din totalul populaţiei)**	
	2016	**2018**	**2016**	**2018**	**2014**	**2016**	**2016**	**2018**
Republica Moldova	34,3	27	111,0	88	52,4	71	71	76
Georgia	19,4	15	129,1	136	45,8	52,5	58	63
Ucraina	19,8	14	132,6	128	52,4	65,1	53	63
România	19,1	19	106,4	116	63,8	74	60	71

Surse: Uniunea Internaţională de Telecomunicaţii, Banca Mondială.

Reforma guvernamentală, iniţiată în 2009, a avut drept rezultat absorbţia Ministerului Tehnologiei Informaţiei şi Comunicaţiilor de către deja extinsul Minister al Economiei şi Infrastructurii, însărcinat cu elaborarea şi coordonarea politicilor TIC. Centrul de Guvernare Electronică (înfiinţat în august 2010 şi redenumit în Agenţia de Guvernare Electronică (AGE) în 2018) este responsabil de planificarea strategică, gestionarea şi implementarea TIC, acţionând în numele

[274] Sondajul Anual Național 2019 "Percepția, Asimilarea și Susținerea e-Guvernării și Modernizării Serviciilor Publice de către cetățenii Republicii Moldova", Agenția de e-Guvernare.

Cancelariei de Stat. Agenţia Naţională pentru Reglementare în Comunicaţii Electronice şi Tehnologia Informaţiei a Republica Moldova (ANRCETI) este autoritatea de reglementare în acest domeniu. Agenţia a fost reorganizată în anul 2008, când a intrat în vigoare noua Lege privind comunicaţiile electronice.

Statul îşi păstrează pe deplin drepturile de proprietate asupra operatorului actual de servicii poştale – Poşta Moldovei, asupra radiodifuzorului actual de radiocomunicaţii şi asupra operatorului de telefonie fixă – Moldtelecom, care activează şi în domeniul telefoniei mobile prin entitatea-fiică – Unité, ferind servicii 4G. Aceste întreprinderi de stat au o acoperire destul de largă pe piaţă: telefonie fixă – 94%; bandă largă fixă – 64%; Emisiuni TV şi radio – 25,6%; servicii poştale – 100%. Cel mai liberalizat sector rămâne cel al telefoniei mobile, doar 3,6% din piaţa aparţinând întreprinderii de stat.

Deşi, în general, concurenţa de pe piaţa TIC este loială, întreprinderea de stat Moldtelecom deţine monopolul în domeniul telefoniei fixe, serviciilor de Internet ADSL. Atât companiile private, cât şi Moldtelecom furnizează servicii de Internet şi tehnologii de conectare la Internet (prin cablu, FTTB, dial-up, Wi-Fi şi Internet mobil). Consiliul Concurenţei a investigat de mai multe ori poziţia dominantă a întreprinderii Moldtelecom (preţurile de dumping pentru servicii de conectare la Internet fix, stabilirea discriminatorie a preţurilor pentru telefonia fixă, crearea de obstacole în calea liberalizării serviciului de terminare a apelurilor internaţionale), deşi a constatat că monopolul companiei se încadrează în prevederile Legii concurenţei din 2012.

Interdnestrcom (IDC) este prestatorul dominant de servicii de Internet în regiunea transnistreană, unde niciun serviciu nu este oferit de către prestatorii de pe malul drept al Nistrului. La 25 noiembrie 2017, autorităţile moldoveneşti şi administraţia regiunii transnistrene au semnat un protocol privind telecomunicaţiile. Scopul acestuia este interconectarea transfrontalieră a telefoniei fixe, mobile şi a Internetului. Totuşi, iniţiativa nu s-a materializat. În octombrie 2019, companiile private Orange şi Moldcell s-au opus intenţiei Guvernului şi ANRCETI de a elibera companiei IDC licenţă pentru întreg teritoriul ţării. Acest subiect a fost abordat în cadrul negocierilor politice din august 2020, dar fără succes.

Republica Moldova a început implementarea politicilor de e-transformare în anul 2011, în vederea utilizării TIC pentru îmbunătăţirea guvernării în sectorul public. Această iniţiativă are drept scop digitalizarea documentaţiei pe suport de hârtie (de exemplu, documentele de stare civilă), instituirea unui guvern ”fără hârtii”, a

unui sistem electronic de achiziţii publice şi a unei platforme de management pentru furnizarea rezultatelor obţinute de serviciile sectoriale (MDelivery).

În anul 2011, Republica Moldova s-a alăturat Parteneriatului pentru o Guvernare Deschisă (PGD), o iniţiativă multilaterală a guvernelor şi societăţii civile din 69 de ţări, care sprijină principiile de promovare a transparenţei, de abilitare a populaţiei, de asigurare a responsabilităţii şi de adoptare a tehnologiei şi inovaţiei. În perioada 2011-2021, Republica Moldova a adoptat 4 Planuri de Acţiuni privind PGD. Prioritățile celui mai recent Plan de acțiuni pentru perioada 2018-2020, aprobat în noiembrie 2018, includ: acces sporit la informații despre deciziile guvernului, un proces decizional mai participativ, prin îmbunătățirea dialogului cu societatea civilă, sporirea responsabilității administrației publice și modernizarea serviciilor publice. Deschiderea seturilor de date guvernamentale a înregistrat progrese importante. În aprilie 2011, a fost lansată platforma datelor deschise.[275] Drept urmare, publicul are acces liber la 1130 de seturi de date, publicate de aproximativ 50 de autorităţi publice (adică peste 53%). Până în decembrie 2015 au fost descărcate peste 1 milion de seturi de date.[276] Conform Indexului global al datelor deschise pentru 2015, Republica Moldova este plasată pe locul 22 din 122 de ţări, devansând Georgia (locul 47) şi Ucraina (locul 54).[277]

Dezvoltarea serviciilor publice online a fost iniţiată datorită proiectului „e-Transformare a Guvernării" (GeT), implementat satisfăcător de AGE în perioada 2010-2016, utilizând un credit de la Banca Mondială (aproximativ 19 milioane de dolari).[278] Totodată, Banca finanţează proiectul „Modernizarea serviciilor guvernamentale" (22,43 milioane USD), care vizează reingineria a 21 de seturi de servicii deja existente şi digitalizarea a 15 servicii noi în perioada 2017-2023.

---

[275] În special, a se vedea platforma la adresa www.date.gov.md.

[276] Conform Barometrului "Asimilarea produselor lansate în cadrul Agendei de e-transformare", Centrul pentru Guvernare Electronică al Republicii Moldova, decembrie 2015.

[277] A se vedea Indexul global al datelor deschise, 2015 (http://index.okfn.org/place/).

[278] Raport cu privire la implementarea, finalizarea şi rezultatele Proiectului „e-Transformare", http://www.egov.md/en/transparency/reports/implementation-completion-and-results-report-governance-e-transformation

Autorităţile continuă să ia măsuri pentru a digitaliza serviciile publice, înregistrând progrese semnificative în aspecte precum e-licenţierea, e-raportarea, semnătura mobilă şi efectuarea plăţii online pentru serviciile publice. Numărul serviciilor electronice este în continuă creştere, 179 de servicii fiind disponibile pe un portal de servicii publice (www.servicii.gov.md) în anul 2020 faţă de cele 112 servicii disponibile în 2018. Autorităţile depun eforturi în lupta împotriva corupţiei prin intermediul serviciilor publice electronice, reducând numărul contactelor cu funcţionarii publici şi costurile de prestare a serviciilor publice. Plata pentru serviciile publice a devenit mai simplă odată cu implementarea de către Guvern a sistemului său electronic de plăţi.[279] Acelaşi lucru este valabil şi pentru eliberarea cazierelor juridice, plata amenzilor impuse de poliţie, apostile, obţinerea de licenţe pentru activităţi economice, semnăturile electronice, e-vize etc. (de la 33 de servicii în martie 2018 până la 75 de servicii în august 2020). Mai mult decât atât, prin intermediul unui portal de participare (www.particip.gov.md), publicul poate accesa şi comenta proiectele de lege şi deciziile Guvernului, înainte ca acestea să fie adoptate.

Cu toate acestea, populaţia pare să fie mai puţin receptivă la diversificarea serviciilor digitale. Sondajul AGE din 2019 arată că doar 15% dintre cetăţeni accesează internetul pentru a beneficia de servicii publice digitale, comparativ cu 11% în 2016. Înţelegerea redusă a reformei guvernării electronice (37%) şi a beneficiilor serviciilor electronice (27%) contribuie la menţinerea reticenţei publice la un nivel semnificativ.

În conformitate cu Strategia Moldova Digitală 2020, s-a pus un accent mai mare pe IT în sistemul de învăţământ, prin adoptarea de către autorităţi a Agendei de e-transformare. În septembrie 2014, autorităţile au lansat un program de studii de masterat în „Management inovaţional şi transfer tehnologic", în cadrul proiectului TEMPUS TecTNet „Reţeaua de transfer tehnologic". Acesta implică universităţi din Republica Moldova şi din unele state membre ale Uniunii Europene (Italia, Portugalia şi Slovacia). În 2015, Ministerul Educaţiei, Culturii şi Cercetării (MECR) a aprobat conceptul de modernizare a curriculumului, standardele de competenţe digitale şi metodologia de evaluare a competenţelor digitale. În perioada 2018-2019, MECR a implementat disciplina şcolară "Educaţie digitală" pentru elevii din clasele a I-a şi a II-a, fiind planificată o extindere

[279] Sistemul de plăţi electronice este Mpay (www. mpay.gov.md).

suplimentară a disciplinei pentru alte clase. Din august 2020, toate cele 24 de instituţii de învăţământ superior oferă cursuri în domeniul competenţelor digitale.

USAID şi Agenţia suedeză pentru dezvoltare şi cooperare internaţională au finanţat un program pentru crearea Centrului de Excelenţă în domeniul TIC – „Tekwill", în anul 2015, care a fost instituţionalizat în anul 2017. Conceput ca o platformă interuniversitară pentru promovarea inovării şi antreprenoriatului, Tekwill s-a transformat într-o platformă pentru dezvoltarea antreprenoriatului şi schimbului de cunoştinţe în domeniul IT. În mod similar, o filială a acestui centru va funcţiona în cadrul Universităţii din Bălţi (al doilea oraş ca mărime din ţară). Circa 200 de profesori au obţinut calificări în domeniul digital cu sprijinul Coreei de Sud (2015-2019). Din 2019, Universitatea Tehnică a Moldovei organizează instruiri în domeniul cibernetic. În luna decembrie a anului 2017, a fost creat „Moldova IT Park"[280] ce oferă condiţii fiscale favorabile (un impozit unic de 7%).Până în august 2020, parcul a atras aproximativ 650 de rezidenţi.

Totodată, pirateria software reprezintă o problemă majoră pentru sectorul digital, fiind larg răspândită în rândul consumatorilor din Republica Moldova – ţara situându-se pe locul 102 din 139 de ţări.[281] Acest fenomen afectează şi producţia locală de software. O altă problemă este competitivitatea limitată a produselor software locale, ca rezultat al concentrării asupra bunurilor informatice cu valoare adăugată scăzută. Aceasta reflectă lipsa interesului pentru dezvoltarea de produse finite şi mai sofisticate în ţară.

Armonizarea legislaţiei comunitare

Comunicaţiile electronice. Transpunerea directivelor menţionate în Anexa XXVIII-B din Acord are loc, în principal, prin modificarea Legii comunicaţiilor electronice din 2007, care a intrat în vigoare în 2007. În noua lege sunt reflectate prevederile principalelor directive menţionate la începutul acestui capitol (2002/21/CE, 2009/140/CE, 2002/20/CE şi 2002/19/CE, împreună cu 2002/22/CE privind accesul la reţelele de comunicaţii electronice şi la infrastructura asociată, precum şi interconectarea acestora). Mai mult decât atât, legea transpune şi aspecte ale Directivei 2002/58/CE privind prelucrarea datelor cu caracter personal şi protecţia vieţii private în sectorul

[280] http://moldovaitpark.md/

[281] A se vedea Forumul Economic Mondial, „Raportul mondial privind tehnologiile informaţionale 2016", Geneva, 2016.

comunicaţiilor electronice, ale Directivei 2002/77/CE privind concurenţa pe pieţele de reţele şi servicii de comunicaţii electronice şi ale Directivei 676/2002/CE privind cadrul de reglementare pentru politica de gestionare a spectrului de frecvenţe radio în Comunitatea Europeană.

Unele aspecte ale Directivei-cadru 2002/21/CE au fost transpuse în Legea nr.28 din 10.03.2016[282] privind accesul pe proprietăţi şi utilizarea partajată a infrastructurii asociate reţelelor publice de comunicaţii electronice. Orice restricţie legală impusă de autorităţile publice pentru limitarea accesului la proprietăţi sau infrastructura fizică asociată comunicaţiilor electronice este interzisă, cu excepţia cazurilor de urgenţă. În plus, este asigurată includerea infrastructurii speciale pentru comunicaţiile electronice în procesul de construcţie şi reabilitare a proiectelor urbane. Aceste prevederi sunt orientate spre consolidarea societăţii informaţionale prin îmbunătăţirea independenţei şi a capacităţilor administrative ale autorităţii naţionale de reglementare şi prin sporirea protecţiei datelor cu caracter personal. ANRCETI este responsabilă de elaborarea unui plan de acţiuni pentru anul 2016 în scopul implementării acestor prevederi.

Angajamente actualizate. Noile legi UE specificate în Decizia 1/2019 (octombrie) de modificare a Anexei XXVIII-B incorporează 36 de acte legislative (a se vedea mai sus secţiunea privind legislaţia şi politicile noi ale UE). La situaţia din august 2020, nu a fost iniţiată procedura legislativă privind aceste acte.

Cât despre Regulamentul privind eIDAS, Republica Moldova a întreprins deja măsuri pentru alinierea la legislaţia nouă în cadrul iniţiativei EU4Digital pentru PaE.[283] În perioada 2017-2019, au fost elaborate proiecte de legi de modificare a Legii din 2014 privind semnătura electronică.

Serviciile poştale şi de curierat. Conform Planului naţional de acţiuni pentru implementarea Acordului în perioada 2017-2019, Directiva 97/67/CE privind normele comune pentru dezvoltarea pieţei interne a serviciilor poştale ale Comunităţii şi îmbunătăţirea calităţii serviciului urmează a fi transpusă în legislaţia Republicii Moldova aproximativ la mijlocul anului 2019. Noua Lege a comunicaţiilor

[282] A se vedea Legea nr. 28 din 10.03.2016 (http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=364218).

[283] Anexa 4, Document de acțiune pentru sprijinirea implementării inițiativei EU4Digital în regiunea Parteneriatului estic.

poştale (nr.36 din 17.03.2016) a modificat-o pe cea din anul 1995. Acest serviciu universal este prestat de Întreprinderea de Stat „Poşta Moldovei". Legea conţine, de asemenea, prevederi care definesc standardele de calitate cu privire la regularitatea şi fiabilitatea serviciilor poştale. Aceasta asigură liberalizarea treptată a pieţei serviciilor poştale. Cu toate acestea, statul îşi va păstra monopolul asupra serviciilor poştale pentru produsele a căror greutate este mai mică de 350 g. Taxele pentru serviciile poştale publice sunt bazate pe metodologia aprobată de ANRCETI. Mai sunt şi alte 2 directive menţionate în Anexa XXVIII-C, care nu au fost transpuse în legislaţia naţională, în special Directiva 2008/6/CE privind piaţa internă a serviciilor poştale ale Comunităţii şi Directiva 2002/39/CE privind continuarea deschiderii spre concurenţă a serviciilor poştale ale Comunităţii. Acordul prevede un calendar de 5 şi, respectiv, 7 ani pentru transpunerea acestora.

Societatea informaţională. Autorităţile depun în continuare eforturi pentru implementarea Strategiei naţionale de dezvoltare a societăţii informaţionale "Moldova Digitală 2020", în special a acţiunilor de îmbunătăţire a conectivităţii şi accesului la tehnologia informaţiei. În acest sens, trebuie definit şi aprobat proiectul de lege privind accesul la proprietăţi şi infrastructura asociată pentru utilizarea în comun a reţelelor publice de comunicaţii electronice.

Programul naţional cu privire la serviciul universal, care transpune Directiva 2002/22/CE privind serviciul universal este în curs de elaborare şi urmează a fi adoptată cel târziu la mijlocul anului 2019. Scopul său este de a oferi consumatorilor acces la comunicaţii electronice de bună calitate, la preţuri accesibile. Serviciul naţional unic pentru apeluri de urgenţă a fost lansat în martie 2018 şi anual răspunde la aproximativ 9.000 de apeluri, dintre care 40% sunt apeluri de urgenţă. Între timp, digitalizarea televiziunii are loc prin programul privind tranziţia de la televiziunea analogică terestră la cea digitală terestră, program aprobat prin Hotărârea Guvernului din 22.04.2015. În perioada 2018-2020, Consiliul Coordonator al Audiovizualului a finalizat procesul de distribuţie a sloturilor (15 canale TV) pentru reţelele digitale terestre în cadrul Multiplex A. Prin urmare poate fi pus în funcţiune următorul Multiplex (B). Cele două multiplexuri acoperă până la 97% din teritoriul national şi 96% din populaţie. Nu este clar dacă acest serviciu cuprinde regiunea transnistreană, unde serviciile convenţionale de televiziune sunt înrădăcinate adânc.

Servicii din domeniul audiovizual. Autorităţile au iniţiat transpunerea Directivei DSMAV (2010/13/UE), prin modificarea

Codului Audiovizualului din 27.07.2006. După consultări cu publicul, Ministerul Finanţelor şi cel al Justiţiei au definit modificările. Consiliul Coordonator al Audiovizualului a depus o cerere de aderare la Observatorul European al Audiovizualului, care însă a fost anulată din cauza măsurilor de austeritate bugetară aplicate în anul 2015. În 2017, în cadrul unui proiect finanţat de UE şi Consiliul Europei, a fost stabilit un grup de lucru pentru elaborarea unui nou Cod al audiovizualului şi a conceptului de dezvoltare a sectorului media. În noiembrie 2018, a fost adoptat un nou Cod care a transpus Directiva 2010/13 cu privire la furnizarea de servicii mass-media audiovizuale, introducând noţiuni noi, precum televiziune digital terestră, multiplex digital şi incluziune digitală. Codul reglementează transparenţa în ceea ce priveşte proprietatea şi vizează asigurarea securităţii informaţionale.

Protecţia datelor cu caracter personal. Deşi, la momentul actual, angajamentele asumate în temeiul Acordului nu includ RGPD, Republica Moldova a luat deja în consideraţie implementarea normelor similare în legislaţia naţională prin adoptarea a două legi, una - privind protecţia datelor cu caracter personal şi cealaltă - privind Centrul Naţional pentru Protecţia Datelor cu Caracter Personal (CNPDP).[284] În 2020, CNPDCP a elaborat un act executiv prin care ar putea fi puse în aplicare prevederile RGPD referitoare la 'sesizarea' autorităţii de supraveghere. Acest lucru presupune că sesizarea va deveni obligatorie pentru şapte categorii de date cu caracter personal privind localizarea geografică şi informarea despre situaţia economico-financiară. Problema cea mai importantă la capitolul datelor cu caracter personal este accesul limitat la date cu privire la dosarele aflate pe rolul instanţelor.

Evoluţiile viitoare urmărite de Republica Moldova. În contribuţia sa la consultările structurate cu privire la PaE,[285] Republica Moldova şi-a exprimat interesul pentru următoarele:

- elaborarea unui program comun pentru finanţarea şi promovarea startup-urilor în domeniul IT, cu sprijinul UE
- elaborarea unui Program de sprijin al UE pentru digitalizarea IMM-urilor
- colectarea indicatorilor şi a informaţiilor statistice pentru domeniul economiei digitale, cu sprijinul UE

[284] Comisia Europeană, Raport privind punerea în aplicare a Acordului de asociere UE–Moldova, 2019.
[285] A se vedea https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/tenders/consultation_eap_en

- armonizarea utilizării spectrului de frecvenţe radio cu normele UE, pentru a asigura implementarea 5G
- semnarea şi implementarea Acordului Regional de Roaming între ţările PaE cu scopul semnării unui astfel de acord cu UE pe termen mediu/lung.

Pe scurt despre sectorul digital

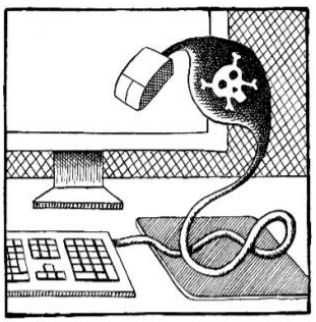
Sectorul digital se dezvoltă rapid şi reprezintă o parte vitală a reformei economice şi a procesului de modernizare în Republica Moldova.

A fost creată o infrastructură informatică complexă a serviciilor publice online, dar ritmul de penetrare al acestora la nivelul administraţiilor locale şi al populaţiei rurale este în continuare lent.

Atât autorităţile, cât şi mediul de afaceri, cu sprijinul donatorilor internaţionali, elaborează iniţiative axate pe educaţia şi inovaţiile digitale. Parcul IT, creat în anul 2017, are aproximativ 650 de rezidenţi, atraşi prin politica fiscală favorabilă.

Noua actualizare a Acordului include peste 35 de acte legislative ale UE ce urmează a fi transpuse, fiind posibile întârzieri în adoptarea legislaţiei naţionale.

20. SECURITATEA CIBERNETICĂ ŞI APĂRAREA CIBERNETICĂ



Cooperarea în domeniul cibernetic nu este acoperită de Acordul de asociere, care nu are niciun capitol sau măcar un articol privind securitatea cibernetică şi apărarea cibernetică. Criminalitatea informatică este menţionată doar o singură dată, în capitolul „Justiţie, libertate şi securitate", unde este enumerată ca unul dintre cele şase tipuri de infracţiuni pe care părţile sunt de acord să le prevină şi să le combată. Această omisiune semnificativă nu ar trebui să surprindă, deoarece UE a început să-şi elaboreze propria legislaţie cibernetică, după ce negocierile acordului cu cele trei ţări au fost finalizate în 2013. Deoarece R.Moldova este în curs de elaborare a cadrului juridic în domeniul informatic, legislaţia cibernetică a UE ar putea oferi ţării orientări foarte utile. Pentru a aborda această omisiune din acord, prezentul capitol analizează succint cadrul legal al UE privind securitatea cibernetică şi apărarea cibernetică şi prezintă modul în care R.Moldova progresează în acest domeniu.

Politicile şi legislaţia UE

Securitatea cibernetică. În 2013, UE a armonizat legile penale şi sancţiunile aplicate atacurilor împotriva sistemelor informatice din toate statele membre, prin adoptarea Directivei 2013/40/UE. Directiva menţionează, de asemenea, utilizarea "botneturilor"[286] şi promovează cooperarea între autorităţile de drept. Cu toate acestea, a fost nevoie de mai mult timp pentru lansarea primei legislaţii la

[286] Programe maliţioase concepute pentru a prelua de la distanţă controlul asupra unei reţele de calculatoare; pentru mai multe detalii, a se vedea https://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/LSU/?uri=CELEX:32013L0040&qid=1572947198559

nivel european privind securitatea informatică, securitatea reţelelor şi a sistemelor informatice.

Aceasta a fost Directiva (UE) 2016/1148 privind securitatea reţelelor şi a sistemelor informatice (Directiva NIS), adoptată în 2016.[287] Această directivă impune statelor membre ale UE să aibă o autoritate naţională competentă în domeniul NIS şi o echipă de intervenţie în caz de incidente de securitate informatică (CSIRT). Mai mult, întreprinderile din sectoarele-cheie ale economiei, cum ar fi energia, transportul, apa, serviciile bancare, piaţa financiară, asistenţa medicală şi infrastructura digitală trebuie să respecte cerinţele de securitate şi notificare.[288]

Directiva NIS a fost urmată, în 2019, de Legea privind securitatea cibernetică (Regulamentul (UE) 2019/881). Acest act lărgeşte competenţele Agenţiei UE pentru securitate cibernetică (ENISA), introduce reguli la nivelul UE pentru certificarea securităţii cibernetice şi conferă ENISA mai multă putere pentru a asigura securitatea cibernetică la nivelul întregii UE. ENISA defineşte mai multe scheme pentru diferite categorii de produse, procese şi servicii TIC. În cadrul aceluiaşi pachet de reformă a securităţii cibernetice, UE intenţionează să înfiinţeze un Centru industrial, tehnologic şi de cercetare în domeniul securităţii cibernetice, susţinut de o reţea de centre naţionale de coordonare. Aceste structuri vor promova dezvoltarea pieţei digitale comune şi vor spori autonomia UE în domeniul securităţii cibernetice.[289]

Apărarea cibernetică. UE abordează ameninţările cibernetice prin lupta împotriva criminalităţii organizate, Politica externă şi de securitate comună (PESC) şi Cadrul de politici pentru apărarea cibernetică (CDPF). Pentru a combate criminalitatea organizată, UE a inclus criminalitatea cibernetică printre primele zece priorităţi pentru 2018-2021 şi a declarat că combaterea atacurilor cibernetice este esenţială pentru atingerea obiectivelor PESC. Mai mult, în mai 2019, Consiliul a adoptat o decizie care impune măsuri restrictive specifice pentru a descuraja şi a răspunde atacurilor cibernetice

[287] J. H. Scheffer et al., 2018, "Strengthening the EU's Cyber Defence Capabilities", CEPS.

[288] Pentru informaţii mai detaliate, a se vedea https://eurlex.europa.eu/browse/summaries.html.

[289] A se vedea https://www.consilium.europa.eu/en/policies/cybersecurity/.

îndreptate împotriva UE sau a statelor membre.[290] Această decizie permite UE, pentru prima dată, să sancţioneze persoanele sau entităţile responsabile, sau asociate cu atacurile cibernetice. Decizia se aplică şi atacurilor cibernetice împotriva statelor din afara UE sau organizaţiilor internaţionale, dacă asemenea măsuri restrictive sunt necesare pentru atingerea obiectivelor PESC.

CDPF a fost lansat în 2014, actualizat în 2018 şi include şase priorităţi-cheie, şi anume:

i) dezvoltarea capacităţilor de apărare cibernetică; ii) protejarea reţelelor de comunicaţii şi informaţii din cadrul Politicii de securitate şi apărare comune (PSAC), utilizate în UE; iii) îmbunătăţirea activităţilor de formare, educaţie şi a exerciţiilor; iv) cercetare şi tehnologie; v) cooperarea civil-militară; şi vi) cooperarea internaţională.

Principalele organe ale UE în domeniul securităţii cibernetice şi apărării cibernetice. În prezent, UE are mai multe organe pentru contracararea ameninţărilor cibernetice, dar aceste organisme sunt destul de fragmentate şi limitate de echipe mici şi cu personal insuficient.[291] Cu toate acestea, întrucât apărarea cibernetică necesită consolidarea capacităţilor şi o coordonare corespunzătoare, aceste instituţii sunt deschise cooperării între ele. În 2018, Agenţia Europeană de Apărare (AEA), ENISA, Centrul European de Criminalitate Cibernetică (EC3) al Europol şi Echipa de Intervenţie în caz de Urgenţă Informatică pentru Instituţiile UE (CERT-UE) au convenit să facă schimb de experienţă şi de cele mai bune practici în domeniile securităţii cibernetice, apărării cibernetice şi investigării criminalităţii cibernetice.[292]

[290] A se vedea https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/05/17/cyberattacks-council-is-now-able-to-impose-sanctions/.

[291] J. H. Scheffer et al., 2018, "Strengthening the EU's Cyber Defence Capabilities", CEPS.

[292] Comisia Europeană, 2017, "Reziliență, prevenire și apărare: construirea unei securități cibernetice puternice pentru UE".

În 2016, UE a lansat „Cadrul comun privind combaterea amenințărilor hibride - un răspuns al Uniunii Europene”[293], care ulterior a fost susținut de Declarația comună UE/NATO[294] și a dus la înființarea Centrului european de excelență pentru combaterea amenințărilor hibride (Hybrid CoE) la Helsinki, în 2017. Hybrid CoE este un hub pentru practicieni și experți și are trei obiective principale: i) să fie o platformă pentru națiuni care să se reunească pentru a împărtăși cele mai bune practici, a consolida capacități, a testa idei noi și a exercita apărarea împotriva amenințărilor hibride; ii) să fie un facilitator neutru între UE și NATO prin discuții și exerciții strategice; iii) să modereze discuțiile privind combaterea amenințărilor hibride prin cercetare și schimb de bune practici. Membrii fondatori ai Hybrid CoE au fost Finlanda, Suedia, Marea Britanie, Letonia, Lituania, Polonia, Franța, Germania și SUA. Mai târziu s-au alăturat șaisprezece țări, inclusiv țările UE, Canada, Muntenegru și Turcia.[295]

Cooperarea bilaterală cu R.Moldova. Parțial, eventuala cooperare în materie cibernetică poate avea loc prin extinderea domeniului de aplicare al Acordului dintre UE și R.Moldova ”privind procedurile de securitate pentru schimbul și protejarea informațiilor clasificate”, semnat în 2017.[296] Acest acord nu este încă în vigoare din cauza procesului îndelungat de ajungere la un acord între UE și R.Moldova cu privire la standardele pentru procedurile de securitate („Aranjamentele de implementare între UE și R.Moldova privind procedurile de securitate pentru schimbul și protejarea informațiilor clasificate”). Punerea în aplicare a acordului va permite R. Moldova să coopereze mai strâns cu UE în domeniul

[293] A se vedea https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016JC0018.

[294] A se vedea https://www.hybridcoe.fi/wp-content/uploads/2017/08/Common-set-of-proposals-for-the-implementation-of-the-Joint-Declaration-2.pdf.

[295] A se vedea https://www.hybridcoe.fi/wp-content/uploads/2020/04/Dates-of-accession-for-the-Hybrid-CoE-Participating-States_1.pdf.

[296] A se vedea https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1572364265740&uri=CELEX:22017A0422(01).

protecţiei informaţiilor clasificate şi al schimbului acestora. În versiunea actuală a acordului, politica de securitate cibernetică este slab acoperită.

Cooperarea în cadrul Parteneriatului Estic (PaE). În materie cibernetică, Moldova s-a implicat în cooperarea regională în cadrul Parteneriatului Estic, urmărind obiectivul de "cooperare mai strânsă în materie de securitate", enumerat printre rezultatele ce urmează a fi atinse până în 2020. Comunicarea UE în ceea ce priveşte „Politica privind Parteneriatul Estic după 2020" menţionează şi reziliența cibernetică printre priorităţile-cheie în vederea protejării transformării digitale.[297] Noua politică subliniază importanţa implementării depline a Convenţiei de la Budapesta a Consiliului Europei privind criminalitatea informatică (2001) şi promovează adoptarea principalelor elemente ale legislaţiei cibernetice a UE. Aceste obiective vor fi puse în aplicare prin intermediul noului program lansat la nivelul Parteneriatului Estic - EU4Digital.

EU4Digital. În 2019, UE a lansat cel mai mare program de sprijin în cadrul Parteneriatului Estic, EU4Digital, pentru a promova digitalizarea. Cu un buget de 11 milioane Euro, EU4Digital sprijină adoptarea cadrelor legislative şi normative necesare pentru dezvoltarea economiei şi a societăţii digitale în regiunea Parteneriatului Estic. Printre altele, aceasta include acţiuni de transpunere a cadrului legal al UE privind securitatea cibernetică, criminalitatea cibernetică şi reziliența cibernetică. Având în vedere nivelul de pregătire şi interesul diferit al ţărilor din Parteneriatul estic, UE va avea o abordare diferenţiată cu fiecare ţară în parte şi va coopera în mod specific cu cele care demonstrează o capacitate mai bună de absorbţie a sprijinului şi fondurilor UE în sectorul digital. Acest lucru se aplică, în special, statelor cu Acord de asociere, inclusiv R.Moldova, care sunt mai avansate decât restul statelor din Parteneriatul Estic în ceea ce priveşte armonizarea legislaţiei UE în domeniul cibernetic.

[297] A se vedea https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_452.

Perspectivele de implementare

Transpunerea legislaţiei cibernetice a UE necesită mijloace financiare semnificative şi consolidarea capacităţilor, pe care R.Moldova le poate întreprinde treptat. Transpunerea legislativă va asigura că aceleaşi infracţiuni cibernetice sunt incriminate şi sancţionate uniform în R.Moldova şi UE, va consolida competenţele organelor responsabile de securitatea reţelelor şi a sistemelor informatice şi va fortifica cooperarea între agenţiile de securitate cibernetică din R.Moldova şi UE.

Securitatea cibernetică. Transpunerea cadrului legal al UE în materie cibernetică face deja parte din Acţiunea privind rezilienţa cibernetică pentru Parteneriatul Estic în cadrul EU4Digital. Acţiunea a început în 2020 şi are două componente: securitatea cibernetică şi criminalitatea informatică. Aceasta include cartografierea infrastructurii informatice critice în conformitate cu Directiva NIS, crearea CERT şi cooperarea cu organe similare în cadrul Parteneriatului Estic. Programul privind criminalitatea informatică se concentrează în principal pe dezvoltarea cadrelor legislative şi de politici şi a dreptului penal, în conformitate cu Convenţia din 2001 de la Budapesta privind criminalitatea informatică.

În conformitate cu Strategia naţională "Moldova digitală 2030", autorităţile moldoveneşti au elaborat Programul de securitate cibernetică 2016-2020. Prin cele şapte blocuri de măsuri ale programului, autorităţile moldoveneşti se angajează să transpună părţi ale acquis-ului UE, precum: Directiva 2009/140 privind reţelele şi serviciile de comunicaţii electronice; Directiva 2011/93 privind combaterea abuzului sexual asupra copiilor, Regulamentul 910/2014 privind identificarea electronică şi serviciile de încredere pentru tranzacţiile electronice; Directiva 2008/114/CE privind infrastructura critică; şi Directiva 2016/1148 privind securitatea reţelelor şi a sistemelor informatice (NIS).

Ministerul Economiei şi Infrastructurii a iniţiat armonizarea juridică în domeniul securităţii reţelelor informaţionale, cu transpunerea unor elemente ale cadrului juridic şi strategic de securitate cibernetică ale UE. Acestea includ legislaţia UE privind standardele de gestionare a securităţii cibernetice şi auditul de acreditare al sistemului TIC, aşa cum este prevăzut în Directiva NIS

(articolele 10, 14, 15, 16, 17 şi 19). Legislaţia moldovenească din 2007 privind comunicaţiile electronice, revizuită în 2017, a urmat abordarea conţinută în Directiva 2009/140 privind integritatea reţelelor şi a serviciilor. Serviciul de Securitate şi Informaţii a iniţiat activitatea de transpunere a Regulamentului 910/2014 şi a Directivei privind infrastructura critică, dar aceasta se află încă la etapa iniţială. Printre alte acţiuni, o Hotărâre a Guvernului din 2017 stabileşte cerinţe obligatorii de securitate cibernetică care se aplică Cancelariei de stat, ministerelor şi altor autorităţi ale administraţiei centrale, dar omite administraţia publică locală şi întreprinderile de stat.

Ţara îşi propunea să creeze un CERT naţional în cadrul Programului său de securitate cibernetică pentru perioada 2016-2020 şi al Strategiei privind securitatea reţelelor şi a sistemelor informatice pentru perioada 2019-2024.[298] Din cauza constrângerilor financiare, R.Moldova a transferat funcţiile CERT către CERT-GOV-MD - sistemul naţional de avertizare timpurie împotriva atacurilor cibernetice, creat în 2010 în cadrul Planului individual de acţiune Moldova-NATO, şi anume Serviciul pentru tehnologii informaţionale şi securitate cibernetică din subordinea Guvernului, care trebuie să asigure întreţinerea sistemelor informatice şi a infrastructurii de stat. Cu toate acestea, până în august 2020 nu a fost creat instrumentul principal al CERT-GOV-MD . Deşi CERT-GOV-MD este membru al Forumului Internaţional (94 de ţări) al Echipelor de Răspuns la Incidente de Securitate Cibernetică (FIRST),[299] acesta nu este încă membru al reţelei UE a echipelor de intervenţii în caz de incidente de securitate informatică (CSIRT). Noul obiectiv pentru crearea CERT naţional este stabilit pentru 2019–2021. Între timp, Ministerul Afacerilor Interne şi Ministerul Apărării şi-au exprimat interesul pentru crearea propriilor CERT-uri instituţionale.

Agenda de asociere UE-R.Moldova 2017–2019 include obiectivul de "rezilienţă şi pregătire cibernetică". În acest sens, cooperarea bilaterală va include elaborarea unei noi Strategii

[298] Comisia Europeană, *Raport privind punerea în aplicare a Acordului de asociere UE–R.Moldova*, 2019.

[299] Fiind înfiinţat în 1990, Forumul reuneşte echipe de răspuns la incidente de securitate cibernetică din sectoarele guvernamental, comercial şi academic din 94 de ţări ale lumii: https://www.first.org/about/.

naţionale de securitate cibernetică pentru perioada de după 2020, precum şi protecţia infrastructurii critice (Directiva 2008/114/CE). În plus, cele două părţi au convenit să pună în aplicare măsurile de consolidare a încrederii cibernetice ale Organizaţiei pentru Securitate şi Cooperare în Europa (OSCE), care cuprind două seturi de acţiuni adoptate în 2013 şi în 2016.[300] Acestea creează platforme oficiale de comunicare interstatală şi au ca scop diminuarea riscului unor atacuri cibernetice asupra infrastructurii critice de care depind mai multe ţări.

Potrivit Indicelui Global de Securitate Cibernetică (GCI),[301] R.Moldova se poziţionează între Georgia şi Ucraina, pe locul 31 în regiune şi pe locul 53 la nivel global. Această clasare evaluează pozitiv securitatea cibernetică a R.Moldova şi arată că ţara îşi construieşte în mod eficient capacitatea cibernetică.

Criminalitatea informatică. Împreună cu Georgia şi Ucraina, R.Moldova este membru al Comitetului Consiliului Europei responsabil pentru Convenţia de la Budapesta privind criminalitatea informatică şi alte documente internaţionale. În decembrie 2017, ţara noastră a ratificat Protocolul adiţional la Convenţia Consiliului Europei privind criminalitatea informatică. În 2019, Ministerul Afacerilor Interne a început revizuirea unui proiect de lege mai vechi, înregistrat în Parlament în 2016, care reflectă prevederile Convenţiei europene privind criminalitatea informatică, directivele UE şi alte documente internaţionale. Noul proiect nu este finalizat. Principala dificultate în implementarea acestor convenţii în R.Moldova constă în lipsa mecanismelor de monitorizare.

Mai mult, ca parte a Agendei de asociere 2017-2019, ţara noastră a fost de acord să intensifice cooperarea cu C3 al Europol. În paralel, reprezentanţii Centrului pentru combaterea crimelor informatice (CCCI) al poliţiei naţionale au participat în 2017 la sesiuni de instruire în cadrul proiectului Consiliului Europei „The

[300] Măsuri de consolidare a încrederii cibernetice, OSCE, https://www.osce.org/files/f/documents/c/c/256071.pdf.

[301] Indicele este elaborat de Uniunea Internaţională a Telecomunicaţiilor (UIT) pe baza măsurilor juridice, tehnice, organizatorice, de consolidare a capacităţilor şi de cooperare ale ţărilor.

CyberCrime @ EAP". CCCI a dezvoltat capacităţi de examinare a sistemelor şi echipamentelor informaţionale pentru colectarea datelor. Totodată, Procuratura Generală include o unitate care se ocupă de infracţiuni cibernetice, care, printre alte funcţii, se ocupă de supravegherea Sistemului informaţional automat integrat „Investigaţie penală: dosar electronic", pe care procurorii ar trebui să-l actualizeze zilnic cu date relevante. În ceea ce priveşte tratarea incidentelor cibernetice, R.Moldova a suferit atacuri majore la scară largă asupra site-urilor guvernamentale, ale mass-media, ale Comisiei Electorale Centrale (CEC) şi ale misiunilor de observare în timpul ambelor runde ale alegerilor prezidenţiale din 2016. În 2016, CEC a stabilit un parteneriat cu Agenţia de guvernare electronică. În 2018, Parlamentul a modificat legislaţia pentru a permite CEC să administreze Sistemul Informaţional Automat Integrat "Alegeri". Treptat, această componentă a fost conectată la alte sisteme existente (M-Sign, "Control fiscal") prin intermediul platformei guvernamentale de interoperabilitate, M-Connect. Cu toate acestea, ţara nu se apropie încă de implementarea votului electronic.

O problemă generală în ceea ce priveşte criminalitatea informatică este Codul Penal, care, din varii motive, nu corespunde provocărilor existente şi conţine lacune pentru investigarea şi sancţionarea infracţiunilor interne şi transnaţionale.

Apărarea informatică. Două documente majore definesc apărarea ţării împotriva atacurilor la adresa securităţii cibernetice. Primul este Concepţia securităţii informaţionale, adoptată în decembrie 2017. Aceasta recunoaşte că securitatea informaţională este indivizibilă de securitatea naţională. Concepţia enumeră printre obiectivele sale: dezvoltarea capacităţilor de intervenţie împotriva ameninţărilor hibride; stabilirea de comunicaţii strategice viabile; stimularea infrastructurii informaţionale şi a rezilienţei informatice şi cibernetice. Cele mai importante ameninţări sunt de natură externă, cum ar fi infracţiunile cibernetice transnaţionale, expunerea ridicată la războiul informaţional extern şi subminarea informatică a proceselor electorale. Alte ameninţări sunt determinate de digitalizarea insuficientă a administraţiei publice. Concepţia nu identifică instituţia-cheie responsabilă de apărarea cibernetică.

Al doilea document de o importanţl capitală pentru securitatea cibernetică este Strategia securităţii informaţionale a

Republicii Moldova pentru anii 2019–2024, adoptată în noiembrie 2018, care include un plan detaliat de acţiuni. Strategia se bazează pe concepţia descrisă mai sus şi încearcă să identifice priorităţile şi instituţiile responsabile pentru rezilienţa cibernetică, pluralismul mass-media şi convergenţa instituţională. Aceasta include patru blocuri de acţiuni pentru a asigura securitatea spaţiului informaţional-cibernetic şi îmbunătăţirea coordonării interinstituţionale. Strategia autorizează crearea "Consiliului coordonator pentru asigurarea securităţii informaţionale", care va aduce împreună entităţile care operează în domeniul cibernetic sau informaţional, la nivel naţional şi local, fără a înlocui sau absorbi funcţiile lor. Dezvoltarea capacităţilor de avertizare timpurie împotriva ameninţărilor hibride este un alt obiectiv important. În acest scop, Strategia propune crearea unei unităţi analitic-informaţionale în cadrul Serviciului de Securitate şi Informaţii, precum şi aderarea la Hybrid CoE şi la Centrul de excelenţă al comunicaţiilor strategice NATO (NATO StratCom COE). Termenele stabilite în planul de acţiuni al strategiei par prea optimiste.

Evoluţiile viitoare urmărite de Republica Moldova. În contribuţia sa la consultările structurate privind PaE,[302] Republica Moldova şi-a exprimat interesul pentru:

- cooperarea cu Grupul european de formare şi educare în domeniul criminalităţii cibernetice, ENISA, Serviciul european pentru acţiune externă (SEAE) şi echipele de securitate cibernetică ale Comisiei Europene;
- accesul la formarea şi/sau certificarea la nivelul UE a specialiştilor în securitatea informatică;
- schimbul de bune practici cu UE în domeniul funcţionării sistemului de alertare rapidă;
- consolidarea cooperării cu UE în ceea ce priveşte comunicarea strategică şi combaterea dezinformării.

Pe scurt despre securitatea cibernetică şi apărarea cibernetică

[302] A se vedea https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/tenders/consultation_eap_en.

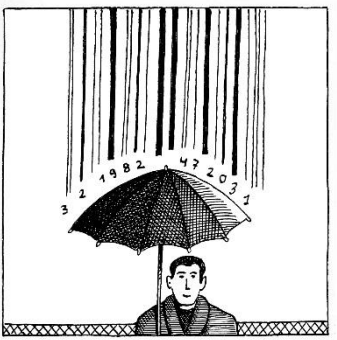
Întrucât Acordul de asociere nu acoperă cooperarea în domeniul cibernetic, R.Moldova a fost până acum implicată, în principal, în cooperarea regională cu UE, dezvoltată în cadrul Parteneriatului Estic.

Chiar dacă ţara noastră nu este obligată să transpună legislaţia UE în domeniul cibernetic, R. Moldova a făcut deja progrese în adoptarea unor elemente de bază ale Directivei UE privind securitatea reţelelor şi a sistemelor informatice (INS). Totodată, ţara a înfiinţat agenţii responsabile de securitatea cibernetică şi criminalitatea cibernetică la nivel naţional.

R.Moldova ar putea beneficia de participarea la programele UE pentru consolidarea capacităţilor şi de cooperarea cu agenţiile UE responsabile de securitatea cibernetică, criminalitatea cibernetică şi apărarea cibernetică, inclusiv cooperarea cu Europol şi acţiunile comune ale OSCE privind măsurile de consolidare a încrederii cibernetice.

Ţara noastră dispune de capacităţi cibernetice reduse, deşi există o conştientizare crescândă privind ameninţările hibride, fapt reflectat în documentele naţionale strategice şi operaţionale în domeniul securităţii. Dispoziţiile legale, resursele umane şi organizarea instituţională nu sunt pe deplin dezvoltate pentru a face faţă actualelor riscuri cibernetice.

21. PROTECȚIA CONSUMATORILOR



Legislaţia comunitară urmăreşte să asigure un nivel ridicat şi coerent de protecţie a sănătăţii şi siguranţei consumatorilor, prin intermediul unor norme şi standarde comune stricte pentru produsele şi serviciile care circulă în cadrul pieţei interne. Legislaţia privind protecţia consumatorului, subiectul acestui capitol, se referă la principiile generale şi la măsurile orizontale de executare. Majoritatea condiţiilor de fond pentru siguranţa alimentelor, a produselor şi a serviciilor industriale sunt definite în legislaţia sectorială a pieţei interne a UE şi sunt analizate în alte capitole.

Prevederile Acordului

Acordul stabileşte o serie de angajamente generale privind protecţia consumatorilor, în special că părţile „cooperează pentru a asigura un nivel înalt de protecţie a consumatorilor şi pentru a se ajunge la compatibilitatea dintre sistemele lor de protecţie a consumatorilor" (articolul 38). Acestea solicită, printre altele, schimbul de informaţii cu privire la sistemele de protecţie a consumatorilor; furnizarea de expertiză privind capacitatea legislativă şi tehnică pentru punerea în aplicare a legislaţiei, împreună cu sistemele de supraveghere a pieţei; îmbunătăţirea informaţiilor puse la dispoziţia consumatorilor; şi încurajarea dezvoltării asociaţiilor independente de consumatori.

Este necesar ca Republica Moldova să îşi apropie legislaţia de cea a UE, după cum este prevăzut în anexa IV la Acord, evitând totodată barierele în calea comerţului. Această anexă conţine o listă lungă de legislaţie a UE referitoare la siguranţa produselor, marketing, legislaţia contractuală, clauzele contractuale abuzive, vânzarea la domiciliu, serviciile financiare, creditul de consum, despăgubiri şi cooperarea în domeniul protecţiei consumatorilor. În linii generale, Republica

Moldova s-a angajat în termen de 2-4 ani să pună în aplicare prevederile Acordului.

Siguranţa produselor de consum este un obiectiv primordial al politicii de protecţie a consumatorului. În termen de doi ani, Republica Moldova urmează să transpună în ordinea sa de drept prevederile principalelor directive în acest domeniu, şi anume ale Directivei 2001/95/CE privind siguranţa generală a produselor şi ale Directivei 87/357/CEE. Unele produse a căror compoziţie, fabricare sau utilizare pot prezenta un risc pentru consumatori sunt supuse unor dispoziţii mai specifice.

Totodată, Republica Moldova trebuie să transpună dispoziţiile Directivei 2005/29/CE privind practicile comerciale neloiale şi cele ale Directivei 98/6/CE privind protecţia consumatorului, prin indicarea preţurilor produselor oferite consumatorilor.

Pentru a proteja consumatorii de clauzele contractuale abuzive, este necesară transpunerea Directivei 93/13/CEE, dar şi a Directivei 97/7/CE privind protecţia consumatorilor în cazul contractelor la distanţă. Alte acte legislative comunitare care urmează a fi armonizate se referă la vânzarea la domiciliu, pachetele de servicii pentru călătorii şi creditul de consum.

Evoluţiile legislaţiei şi politicilor UE

În ultimul deceniu, la nivelul UE au avut loc câteva evoluţii legislative importante în domeniul protecţiei consumatorilor, care sunt relevante pentru Acordul de Asociere UE-R.Moldova.

În aprilie 2018, Comisia a adoptat iniţiativa ”Noile Avantaje pentru Consumatori”, care urmăreşte să consolideze aplicarea legislaţiei UE în domeniul protecţiei consumatorilor, având în vedere riscul tot mai mare de încălcări, dar şi să modernizeze normele UE de protecţie a consumatorilor, având în vedere evoluţiile pieţei. În urma acestor propuneri, în noiembrie 2019 a fost adoptată Directiva privind o mai bună aplicare şi modernizare a protecţiei consumatorilor în UE. Această directivă a modificat mai multe directive incluse în anexa IV, cum ar fi Directiva 2005/29/CE privind practicile comerciale neloiale, Directiva 2011/83/UE privind drepturile consumatorilor, Directiva 93/13/CEE privind clauzele abuzive în contractele încheiate cu consumatorii şi Directiva 98/6/CE privind protecţia consumatorului, prin indicarea preţurilor produselor oferite consumatorilor. Aceasta a fost înaintată împreună cu o propunere privind acţiuni reprezentative pentru protecţia intereselor colective ale consumatorilor (care încă

urmează să fie aprobată de Consiliu şi Parlament). Această nouă directivă prevede, printre altele, o armonizare sporită a normelor privind sancţiunile, dreptul la remedii individuale pentru consumatori atunci când aceştia sunt afectaţi de practici comerciale neloiale, o mai mare transparenţă pentru consumatori pe pieţele online şi protecţia consumatorilor în legătură cu serviciile digitale "gratuite", şi anume serviciile digitale pentru care consumatorii nu plătesc bani, ci furnizează date cu caracter personal, precum stocarea în cloud, conturile de e-mail şi pe reţelele sociale.

În plus, pentru a oferi o protecţie mai bună consumatorilor în contextul cumpărăturilor online, Comisia a emis în 2017 o notificare privind supravegherea pieţei produselor vândute online, pentru a ajuta autorităţile publice în activitatea acestora.[303] În domeniul serviciilor financiare, Comisia Europeană pregăteşte, de asemenea, o propunere de modernizare a Directivei 2002/65/CE privind comercializarea la distanţă a serviciilor financiare (care protejează consumatorii atunci când semnează la distanţă un contract cu un prestator de servicii financiare cu amănuntul şi care este inclusă şi în anexa XXXIX).

În 2017, UE a înlocuit şi Regulamentul (CE) nr.2006/2004 (enumerat în anexa IV) cu Regulamentul (UE) 2017/2394 privind cooperarea dintre autorităţile naţionale însărcinate să asigure respectarea legislaţiei în materie de protecţie a consumatorului. Acesta îşi propune să protejeze consumatorii împotriva încălcărilor transfrontaliere ale legislaţiei UE în domeniul protecţiei consumatorilor, prin modernizarea cooperării dintre autorităţile naţionale relevante din ţările UE şi SEE, între acestea şi Comisia Europeană, de exemplu, prin impunerea de cerinţe pentru birourile de legătură unice în fiecare stat membru şi prin adoptarea unor reguli privind asistenţa reciprocă. Prezenta directivă poate oferi şi un cadru pentru cooperarea cu cele trei ţări semnatare ale ZLSAC.

R.Moldova şi UE au iniţiat discuţii la nivel de comitet pentru a actualiza anexa IV, având în vedere evoluţiile menţionate, dar o decizie formală a Consiliului de asociere nu este planificată la data scrierii acestui text. .

[303] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2017.250.01.0001.01.ENG

Perspective de implementare

Evoluţiile în domeniul protecţiei consumatorilor din Republica Moldova. Supravegherea pieţei şi protecţia consumatorilor este un domeniu cu o politică complexă, care a avansat considerabil în momentul în care norme şi principii legate de consumatori au fost incluse în Legea nr.105-XV din 13.03.2003. O reorganizare instituţională semnificativă a avut loc în anul 2012, după crearea Agenţiei pentru Protecţia Consumatorilor. Agenţia a preluat aranjamentele instituţionale anterioare, iniţiate în anul 1992, la scurt timp după obţinerea Independenţei. În septembrie 2017, în timpul reformei structurilor guvernamentale, Agenţia a fost redenumită în Agenţia pentru Protecţia Consumatorilor şi Supravegherea Pieţei (APCSP). Competenţele sale au fost extinse în ceea ce priveşte supravegherea şi monitorizarea, politicile şi instrumentele metodologice.

APCSP este principala autoritate care răspunde de monitorizarea mărfurilor introduse pe piaţă şi a serviciilor furnizate consumatorilor, de respectarea legislaţiei naţionale de către acestea şi de protecţia sănătăţii şi a siguranţei consumatorilor. Aceasta este o instituţie publică, subordonată Ministerului Economiei şi Infrastructurii (MEI).

Competenţele sale sunt destul de largi şi includ aspecte de supraveghere, monitorizare/inspecţie, consiliere şi comunicare, şi anume: i) organizarea supravegherii pieţei, acoperind toate etapele de la producţie la vânzare, precum şi servicii de livrare; ii) supravegherea metrologică şi a echipamentelor utilizate de producători; iii) monitorizarea îndeplinirii condiţiilor pentru activităţile comerciale; iv) activităţi privind protecţia intereselor economice ale consumatorilor (aproximativ 2,9 milioane de consumatori[304] şi 30.000 de întreprinderi comerciale);[305] şi v) comunicarea şi educarea consumatorilor cu privire la drepturile acestora.

APCSP a stabilit parteneriate cu asociaţii locale ale consumatorilor (ONG-uri) şi organizaţii internaţionale. Pe site-ul web al agenţiei este prezentată o listă cu 11 ONG-uri care activează în domeniul protecţiei consumatorilor,[306] deşi nu toate dintre ele sunt

[304] A se vedea *Strategia în domeniul protecţiei consumatorilor pentru anii 2013-2020* (http://lex.justice.md/md/348894/).
[305] A se vedea *Raportul Agenţiei pentru Protecţia Consumatorilor*, 2015 (https://consumator.gov.md/uploads/0/images/large/545c0635609f49bfc777cc620daefd99_raport-controale-inopinate.docx).
[306] A se vedea www.consumator.gov.md/pageview.php?l=ro&idc=149.

active.[307] La începutul anului 2018, unul dintre aceste ONG-uri, Fundația Est-Europeană, a dezvăluit nereguli serioase în ceea ce privește compoziția produselor lactate de la unii producători locali și, de asemenea, în produse importate din Ucraina. În consecință, APCSP a intensificat controalele, a aplicat diverse sancțiuni de aproximativ 600 de euro (considerate a fi insuficient de descurajatoare) și a distrus 3,5 tone de uleiuri vegetale neconforme.

Măsurile întreprinse de APCSP pentru a asigura siguranța produselor și serviciilor disponibile pe piață se referă, în principal, la reglementările tehnice, la cerințele metrologice și la obligațiile contractuale ale prestatorilor de servicii. ACPMS nu poate desfășura activități de monitorizare pentru a verifica modul în care producătorii agroalimentari pun în aplicare normele sanitar-igienice și sanitar-veterinare, care este responsabilitatea altor agenții guvernamentale (a se vedea capitolul 8). Cu toate acestea, APCSP are dreptul să testeze în laboratoare acreditate bunurile introduse pe piață, inclusiv produsele alimentare industriale.

Directorul și directorul adjunct al APCSP pot aplica sancțiuni companiilor care încalcă drepturile consumatorilor (legate, de exemplu, de transparența prețurilor, calitatea și siguranța produselor sau a serviciilor). Agenția poate cere repararea sau înlocuirea produselor sau restituirea contravalorii produselor sau serviciilor[308] și poate sista activitățile economice necorespunzătoare. De asemenea, aceasta poate solicita acțiuni de remediere a încălcărilor și a deficiențelor în desfășurarea activităților economice.

Înainte de 2017, când a fost aprobat noul Regulament al Agenției pentru protecția consumatorilor și supravegherea pieței, Agenția avea și structuri teritoriale,[309] care ulterior au fost lichidate. Acest lucru a provocat o scădere a numărului total de consultări oferite.[310] Din 3 subdiviziuni teritoriale (nord, sud și centru), doar 2 au fost complet lichidate. Subdiviziunea din centru (specializată în siguranța alimentelor) a fost transferată la Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor, către care sunt direcționați în prezent consumatorii.

[307] *Strategia în domeniul protecției consumatorilor*, 2013-2020, op. cit.
[308] A se vedea http://consumator.gov.md/pageview.php?l=ro&idc=54
[309] Punctul 4 din vechiul regulament:
https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=103280&lang=ro#
[310] A se vedea raportul trimestrial citat mai sus.

În 2016, a fost creat Consiliul coordonator pentru protecţia consumatorilor şi supravegherea pieţei[311] ca un organ consultativ pe lângă autoritatea de coordonare în domeniu (MEI). Acesta este responsabil de coordonarea activităţilor în domeniul protecţiei consumatorilor şi al supravegherii pieţei şi este format din reprezentanţi ai societăţii civile şi ai asociaţiilor profesionale sectoriale. Consiliul are un rol important în procesul de armonizare a legislaţiei.

În afară de legea din 2013, drepturile consumatorilor sunt prevăzute şi în alte legi organice şi ordinare.

Direcţiile strategice în domeniul protecţiei consumatorilor sunt stabilite în **Strategia în domeniul protecţiei consumatorilor pentru anii 2013-2020**. Principalele obiective urmărite de strategie sunt: i) scăderea riscurilor tranzacţiilor cu mărfuri şi servicii periculoase şi a accesului acestora pe piaţă; ii) creşterea capacităţii decizionale a consumatorilor, prin educarea şi informarea acestora; şi iii) eficentizarea procesului de revendicare a drepturilor (prin măsuri judiciare şi extrajudiciare) şi de recuperare a prejudiciilor.

Strategia include planuri de acţiuni anuale, în temeiul cărora sunt elaborate rapoarte anuale, care sunt puse la dispoziţia publicului.[312] Rapoartele sunt prezentate de APCSP către MEI, care, la rândul său, le prezintă Guvernului. Punctul 3 al strategiei recomandă autorităţilor publice locale să elaboreze pentru implementare planuri de acţiuni teritoriale.[313] Unele autorităţi publice locale au adoptat măsuri pentru realizarea obiectivelor strategiei (Primăria municipiului Bălţi, al doilea oraş ca mărime din R.Moldova, după Chişinău).[314]

Deşi strategia respectivă a fost aprobată înainte de intrarea în vigoare a AA/ZLSAC, aceasta nu a fost modificată. Strategia apare în lista actelor normative[315] care nu au fost încă armonizate cu acquis-ul UE (lista este publicată pe site-ul web al MEI). Raportarea cu privire la implementare a fost problematică, iar ultimul raport disponibil

311 Hotărârea Guvernului nr. 964/2016 (https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=94477&lang=ro)

312 https://mec.gov.md/ro/documents-terms/infrastructura-calitatii-rapoarte

313 În timpul cercetării nu au fost identificate planuri teritoriale de implementare a strategiei, în schimb, a fost identificat un raport (Raportul Primăriei mun. Bălți), care este menționat în prezentul raport.

314 A se vedea Raportul Primăriei mun. Bălți (al doilea oraș ca mărime din R.Moldova) (http://balti.md/wp-content/uploads/2019/06/INFORMA-IA-privind-executarea-Plan-strategie-2018.pdf).

315 https://mec.gov.md/ro/content/legislatia-nationala-nearmonizata

datează din 2018.[316] În total, au fost planificate 43 de acţiuni care urmau să fie puse în aplicare în 2018. Progresele legislative şi normative au inclus următoarele: Legea din 2018 privind siguranța alimentelor; Procedura generală privind produsele alimentare neconforme; modificarea **Legii apelor**, care transpune **Directiva 91/271/CEE privind tratarea apelor urbane reziduale; Legea din 2017 privind cerinţele generale de igienă a produselor alimentare; Programul general de supraveghere a pieţei pentru 2019 şi Legea din 2018 pentru transpunerea Regulamentului 2004/2006 privind cooperarea dintre autorităţile naţionale însărcinate să asigure aplicarea legislaţiei în materie de protecţie a consumatorului**. Un alt set de legi adoptate se referă la domeniul nealimentar: Legea din 2018 cu privire la organizaţiile de creditare nebancară şi modificările la Legea din 2007 privind asociaţiile de economii şi împrumut.

În 2019, în scopul creării unui cadru instituţional funcţional în domeniul protecţiei consumatorilor, MEI a elaborat un proiect al Hotărârii Guvernului privind aprobarea *Listei autorităţilor competente să asigure aplicarea legislaţiei armonizate în domeniul protecţiei consumatorilor*.[317]

În acelaşi an, APCSP a efectuat 211 controale de stat, dintre care 162 (77%) au fost controale planificate şi 49 (23%) inopinate. Controalele au fost efectuate în baza petiţiilor recepţionate. În 155 de cazuri (73,5%) au fost descoperite încălcări. Instituţia a publicat lista controalelor anuale planificate.[318]

APCSP a transmis în judecată 181 de dosare.[319] Cetăţenii au câştigat 60 şi au pierdut 41 dintre aceste dosare, iar celelalte 80 de dosare se mai aflau pe rol în instanţă, la sfârşitul anului 2019. Suma totală a sancţiunilor şi amenzilor aplicate a constituit 1.560.000 lei (aproximativ 79.000 de euro), inclusiv 1.184.000 lei (aproximativ 60.000 de euro) – amenzi aplicate persoanelor juridice. La sfârşitul anului 2019, valoarea totală a amenzilor transferate în bugetul de stat constituia 215.925 lei (aproximativ 11.000 de euro).

316 https://mec.gov.md/ro/documents-terms/infrastructura-calitatii-rapoarte

317 http://www.particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=6283

318 http://consumator.gov.md/uploads/0/images/large/545c0635609f49bfc777cc620daefd99_prezentare-apcsp-2020-7-1.pdf

319 Procedurile interne ale ACPMS prevăd că atunci când se constată o încălcare în urma unei inspecții, agenția trimite dosarul în prima instanță, în cazul în care agentul economic refuză să recunoască încălcarea.

Implementarea Acordului. Per ansamblu, Acordul de Asociere prevede implementarea a 16 directive comunitare în următorii 4 ani. Unele directive au fost implementate înainte de semnarea Acordului, în special Directiva privind clauzele abuzive în contractele încheiate cu consumatorii, Directiva privind practicile comerciale neloiale ale întreprinderilor de pe piaţa internă faţă de consumatori şi Directiva privind contractele de credit pentru consumatori. În 2020, MEI a raportat că 14 acte legislative ale UE sunt transpuse în legislaţia naţională.[320]

Per ansamblu, există mai multe probleme care împiedică punerea eficientă în aplicare a protecţiei consumatorilor şi a supravegherii pieţei: lipsa capacităţii instituţionale, utilizarea redusă a evaluării riscurilor, comunicarea şi cooperarea ineficiente între autorităţile de supraveghere; măsuri proactive insuficiente, în special din partea APCSP, laboratoare slab echipate pentru a testa siguranţa alimentelor şi a produselor industriale; precum şi atitudinea preponderent pasivă a consumatorilor faţă de revendicarea drepturilor lor, având în vedere costurile procedurilor judiciare pentru protecţia drepturilor consumatorilor.

Pe scurt despre protecţia consumatorilor

Politici-cadru privind protecţia consumatorilor şi supravegherea pieţei: autorităţile nu mai pun accent pe controale şi inspecţii, ci pe consultări şi educaţie.

Principala instituţie este Agenţia pentru Protecţia Consumatorilor şi Supravegherea Pieţei (APSCSP), având competenţe extinse ce includ supravegherea pieţei, proceduri de monitorizare, încetarea activităţilor economice necorespunzătoare,sancţionarea companiilor şi acţiuni de comunicare. În timpul reformei administraţiei publice centrale din 2017, aceasta a acumulat mai multe competenţe de supraveghere şi elaborare a politicilor.

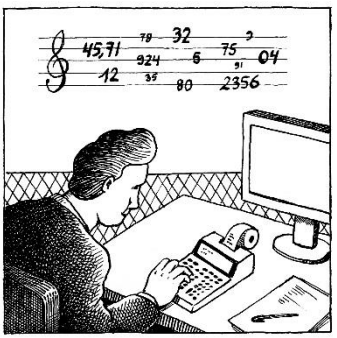
Anexa IV trebuie actualizată pentru a lua în considerare noile reglementări ale UE în domeniul protecţiei consumatorilor, în special "Noile avantaje pentru consumatori".

320 https://mei.gov.md/sites/default/files/legislatia_nationala_de_armonizare_in_domeniul_protectiei_consumatorilor.pdf

Procesul de armonizare decurge fără probleme. Cu toate acestea, implementarea efectivă este împiedicată de resursele financiare și capacitățile instituționale limitate.

Neregulile din domeniu sunt numeroase, iar drepturile consumatorilor sunt frecvent neglijate, în timp ce sancțiunile pentru producători sunt destul de mici. Consumatorii continuă să fie preponderent o parte interesată pasivă.

22. DREPTUL SOCIETĂȚILOR COMERCIALE



Prevederile Acordului

Pentru a sprijini în continuare tranziția Republicii Moldova la o economie de piață pe deplin funcțională și pentru a crea un mediu stabil pentru investiții și comerț, Acordul conține un scurt capitol privind dreptul societăților comerciale, guvernanța corporativă, contabilitate și audit.[321] Este prevăzut un dialog periodic cu privire la sistemele existente și evoluții, Republica Moldova angajându-se să își aproximeze legislația cu mai multe acte legislative comunitare și standarde internaționale, incluse în Anexa II.

Dreptul societăților comerciale. În acest domeniu, Republica Moldova are ca scop îmbunătățirea protecției acționarilor, creditorilor și altor părți interesate, angajându-se să-și armonizeze legislația cu unele directive comunitare privind dreptul societăților comerciale, menționate în Anexa II (Tabelul 22.1). Anexa cuprinde mai multe aspecte ale dreptului societăților comerciale. Societățile cu răspundere limitată sunt obligate să dezvăluie informații și documente de bază referitoare, de exemplu, la actele constitutive și statutul lor, conturile anuale și alte reguli de administrare a societății. Aceste informații trebuie înregistrate într-un fișier deschis într-un registru central, registru comercial sau registru al societăților, pus la dispoziție în format electronic și publicat într-o publicație oficială națională sau prin alte mijloace.

Legislația anexată, de asemenea, are drept scop protejarea acționarilor și a creditorilor societăților pe acțiuni, prin stabilirea regulilor pentru crearea și administrarea societăților și pentru majorarea sau reducerea capitalului acestora. Aceasta solicită ca

[321] A se vedea titlul IV, Capitolul 3.

statutul unei societăţi să includă informaţii privind obiectivele companiei, detalii despre capitalul său social şi regulile de administrare a societăţii. Directiva menţionată stabileşte suma de 25.000 de euro drept cerinţă minimă de capital pentru societăţile pe acţiuni din UE. Aceasta mai reglementează distribuirea dividendelor, emiterea şi achiziţionarea acţiunilor.

Pe lângă aceasta, în Anexa II sunt incluse alte directive care urmează să fie implementate în termen de 2 - 4 ani, de exemplu, directive privind normele de desfăşurare a fuziunilor şi preluărilor după intrarea în vigoare a Acordului (tabelul 22.1)

Tabelul 22.1. Prezentare generală a directivelor UE privind dreptul societăţilor comerciale în vederea armonizării

Directiva UE	**Esenţa**
Directiva 78/855/CEE privind fuziunile societăţilor comerciale pe acţiuni (*înlocuită prin Directiva 2017/1132/UE*)	Reglementează fuziunile între societăţile pe acţiuni dintr-o singură ţară a UE
Directiva 82/891/CEE privind divizarea societăţilor comerciale pe acţiuni (*înlocuită prin Directiva 2017/1132/UE*)	Reglementează divizarea societăţilor pe acţiuni dintr-o singură ţară a UE
Directiva 89/666/CEE privind publicitatea sucursalelor înfiinţate într-un stat membru de anumite forme de societăţi care intră sub incidenţa legislaţiei unui alt stat (*înlocuită prin Directiva 2017/1132/UE*)	Prezintă cerinţele de publicitate pentru sucursalele străine ale societăţilor comerciale
Directiva 2009/102/CE privind societăţile comerciale cu răspundere limitată cu asociat unic	Oferă un cadru pentru înfiinţarea unei societăţi comerciale cu asociat unic (în care toate acţiunile aparţin unui singur acţionar)
Directiva 2004/25/CE privind ofertele publice de cumpărare	Stabileşte liniile directoare minime pentru ofertele publice de cumpărare care implică valorile mobiliare ale societăţilor, atunci când toate aceste valori mobiliare sau o parte dintre ele sunt admise la tranzacţionare pe o piaţă reglementată

Directiva 2007/36/CE privind exercitarea anumitor drepturi ale acţionarilor în cadrul societăţilor comerciale cotate la bursă (*modificată prin Directiva 2017/828/UE*)	Stabileşte norme care ajută părţile interesate să-şi exercite drepturile în adunările generale ale societăţilor comerciale, care îşi au sediul social într-o ţară a UE şi sunt listate la o bursă de valori oficială. Această directivă a fost modificată prin Directiva 2017/828, care facilitează interacţiunea între societăţi şi acţionarii acestora şi sporeşte transparenţa investitorilor instituţionali.

Sursa: Jurnalul Oficial al UE.

Contabilitate şi audit. Republica Moldova s-a angajat să-şi armonizeze legislaţia cu Directiva 78/660/CEE privind conturile anuale ale anumitor forme de societăţi comerciale şi Directiva 83/349/CEE privind conturile consolidate. Totodată, Republica Moldova a fost de acord să-şi armonizeze legislaţia cu Regulamentul (CE) 1606/2002 privind aplicarea standardelor internaţionale de contabilitate. Acest regulament solicită societăţilor comerciale din UE să-şi menţină conturile în conformitate cu standardele internaţionale de contabilitate/standardele internaţionale de raportare financiară, care sunt publicate de Consiliul pentru Standarde Internaţionale de Contabilitate. În cele din urmă, Republica Moldova trebuie să implementeze Directiva 2006/43/CE, care stabileşte condiţiile de autorizare şi de înregistrare a persoanelor fizice care efectuează un audit statutar, normele privind independenţa, obiectivitatea şi etica profesională care se aplică acestor persoane, dar şi cadrul pentru supravegherea lor publică. Această directivă a fost modificată în aprilie 2014 prin Directiva 2014/56/UE, care consolidează independenţa auditorilor statutari şi supravegherea auditului şi face ca rapoartele de audit să ofere mai multe informaţii.

Guvernanţa corporativă. UE şi Republica Moldova au căzut de acord să coopereze pentru dezvoltarea în continuare a politicii în materie de guvernanţă corporativă, în conformitate cu standardele internaţionale (adică Principiile OCDE de guvernanţă corporativă), precum şi pentru aproximarea treptată a normelor Republicii Moldova la normele şi recomandările UE în acest domeniu, menţionate în Anexa II. În această anexă sunt incluse două recomandări ale Comisiei Europene (2004/913/CE şi 2005/162/CE) privind remunerarea directorilor şi rolul directorilor neexecutivi şi al consiliilor de

supraveghere, finalizate după criza financiară prin Recomandarea 2009/385/CE. Textele politicii de remunerare includ criterii privind echilibrul între remunerare fixă şi cea variabilă, aceasta din urmă fiind condiţionată de criterii de performanţă. Plăţile compensatorii („paraşutele de aur") ar trebui să fie, de asemenea, obiectul unor limitări cuantificate şi nu ar trebui să fie plătite, în caz de eşec. Fiecare societate cotată la bursă trebuie să publice o declaraţie privind politica sa de remunerare cu privire la aceste aspecte.

Legislaţia şi politicile noi ale UE. De la negocierea şi semnarea Acordului de asociere au avut loc mai multe evoluţii legislative importante, relevante pentru capitolul din Acord dedicat dreptului societăţilor comerciale. De exemplu, în 2017 UE a adoptat Directiva (UE) 2017/1132 privind anumite aspecte ale dreptului societăţilor comerciale. Aceasta codifică o serie de directive anterioare ce vizează anumite aspecte ale dreptului societăţilor comerciale al UE incluse în Acorduri (a se vedea tabelul 22.1). Directiva stabileşte măsuri care vizează: asigurarea unor garanţii echivalente celor cerute de ţările UE pentru protejarea intereselor acţionarilor şi ale terţilor; înfiinţarea societăţilor pe acţiuni, menţinerea şi modificarea capitalului acestora; cerinţe de divulgare pentru societăţile pe acţiuni şi societăţile cu răspundere limitată; fuziuni şi diviziuni ale societăţilor pe acţiuni. Această directivă obligă societăţile cu răspundere limitată să dezvăluie informaţii şi documente de bază referitoare, de exemplu, la actele de constituire şi statutul lor, conturile anuale şi alte reguli de administrare a societăţii.

Anexa II include, de asemenea, Directiva 2007/36/CE privind exercitarea anumitor drepturi ale acţionarilor în cadrul societăţilor comerciale cotate la bursă. Această directivă a fost modificată prin Directiva 2017/828, care facilitează interacţiunea dintre companii şi acţionarii acestora şi sporeşte transparenţa investitorilor instituţionali. În plus, în 2013 a fost modificată Directiva 2004/109/CE privind armonizarea obligaţiilor de transparenţă în ceea ce priveşte informaţia referitoare la emitenţii, ale căror valori mobiliare sunt admise la tranzacţionare pe o piaţă reglementată, prin Directiva 2013/50/UE, care are ca scop reducerea poverii administrative pentru IMM-uri.

În domeniul contabilităţii şi auditului, Republica Moldova s-a angajat să-şi armonizeze legislaţia cu Directiva Consiliului 78/660/CEE privind conturile anuale ale anumitor forme de societăţi comerciale şi cu Directiva Consiliului 83/349/CEE privind conturile consolidate. Aceste două directive au fost înlocuite cu Directiva

2013/34/UE, care simplifică şi reduce poverile administrative pentru companii şi este destinată să faciliteze o mai mare comparabilitate transfrontalieră a conturilor la nivelul UE. Totodată, aceasta introduce cerinţe obligatorii pentru divulgarea plăţilor către agenţiile guvernamentale, efectuate de companiile din industria extractivă şi exploatarea forestieră primară.

Alte reglementări în acest domeniu care au fost adoptate recent în UE sunt Directiva 2019/1151 din 20 iunie 2019, în ceea ce priveşte utilizarea instrumentelor şi a proceselor digitale în contextul dreptului societăţilor comerciale şi Directiva (UE) 2019/2121 din 27 noiembrie 2019, care stabileşte noi reguli privind transformările şi divizările transfrontaliere şi modifică regulile privind fuziunile transfrontaliere. Aceste directive permit şi încurajează companiile să utilizeze instrumentele digitale în dreptul societăţilor comerciale, oferind în acelaşi timp garanţii solide împotriva fraudei şi protejând părţile interesate.

De asemenea, UE a adoptat o nouă legislaţie pentru a aborda problemele de guvernanţă corporativă. De exemplu, UE a adoptat Directiva (UE) 2017/828, care are ca scop încurajarea implicării pe termen lung a acţionarilor şi a adoptat reguli specifice care se aplică băncilor şi firmelor de investiţii privind guvernanţa corporativă şi remunerarea.[322]

Republica Moldova şi UE şi-au exprimat interesul privind actualizarea anexelor cu privire la dreptul societăţilor comerciale, guvernanţa corporativă, contabilitate şi audit.

Perspective de implementare

Actualul cadrul legal al Republicii Moldova pentru dreptul societăţilor comerciale, guvernanţa corporativă, contabilitate şi audit este insuficient, iar implementarea cerinţelor din ZLSAC, identificate mai sus, reprezintă o provocare uriaşă. Acest lucru este ilustrat prin poziţia destul de joasă a Republicii Moldova în clasamentul Doing Business al Grupului Băncii Mondiale, în pofida unor îmbunătăţiri ce-

[322] Regulile privind guvernanța corporativă și remunerarea în bănci și firmele de investiții sistemice pot fi găsite în Directiva privind cerințele de capital (Directiva 2013/36/UE modificată de Directiva 2019/878/UE) și în Regulamentul privind cerințele de capital (Regulamentul nr.575/2013 modificat prin Regulamentul nr. 2019/876).

au avut loc recent.[323] Conform rapoartelor pentru 2020[324], există încă probleme în domenii precum protejarea investitorilor minoritari, executarea contractelor şi soluţionarea insolvabilităţii. Moldova a depus eforturi pentru a reduce numărul de proceduri, timp şi costuri pentru înfiinţarea unei întreprinderi noi şi funcţionarea afacerii. Astfel, timpul pentru înregistrarea de stat a unei persoane juridice s-a redus până la aproximativ 24 de ore în 2020, în scădere faţă de 4 zile în 2017, în timp ce costurile au rămas aproape neschimbate, aproximativ 6.000 lei (300 de euro). Cu toate acestea, la o etapă mai târzie apar diferite probleme. Procesul de obţinere a actelor permisive necesare, cum ar fi permisele, autorizaţiile şi licenţele, devine mai îndelungat şi mai birocratic, ceea ce împovărează afacerea.

Necesitatea de a moderniza cadrul legal al Republicii Moldova în acest domeniu a devenit extrem de clară atunci când o fraudă bancară majoră a fost dezvăluită la sfârşitul anului 2014, după cum este descris detaliat în Capitolul 15.[325] Aceasta a fost posibilă din cauza mai multor factori, inclusiv administrarea deficitară a trei bănci fraudate, schimbările obscure în structura de proprietate a băncilor şi încălcarea principiilor de bază ale guvernanţei corporative.[326] Amploarea scandalului a atras atenţia multor părţi interne interesate, dar şi a partenerilor internaţionali ai Republicii Moldova. Din cauza importanţei sistemice a sectorului bancar, îmbunătăţirea guvernanţei corporative a băncilor a reprezentat o prioritate, începând cu anul 2015. Prin urmare, s-au luat măsuri semnificative prin alinierea legislaţiei financiare şi bancare naţionale la standardele Basel III , deşi ritmul de investigare a fraudei bancare este încă lent. [327] Nu se întrevăd

[323] Republica Moldova a avansat în clasamentul Doing Business de la locul 52 în ediția anului 2016, la locul 44 în ediția anului 2018, dar a coborât pe locul 48 în anul 2019.

[324] Raportul "Doing Business 2020, compararea reglementărilor în afaceri în 190 de țări", Banca Mondială, www.doingbusiness.org

[325] Pierderile din credite frauduloase au reprezentat 12% din PIB, în timp ce pierderile din împrumuturi frauduloase şi dobânzi viitoare au reprezentat 16% din PIB, conform Raportului Final elaborat de compania Kroll pentru Banca Naţională a Moldovei, Londra (http://candu.md/files/doc/Kroll_Project%20Tenor_Candu_02.04.15.pdf).

[326] A se vedea „Descifrarea raportului Kroll", Expert-Grup, Chişinău, 2015.

[327] A se vedea „Raportul final de monitorizare a implementării Foii de parcurs privind agenda de reforme prioritare" (5 iulie – 31 decembrie 2017), Expert-Grup, ADEPT, CRJM, 2018.

perspective încurajatoare privind finalizarea investigaţiei şi recuperarea banilor sustrasi.[328]

Dreptul societăţilor comerciale şi guvernanţa corporativă. Aprobarea, în ianuarie 2016, a Codului de guvernanţă corporativă de către Comisia Naţională a Pieţei Financiare reprezintă o evoluţie importantă în domeniul dreptului societăţilor comerciale. Deşi anterior Codul de guvernanţă corporativă a avut doar statut de recomandare, noul Cod are statutul unui document de politici şi, prin urmare, trebuie implementat de către toate societăţile pe acţiuni. În perioada 2018-2019, au fost adoptate mai multe reglementări privind piaţa de capital (inclusiv valori mobiliare, instituţii de plasament colectiv şi sisteme de pensii private), asigurând fondul necesar pentru mai multă siguranţă şi dezvoltarea în continuare a sectorului. Cea mai relevantă a fost crearea, în mai 2019, a depozitarului central unic al valorilor mobiliare (DCVM), care este responsabil pentru înregistrarea, păstrarea şi decontarea valorilor mobiliare emise de entităţile moldoveneşti. Lansarea DCVM nu este doar una dintre reformele-cheie ale pieţei financiare, ci şi o acţiune mult aşteptată în ceea ce priveşte protecţia drepturilor acţionarilor. Acest lucru creează un nou mecanism de supraveghere şi decontare, care ar trebui să asigure un nivel ridicat de transparenţă, siguranţă şi eficienţă în desfăşurarea operaţiunilor cu valori mobiliare.

S-au făcut unele eforturi pentru a transpune directivele comunitare privind dreptul societăţilor comerciale în Acordul de Asociere, dar calendarul iniţial s-a dovedit a fi prea ambiţios. Numai două directive din primul Plan Naţional de Acţiuni pentru perioada 2014-2016 au fost transpuse în conformitate cu calendarul prevăzut (a se vedea tabelul 22.2). Implementarea altor directive a fost amânată pentru un an sau doi şi au fost incluse în noul Plan Naţional de Acţiuni 2017-2019. Întârzierea a fost cauzată, în mare parte, de adoptarea recentă de către UE a Directivei 2017/1132 (a se vedea mai sus). Respectiv, această directivă a fost transpusă la începutul anului 2020 în legea privind societăţile pe acţiuni.[329] Cu toate acestea, deşi au fost adoptate, anumite prevederi nu au putut fi puse în aplicare din cauza

[328] A se vedea *Analiza Creşterii Economice din Moldova*, Capitolul "Instituţii financiare", Expert-Grup, ianuarie 2020, https://www.expert-grup.org/ro/biblioteca/item/1903-mega-editia-xxi-economia-si-finantele-publice-in-perioada-electorala-concluziile-anului2019-si-prognoze-pentru-2020/1903-mega-editia-xxi-economia-si-finantele-publice-in-perioada-electorala-concluziile-anului2019-si-prognoze-pentru-2020?category=178

[329] https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=121059&lang=ro

lipsei resurselor financiare. Acesta este cazul bazei de date a Agenţiei Servicii Publice, în care digitalizarea încă nu a avut loc. Astfel, depunerea şi accesul la diferite documente continuă să fie incompatibile cu cerinţele articolelor 2 şi 3 din Directiva 2009/101/CE.

Tabelul 22.2. Progresul realizat în implementarea directivelor comunitare privind dreptul societăţilor comerciale

Directiva UE	**Plan naţional de acţiuni 2014-2016**	**Plan naţional de acţiuni 2017-2019**
Directiva 2009/101/CE a Parlamentului European şi a Consiliului din 16 septembrie 2009 de coordonare a garanţiilor	Elaborat până în trimestrul IV 2015 Intrat în vigoare în trimestrul III 2016	Transpusă prin Legea nr.21 din martie 2016
A doua Directivă a Consiliului 77/91/CEE din decembrie 1976 de coordonare a garanţiilor (înlocuită cu Directiva 2012/30 /UE)	Elaborat până în trimestrul IV 2015 Intrat în vigoare în trimestrul III 2016	Transpusă prin Legea nr.18 din februarie 2020
Directiva 78/855/CEE privind fuziunile societăţilor comerciale pe acţiuni (înlocuită cu Directiva 2011/35/UE)	Elaborat până în trimestrul IV 2016 Intrat în vigoare în trimestrul III 2017	Transpusă prin Legea nr.18 din februarie 2020
Directiva 82/891/CEE privind divizarea societăţilor comerciale pe acţiuni, modificată prin Directivele 2007/63/CE şi 2009/109/CE	Elaborat până în trimestrul IV 2016 Intrat în vigoare în trimestrul III 2017	Transpusă prin Legea nr.18 din februarie 2020
Directiva 89/666/CEE privind publicitatea sucursalelor înfiinţate într-un stat membru de anumite forme de societăţi care intră sub	Elaborat până în trimestrul IV 2015 Intrat în vigoare în trimestrul III 2016	Transpusă prin Legea nr.96 din 13.05.2016

incidenţa legislaţiei unui alt stat		
Directiva 2009/102/CE privind societăţile comerciale cu răspundere limitată cu asociat unic	Elaborat până în trimestrul IV 2016 Intrat în vigoare în trimestrul III 2017	Intrat în vigoare în trimestrul IV 2017 Nefinalizat până la data-limită
Directiva 2004/25/CE privind ofertele publice de cumpărare	Elaborat până în trimestrul IV 2017 Intrat în vigoare în trimestrul III 2018	Transpusă prin Legea nr.171 din 11.07.2012
Directiva 2007/36/CE privind exercitarea anumitor drepturi ale acţionarilor în cadrul societăţilor comerciale cotate la bursă	Elaborat până în trimestrul IV 2016 Intrat în vigoare în trimestrul III 2017	Transpusă prin Legea nr.18 din februarie 2020

Sursa: Compilaţia autorului, pe baza planurilor naţionale de acţiuni

Contabilitate şi audit.Noua lege privind contabilitatea şi noua lege privind auditul au fost adoptate în decembrie 2017, în conformitate cu dispoziţiile directivelor comunitare (2013/34/UE şi 2006/43/UE), dar au intrat în vigoare doar după întârzieri semnificative, la 1 ianuarie 2019. Noua legislaţie clasifică toţi agenţii economici în câteva categorii - microîntreprinderi, întreprinderi mici, mijlocii şi mari - în funcţie de volumul activelor, veniturile din vânzări şi numărul mediu de angajaţi. În funcţie de categorie, companiile vor prezenta anual rapoarte financiare simplificate sau complete. Există, de asemenea, unele inovaţii legate de publicarea rapoartelor financiare individuale, a rapoartelor de management şi a rapoartelor auditorului. Aceste documente pot fi trimise prin e-mail sau încărcate la depozitarul public şi publicate pe pagina companiei. Legea auditului vizează asigurarea calităţii auditului, în special al entităţilor de interes public (bănci, companii de asigurări sau întreprinderi de stat). Acest lucru este deosebit de important, deoarece evaluările financiare superficiale ale entităţilor de interes public de-a lungul anilor au condus la riscuri şi pierderi excesive pentru finanţele publice.

Provocările nesoluţionate. În general, reforma în domeniul guvernanţei corporative este considerată a fi foarte importantă pentru modernizarea economiei Republicii Moldova. Deşi recentele evenimente din sectorul bancar au evidenţiat în mod dramatic costurile

deficienţelor din acest domeniu, problemele nu se limitează doar la acest sector. Agenda privind reformele ce prevăd conformarea cu standardele UE are o importanţă semnificativă, unele progrese fiind înregistrate în această direcţie, deşi, în general, măsurile legislative necesare rămân în urma programului stabilit. Cu toate acestea, simpla transpunere a legislaţiei UE, fără a consolida capacităţile de supraveghere şi integritatea unor astfel de instituţii esenţiale, precum Banca Naţională, Comisia Naţională a Pieţei Financiare şi Consiliul Concurenţei, ar prejudicia eficacitatea acesteia.

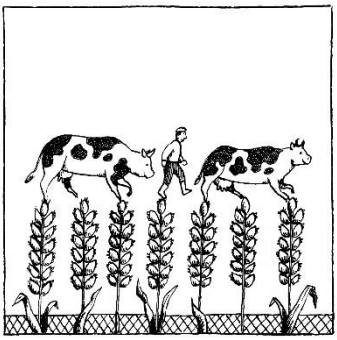
Pe scurt despre dreptul societăţilor comerciale

Acordul de Asociere nu impune Republicii Moldova obligaţii stricte în domeniul dreptului societăţilor comerciale, guvernanţei corporative sau contabilităţii, ci prevede un cadru al legislaţiei comunitare pe care Republica Moldova s-a angajat să-l implementeze.

Evoluţiile recente indică probleme semnificative în domeniul guvernanţei corporative şi o deficienţă de reglementare în Republica Moldova, care s-au dovedit a fi deosebit de costisitoare pentru sistemul bancar. În ciuda unei armonizări satisfăcătoare în sectorul financiar, acest lucru nu reprezintă în sine o soluţie pentru finalizarea anchetei cu privire la frauda bancară din 2014.

Reformele în domeniul dreptului societăţilor comerciale, în conformitate cu legislaţia UE, trebuie să îmbunătăţească mediul de afaceri din Republica Moldova, să creeze un mediu transparent pentru întreprinderi, cu un nivel corespunzător de protecţie al acţionarilor societăţii şi al creditorilor. În prezent, există însă întârzieri în elaborarea legislaţiei necesare în acest sens, iar impactul depinde de eficacitatea autorităţilor de reglementare.

23. AGRICULTURA



Agricultura reprezintă un sector foarte important pentru economia Republicii Moldova, având un bun potenţial de creştere a calităţii, a volumului producţiei şi a exporturilor sale către UE. Republica Moldova şi-a asumat angajamente ambiţioase pentru a-şi alinia politicile din sectorul agricol la cele ale UE.

Prevederile Acordului

Potrivit prevederilor din Acord, „Părţile cooperează pentru a promova dezvoltarea agricolă şi rurală, îndeosebi prin aproximarea treptată a politicilor şi a legislaţiei". În continuare este prezentată o listă a obiectivelor generale, cum ar fi îmbunătăţirea competitivităţii, schimbul de bune practici şi promovarea producţiei agricole moderne şi durabile (art. 67-68).

Mai exact, în articolul 70 este specificat că Republica Moldova îşi va aproxima legislaţia naţională cu cea comunitară prin intermediul unei liste de regulamente şi directive menţionate în anexa VII, după cum este rezumat în caseta 23.1. Fiecare regulament prevede un interval de timp pentru implementare, în general de 4 sau 5 ani.

.

Caseta 23.1. Rezumatul legislaţiei comunitare din domeniul politicii agricole, menţionate în Acord

Politica privind calitatea. Normele de protecţie a indicaţiilor geografice (IG) şi a specialităţilor tradiţionale sunt stabilite prin 7 regulamente.

Agricultura ecologică. Normele privind producţia ecologică şi etichetarea produselor ecologice sunt stabilite prin 3 regulamente.

Standardele de comercializare pentru plante, produse derivate din plante, fructe şi legume. Majoritatea standardelor tehnice pentru comercializarea de mărfuri specifice sunt stabilite într-un număr de 24 de regulamente. De exemplu, Regulamentul (CEE) 66/402 privind comercializarea seminţelor de cereale impune ca produsele puse pe piaţă să aparţină soiurilor certificate în mod oficial.

Standardele de comercializare pentru animale vii şi produse animaliere. După cum s-a menţionat mai sus, standardele tehnice pentru comercializarea unor mărfuri specifice, dar şi pentru organizarea comună a pieţelor sunt stabilite, în special, în 12 regulamente şi directive. De exemplu, Regulamentul (CE) 543/2008 privind standardele de comercializare a cărnii de pasăre defineşte caracteristicile diferitelor bucăţi de carne şi denumirea lor.

Implementarea Acordului de Asociere în sectorul agricol a beneficiat de sprijinul mai multor programe de finanţare, inclusiv de Cadrul unic de sprijin pentru agricultura Republicii Moldova, care a oferit 110-123 de milioane de euro până în anul 2017, Programul European de Vecinătate pentru Agricultură şi Dezvoltare Rurală (ENPARD) şi Asistenţa tehnică pentru implementarea ZLSAC (AT ZLSAC).

Acţiunile ENPARD se bazează pe Acordul ratificat de Republica Moldova în anul 2016. În temeiul acestui acord, UE a fost de acord să ofere 64 de milioane de euro pentru susţinerea politicii agricole, iniţial pentru perioada 2015–2018, deşi activităţile au început 2 ani mai târziu.

Din această sumă, 54 de milioane de euro reprezintă suport bugetar. Acest suport a fost oferit cu condiţia ca Guvernul Republicii Moldova să realizeze mai multe programe de investiţii: programul privind modernizarea lanţului agroalimentar în scopul conformării la cerinţele UE privind siguranţa alimentelor şi cerinţele de calitate; programul privind reformarea sistemului învăţământului, cercetărilor ştiinţifice şi serviciilor de extensiune rurală; programul privind facilitarea accesului la pieţele de capital, de inputuri şi outputuri pentru fermieri; dar şi programul privind dezvoltarea rurală. În plus, 11 milioane de euro urmează să fie alocaţi proiectelor de asistenţă tehnică, de exemplu, pentru a stimula organizaţiile societăţii civile şi autorităţile locale să pună în aplicare politici agricole care favorizează egalitatea de şanse între femei şi bărbaţi şi sunt orientate spre abilitarea femeilor.

Proiectul AT ZLSAC a fost lansat în septembrie 2015, Delegaţia UE în Republica Moldova şi Ministerul Economiei fiind desemnate în calitate de instituţii de implementare. Din cauza situaţiei politice în

ţară, sprijinul financiar oferit de UE pentru aceste (şi alte) programe a fost amânat, în cazul de faţă până în 2018. (A se vedea caseta 23.2 pentru descrierea proiectului).

Caseta 23.2. 'Asistenţa tehnică pentru implementarea ZLSAC

Valoarea totală a sprijinului financiar acordat în cadrul AT ZLSAC se ridică la 30 de milioane de euro şi acoperă:

- măsuri de sprijin pentru implementarea ZLSAC în infrastructura calităţii (metrologie, evaluarea conformităţii, testare şi cooperare internaţională)
- măsuri de supraveghere a pieţei (produse şi servicii industriale şi neindustriale)
- măsuri de protecţie a consumatorului şi siguranţa alimentară
- dezvoltarea şi diversificarea exporturilor moldoveneşti către UE şi atragerea investitorilor.

Totodată, Proiectul a oferit sprijin instituţional Guvernului Republicii Moldova, în special Ministerului Economiei, instituţiilor şi agenţiilor subordonate acestuia, în elaborarea şi implementarea unui spectru larg de programe de sensibilizare publică pentru promovarea beneficiilor ZLSAC pentru mediul de afaceri, organele administraţiei publice locale şi cetăţenii Republicii Moldova.

Sursa: Adaptare pe baza comunicatului de presă publicat pe site-ul dcfta.md, 23 octombrie 2015, şi a descrierii proiectului de pe site-ul www.eeas.europa.eu.

Debursările în cadrul acestor programe sunt condiţionate de implementarea măsurilor de modernizare a lanţului agricol şi alimentar, precum şi asigurarea conformităţii cu cerinţele UE în domeniul siguranţei şi calităţii alimentelor. Aceste angajamente au stimulat o oarecare dezvoltare a infrastructurii de recoltare, post-recoltare şi depozitare, lansare de afaceri noi şi sporirea competitivităţii producătorilor autohtoni. Programele ENPARD şi AT ZLSAC s-au axat pe îmbunătăţirea elementelor sistemice ale infrastructurii de calitate şi pe supravegherea pieţei. Una dintre cele mai importante acţiuni a fost lansarea la începutul anului 2017 a proiectului twinning al UE „*Sprijin Agenţiei Naţionale pentru Siguranţa Alimentelor a Republicii Moldova*"[330], în valoare de 2 milioane de euro[331]. Proiectul s-a încheiat în martie 2019,

[330] http://ansa.gov.md/ro/comunicate/evenimentul-de-%C3%AEncheiere-proiectului-ue-twinning-%E2%80%9Esprijin-agen%C8%9Biei-na%C8%9Bionale-pentru

[331] https://gov.md/en/content/food-safety-control-system-moldova-be-improved-eu-support

fiind prezentate realizările sale, printre care şi elaborarea de acte normative.

De asemenea, UE a finanțat Proiectul *"Sprijin pentru Cadrul Infrastructurii Calităţii în contextul ZLSAC în Republica Moldova"*[332] (3,6 milioane de euro, 2017-2020), având drept obiective alinierea structurilor naţionale privind infrastructura calităţii şi supravegherea pieţei la cerinţele UE şi îmbunătăţirea aspectelor legate de competitivitatea sectorului privat, prin îmbunătăţirea proceselor de producţie, calitate şi afaceri ale IMM-urilor etc.

Banca Europeană de Investiţii (BEI) are iniţiative de investiţii majore în Republica Moldova, inclusiv un proiect în valoare de 120 de milioane de euro, întitulat "Fruit Garden of Moldova" („Livada Moldovei"). Acest proiect constă dintr-un împrumut global, care urmează să fie executat prin intermediul unor bănci acreditate, cu scopul de a sprijini întregul lanţ valoric horticol pentru producătorii individuali şi pentru participanţi, atât în amonte, cât şi în aval. Scopul acestuia este de a asigura viabilitatea pe termen lung a unui sector economic important din punct de vedere strategic. Proiectul abordează aspectele financiare şi de calitate, fiind structurat pentru dezvoltarea unităţilor existente şi crearea de noi capacităţi. Până în decembrie 2017, doar 6 milioane de euro, adică 7% din total fuseseră debursate. Principalul motiv al acestui început lent a fost gradul înalt de îndatorare al producătorilor locali, nivelul scăzut al capitalizării şi costul ridicat al clauzei de 50% de cofinanţare aplicabilă participării în proiect.[333]

În cadrul unui alt proiect, Programul de restructurare a sectorului vitivinicol ("Filiera Vinului"), BEI a acordat Republicii Moldova un împrumut de 75 de milioane de euro pentru modernizarea sectorului vitivinicol, în vederea implementării în perioada 2012 – 2019. Scopul Programului este de a promova producerea vinului cu denumire de origine protejată (D.O.P.) şi indicaţie geografică protejată (I.G.P.) (sau ambele). În sens mai larg, obiectivul constă în restructurarea sectorului vitivinicol, îmbunătăţirea calităţii vinului şi diversificarea pieţelor de export. Până în decembrie 2017, 66 de producători moldoveni au beneficiat de împrumuturi,[334] BEI aprobând, până în prezent, 47,8 milioane de euro, în timp ce contribuţia proprie a

[332] https://www.eu4moldova.md/en/content/support-quality-infrastructure-framework-within-dcfta-context-republic-moldova

[333] http://aipa.gov.md/sites/default/files/Raport%20totalizator%20ENPARD-2017.pdf

[334] Printre aceștia se numără Asconi SRL, Cricova SA, Vinăria Zîmbreni și Vinăria din Vale.

beneficiarilor a fost de 55,5 milioane de euro. Condiţiile de eligibilitate ale beneficiarilor includ contribuţia proprie de 50% din investiţie şi gajarea activelor. Aceste condiţii de acces la finanţare reprezintă cea mai apăsătoare provocare din acest sector, deoarece limitează numărul potenţialilor beneficiari din rândul IMM.

În iulie 2019, au fost semnate două acorduri de proiecte noi cu Organizaţia pentru Alimentaţie şi Agricultură a Naţiunilor Unite. Implementarea proiectelor a fost planificată până în anul 2021 şi vizează creşterea exporturilor de produse agroalimentare, inclusiv accesul la date statistice fiabile în scopul elaborării politicilor. Proiectele au fost iniţiate pentru a răspunde la două nevoi critice identificate în timpul consultărilor cu părţile interesate: cea de date statistice calitative ar reflecta standardele internaţionale şi cea pentru o abordare strategică şi eficientă de promovare a produselor agroalimentare autohtone.[335]

Într-un proiect important de finanţare a creditelor în agricultură, în valoare de 100 de milioane de euro, s-a implicat şi guvernul Poloniei. La momentul elaborării acestui document, programul încă nu demarase.

Evoluţiile legislaţiei şi politicilor UE

Numeroase acte legislative incluse în Anexa VII au fost modificate sau înlocuite în UE. În timp ce legislaţia UE (nouă) care se referă în mod specific la aspectele instituţionale, de procedură şi financiare ale Politicii Agricole Comune (PAC) a UE este mai puţin relevantă pentru Republica Moldova, în procesul de reformare a sectorului agricol R. Moldova trebuie să ia în considerare diferitele evoluţii legislative în domeniul comerţului privind controlul calităţii, marketingul, agricultura ecologică, biodiversitatea şi culturile modificate genetic (toate acoperite în Anexa VII). Strategia în domeniul sanitar şi fitosanitar a Republicii Moldova (SPS) acoperă deja o parte semnificativă din aceste acte legislative noi ale UE (a se vedea Capitolul 8 privind SPS).

Alte acte legislative noi ale UE în domeniul agriculturii, care sunt relevante pentru eforturile de aliniere ale ţării noastre, includ, de exemplu, Regulamentul 1151/2012 privind sistemele din domeniul calităţii produselor agricole şi alimentare. Obiectivul acestui Regulament, care modifică sau înlocuieşte mai multe acte din Anexa VII, este de a consolida politica în domeniul calităţii produselor agricole pentru a obţine o coerenţă şi consecvenţă a diferitor instrumente în domeniul calităţii. Acesta prevede măsuri de sprijinire a activităţilor

[335] http://www.fao.org/europe/news/detail-news/en/c/1203376/

agricole şi de procesare, precum şi a sistemelor agricole asociate cu produse de înaltă calitate, în conformitate cu obiectivele politicii UE de dezvoltare rurală (Regulamentul nu se aplică băuturilor spirtoase, vinurilor aromatizate sau produselor viticole). Cât despre organismele modificate genetic (OMG), UE a adoptat în 2015 Directiva 2015/412 privind flexibilitatea ţărilor UE în cultivarea OMG-urilor. Directiva permite fiecărei ţări în parte să interzică sau să restricţioneze cultivarea OMG-urilor în anumite condiţii (de exemplu, obiectivele politicii în domeniul mediului sau cele ale politicilor agricole), cu condiţia ca acţiunile să fie motivate, proporţionale şi nediscriminatorii.

În plus, în 2018, Comisia Europeană a prezentat propuneri legislative cu privire la PAC pentru perioada de după 2020. Aceste propuneri au scopul de a face PAC mai receptivă la provocările actuale şi viitoare, la schimbările climatice sau la reînnoirea generaţiilor, continuând, în acelaşi timp, să sprijine agricultorii europeni pentru a asigura un sector agricol sustenabil şi competitiv. Obiectivele-cheie ale viitoarei PAC sunt: asigurarea unor venituri agricole viabile; stimularea competitivităţii; combaterea schimbărilor climatice; protecţia mediului; conservarea peisajelor şi a biodiversităţii; sprijin pentru reînnoirea generaţională; dinamizarea zonelor rurale şi protecţia calităţii alimentelor şi a sănătăţii. Elementele relevante ale acestei politici pentru R.Moldova sunt propunerile referitoare la schimbările climatice şi protecţia mediului. De exemplu, Comisia propune păstrarea solurilor bogate în carbon prin protejarea zonelor umede şi a turbăriilor, introducerea unor instrumente obligatorii de gestionare a nutrienţilor pentru îmbunătăţirea calităţii apei, reducerea nivelului de amoniac şi oxid de azot, precum şi asolamentul culturilor, în loc de diversificarea culturilor.

Este discutabil faptul dacă R.Moldova, dorind să avanseze pe calea integrării în UE, şi-a asumat prea multe angajamente cu privire la armonizarea cu *acquis-ul UE* într-un termen prea scurt. Prin urmare, pe lângă actualizarea Anexei VII, UE şi R.Moldova ar trebui să ia în consideraţie şi recalibrarea aceleiaşi Anexe, axându-se mai mult pe cele mai urgente priorităţi pentru procesul de reforme al sectorului agricol în R.Moldova. La nivel de comitet, au avut loc discuţii în acest sens, dar până în momentul scrierii acestui text nu au fost elaborate actualizări formale.

Evoluţii în agricultură şi politicile agricole ale Republicii Moldova

Republica Moldova are resurse importante de teren arabil şi rămâne o ţară rurală, 58% din populaţie locuind în mediul rural. Prin urmare, agricultura este de o mare importanţă atât pentru dezvoltarea localităţilor rurale, cât şi pentru dezvoltarea întregii ţări. Deşi ponderea agriculturii în PIB a scăzut dramatic de la 30% în anul 1990 la 12% în anul 2011, fiind de 10,1% în anul 2019, aceasta rămâne cea mai mare din sud-estul şi estul Europei. În anul 2019, sectorul agricol ocupa 22,9% din forţa de muncă (410.900 persoane), în scădere de la 52% în anul 2000.[336] Atât migraţia, cât şi atragerea în alte sectoare ale economiei, în special, în sectorul serviciilor, au determinat scăderea numărului de lucrători în sectorul agricol. Valoarea adăugată per lucrător agricol în Republica Moldova este mai mică decât în alte ţări din regiune, cu o medie de aproximativ 6.884 de dolari pe cap de locuitor în anul 2018 – de trei ori mai mare decât în 2000, dar de 2,6 ori mai mică decât în România şi de patru ori mai mică decât în Bulgaria.[337]

Cea mai mare parte a producţiei agricole (90%) este de origine vegetală (cereale, struguri, legume şi fructe) şi animală (carne de porc, carne de pasăre şi lapte). Producţia de cereale a crescut rapid, cu aproape 42% din anul 2000.

Comerţul cu produse agroalimentare. UE şi ţările CSI sunt principalii parteneri comerciali pentru produsele agroalimentare. Totuşi, în ultimii ani a scăzut ponderea comerţului cu ţările CSI, cauzele principale fiind barierele tarifare şi netarifare impuse de Federaţia Rusă pentru vinuri şi alte produse agroalimentare (în special, începând cu anul 2013) şi dificultăţile economice din Ucraina şi Federaţia Rusă, care au început din anul 2014.

În 2018, la 4 ani de la eliminarea barierelor tarifare, aproape 70% din totalul exporturilor moldoveneşti au ajuns pe piaţa europeană datorită, cel puţin parţial, Acordului de Asociere. Valoarea tuturor bunurilor exportate către UE în perioada ianuarie-noiembrie 2018 a ajuns la 1.726 milioane dolari SUA (în creştere cu 19,9% faţă de perioada ianuarie-noiembrie 2017). Ponderea exporturilor în UE s-a ridicat la 69,4% din totalul exporturilor (faţă de 65,7% în ianuarie-noiembrie

[336] Conform datelor din anul 2017 obţinute de la Biroul National de Statistică.

[337] A se vedea Banca Mondială:
(https://data.worldbank.org/indicator/EA.PRD.AGRI.KD)

2017). În 2019, exporturile de bunuri către UE (UE-28) au însumat 1,8 miliarde de dolari, cu o pondere de 65,9% din totalul exporturilor.

Cea mai importantă creştere a exporturilor de produse agroalimentare către UE a fost înregistrată în cazul circuitelor electrice, articolelor textile, seminţelor oleaginoase, cerealelor, fructelor şi vinurilor. Exportul de sucuri de fructe a înregistrat cea mai mare scădere, ca urmare a unor sancţiuni agroalimentare impuse de Federaţia Rusă ţărilor UE, care sunt importatori tradiţionali de mărfuri agroalimentare moldoveneşti (de exemplu, Polonia).

UE menţine contingente tarifare extinse în cadrul ZLSAC (adică, cantităţi limitate pentru acces fără taxe pe piaţa UE). Utilizarea completă, în anul 2019, a contingentelor tarifare pentru exportul de fructe către UE a determinat exporturile semnificative pentru următoarele categorii de produse agroalimentare:

- struguri de masă – 10.000 de tone din totalul de 10.000 de tone (100%)

- prune proaspete – 10.000 de tone din totalul de 10.000 de tone (100%).

În acelaşi timp, cota de export de mere proaspete a fost nesemnificativă: 2.300 de tone din 40.000 de tone (6%). Exportul de cereale în anul 2019 a înregistrat o creştere considerabilă:

- grâu, făină şi aglomerate sub formă de pelete - 333.983 de tone (445% din cota totală stabilită de 75.000 de tone)

- orz, făină şi aglomerate sub formă de pelete - 40.002 tone (57% din totalul de 70.000 de tone)

- porumb, făină - 287.320 de tone (221% din totalul de 130.000 de tone)

- cereale procesate - 15.245 de tone (610% din totalul de 2.500 de tone)

- porumb dulce - 1.366 de tone (91% din totalul de 1.500 de tone).

Având în vedere epuizarea precoce a unor anumite produse, s-a propus deja părţii europene revizuirea unor contingente (a se vedea Capitolul 4).[338] Contingentele pentru produsele agroalimentare de origine animală (carne de porc, carne de pasăre, produse lactate, ouă fără coajă etc.) nu au fost valorificate deloc, din cauza incapacităţii de a întruni cerinţele SPS pentru exporturile în UE.

[338] A se vedea Expert-Grup, (https://www.expert-grup.org/media/k2/attachments/MEGA_21_Engleza.pdf).

Exportul total de produse de origine vegetală a crescut cu 10,6% (180 de milioane de dolari) în anul 2019, datorită cerealelor, fructelor şi seminţelor oleaginoase.

Mierea este unul din puţinele produse agroalimentare de origine animală exportate în UE (6.500 de tone în 2019 sau 14 milioane de euro în ultimul an). Totuşi, o mare parte din această miere este exportată în vrac, ca ulterior să fie prelucrată în ţările importatoare, însemnând că produsele apicole finale de pe piaţa UE nu sunt etichetate drept „moldoveneşti".

Vinul este cel mai exportat produs agroalimentar al Republicii Moldova. Având aproximativ 150 de fabrici de vin, Republica Moldova se află printre primele 10 ţări din lume la producţia şi exportul de vinuri, cu milioane de litri exportaţi în anul 2019 (43 de milioane de euro în 2019 faţă de 28 de milioane de euro în 2015).[339] Cu toate acestea, de la introducerea sancţiunilor Rusiei în anul 2006, exportatorii de vin s-au confruntat cu dificultăţi, întrucât exporturile către Federaţia Rusă au scăzut dramatic. Totodată, aceste sancţiuni au stat la baza unui proces costisitor de diversificare a pieţelor externe, care s-a dovedit a fi, în cele din urmă, unul benefic. În anul 2013, Federaţia Rusă a aplicat din nou sancţiuni Republicii Moldova, de această dată UE deschizându-şi complet piaţa. În perioada 2014-2015, Federaţia Rusă a început să-şi redeschidă treptat piaţa, dar exclusiv pentru 25 de producători de vin din regiunile cu care preferinţele politice coincid – Găgăuzia şi regiunea transnistreană. Totodată, începând cu ianuarie 2020, 205 producători moldoveni selectaţi au fost autorizaţi să exporte fructe şi legume în Federaţia Rusă, deşi doar pentru 4 poziţii tarifare (mere, pere, gutui şi cireşe)[340]. Acest lucru a avut loc drept rezultat al angajamentului politic dintre preşedintele Igor Dodon şi autorităţile Federaţiei Ruse, nefiind o abordare sistemică în încercarea de a restabili pe deplin accesul nediscriminator la piaţa rusă.

Printre produsele agroalimentare, exportul cărora a înregistrat o creştere rapidă, se numără mierea şi nucile. Exporturile de miere au crescut de la 403 tone în anul 2000 la 2.696 de tone în anul 2014 şi 3.160 de tone în anul 2016[341]. Culturile de nuc au crescut de la 4.000 ha în anul 2014, la 25.000 ha în anul 2019, exporturile sporind de la 187 de tone în anul 2000 la 13.400 de tone în anul 2014 şi ulterior la 17.000 de

339 Conform datelor Comtrade.

340 Ibid.

341 Ibid.

tone în anul 2019[342]. Pentru aceste două produse şi pentru cereale, constrângerile de export, bazate pe cerinţele SPS, sunt reduse sau nu există.

Cadrul instituţional şi politicile. Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale şi Mediului (MADRM), Ministerul Economiei şi Infrastructurii, împreună cu un număr de agenţii, sunt instituţiile de conducere responsabile de implementarea politicilor agricole şi a celor de dezvoltare rurală. În contextul implementării reformei administraţiei publice, în perioada 2016-2017 aveau deja loc schimbări instituţionale , acestea au continuat în anul 2018, inclusiv prin comasarea fostului Minister al Agriculturii şi Industriei Alimentare cu cel al Dezvoltării Regionale şi Construcţiilor.

Strategia naţională de dezvoltare agricolă şi rurală pentru anii 2014-2020, aprobată în iunie 2014, împreună cu un Plan de acţiuni, adoptat un an mai târziu, reprezintă cadrul politic strategic. Principalele obiective sunt: creşterea competitivităţii sectorului agroalimentar, asigurarea gestionării durabile a resurselor naturale în agricultură şi îmbunătăţirea nivelului de trai în mediul rural.[343] Politicile conexe privesc siguranţa alimentară, serviciile în zonele rurale, dezvoltarea regională, IMM-urile, energia, transporturile, logistica, tehnologia informaţiei şi turismul. O atenţie deosebită este acordată digitizării sectorului agricol, care prevede o strategie „E-agricultură" vizând îmbunătăţirea infrastructurii IT pentru serviciile publice din acest domeniu.

Strategia implică eforturi în vederea dezvoltării capacităţii ministerelor de resort (în special, MADRM) în procesul de planificare şi de evaluare. O prioritate importantă este îmbunătăţirea mecanismelor de subvenţii administrate de către Agenţia de Intervenţie şi Plăţi pentru Agricultură. Mecanismul de subvenţionare a rămas neschimbat în perioada 2017-2020, deoarece a fost aprobat pe un termen de 5 ani. Din anul 2017, ponderea subvenţiilor oferite pentru utilaje grele s-a redus de la 55% la 33%. În schimb, mai mulţi bani au devenit disponibili pentru investiţii în produse agricole cu valoare adăugată înaltă (HVAAP) şi în infrastructura post-recoltă. Mai mult decât atât, 5% din alocaţii au fost direcţionate spre tehnici agricole inovatoare.

[342] Ibid.

[343] A se vedea Strategia naţională de dezvoltare agricolă şi rurală pentru anii 2014-2020.

Numeroase iniţiative, inclusiv programe educaţionale în viticultură, urmăresc consolidarea calificărilor profesionale legate de agricultură. Pentru abordarea problemelor legate de schimbările climatice, autorităţile au elaborat un program de conservare în agricultură pentru anii 2015-2020, care nu a fost aprobat încă, în vederea informării agricultorilor cu privire la conservarea corespunzătoare a solului.

Un program al Băncii Mondiale prevede un obiectiv similar, în timp ce Suedia susţine un proiect privind metodele agrotehnice pentru producţia vegetală ecologică. Autorităţile au lansat Reţeaua de extensiune rurală, concepută pentru a presta servicii în teritoriu, prin intermediul a 35 de furnizori. Elaborarea Strategiei a fost o precondiţie a programului ENPARD pentru anii 2015 – 2020, menţionat anterior.

Aproximarea cu legislaţia UE prezintă o tendinţă pozitivă, fiind iniţiate şi/sau finalizate procedurile de modificări legislative pentru următoarele regulamente ale UE:

- În luna iulie a anului 2016, a intrat în vigoare o lege prin care se transpun în legislaţia naţională prevederile Regulamentului (CE) nr.510/2006 privind protecţia indicaţiilor geografice (IG) şi a denumirilor de origine (DO) ale produselor agricole şi alimentare. Tot prin această lege a avut loc armonizarea cu Regulamentul (CE) nr.1216/2007 privind specialităţile tradiţionale garantate din produse agricole şi alimentare;
- În luna iunie a anului 2017, proiectul de lege cu privire la producţia agroalimentară ecologică şi etichetarea produselor agroalimentare ecologice a fost aprobată de Guvern, iar în prezent este în aşteptarea aprobării de către Parlament. Prin această lege se transpune Regulamentul (CE) nr.834/2007 privind producţia ecologică şi etichetarea produselor ecologice şi se implementează Regulamentele (CE) nr.889/2008 şi nr.1235/2008[344].
- Până în luna septembrie a anului 2016, în legislaţia naţională fuseseră transpuse prevederile Regulamentului (CE) 1295/2008 privind importul de hamei din ţări terţe .
- Transpunerea prevederilor Regulamentului (CE) 1580/2007 în sectorul fructelor şi legumelor trebuia să fi fost realizată demult,

[344] http://maia.gov.md/ro/proiecte-discutie/proiectul-legii-privind-productia-agroalimentara-ecologica-si-etichetarea

fiind întârziată sub presiunea grupurilor de producători. În martie 2018, MADRM a propus grupurilor de producători agricoli un proiect de lege.

- Guvernul a iniţiat armonizarea legislaţiei naţionale cu prevederile Regulamentului (CE) 1760/2000 privind identificarea bovinelor şi etichetarea cărnii de vită şi mânzat şi punerea în aplicare a Regulamentelor (CE) 1825/2000 şi (CE) 566/2008.
- În luna septembrie a anului 2017, au început consultaţiile referitoare la proiectele de regulamente pentru transpunerea în legislaţia naţională a Regulamentului (CE) 273/2008 privind evaluarea calitativă a laptelui şi a produselor lactate.
- În luna martie a anului 2017, Parlamentul a aprobat Legea privind clasificarea carcaselor de bovine, porcine şi ovine, care transpune cerinţele UE în acest domeniu.[345]
- În legislaţia naţională a fost transpusă Directiva 66/401/CEE privind comercializarea seminţelor de plante furajere .
- Unul dintre cele mai importante programe sectoriale pentru subsectoare agricole specifice a fost aprobarea planului general de gestionare a crizelor în sectorul alimentelor şi furajelor, prin Hotărârea Guvernului nr.680 din 11 iulie 2018.
- În iulie 2018, Guvernul a aprobat Regulamentul privind condiţiile şi procedurile de realizare a activităţilor de îmbunătăţiri funciare, protecţie, conservare şi sporire a fertilităţii solurilor
- Legea care a transpus Regulamentul 543/2011 privind fructele şi legumele proaspete şi prelcurate a fost adoptată în 2018, cu un an mai târziu decât s-a convenit iniţial, prin adoptarea Legii nr.237 din 8 noiembrie 2018 privind controlul de conformitate cu cerinţele de calitate pentru fructele şi legumele proaspete.
- Regulamentul 101/2013 privind utilizarea acidului lactic pentru reducerea contaminării microbiologice de suprafaţă a carcaselor de bovine a fost transpus doar parţial, prin Hotărârea Guvernului nr.460 din 21 mai 2018 de modificare a actelor normative anterioare.

[345] A se vedea http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=369738

- În 2018, a fost iniţiată activitatea de elaborare a actelor de punere în aplicare a Legii cu privire la producţia agroalimentară ecologică.

Deşi în unele domenii se înregistrează deja anumite progrese, în câteva domenii progresul realizat este mic sau nu s-a realizat deloc. Printre acestea se numără:

- transpunerea Regulamentului (CE) 1234/2007 privind organizarea comună a pieţelor agricole (denumit şi Regulamentul unic OCP);
- transpunerea Regulamentului (CE) 543/2008 privind standardele de comercializare a cărnii de pasăre;
- transpunerea Directivei 1999/105/CE privind comercializarea materialului forestier de reproducere;
- din 54 de acţiuni restante, un număr substanţial (39) sunt incluse în Planul de Acţiuni al Guvernului pentru anii 2020-2023[346], care are termene rezonabile;
- unele acţiuni excluse din Calendarul de restanţe al MADRM pentru anii 2020–2023 au fost incluse într-o listă suplimentară:
    - 11 măsuri pentru care este dificil să se stabilească un termen exact şi care nu au acoperire financiară la nivel naţional;
    - 22 de măsuri condiţionate de adoptarea şi intrarea în vigoare a legilor referitoare la acestea sau pentru care nu s-a ajuns la un consens larg în vederea promovării şi adoptării acestora;
    - 6 măsuri care sunt învechite sau irelevante în contextul obligaţiilor care decurg din Acordul de Asociere şi/sau constituie activităţi curente ale autorităţilor relevante.

În general, este prea devreme să se evalueze punerea în aplicare a acestor acţiuni legislative. Deşi legislaţia este un prim pas necesar, partea cea mai grea vine odată cu sarcinile practice ale implementării.

Provocările. Există dificultăţi structurale care împiedică crearea şi funcţionarea unor grupuri de producători agricoli, un sistem învechit de învăţământ agricol, servicii de extindere izolate şi un nivel

346 https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/pag_2020-2023_ro.pdf

insuficient de cercetare agricolă. Situaţia fermierilor este complicată şi din cauza disponibilităţii limitate a creditelor bancare, creditele pe termen lung fiind insuficiente (majoritatea creditelor pentru investiţii sunt pe un termen de 3 ani), iar ratele dobânzilor prea mari (15-20% pe an).

Sectorul agricol este lipsit de o coordonare a lanţului de aprovizionare şi a infrastructurii post-recoltare. Dependenţa de importurile de produse agrochimice, seminţe şi carburanţi constituie, de asemenea, o problemă. Nu în ultimul rând, există şi deficienţe legate de accesul transparent şi echitabil la mecanismul de subvenţii agricole, care în perioada 2010-2019 au reprezentat aproximativ 340 de milioane de euro.

Mai există un nivel ridicat de vulnerabilitate faţă de fluctuaţiile de ordin climatic (secetă, eroziunea solului, alunecări de teren, grindină, îngheţ şi inundaţii). Seceta din 2019 a afectat nu doar recolta anuală totală, dar a avut un impact pronunţat şi asupra culturilor de primăvară din 2020. Potrivit celei mai optimiste prognoze, estimativ producţia totală urma să scadă cu 20-25% în 2020 comparativ cu 2019, atunci când scăderea producţiei totale a fost de 11%. Aceste provocări sunt accentuate de accesul restricţionat la sistemele de irigare şi de utilizarea insuficientă a tehnologiilor moderne (plante rezistente la secetă, sisteme antigrindină, evaluarea riscurilor meteorologice etc.).

Reforma administraţiei publice şi instabilitatea politică care a urmat acesteia au cauzat întârzieri în implementarea angajamentelor ZLSAC, iar lipsa fortificării capacităţilor instituţionale va menţine, în continuare, riscul implementării defectuoase a angajamentelor în contextul Acordului de Asociere.

Suspendarea suportului bugetar din partea UE, în anul 2017, din cauza faptului că condiţiile politice mai generale nu au fost suficient respectate, a afectat considerabil sectorul agricol. Mai puţin de jumătate din cele 120 de milioane de euro promise prin Instrumentul European de Vecinătate, cu aproximativ 58 de milioane de euro prin programul ENPARD, a ajuns la sectorul agricol din ţară.

Pe scurt despre agricultură

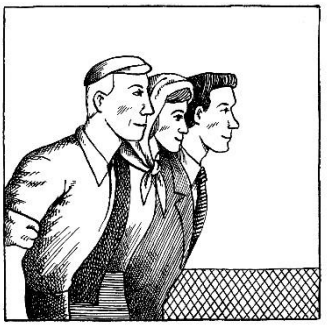
Republica Moldova are un potenţial enorm pentru dezvoltarea agricolă, inclusiv pentru exporturi către UE, care, în prezent, au un ritm rapid de creştere.

Printre problemele majore se numără adaptabilitatea redusă la fluctuaţiile climatice, deficienţele în organizarea producătorilor agricoli, produsele cu o valoare adăugată scăzută şi accesul limitat la finanţare.

Republica Moldova a adoptat un program ambiţios pentru a prelua şi implementa multe elemente tehnice ale politicii agricole comunitare. UE oferă suficientă asistenţă tehnică şi proiecte de finanţare pentru a susţine procesul, cu granturi din bugetul UE şi capital din partea BEI. Cu toate acestea, există unele preocupări că angajamentele asumate prin Acordul de asociere depăşesc capacităţile Republicii Moldova de a reforma sectorul agricol. Prin urmare, pe lângă actualizarea Anexei VII, UE şi Republica Moldova ar trebui să ia în consideraţie şi actualizarea Anexei VII, axându-se mai mult pe priorităţile cele mai urgente pentru procesul de reformare a sectorului agricol al Republicii Moldova.

Dezastrele naturale (seceta) se numără printre principalele provocări pe care Republica Moldova ar trebui să înveţe să le prevină, prin adaptarea la schimbările climatice. Asistenţa tehnică şi financiară a UE este fundamentală. Extinderea „Pactului Verde" al UE pentru ţările asociate poate constitui o platformă pentru susţinerea eforturilor de adaptare în sectorul agricol.

24. OCUPAREA FORȚEI DE MUNCĂ ȘI POLITICILE SOCIALE



Acordul de Asociere urmăreşte promovarea cooperării în domeniul legislaţiei europene a muncii şi condiţiilor de muncă, o parte importantă a acesteia fiind strâns legată de conţinutul convenţiilor Organizaţiei Internaţionale a Muncii (OIM) pe care Republica Moldova deja le-a ratificat.

Prevederile Acordului

Legislaţia UE în domeniul forţei de muncă, care urmează a fi transpusă, este divizată în 3 categorii de bază: legislaţia muncii, combaterea discriminării şi egalitatea de gen, sănătatea şi siguranţa la locul de muncă, numeroase directive relevante fiind indicate în anexa III.

Categoria privind legislaţia muncii include 8 directive comunitare cu care legislaţia Republicii Moldova trebuie să se armonizeze treptat. Pe lângă alte aspecte, aceste directive se referă la obligaţiile de informare şi de consultanţă ale angajatorilor, munca cu normă incompletă, angajarea în muncă pe durată determinată, concedierile colective şi organizarea timpului de lucru. Toate aceste directive trebuiau transpuse în legislaţia naţională pe parcursul a 3-4 ani de la data intrării în vigoare a Acordului.

Categoria privind combaterea discriminării şi egalitatea de gen include 6 directive comunitare în vederea armonizării. Principalele domenii de reglementare sunt tratamentul egal al persoanelor angajate, accesul la bunuri şi servicii, precum şi furnizarea acestora. Alinierea la aceste directive a fost planificată să aibă loc în termen de la 3 la 4 ani.

Categoria sănătate şi siguranţă la locul de muncă este cea mai largă, cuprinzând 25 de directive pentru armonizarea legislativă. Printre multiplele prevederi incluse în aceste directive se numără cerinţele minime de sănătate şi siguranţă la locul de muncă pentru utilizarea echipamentelor de lucru pe şantierele temporare sau mobile

şi protecţia lucrătorilor împotriva riscurilor legate de azbest la locul de muncă. Termenul pentru ajustarea legislativă este de 3 – 10 ani, cele mai multe directive necesitând 7 – 10 ani pentru armonizare.

Legislaţia şi politicile noi ale UE

La scurt timp după semnarea Acordurilor, UE a propus o nouă strategie pentru creştere şi şomaj, care a definit cinci obiective preconizate să fie realizate până în anul 2020[347]. Printre acestea se numără ocuparea forţei de muncă, cercetarea şi dezvoltarea, schimbările climatice şi energia, educaţia şi lupta împotriva sărăciei şi a excluziunii sociale. În conformitate cu această strategie, UE a introdus norme noi privind dimensiunea socială a ocupării forţei de muncă şi a actualizat normele existente privind sănătatea şi siguranţa la locul de muncă.

Noua legislaţie în domeniul social se referă la Directivele privind echilibrul dintre viaţa profesională şi cea privată pentru părinţi şi îngrijitori,[348] condiţiile de muncă transparente şi previzibile,[349] legalitatea de tratament pentru lucrători temporari[350] şi integrarea şomerilor de lungă durată pe piaţa forţei de muncă[351]. Unul dintre cele mai recente documente adoptate în acest domeniu este Recomandarea Consiliului privind accesul la protecţie socială pentru lucrători şi pentru persoanele care desfăşoară o activitate independentă[352]. Modificările la normele UE privind sănătatea şi siguranţa la locul de muncă actualizează standardele de siguranţă pentru activităţile care presupun utilizarea agenţilor chimici,[353] fizici[354] şi biologici[355] şi

[347] Comunicare (COM (2010) 2020 final) - Europa 2020: O strategie pentru o creștere inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii; Recomandarea (UE) 2015/1184 a Consiliului și orientările pentru politicile de ocupare a forței de muncă ale statelor membre (Decizia (UE) 2015/1848 a Consiliului).
[348] Directiva (UE) 2019/1158 de abrogare a Directivei 2010/18/UE a Consiliului.
[349] Directiva (UE) 2019/1152.
[350] Directiva 2008/104/CE.
[351] Recomandarea Consiliului din 15 februarie 2016 privind integrarea șomerilor de lungă durată pe piața forței de muncă (JO C 67, 20.2.2016, pp. 1–5).
[352] Recomandarea Consiliului din 8 noiembrie 2019, 2019/C 387/01.
[353] Decizia 2014/52/UE a Consiliului și Directiva 2014/27/UE.
[354] Directiva 2013/35/UE.
[355] Directiva 2017/2398/UE și Directiva 2019/130/UE de modificare a Directivei 2004/37/CE privind protecția lucrătorilor împotriva riscurilor legate de expunerea la agenți cancerigeni sau mutageni la locul de muncă.

stabilesc o listă a valorilor-limită indicative pentru expunerea profesională.[356]

În contextul celui de-al treilea pilon al Pactului Verde[357] planificat, sunt preconizate mai multe modificări la legislația UE, după criza pandemică cauzată de COVID-19. În conformitate cu prevederile Pactului, UE se angajează să implementeze investiții ecologice care ar trebui să stimuleze crearea de locuri de muncă stabile și de înaltă calitate. Activitățile vor include instruire, o tranziție echitabilă pentru toți lucrătorii din industriile cu emisii înalte de carbon, plăți pentru îngrijirea copiilor și bătrânilor și activități pentru regenerarea sistemelor naturale.

Pentru moment, nicio modificare oficială nu este încorporată în Acord. Cu toate acestea, Republica Moldova discută cu UE potențiale actualizări ale angajamentelor sale privind politica socială și ocuparea forței de muncă.

Perspective de implementare

Până nu demult, piața forței de muncă din Republica Moldova a prezentat aspecte contradictorii. Pe de o parte, rata șomajului a înregistrat cel mai mic nivel din istorie – 3-5% până la actuala criză economică provocată de COVID-19. Pe de altă parte, rata ocupării forței de muncă constituie în continuare doar circa 40%, fiind cea mai mică din regiune. Aceasta reflectă numărul semnificativ de moldoveni care au emigrat în căutarea unui loc de muncă. Nu se cunoaște numărul exact al lucrătorilor migranți, din cauza modificărilor metodologice la statisticile privind ocuparea forței de muncă din anul 2019, dar, potrivit datelor oficiale mai vechi, numărul lucrătorilor migranți a oscilat între 300.000 și 350.000. Nivelul ridicat al ocupării informale, care a fost estimat la 40% din totalul populației angajate în câmpul muncii în anul 2018, este o altă caracteristică a pieței locale a forței de muncă. Aceasta reprezintă o provocare uriașă pentru autorități, care se străduiesc să implementeze agenda privind munca decentă a OIM. Toți acești indicatori se pot înrăutăți semnificativ din cauza impactului pe care-l poate avea pandemia de COVID-19 asupra pieței forței de muncă. În primele cinci luni ale anului 2020, numărul șomerilor înregistrați oficial s-a majorat de peste două ori comparativ cu începutul anului. Unul

356 Directiva 2017/164/UE în temeiul Directivei 98/24/CE a Consiliului și de modificare a Directivelor 91/322/CEE, 2000/39/CE.

357 https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en

dintre motivele acestei creşteri este revenirea migranţilor moldoveni pe fundalul restricţiilor impuse în Europa şi Federaţia Rusă.

Republica Moldova dispune de un cadru legislativ şi instituţional detaliat, care reglementează toate aspectele legate de muncă, la nivel naţional şi internaţional. Din punct de vedere instituţional, acest domeniu este reglementat de către Ministerul Sănătăţii, Muncii şi Protecţiei Sociale, unele agenţii fiind subordonate acestuia pentru aspecte specifice. Printre principalele instituţii se numără Inspectoratul de Stat al Muncii, responsabil de monitorizarea punerii în aplicare a clauzelor contractelor de muncă, şi Agenţia Naţională pentru Ocuparea Forţei de Muncă, responsabilă de punerea în aplicare a politicilor active pe piaţa forţei de muncă.[358] Aceste instituţii au jucat un anumit rol în atenuarea impactului pandemiei de COVID-19 asupra pieţei forţei de muncă, prin propunerea şi implementarea măsurilor de sprijin pentru un număr tot mai mare de şomeri, inclusiv migranţi reveniţi de peste hotare.

Republica Moldova a ratificat toate cele opt convenţii „fundamentale" şi toate cele patru convenţii prioritare „de guvernanţă" ale OIM. În plus, Republica Moldova a ratificat 30 din cele 177 de convenţii tehnice ale OIM şi îşi propune să continue procesul de ratificare, în conformitate cu obiectivele Acordului.[359] Există o relaţie strânsă între convenţiile OIM şi legislaţia comunitară în domeniul muncii, după cum este detaliat în caseta 24.1.

Caseta 24.1. Relaţia dintre directivele comunitare privind ocuparea forţei de muncă şi domeniile sociale, precum şi convenţiile OIM

„Există o interacţiune între legislaţia UE în domeniul muncii, Carta socială europeană şi Convenţiile OIM: legislaţia comunitară, în special Carta drepturilor fundamentale, ia în considerare Carta socială europeană şi Convenţiile OIM, iar în schimb influenţează conţinutul în ceea ce priveşte evoluţia şi monitorizarea instrumentelor din urmă.

[358] După 2017, ca urmare a reformei administrației publice centrale, Inspectoratul de Stat al Muncii nu mai este responsabil de monitorizarea punerii în aplicare a standardelor de sănătate și securitate a muncii. Această responsabilitate a fost delegată altor 10 agenții, responsabile de anumite sectoare.

[359] A se vedea www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:102695.

Toate statele membre ale UE sunt state părţi ale OIM. UE se angajează să promoveze drepturile la locul de muncă, să încurajeze oportunităţile pentru locuri de muncă decente, să sporească protecţia socială şi să consolideze dialogul social cu privire la aspectele legate de muncă, care fac parte din agenda privind munca decentă a OIM.

Toate ţările UE au ratificat standardele fundamentale din domeniul muncii, adică Convenţiile fundamentale ale OIM privind libertatea de asociere, negocierea colectivă, munca forţată şi munca copiilor, remunerarea egală şi eliminarea discriminării. Totodată, ţările UE au ratificat „Convenţiile de guvernare" ale OIM privind inspecţia muncii, politica privind ocuparea forţei de muncă şi consultările tripartite, dar şi alte Convenţii ale OIM.

În timp ce standardele OIM acoperă mai multe domenii decât cele în care UE are competenţa de a legifera, iar legislaţia comunitară adesea depăşeşte prevederile minime ale Convenţiilor OIM, principiile care stau la baza acţiunilor ambelor organizaţii sunt similare. Există o bază comună în conţinutul directivelor UE şi în cel al Convenţiilor OIM, legislaţia comunitară consolidând standardele OIM. Directivele cu privire la aspecte precum timpul de lucru şi lucrătorii tineri (a se vedea capitolul 3) urmăresc în mod explicit să se ţină seama de standardele OIM relevante.

Protecţia, realizarea şi aplicarea standardelor de bază în domeniul muncii, precum şi promovarea ratificării şi a aplicării efective a altor Convenţii actualizate ale OIM, care stau la baza Agendei privind munca decentă, fac parte dintr-un număr tot mai mare de acorduri bilaterale între UE şi ţările terţe, cum ar fi noile acorduri de liber schimb ale UE. Mecanismele de monitorizare a acestor acorduri includ mecanismele în care sunt implicaţi partenerii sociali."

Sursa: Extras din "Labour law and working conditions", Social Europe Guide, [„Dreptul muncii şi condiţiile de muncă", Ghidul Europei sociale], volumul 6, Comisia Europeană, Direcţia Generală Ocuparea Forţei de Muncă, Afaceri Sociale şi Incluziune, februarie 2014. Pentru o analiză detaliată, a se vedea Studiul „Analiza – în lumina acquis-ului Uniunii Europene – a convenţiilor OIM actualizate", Direcţia Generală Ocuparea Forţei de Muncă, Afaceri Sociale şi Incluziune a Comisiei Europene, iunie 2013.

Legislaţia generală în domeniul muncii. Politica privind ocuparea forţei de muncă este reglementată de 6 legi.[360] Codul muncii, aprobat în anul 2003, reprezintă baza cadrului de reglementare, fiind departe de fostul cod al perioadei sovietice. Prin acest cod, mediul legislativ al pieţei muncii este îmbunătăţit în mod semnificativ. Cu toate acestea, nu au fost abrogate toate aspectele legislaţiei sovietice. De asemenea, în pofida mai multor ajustări care au fost făcute în ultimul deceniu, mai există unele discrepanţe între realitatea economică şi dispoziţiile legislative ale codului. Asociaţiile mediului de afaceri solicită mai multe modificări care să sporească flexibilitatea pieţei muncii, în special în ceea ce priveşte prelungirea perioadelor de probă, permiterea transferului temporar al unui angajat la un alt loc de muncă, munca în schimburi, introducerea muncii prin agent de muncă temporară, precum şi revizuirea aranjamentelor pentru compensarea orelor suplimentare.[361] În acest context, la sfârşitul anului 2016, prim-ministrul a emis un ordin în vederea iniţierii liberalizării Codului muncii. Un nou proiect al Codului a fost prezentat în octombrie 2017, în cadrul Consiliului Economic pe lângă prim-ministru, dar ulterior, procesul legislativ s-a oprit. Au existat critici din partea societăţii civile conform cărora noul Cod a fost elaborat fără evaluări bazate pe dovezi. [362] De atunci, nu au fost înregistrate progrese semnificative în elaborarea unui nou Cod al muncii, din cauza lipsei unui consens larg între părţile interesate din cadrul dialogului social (asociaţiile patronale şi sindicatele), precum şi a lipsei voinţei politice de a continua activitatea asupra Codului.

O mare parte din cele opt directive ale UE, care urmau a fi transpuse în legislaţia naţională, au fost implementate până la sfârşitul anului 2017. În anul 2016 au fost transpuse prevederile Directivei 91/533/CEE privind obligaţia angajatorului de a informa lucrătorii asupra condiţiilor aplicabile contractului sau raportului de muncă şi ale

[360] Este vorba de Codul muncii, Legea cu privire la promovarea ocupării forţei de muncă şi asigurarea de şomaj, Legea salarizării, Legea privind modul de stabilire şi reexaminare a salariului minim, Legea privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar, Legea cu privire la migraţia de muncă şi Legea privind Inspectoratul de Stat al Muncii.

[361] A se vedea https://fia.md/wp-content/uploads/2019/10/WHITE_BOOK_2019_ENG.pdf.

[362] A se vedea „Raportul final de monitorizare a implementării Foii de parcurs privind agenda de reforme prioritare", Expert-Grup, ADEPT, CRJM (https://www.expert-grup.org/media/k2/attachments/Raport_final_Monitorizarea_foii_de_parcurs_EN.pdf)

Directivei 1999/70/CE cu privire la munca pe durată determinată, însă adoptarea acestora a fost amânată cu un an din cauza crizei politice.[363] Ulterior, în anul 2017, Codul Muncii a fost modificat în conformitate cu alte trei directive: i) Directiva 97/81/CE privind acordul-cadru cu privire la munca pe fracţiune de normă, ii) Directiva 2001/23/CE privind menţinerea drepturilor lucrătorilor în cazul transferului de întreprinderi, unităţi sau părţi de întreprinderi, sau unităţi, şi iii) Directiva 2002/14/CE privind stabilirea unui cadru general de informare şi consultare a lucrătorilor.[364] Prevederile Directivei 91/383/CEE privind sănătatea şi securitatea la locul de muncă referitoare la lucrătorii care au un raport de muncă pe durată determinată sau un raport de muncă temporară fuseseră deja implementate în legislaţia naţională, înainte de intrarea în vigoare a Acordului. Directiva 98/59/CE privind concedierile colective a fost transpusă în 2018, în timp ce transpunerea Directivei 2003/88/CE privind anumite aspecte ale organizării timpului de lucru, care urma să fie transpusă în prima jumătate a anului 2019, a fost tergiversată.[365]

Aspecte privind nediscriminarea şi egalitatea de gen. Aceste aspecte sunt reglementate prin actele legislative promulgate în 2006 şi 2012 cu privire la asigurarea egalităţii de şanse între femei şi bărbaţi.[366] Aceste acte conţin deja majoritatea prevederilor celor două directive menţionate în Acord, în special Directiva 2000/43/CE privind egalitatea de tratament între persoane, fără deosebire de rasă sau origine etnică, şi Directiva 2000/78/CE privind egalitatea de tratament în ceea ce priveşte încadrarea în muncă şi ocuparea forţei de muncă. De asemenea, în 2016 au fost pregătite o serie de modificări pentru transpunerea a încă trei directive, şi anume Directiva 2006/54/CE privind punerea în aplicare a principiului egalităţii de şanse şi al egalităţii de tratament între bărbaţi şi femei în materie de încadrare în muncă şi de muncă, Directiva 2004/113/CE de aplicare a principiului egalităţii de tratament între femei şi bărbaţi privind accesul la bunuri şi servicii, şi furnizarea de bunuri şi servicii, precum şi Directiva 92/85/CEE privind introducerea de măsuri pentru promovarea îmbunătăţirii securităţii şi a sănătăţii la locul de muncă în cazul

[363] A se vedea Legea nr.52 din aprilie 2016.
[364] A se vedea Legea nr.155 din iulie 2017.
[365] A se vedea Legea nr. 85 din mai 2018 care transpune Directiva 98/59/CE.
[366] A se vedea Legea nr. 5-XVI din 09.02.2006 cu privire la asigurarea egalităţii de şanse între femei şi bărbaţi şi Legea nr.121 din 25.02.2012 cu privire la asigurarea egalităţii.

lucrătoarelor gravide, care au născut de curând sau care alăptează.[367] Ca şi în cazul altor modificări elaborate în a doua jumătate a anului 2015, adoptarea lor finală a fost amânată cu un an, din cauza lipsei unui guvern funcţional. Directiva ce a mai rămas, din Anexa III – Directiva 79/7/CEE privind aplicarea treptată a principiului egalităţii de tratament între bărbaţi şi femei în domeniul securităţii sociale –până la finele anului 2018, nu a fost transpusă într-o lege separată, aşa cum a fost prevăzut iniţial. Cea mai mare parte a prevederilor acestei Directive au fost anterior incorporate în legislaţia naţională în domeniul securităţii muncii, atunci când autorităţile au decis să egaleze vârsta de pensionare dintre bărbaţi şi femei până în anul 2028. [368]

Cu toate acestea, mai rămâne o provocare majoră – promovarea unor măsuri practice pentru eliminarea barierelor şi atragerea populaţiei economice inactive, în special a femeilor. Obstacolele ce împiedică accesul femeilor la piaţa forţei de muncă la scurt timp după naştere rămân neschimbate, deoarece infrastructura grădiniţelor este subdezvoltată şi supraaglomerată în oraşele mari. O altă problemă este lipsa unei reţele de creşe care să îngrijească copiii cu vârsta sub 3 ani. Fără dezvoltarea unei reţele extinse de creşe, va fi imposibilă atragerea pe piaţa muncii a femeilor aflate la vârsta fertilă.

Sănătatea şi siguranţa la locul de muncă. Domeniul dat este reglementat de două legi, şi anume Legea securităţii şi sănătăţii în muncă din anul 2008 şi Legea asigurării pentru accidente de muncă şi boli profesionale din anul 1999. Există şi numeroase acte normative, adoptate prin hotărâri de Guvern, care implementează prevederile acestor legi în diferite sectoare ale economiei.

Republica Moldova a înregistrat progrese considerabile la capitolul transpunerii standardelor de sănătate şi securitate în legislaţia naţională. Directiva 89/391/CEE privind punerea în aplicare de măsuri pentru promovarea îmbunătăţirii securităţii şi sănătăţii lucrătorilor la locul de muncă a fost deja inclusă în Legea securităţii şi sănătăţii în muncă. Alte şase directive, stipulate în Acord, au fost implementate în legislaţia naţională prin hotărâri de Guvern, în anii care au precedat adoptarea finală a Acordului.[369] Totodată, alte trei directive au fost

[367] A se vedea Legea nr.305 din decembrie 2016 şi Hotărârea Guvernului nr.1408 din decembrie 2016.

[368] A se vedea Legea nr.290 din decembrie 2016.

[369] Mai specific, au fost implementate următoarele directive:

implementate în anul 2016, şi anume Directiva 90/270/CEE privind condiţiile minime de securitate şi sănătate pentru lucrul la monitor şi Directiva 2002/44/CE privind cerinţele minime de securitate şi sănătate referitoare la expunerea lucrătorilor la riscurile generate de agenţi fizici (vibraţii). În plus, a fost transpusă Directiva 90/269/CEE privind cerinţele minime de securitate şi sănătate pentru manipularea manuală a încărcăturilor care prezintă riscuri pentru lucrători şi, în special, de producere a unor afecţiuni dorsolombare. Directiva 2004/40/CE privind cerinţele minime de securitate şi sănătate referitoare la expunerea lucrătorilor la riscuri generate de agenţii fizici a fost transpusă în 2018, iar transpunerea celorlalte directive, în marea lor majoritate, este planificată până în anul 2024.

În cea mai acută fază a pandemiei de COVID-19, Comisia Naţională pentru Situaţii Excepţionale a impus norme temporare de sănătate şi siguranţă. Printre principalele norme, impuse în scopul opririi răspândirii virusului, a fost sistarea obligatorie a activităţilor tuturor ramurilor sectorului de ospitalitate, munca la distanţă pentru personalul neesenţial din instituţiile publice şi măsuri de carantină

- Directiva 89/654/CEE privind cerinţele minime de securitate şi sănătate la locul de muncă a fost transpusă prin Hotărârea Guvernului nr.353 din 05.05.2010
- Directiva 2009/104/CE privind cerinţele minime de securitate şi sănătate pentru folosirea de către lucrători a echipamentului de muncă la locul de muncă a fost transpusă prin Hotărârea Guvernului nr.603 din 11.08.2011
- Directiva 92/57/CEE privind cerinţele minime de securitate şi sănătate care se aplică pe şantierele temporare sau mobile a fost transpusă prin Hotărârea Guvernului nr.80 din 09.02.2012
- Directiva 2009/148/CE privind protecţia lucrătorilor împotriva riscurilor legate de expunerea la azbest la locul de muncă a fost transpusă prin Hotărârea Guvernului nr.244 din 08.04.2013
- Directiva 92/58/CEE privind cerinţele minime pentru semnalizarea de securitate şi sănătate la locul de muncă a fost transpusă prin Hotărârea Guvernului nr.918 din 18.11.2013
- Directiva 2003/10/CE privind cerinţele minime de securitate şi sănătate referitoare la expunerea lucrătorilor la riscuri generate de agenţi fizici (zgomot) a fost transpusă prin Hotărârea Guvernului nr.362 din 27.05.2014.

pentru toate întreprinderile unde sunt confirmate cazuri de infecţie etc.[370]

Evaluare generală. În pofida progreselor înregistrate în procesul de armonizare, mai există unele aspecte importante care trebuie abordate în domeniul sănătăţii şi al securităţii la locul de muncă. Ratificarea Convenţiei OIM nr.161 privind serviciile de sănătate în muncă este unul dintre aceste aspecte. Convenţia dată, care impune crearea unor servicii de sănătate profesională la nivel de întreprindere, în cea mai mare parte cu funcţii de prevenire, a fost recomandată autorităţilor naţionale de către OIM, fiind deocamdată doar în curs de examinare.[371] În ultimii ani, în R.Moldova nu au fost înregistrate progrese în raport cu această Convenţie. Totodată, în anul 2013 OIM a recomandat adoptarea a câtorva convenţii suplimentare, care însă nu au fost aprobate până în momentul publicării acestui text.[372] Acestea sunt convenţii de natură tehnică şi nu a existat niciun efort semnificativ de susţinere nici din partea societăţii civile şi nici a partenerilor sociali pentru a promova adoptarea acestora.

Noile preocupări se reflectă în măsurile de politici adoptate pentru a atenua impactul pandemiei de COVID-19 asupra pieţei forţei de muncă. Şocul economic cauzat de COVID-19 ar putea avea efecte negative profunde şi durabile atât asupra indicatorilor cantitativi, cât şi a celor calitativi ai pieţei forţei de muncă, inclusiv asupra ratei mai înalte a şomajului, a inactivităţii economice şi a ocupării informale în creştere, aşa cum a demonstrat experienţa crizei economice anterioare din anul 2009, care a avut o magnitudine similară. Criza cauzată de COVID-19 are multe canale de transmisie spre economie şi piaţa muncii, similare cu cele caracteristice pentru criza din 2009, atât pe plan intern (scăderea consumului şi a cererii), cât şi extern (scăderea exporturilor şi a remitenţelor).

Pe lângă eforturile de transpunere a prevederilor Acordului de Asociere, ar trebui să fie implementate urgent măsuri de stimulare fiscală şi de altă natură pentru a susţine ocuparea forţei de muncă pe termen scurt. Guvernul a depus anumite eforturi pentru a atenua impactul crizei de COVID-19 prin majorarea alocaţiilor de şomaj şi

---

370 A se vedea dispoziţiile Comisiei pentru situaţii excepţionale (https://www.gov.md/ro/content/informatii-privind-coronavirus).

371 A se vedea www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/policy/wcms_208206.pdf.

372 A se vedea https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/publication/wcms_424048.pdf

extinderea acestora la toate categoriile de beneficiari, inclusiv migranţii reveniţi, şi oferirea posibilităţii de a depune cereri online pentru alocaţii de şomaj. Au fost introduse unele forme temporare de compensare a costurilor salariale pentru întreprinderile care au fost forţate să-şi suspende activitatea complet sau parţial[373]. Dar aceste eforturi iniţiale trebuie susţinute prin revizuirea şi extinderea subvenţiilor pentru crearea şi păstrarea locurilor de muncă.

Pe scurt despre ocuparea forţei de muncă şi politica socială

Republica Moldova a elaborat un cadru instituţional şi legislativ detaliat, care reglementează toate aspectele pieţei muncii şi care corespunde în mare parte cu standardele UE şi cu cele ale Organizaţiei Internaţionale a Muncii (OIM).

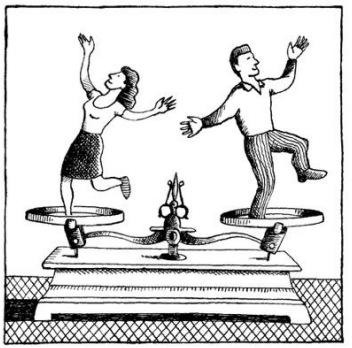
Transpunerea directivelor comunitare privind ocuparea forţei de muncă, politica socială şi egalitatea de şanse a avut loc cu unele întârzieri, deşi majoritatea au fost transpuse la timp. Aceasta va îmbunătăţi calitatea legislaţiei Republicii Moldova.

Pe termen scurt, eforturile de îmbunătăţire a legislaţiei muncii ar trebui să fie completate cu măsuri de stimulare fiscală şi structurală, pentru a diminua impactul COVID-19 asupra pieţei forţei de muncă. Canalele de transmisie şi amploarea crizei actuale se aseamănă cu cele ale crizei din 2009, cu excepţia aspectelor de sănătate, bineînţeles. Există un risc major că şomajul, inactivitatea economică şi ocuparea informală vor creşte şi vor persista.

Nivelul ridicat al ocupării informale face mai dificil procesul de implementare a legislaţiei muncii şi poate doar creşte, ca urmare a şocului economic din 2020.

[373] A se vedea Legea nr.56 din 2 aprilie 2020.

25. POLITICI ŞI PRACTICI ÎN DOMENIUL EGALITĂŢII DE GEN



Politica UE privind egalitatea de gen

În două documente ale Comisiei se conţin declaraţii cuprinzătoare privind politica UE în domeniul egalităţii de gen. Este vorba de documentul de strategie multianuală pentru anii 2016-2019[374] şi raportul anual din 2019 care descrie progresele în realizarea strategiei[375]. Documentul de strategie declară următoarele:

Promovarea egalităţii de şanse între femei şi bărbaţi este o activitate de bază a Uniunii Europene: egalitatea între femei şi bărbaţi este o valoare fundamentală a UE, un obiectiv al UE şi un factor de creştere economică. Uniunea urmăreşte să promoveze egalitatea între femei şi bărbaţi în toate activităţile sale.

În acest context, Comisia a stabilit drept prioritare cinci domenii principale de acţiune:

- independenţă economică egală pentru femei şi bărbaţi
- remunerare egală pentru munca de valoare egală
- egalitate în procesul decizional
- demnitate, integritate şi eliminarea violenţei bazate pe gen
- promovarea egalităţii de gen în afara UE.

Aceste domenii principale sunt însoţite de mai mulţi indicatori cantitativi şi iniţiative de politici. O agenţie specializată a UE, Institutul European pentru Egalitatea de Şanse între Femei şi Bărbaţi (EIGE), înfiinţată în 2010 cu sediul la Vilnius, monitorizează evoluţia echilibrului de gen în UE cu ajutorul unor statistici cuprinzătoare privind echilibrul de gen, folosind 75 de indicatori pentru toate statele

---

374 Comisia Europeană (2015), *"Strategic engagement for gender equality 2016-2019" (Angajament strategic pentru egalitatea de gen 2016-2019).* https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/strategic-engagement-gender-equality-2016-2019_en.

375 Comisia Europeană (2019), *"2019 Report on equality between women and men in the EU" (Raportul din 2019 privind egalitatea între femei şi bărbaţi în UE).*

membre ale UE. În prezent, sunt incluse ţările din Balcani şi Turcia, dar nu și statele asociate.[376]

La momentul actual, principalii indicatori cantitativi sunt în proces de revizuire. Bineînţeles, fiecare dintre domeniile-cheie depind de o gamă largă de diferenţe contextuale şi de măsurile de politici adoptate la nivelul statelor membre individuale, care nu pot fi descrise în prezentul document, dar ale căror detalii sunt prezentate în referinţe.

Independenţă economică egală pentru femei şi bărbaţi. Indicatorul principal utilizat pentru acest obiectiv este rata de participare pe piaţa forţei de muncă, pentru care a fost stabilită ţinta de 75% atât pentru bărbaţi, cât şi pentru femei. Rata de participare a femeilor a crescut de la 62% în 2010 până la 66,4% în 2017, înregistrând un ritm mai rapid de creştere decât rata de participare a bărbaţilor, ceea ce înseamnă că treptat se reduce decalajul . Rata de participare în statele membre ale UE variază de la 80,8% în Suedia la 61,3% în Estonia.

Remunerare egală pentru muncă de valoare egală. În 2017, femeile din UE-28 câştigau în medie cu 16% mai puţin decât bărbaţii, marcând o scădere lentă faţă de rata de 17,2% înregistrată în 2010. Diferenţa de salarizare în statele membre variază între 3,5% în România şi 25,6% în Estonia. Decalajul dintre femei şi bărbaţi este mult mai mare în cazul pensiilor, pensia de care beneficiază femeile fiind în medie cu 36% mai mică decât pensia bărbaţilor.

Egalitate în procesul decizional. În mediul de afaceri, numărul femeilor în funcţii de director al marilor corporaţii a înregistrat o creştere modestă, de la un nivel foarte scăzut de 2,5% în 2013 la 6,5% în 2019. Numărul de femei în consilii de administraţie a înregistrat o creştere de la 11,9% în 2010 la 26,7% în 2018. Patru state membre ale UE (Belgia, Franţa, Germania, Italia) au fost introduse cote obligatorii pentru reprezentarea femeilor în consiliile de administrare, reprezentarea în consiliile de administraţie în aceste ţări înregistrând o creştere de la 10% în 2010 la 37,5% în 2018, în timp ce în alte state membre creşterea a fost mai modestă sau chiar inexistentă.

În sfera politică, gradul scăzut de reprezentare al femeilor la cele mai înalte niveluri de luare a deciziilor sunt evidente în majoritatea statelor membre ale UE. Media în UE-28 a înregistrat doar o creştere treptată la capitolul reprezentare a femeilor în parlamente (camere inferioare) de la 27,1% în 2004 până la 30,2% în 2018. Nivelul

[376] https://eige.europa.eu/gender-statistics/dgs

reprezentării femeilor în sfera politică variază semnificativ între statele membre, de la 46,1% în Suedia la 17,9% în Cipru.

La rândul lor, instituţiile UE au cunoscut o evoluţie marcantă spre asigurarea egalităţii de gen. Comisia Europeană în noua componenţă, care a preluat mandatul în noiembrie 2019, a constatat că egalitatea de gen aproape a fost atinsă pentru prima dată în nominalizările la colegiul Comisarilor (14 bărbaţi şi 13 femei).[377] Acest lucru a fost constatat şi la nivelul cel mai înalt, femei fiind numite la preşedinţia Comisiei (Ursula von der Leyen) şi a Băncii Centrale Europene (Christine Lagarde), alături de bărbaţi numiţi la preşedinţiile Consiliului European şi ale Parlamentului European. O creştere constantă a numărului de femei este înregistrată în Parlamentul European, rata femeilor europarlamentare sporind de la 16% în 1979 la 30% în 1999 şi ajungând la 41% în 2019.

Demnitate, integritate şi eliminarea violenţei bazate pe gen. Datele privind violenţa împotriva femeilor sunt rareori disponibile, deşi EIGE depune eforturi pentru a afla mai multe. Sunt disponibile anumite date pentru Franţa, unde violenţa fizică sau sexuală este raportată de 33% din femei, iar hărţuirea sexuală - de 55%.

În 2017, UE a aderat la Convenţia de la Istanbul a Consiliului Europei privind prevenirea şi combaterea violenţei împotriva femeilor şi a violenţei domestice, după ce Convenţia a fost ratificată bilateral de toate cele 28 de state membre. Acesta este cel mai amplu tratat internaţional în domeniul combaterii violenţei împotriva femeilor, stabilind reguli şi standarde cu forţă juridică obligatorie pentru prevenirea violenţei.

Promovarea egalităţii de gen în afara UE. Instituţiile UE au publicat un raport extrem de detaliat privind acţiunile orientate spre asigurarea egalităţii de gen în politicile externe ale UE la nivel mondial, în cadrul unui Plan de acţiune pentru egalitatea de gen[378] „axat pe asigurarea integrării dimensiunii de gen în programe" şi „includerea egalităţii de gen în mod proeminent în poziţiile politice ale UE şi dialogurile cu ţările partenere."

---

[377] Una dintre femeile nominalizate a fost respinsă de Parlamentul European și înlocuită de un bărbat.

[378] Comisia Europeană și Înaltul Reprezentant pentru afaceri externe și politica de securitate, (2018) "*Planul de acțiune al UE pentru egalitatea de gen II - Raport anual din 2017 referitor la punerea în aplicare. Egalitatea de gen și capacitarea femeilor: transformarea vieții fetelor și femeilor prin intermediul relațiilor externe ale UE 2016-2020"*, Documentul de lucru comun al serviciilor Comisiei,
https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/eu_gap_2017.pdf

Prevederile Acordului de Asociere cu Republica Moldova

Acordul de Asociere cu Republica Moldova prevede următorul obiectiv:

Articolul 320 (c): egalitatea de şanse, care vizează îmbunătăţirea egalităţii de gen şi asigurarea egalităţii de şanse între bărbaţi şi femei, precum şi combaterea discriminărilor de orice tip.

Anexa III la Capitolul 4 privind ocuparea forţei de muncă, politica socială şi egalitatea de şanse include câteva Directive privind politica anti-discriminare şi egalitate de gen, în special*:*

- Directivele 2000/43/CE şi 2000/78/CE privind principiul tratamentului egal
- Directiva 2004/113/CE cu privire la egalitatea de tratament între femei şi bărbaţi privind accesul la bunuri şi servicii şi furnizarea de bunuri şi servicii
- Directiva 96/34/CE privind concediul pentru creşterea copilului
- Directiva 92/85/CEE privind protejarea lucrătoarelor gravide şi a celor care au devenit recent mame
- Directiva 79/7/CEE privind egalitatea de tratament între bărbaţi şi femei în domeniul securităţii sociale
- Directiva 2006/54/CE privind punerea în aplicare a principiului egalităţii de şanse şi al egalităţii de tratament între bărbaţi şi femei în materie de încadrare în câmpul muncii şi tipul de ocupaţie.

Chiar şi înainte de semnarea Acordului de Asociere, Republica Moldova şi-a asumat angajamente la nivel naţional şi internaţional pentru promovarea abilitării femeilor şi a egalităţii de gen, odată cu adoptarea Constituţiei (1994)[379], ratificarea Convenţiei ONU asupra eliminării tuturor formelor de discriminare faţă de femei (CEDAW, 1994), a Protocolului opţional al Declaraţiei de la Beijing şi a Platformei de acţiune, precum şi prin adoptarea obiectivelor de dezvoltare durabilă. Republica Moldova a adoptat Agenda 2030 pentru dezvoltare durabilă, unde perspectiva de gen este inclusă ca subiect transversal.

Totuşi, cel mai decisiv pas a fost adoptarea *Legii nr.5 cu privire la asigurarea egalităţii de şanse între femei şi bărbaţi (2006),*[380] care reglementează măsurile de promovare a egalităţii de şanse între femei şi bărbaţi şi eliminarea discriminării directe şi indirecte bazate pe gen

[379] http://lex.justice.md/document_rom.php?id=44B9F30E:7AC17731
[380] http://lex.justice.md/md/315674/

în toate sferele vieţii publice. Legea menţionează necesitatea includerii principiilor sale în toate „politicile, strategiile şi programele publice, actele normative şi investiţiile financiare", adică necesitatea asigurării unei abordări incluzive a dimensiunii de gen. O lege mai recentă care reglementează politica antidiscriminare este Legea cu privire la asigurarea egalităţii, care a intrat în vigoare în 2013. Legea a fost adoptată ca parte a dialogului privind liberalizarea regimului de vize cu UE. Legea oferă un cadru instituţional privind asigurarea egalităţii de şanse pentru femei şi bărbaţi prin numirea autorităţilor competente cu responsabilităţi în domeniu: Parlamentul, Guvernul, Comisia guvernamentală pentru egalitate între femei şi bărbaţi, Ministerul Sănătăţii, Muncii şi Protecţiei Sociale, ministerele de resort şi alte autorităţi publice centrale (APC) şi autorităţi publice locale (APL). Totodată, legea subliniază drepturile de bază şi cadrele nediscriminatorii pentru toţi cetăţenii, indiferent de gen, etnie, apartenenţă religioasă şi categorie de vârstă. Punerea în aplicare a legii este asigurată de Consiliul pentru egalitate. Una dintre sarcinile de bază ale Consiliului este informarea şi sensibilizarea populaţiei cu privire la fenomenul discriminării, precum şi promovarea egalităţii. Cu o medie de 273 de plângeri cu privire la cazuri de discriminare examinate anual (discriminare pe criterii de gen, vârstă, statut profesional, libertate de opinie şi statut HIV/SIDA) şi 33 de cauze supravegheate în instanţele de judecată din Republica Moldova, Consiliul îşi sporeşte influenţa, în special în spaţiul public.

Angajamentele asumate prin semnarea Acordului de Asociere au fost transpuse în mai multe strategii adoptate în perioada 2014 - 19: Strategia pentru asigurarea egalităţii între femei şi bărbaţi 2017-2021; Strategia naţională de prevenire şi combatere a violenţei faţă de femei şi a violenţei în familie 2018-2023; Strategia naţională de prevenire şi combatere a traficului de fiinţe umane 2018-2023 şi alte strategii sectoriale (sănătate, ocupare a forţei de muncă, protecţie socială, securitate, protecţia copilului etc.). De asemenea, a fost elaborat sistemul de date statistice sensibile la aspectele de gen şi au fost întreprinse acţiuni de monitorizare a politicilor implementate etc.

Principiul tratamentului egal. Republica Moldova s-a angajat să transpună în legislaţia naţională Directiva 2006/54/CE privind punerea în aplicare a principiului egalităţii de şanse şi al egalităţii de tratament între bărbaţi şi femei în materie de încadrare în muncă şi de muncă. Implementarea a fost însă una fragmentară. Pe de o parte, prin

Legea nr.715 (2016)[381] au fost modificate 15 legi naţionale, inclusiv Codul electoral, Legea cu privire la guvern şi Codul muncii, pentru a interzice discriminarea bazată pe un set larg de factori, inclusiv sexul persoanelor, identitatea de gen şi orientarea sexuală.[382] Acest lucru înseamnă, de facto, că legislaţia moldovenească prevede măsuri de combatere a discriminării. În special, refuzul nejustificat de angajare, concedierea ilegală, interzicerea discriminării, asigurarea unei remuneraţii egale pentru munca de valoare egală, condiţii egale pentru femei şi bărbaţi, combinarea obligaţiilor de muncă şi familiale, măsuri de prevenire a hărţuirii sexuale la locul de muncă sau angajare şi interzicerea altor încălcări ale drepturilor angajaţilor pot fi atacate în temeiul Codului muncii (2003)[383] şi al Legii cu privire la asigurarea egalităţii (2012).[384]

Pe de altă parte, cadrul legal nu prevede încă măsuri pentru asigurarea transparenţei salariale. Potrivit legislaţiei în vigoare, angajatorul nu este în drept să comunice terţilor informaţii despre salariul unui anumit angajat, dar poate comunica informaţii despre nivelurile salariale, pe categorii de angajaţi, dezagregate pe sexe, fără a identifica angajaţii respectivi.

Totodată, există lacune legislative în definirea principiului salarizării egale pentru munca de valoare egală între femei şi bărbaţi. Astfel, simpla enunţare a unui principiu în lege nu schimbă realitatea spre bine şi nici nu face viaţa angajaţilor mai echitabilă.

O altă modificare notabilă a legislaţiei presupune stabilirea unor cote de 5% din personalul companiei pentru angajarea persoanelor cu dizabilităţi, în cazul în care compania angajează mai mult de zece persoane, în conformitate cu Directivele 2000/43/CE şi 2000/78/CE. Modificările permit guvernului să subvenţioneze noi locuri de muncă pentru persoanele cu dizabilităţi, dar sunt necesare alte stimulente pentru a face aceste cerinţe mai atractive şi fezabile din punct de vedere economic pentru companii.

Egalitate de tratament între bărbaţi şi femei pe piaţa de bunuri şi servicii. Odată cu adoptarea, în martie 2017, a Strategiei pentru asigurarea egalităţii între femei şi bărbaţi pentru anii 2017-2021,[385] Republica Moldova a avansat în implementarea principiului

[381] http://lex.justice.md/md/365019/
[382] http://lex.justice.md/md/365019/
[383] http://lex.justice.md/md/326757/
[384] http://lex.justice.md/md/343361/
[385] https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/intr16_85.pdf

tratamentului egal între bărbaţi şi femei în ceea ce priveşte accesul la bunuri şi servicii şi furnizarea de bunuri şi servicii, în modul definit în Directiva 2004/113/CE. Strategia adoptă o abordare cuprinzătoare, având drept scop:

- îmbunătăţirea accesului la asistenţă medicală, educaţie, servicii sociale, locuri de muncă şi justiţie pentru persoanele strămutate intern;
- sprijinirea femeilor în domeniul antreprenoriatului;
- de a răspunde nevoilor femeilor în vârstă şi ale femeilor cu dizabilităţi în materie de asistenţă medicală, ocuparea forţei de muncă şi educaţiei;
- asigurarea altor măsuri pentru a oferi acces egal la servicii pentru bărbaţi şi femei din diferite grupuri vulnerabile;
- reducerea decalajul dintre remuneraţia femeilor şi bărbaţilor;
- crearea unor condiţii favorabile femeilor pentru a studia discipline precum ştiinţa, tehnologia, ingineria şi matematica, precum şi îmbunătăţirea accesului la învăţarea continuă.[386]

Concediul pentru îngrijirea copilului. Deşi actuala legislaţie moldovenească permite acordarea parţială a concediului parental tatălui şi altor membri ai familiei, Republica Moldova s-a angajat să asigure măsuri suplimentare pentru ca politicile sale în domeniul concediului parental să fie conforme cu prevederile Directivei 2010/18/CE (96/34/CE). În conformitate cu recomandările CEDAW, taţii pot beneficia de un nou tip de concediu: concediul de paternitate cu durata de 14 zile (Legea 71 (2016)). Angajatorul este obligat să încurajeze angajaţii să solicite concediul de paternitate. Cazurile în care angajatorul creează situaţii în dezavantajul angajaţilor care solicită concediul de paternitate sunt considerate cazuri de discriminare sancţionabile.

Strategia intersectorială de dezvoltare a abilităţilor şi competenţelor parentale pentru anii 2016–2022 (2016) şi Planul de Acţiuni pentru punerea în aplicare a acesteia prezintă o viziune unificată asupra necesităţii de formare şi dezvoltare a abilităţilor parentale.[387] Urmează să fie elaborate o serie de programe şi servicii privind educaţia parentală a persoanelor care îngrijesc de copii.[388] Deşi

[386] https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/intr16_85.pdf
[387] http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=366978
[388] https://cnpdc.gov.md/sites/default/files/document/attachments/ro_5188_planul-national-de-actiuni-pe-anii-2018-2022.pdf

salută adoptarea unei strategii specifice domeniului, reprezentanţii sectorului asociativ au elaborat un set de recomandări pentru a include în mod explicit perspectiva de gen în conţinutul documentului şi în activităţile prevăzute în Planul de Acţiuni.[389] Modificările la legislaţie pe care Republica Moldova s-a angajat să le adopte sunt în corespundere cu Directiva 2010/18/CE.

Sarcina, îngrijirea copilului şi siguranţa. În 2016, Directiva 92/85/CEE din 19 octombrie 1992 a fost transpusă în cadrul de reglementare naţional, fiind introduse unele măsuri de asigurare a siguranţei şi sănătăţii la locul de muncă a lucrătoarelor însărcinate şi a celor care au născut recent sau care alăptează, stabilind un nivel minim de cerinţe de sănătate şi siguranţă la locul de muncă. Femeile pot beneficia de concediu de sarcină plătit de la locul de muncă pentru o perioadă de până la 70 de zile înainte de naştere şi până la 56 de zile (70 în unele cazuri) după naştere. Codul muncii obligă angajatorii să transfere lucrătoarele însărcinate în locuri de muncă mai uşoare şi în locuri de muncă cu un risc mai mic de expunere la factori nocivi.

Tratament egal în domeniul securităţii sociale. Legislaţia Republicii Moldova este, în mare parte, neconformă cu Directiva 79/7/CEE privind principiul egalităţii de tratament între bărbaţi şi femei în domeniul securităţii sociale, fiind înregistrat un decalaj substanţial în cuantumul pensiilor acordate femeilor şi bărbaţilor. Pensia medie pentru limită de vârstă pentru femeile din sectorul agricol acoperă doar 69% din nivelul minim de subzistenţă pentru pensionari, comparativ cu 73% în cazul bărbaţilor. În sectorul non-agricol, valoarea medie a pensiilor pentru bărbaţi depăşeşte cu 10% nivelul minim de subzistenţă, în timp ce pentru femei acoperă doar 84%. Sistemul actual de protecţie socială nu ia în consideraţie necesităţile femeilor din grupuri demografice specifice şi vulnerabile (femei cu copii mici, femei din grupuri vulnerabile la discriminare, femei angajate în activităţi cu salarii reduse în sectorul social şi femei în vârstă). Aceste grupuri sunt excluse din intervenţiile din domeniul protecţiei sociale orientate spre reducerea sărăciei. Pandemia de COVID-19 a arătat că femeile au fost mai vulnerabile în faţa infecţiei decât bărbaţii, aproximativ 59% dintre toate cazurile confirmate fiind înregistrate la femei.[390] În timpul pandemiei, inegalitatea economică a fost exacerbată, femeilor şi fetelor

[389] https://cnpdc.gov.md/sites/default/files/document/attachments/ro_5188_planul-national-de-actiuni-pe-anii-2018-2022.pdf

[390] http://gismoldova.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/d274da857ed345efa66e1fbc959b021b

revenindu-le cea mai mare parte a responsabilităţilor pentru îngrijirea membrilor bolnavi ai familiei, inclusiv a persoanelor în vârstă, pentru îngrijirea copiilor care nu au mai mers la şcoală, ca parte a eforturilor de izolare, precum şi pentru gestionarea gospodăriei.

Alte măsuri de politici. Republica Moldova şi-a consolidat cadrul legal pentru asigurarea egalităţii între bărbaţi şi femei prin adoptarea altor documente de politici, în special Planul naţional de acţiune pentru punerea în aplicare a Rezoluţiei 1325 a Consiliului de Securitate al ONU „Femeile, pacea şi securitatea"[391] şi Planul naţional de acţiuni pentru punerea în aplicare a concluziilor Comitetului ONU pentru eliminarea discriminării împotriva femeilor.[392]

În 2017, Republica Moldova a ratificat Convenţia Consiliului Europei privind prevenirea şi combaterea violenţei împotriva femeilor şi a violenţei domestice (Convenţia de la Istanbul). Implementarea Convenţiei necesită abilitarea anumitor instituţii, cum ar fi poliţia, pentru emiterea ordonanţelor urgente de protecţie şi efectuarea de studii şi campanii de informare în masă de către autorităţile publice locale cu privire la fenomenul violenţei în familie. Din cauza lipsei finanţării şi a interesului politic, progresele înregistrate de Republica Moldova în acest sens sunt neuniforme.

Republica Moldova a început să integreze bugetarea sensibilă la dimensiunea de gen în documentele strategice ale Ministerului Finanţelor, care încă nu a transpus principiul în practică. De câţiva ani BSG este prezentă pe agenda publică datorită proiectului regional „Promovarea politicilor sensibile la dimensiunea de gen în Europa de Sud-Est, faza II". Proiectul se axează pe fortificarea capacităţilor autorităţilor centrale şi locale de a utiliza instrumentele BSG.[393]

Realităţile şi priorităţile în domeniul egalităţii între bărbaţi şi femei în Republica Moldova

Femeile din Republica Moldova se confruntă cu mai multe probleme.

Independenţă economică egală pentru femei şi bărbaţi. Masculinizarea şi feminizarea profesiilor rămâne a fi o provocare atât în sistemul educaţional, cât şi pe piaţa forţei de muncă, femeile fiind subreprezentate în domenii precum tehnologia informaţiei, construcţiile (8,2%), industria (44,9%) şi agricultura (43,2%). În acelaşi timp, femeile predomină în domenii precum servicii (60,3%), educaţie

[391] https://msmps.gov.md/sites/default/files/raport_beijing25_draft_1.pdf
[392] https://msmps.gov.md/sites/default/files/cedaw_raport_1_1.pdf
[393] https://msmps.gov.md/ro/content/rapoarte

(79,9%), sănătate (84,4%), asistenţă socială şi comerţ (58,6%), hotele şi restaurante (67,5%).

Remunerare egală pentru muncă de valoare egală. Nivelul de remuneraţie al femeilor este, în medie, cu 14,4% mai mic decât al bărbaţilor în majoritatea activităţilor economice, discrepanţa variind de la 0,4% în educaţie până la 41,4% în activităţile financiare şi de asigurări.[394] Diferenţele de remuneraţie între femei şi bărbaţi în detrimentul femeilor au fost înregistrate şi în activităţi precum cele de informare şi comunicare (32,8%), artă, recreere şi agrement (18,1%), industrie (17,8%), sectorul profesional, ştiinţific şi tehnic (16,1%), sănătate şi asistenţă socială (15,7%), comerţ cu ridicata şi cu amănuntul, dar şi construcţii (13,3% fiecare).

Barometrul privind percepţia de gen[395] atribuie această diferenţă de câştiguri între bărbaţi şi femei educaţiei, vârstei, statutului de ocupare (cu normă întreagă versus normă parţială) şi sectorului (privat versus public).

Motivele discriminării sunt percepţiile şi convingerile afectate de stereotipuri despre statutul şi rolul femeilor şi bărbaţilor în societate şi în familie. Insuficienţa serviciilor de îngrijire a copiilor de vârstă preşcolară, precum şi participarea scăzută a bărbaţilor la creşterea şi educarea copiilor creează mari obstacole în calea afirmării profesionale a femeilor şi implicării acestora în activităţi publice şi politice. În comparaţie cu alte ţări europene, Republica Moldova are cea mai mare rată (mai mult de o treime) a femeilor tinere, cu vârste cuprinse între 15 şi 29 de ani, în grupul de tineri care nu sunt nici încadraţi în câmpul muncii şi nici nu urmează un program de educaţie sau formare (NEET).

Cele mai recente date pentru anul 2018 arată o uşoară creştere a ratei de ocupare a femeilor (de la 38,1% în 2017 până la 40,0% în 2018) şi îmbunătăţirea ocupării forţei de muncă a mamelor cu cel puţin un copil cu vârsta sub şase ani (de la 36% la 39,1%).

Egalitate în luarea de decizii. Legislaţia obligă acum partidele politice să pună în aplicare principiul egalităţii între femei şi bărbaţi prin: Legea nr.5-XVI din 9 februarie 2006 cu privire la asigurarea egalităţii de şanse între femei şi bărbaţi, Codul electoral, dar şi Legea nr.294 din 21 decembrie 2017 privind partidele politice. Aceasta din urmă obligă partidele politice să respecte cota minimă de reprezentare de 40% pentru ambele sexe în organele de conducere şi pe listele electorale. Totodată, femeile beneficiază de condiţii avantajoase din

[394] https://msmps.gov.md/sites/default/files/raport_beijing25_draft_1.pdf
[395] http://progen.md/files/8393_final_barometrul_de_gen_rom.pdf

perspectiva numărului obligatoriu de semnături care trebuie colectate pentru a fi înregistrate în calitate de candidate la funcţia de deputate în circumscripţiile uninominale. Astfel, o femeie candidată poate fi înregistrată dacă prezintă cel puţin 250 (500 pentru bărbaţi) şi cel mult 500 (1.000 pentru bărbaţi) de semnături ale susţinătorilor cu drept de vot în circumscripţia în care candidează. La nivelul puterii legislative, numărul femeilor în funcţii decizionale a rămas constant. După alegerile parlamentare din 2019, 25% din funcţiile de deputat erau ocupate de femei. La nivelul executivului central, s-a atestat o creştere considerabilă a numărului de femei din cabinet, de la 20,8% în 2016 la 38,5% în 2017, în parte, în rezultatul reformei administraţiei publice centrale. În ceea ce priveşte reprezentarea femeilor la nivel local, se observă o uşoară creştere atât a numărului de femei primari în 2015 faţă de 2011, cât şi a numărului de femei în consiliile locale în 2019 faţă de 2015.

În 2019, pentru a doua oară în istorie, Republica Moldova a avut un prim-ministru femeie, Maia Sandu. În cabinetul condus de Maia Sandu, care a deţinut mandatul pentru o perioadă scurtă (de cinci luni), erau cinci miniştri de sex feminin, adică jumătate din executiv. În anul 2020, Maia Sandu a fost aleasă preşedinte, fiind prima femeie preşedinte al ţării.

Demnitate, integritate şi încetarea violenţei bazate pe gen. În Republica Moldova, 7 din 10 femei din zonele rurale şi 6 din 10 din zonele urbane au suferit de-a lungul vieţii, cel puţin, o formă de violenţă din partea partenerului. În 2015, 36 de femei au fost ucise, în timp ce peste 80 de femei au avut vătămări grave ca urmare a violenţei. Violenţa este în continuare tolerată în R.Moldova. Aproximativ 41% dintre bărbaţi şi 19,1% dintre femei sunt de acord, total sau parţial, că există momente în care o femeie merită să fie bătută, în timp ce 27,7% dintre bărbaţi şi 17,5% dintre femei consideră că o femeie ar trebui să tolereze violenţa pentru a păstra familia.

Republica Moldova s-a angajat să pună capăt violenţei împotriva femeilor prin ratificarea CEDAW şi adoptarea Legii cu privire la prevenirea şi combaterea violenţei în familie. În 2016, Parlamentul a adoptat un pachet complex de măsuri pentru a asigura un nivel sporit de siguranţă victimelor violenţei, inclusiv printr-o prevedere referitoare la eliberarea ordonanţei de protecţie de urgenţă pe un termen de 10 zile, prin care se dispune îndepărtarea imediată a agresorului din locuinţa familiei.

Legislaţia naţională a Republicii Moldova a fost parţial armonizată cu directivele UE privind egalitatea economică a bărbaţilor

şi femeilor, precum şi antidiscriminarea. Ţara a făcut paşi atât pe plan legislativ, cât şi organizaţional spre asigurarea egalităţii de gen, prin adoptarea de legi şi programe pentru asigurarea egalităţii de şanse pentru femei şi bărbaţi. În pofida acestui fapt, diferenţa de salarizare dintre bărbaţi şi femei în Republica Moldova este semnificativ mai mare decât în UE şi mai este încă un drum lung de parcurs pentru a asigura participarea calitativă la procesul decizional pentru femei şi pentru a oferi oportunităţi femeilor lideri de a se manifesta. Din perspectiva politicilor publice, autorităţile trebuie să abordeze atât cauzele structurale ale inegalităţilor de pe piaţa forţei de muncă, cât şi cele atribuite angajatorilor, precum şi să asigure modificarea prevederilor legale relevante pentru a asigura principiul muncii egale şi a muncii de valoare egală, dar şi a transparenţei salariale.

Dacă tendinţa actuală se menţine, egalitatea de gen în Republica Moldova va fi atinsă doar pe termen foarte lung. Cel mai probabil, dezbaterile politice din Republica Moldova se vor axa asupra problemelor de gen în diferite domenii de politici şi a includerii dimensiunii de gen în strategiile naţionale de cheltuieli, precum şi asupra implementării strategiei cu privire la tratamentul egal al femeilor şi bărbaţilor. Femeile s-au dovedit a fi eficiente din punct de vedere politic, în special în perioade de criză, şi ar fi firesc ca partidele politice să înceapă să recruteze în rândurile lor mai multe femei pentru a respecta cotele electorale de gen. Este probabil că programele de susţinere a antreprenoarelor şi a femeilor implicate în activităţi din domeniul tehnologiei şi ştiinţei vor fi implementate cu sprijinul donatorilor internaţionali.

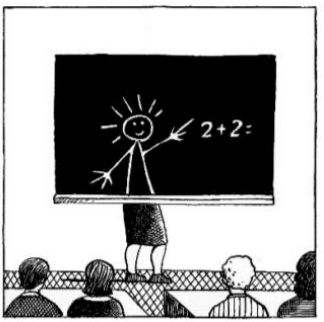
Pe scurt despre politicile şi practicile în domeniul egalităţii de gen

Statele membre ale UE înregistrează progrese constante, chiar dacă lente, de îmbunătăţire a egalităţii de gen. În 2019, instituţiile UE au făcut ele însele paşi importanţi spre egalitatea de gen în funcţiile de conducere.

În Republica Moldova, legislaţia naţională a fost parţial armonizată cu directivele UE în domeniul egalităţii economice a bărbaţilor şi femeilor şi al antidiscriminării. Cu toate acestea, progresele în implementarea directivelor UE au fost modeste, aspectele problematice rămânând a fi nerezolvate, în special în ceea ce priveşte abilitarea femeilor în sferele economice şi sociale şi violenţa de gen. Lipsa finanţării şi, uneori, interesele politice împiedică realizarea angajamentelor strategice de îmbunătăţire a egalităţii de gen.

Cota egală de participare a femeilor la procesele de luare a deciziilor este departe de a fi atinsă. Cu toate acestea, femeile s-au dovedit a fi eficiente din punct de vedere politic, în special în perioade de criză, de aceea este firesc ca partidele politice să înceapă a recruta în rândurile lor mai multe femei. Alegerea, în anul 2020, a Maiei Sandu în funcţia de preşedinte, după o campanie în care lupta împotriva corupţiei a fost subiectul prioritar, este cel mai elocvent exemplu.

26. EDUCAȚIE, FORMARE ȘI CULTURĂ



Educaţie, formare şi tineret

Capitolul 23 al Acordului de Asociere este dedicat "Cooperării în materie de învăţământ, formare, multilingvism, tineret şi sport". În acest capitol sunt stabilite anumite obiective pentru sistemul de învăţământ, în special, reforma, modernizarea şi convergenţa acestuia cu Procesul de la Bologna în domeniul învăţământului superior, care include îmbunătăţirea calităţii şi a relevanţei învăţământului superior. Unele instrumente importante pentru efectuarea reformelor sunt detaliate în Agenda de Asociere.

Republica Moldova a fost clasată pe locul 62 din 130 de ţări în Indicele capitalului uman al Forumului Economic Global, fiind ultima din ţările europene. Indicele Dezvoltării Umane (IDU) al Programului Naţiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD), de asemenea, denotă o situaţie nefavorabilă. Astfel, Republica Moldova este plasată pe locul 107 din 189 de ţări în 2019[396], fiind surclasată de Georgia şi Ucraina. Potrivit indicilor PNUD din mai mulţi ani, se pare că performanţa Republicii Moldova la acest capitol nu s-a îmbunătăţit din anul 1980. Aceste poziţii joase în clasamente implică lipsa capitalului uman pentru o redresare majoră în performanţa economică a Republicii Moldova. Potrivit Programului de evaluare internaţională a elevilor (PISA), elevii cu vârsta de 15 ani înregistrează performanţe mai slabe decât media pentru OCDE. În clasamentul performanţelor în materie de lectură, Republica Moldova ocupă locul 51 din 79 de ţări, astfel surclasând Georgia (71), dar situându-se în urma Ucrainei (39). Ponderea elevilor cu performanţă înaltă în ceea ce priveşte lectura, matematica sau ştiinţele este de circa 3%, iar a celor cu performanţe joase în ceea ce priveşte lectura şi matematica constituie 43% şi, respectiv, 50%. Majoritatea cadrelor didactice atât din şcolile cu o situaţie mai bună, cât şi din cele cu o situaţie mai puţin favorabilă deţin toate atestările

396 https://www.md.undp.org/content/moldova/en/home/presscenter/pressreleases/2019/moldova-loses-of-its-human-development.html

necesare, iar concentrarea elevilor cu performanţe slabe în anumite şcoli este mai puţin pronunţată decât media OCDE. Cu toate acestea, decalajul privind performanţele în materie de lectură între elevii din familii cu statut socio-economic mai favorabil şi cei defavorizaţi a crescut comparativ cu anul 2009. Cât priveşte diferenţele în funcţie de gen, scorul fetelor este similar cu cel al băieţilor la matematică, dar mai înalt cu 11 puncte la ştiinţe.

Republica Moldova a aderat la Procesul de la Bologna în anul 2005, ceea ce a dus la adoptarea sistemului de învăţământ superior în trei cicluri (licenţă, masterat şi doctorat) – un pas important spre alinierea la standardele europene. Conform noului sistem, programele de licenţă trebuie să includă nu mai puţin de 240 de credite, conform Sistemului european de acumulare şi transfer al creditelor de studii (ECTS), programele de masterat trebuie să cuprindă nu mai puţin de 120 de credite ECTS, iar programele de doctorat – nu mai puţin de 180 de credite ECTS. În anul 2008, aproximativ 31.000 de absolvenţi au reprezentat prima promoţie care a finalizat studiile universitare, conform Procesului de la Bologna pentru primul ciclu (licenţă). În acelaşi an a fost lansat al doilea ciclu (masterat) de studii cu durata de doi ani conform principiilor de la Bologna. Aceste programe s-au dezvoltat în continuare. Astfel, în anii 2019-2020, 18 instituţii de învăţământ superior publice şi 9 private[397] au admis la studii 56.840 de studenţi faţă de 74.726 studenţi în 2016-2017, în conformitate cu sistemul de la Bologna. O proporţie de 58,5% din cohorta totală de studenţi le-a revenit femeilor.

Din motive demografice şi migraţionale, în doar un deceniu numărul persoanelor înscrise în educaţie a scăzut dramatic. Numărul de studenţi a scăzut cu aproape jumătate în perioada 2019-2020 faţă de 2011-2012 (de la 103.956 la 56.840 de persoane, respectiv). Tendinţe negative similare, deşi la o scară mai mică, s-au manifestat şi în rândul cadrelor didactice, în 2020 activând 35.565 de persoane faţă de 48.729 în 2011. Sunt în curs de dezvoltare programele de studii de doctorat în conformitate cu Procesul de la Bologna, cu câteva programe-pilot de doctorat în două instituţii de învăţământ superior. Numărul doctoranzilor a fost de 1.641 de persoane în 2019, ceea ce reprezintă o creştere de 4,6% faţă de 2018. Numărul doctoranzilor străini, care vin preponderent din România şi Israel, a crescut cu 26% în 2019 (589 de persoane) comparativ cu 2018. Cele mai populare programe de studii,

[397] A se vedea lista instituţiilor de învăţământ superior, Ministerul Educaţiei, Culturii și Cercetării.

atât la licenţă, cât şi la masterat, rămân ştiinţele sociale, economia, dreptul, ingineria, tehnologiile şi arhitectura; iar mai puțin populare rămân agricultura, sănătatea şi serviciile.

Alte schimbări introduse în domeniul educației, sprijinite prin Procesul de la Bologna, includ implementarea ECTS, care facilitează participarea studenţilor la programele europene de mobilitate academică. Prin Hotărârea de Guvern nr.56 din 27.01.2014 cu privire la mobilitatea academică în învăţământul superior este asigurată recunoaşterea calificărilor (a diplomelor) în UE şi în alte ţări care participă la programul de la Bologna. În ianuarie 2016, în cadrul unei şedinţe a Consiliului de monitorizare a implementării Procesului de la Bologna, Ministerul Educaţiei şi-a reafirmat angajamentul de a elabora cadrul de asigurare a calităţii (în baza Agenţiei Naţionale pentru Asigurarea Calităţii în Învăţământul Profesional), dar şi de a ajusta în continuare cadrul naţional al calificărilor.

UE sprijină adaptarea formării profesionale din Republica Moldova la nevoile pieței muncii, precum şi diversitatea lingvistică, studierea limbilor străine şi formarea profesională pe tot parcursul vieţii, drept factori pentru crearea de locuri de muncă şi dezvoltarea economică. În ianuarie 2018, cu sprijinul UE, Guvernul a aprobat un regulament pentru organizarea programelor de formare profesională tehnică prin învăţământ dual. Acesta prevede plata unui salariu de ucenicie de către compania ce va instrui ucenicii. În perioada 2017-2018, 50 de companii au lansat programe duale, iar aproximativ 600 de persoane au beneficiat de acest sistem. În 2018–2019, circa 70 de companii au oferit 1.500 de locuri pentru ucenici. Rata de angajare în câmpul muncii a absolvenţilor învăţământului profesional tehnic (ÎPT) este de aproximativ 60%. Cu toate acestea, pentru ca sistemul ÎPT să fie pe deplin funcţional, este nevoie de intensificarea cooperării dintre sectorul public şi cel privat, precum şi de fortificarea capacităţilor instituţiilor de învăţământ şi ale întreprinderilor implicate. Agenţia de Cooperare Internaţională a Germaniei (GIZ) a abordat aceste deficienţe în cadrul unui proiect de promovare a ÎPT în domeniul economiei verzi (2018–2021), cu sprijinul financiar al Agenţiei Elveţiene pentru Dezvoltare şi Cooperare.

În contextul reformei administrației publice centrale din 2017, în anul 2018 a început să funcționeze o nouă Agenție Națională de Asigurare a Calității în Educație și Cercetare.

UE sprijină, de asemenea, reformele educaţionale şi procesul de modernizare din Republica Moldova, prin consolidarea capacităţilor, mobilitatea şi schimbul profesorilor şi al studenţilor. Academia de

Administrare Publică din Republica Moldova, Universitatea de Stat din Tiraspol, Universitatea Tehnică şi Universitatea de Stat din Moldova se numără printre instituţiile cărora în anul 2015 le-au fost acordate proiecte comune de consolidare a capacităţilor, cu un buget de peste 3 milioane de euro. Proiectele se concentrează pe îmbunătăţirea competitivităţii şi pe capacitatea de inserţie profesională a studenţilor, pe modernizarea bibliotecilor şi crearea unei e-reţele pentru a promova e-predarea inovatoare în educaţia profesională continuă.

Cele mai mari contribuţii ale UE au loc prin intermediul programului Erasmus+. Din 2014 până în 2018, datorită programului Erasmus, 7.259 de bursieri din Republica Moldova au beneficiat de proiecte de mobilitate prin burse, cursuri de predare, activităţi de formare şi vizite de studiu, iar aceste cifre se preconizează să crească în următorii ani. Din cele 30 de universităţi din Republica Moldova, 23 participă activ în programul Erasmus+. Începând cu 2013, prin intermediul Erasmus+, UE a finanţat programul eTwinning, care vizează dezvoltarea reţelelor de şcoli şi de Twinning. Cofinanţatorii programului au fost Guvernul Suediei (2014–2018) şi Ministerul Educaţiei, Culturii şi Cercetării (în 2013 şi 2019).

În plus, UE oferă asistenţă financiară pentru renovarea infrastructurii mai multor şcoli din regiunea transnistreană, prin intermediul programului „Susţinerea Măsurilor de Promovare a Încrederii", implementat de PNUD.

Limba română este singura limbă de stat a Republicii Moldova, în timp ce rusa este vorbită de o minoritate de aproximativ 10-15% din populaţie. Statul asigură studii în limba rusă şi în alte limbi ale minorităţilor naţionale în învăţământul primar şi cel secundar, în regiunile populate de către minorităţi şi unde există „o cerere suficientă".[398] Studii în limba rusă sunt disponibile şi în instituţiile de învăţământ superior (licenţă, masterat şi doctorat).[399] Ministerul Educaţiei, Culturii şi Ştiinţei a alocat aproximativ 500.000 de lei în anul 2016 pentru îmbunătăţirea studierii limbii române de către minorităţi.

În linii generale, diplomele eliberate de universităţi şi alte instituţii de învăţământ superior din regiunea transnistreană sunt recunoscute pe întreg teritoriul Republicii Moldova la angajarea în câmpul muncii. În ceea ce priveşte înscrierea la studii, cei care deţin

[398] A se vedea art. 10, Codul Educaţiei al Republicii Moldova din 17.07.2014.

[399] A se vedea art. 20, Legea nr.3465-XI cu privire la funcţionarea limbilor vorbite pe teritoriul RSS Moldoveneşti din 01.09.1989.

diplome eliberate de instituţiile din regiunea transnistreană[400] trebuie să absolve un an complementar de studii şi să promoveze examenele de licenţă pentru a le fi recunoscute diplomele pe malul drept al Nistrului. În februarie 2018, Guvernul a recunoscut documentele eliberate de instituţiile transnistrene în urma negocierilor privind reglementarea conflictului transnistrean. Primii beneficiari au fost deţinătorii de diplome eliberate de Universitatea „Taras Şevcenco" din Tiraspol. Legea separată cu privire la învăţământ, adoptată de UTA Găgăuzia în luna aprilie a anului 2016, a fost cauza unor relaţii tensionate cu autorităţile centrale în timpul anului 2016, deoarece aceasta contravine legislaţiei naţionale din domeniul învăţământului, prin diminuarea considerabilă a rolului autorităţilor centrale şi reducerea autonomiei universităţilor din UTA Găgăuzia.[401] A urmat un dosar în instanţă, iar în 2018 Curtea Supremă de Justiţie[402] a pronunţat o decizie finală prin care a dat dreptate Ministerului Educaţiei, Culturii şi Cercetării. Prin această decizie a fost anulată controversata Lege a educaţiei, adoptată de organul legislativ al autonomiei găgăuze.

Cultura

Cooperarea culturală dintre Republica Moldova şi UE are la bază schimbul şi mobilitatea operelor de artă şi a artiştilor. Mai concret, Republica Moldova participă pe deplin la programul UE „Europa Creativă" pentru sectorul cultural şi creativ, în luna martie 2015 semnând un acord în acest sens cu Comisia Europeană. Participarea la acest program are drept scop conectarea organizaţiilor culturale şi creative din Republica Moldova cu partenerii din întreaga Europă, deschizând accesul la fonduri pentru proiecte de cooperare culturală, scheme de traducere literară, reţele şi platforme culturale.

Totodată, UE şi Republica Moldova se angajează să coopereze în cadrul UNESCO şi al Consiliului Europei, pentru susţinerea diversităţii culturale, a conservării şi a valorificării patrimoniului cultural şi istoric.

---

400 A se vedea p. 17, Plan-cadru pentru studii superioare (ciclul I – Licenţă, ciclul II – Master, studii integrate, ciclul III – Doctorat) din 22.10.2015.

401 A se vedea Ministerul Educatiei, Culturii și Cercetării, Comunicat de presă din 05.05.2016 (www.edu.gov.md/ro/content/proiectul-de-lege-educatiei-din-uta-gagauzia-contravine-codului-educatiei).

402 A se vedea Decizia Curții Supreme de Justiție din septembrie 2018, http://jurisprudenta.csj.md/search_col_civil.php?id=46247.

Au fost implementate proiecte concrete de cooperare culturală cu vecinii estici ai UE prin intermediul „Programului Cultura II", lansat în septembrie 2015. Programul are un buget de 4,95 milioane de euro şi are două componente: sprijinul UE pentru consolidarea capacităţilor şi includerea culturii pe agenda politică; şi sprijinul comun al UE şi al Consiliului Europei pentru 6 – 12 oraşe istorice, pentru elaborarea strategiilor urbane în scopul reabilitării patrimoniului.[403] A fost publicată o serie de rapoarte cu accentul pe soluţii pentru dezvoltarea centrelor culturale şi de creaţie în Republica Moldova şi pe încurajare şi profesionalizare în sectorul cultural. De asemenea, Programul a oferit acces la 14 cursuri online; în cadrul acestuia s-au tradus în română ghiduri şi s-a creat o bază de date cu diverse subiecte despre cultură.

Ca parte a măsurilor de consolidare a încrederii, finanţate de UE, este planificată renovarea locurilor cultural-istorice de pe ambele maluri ale Nistrului. Cu toate acestea, guvernul nu dispune de fonduri publice pentru implementarea unor proiecte similare pe cont propriu.

Legislaţea şi politicile noi ale UE

Potrivit Comunicării Comisiei Europene privind noul Parteneriat Estic după 2020,[404] cooperarea în domeniul educaţiei, formării şi tineretului este un domeniu de maximă prioritate.

Accentul principal al programului Erasmus+ după 2020 urma să fie pus pe reformele în domeniul educaţiei şi formării cadrelor didactice. Tinerii vor putea participa la Corpul european de solidaritate prin voluntariat sau prin implicare în proiecte oriunde în Europa. În plus, Comunicarea propune un nou pact pentru tineret cu următoarele elemente: (i) reducerea discrepanţelor dintre piaţa forţei de muncă şi sectorul educaţiei; (ii) crearea mai multor oportunităţi de angajare pentru tineri şi promovarea spiritului antreprenorial în rândurile tinerilor; (iii) măsuri active pe piaţa forţei de muncă, cum ar fi Garanţiile pentru tineret; şi (iv) elaborarea unui program de mobilitate şi schimb pentru tinerii specialişti din cadrul Parteneriatului Estic.

Noua politică nu oferă prea multe detalii la capitolul cultură, dar menţionează că, pentru a promova valorile europene, după 2020 UE va

[403] A se vedea http://eeas.europa.eu/delegations/georgia/documents/news/2015/20150918_01_en.pdf

[404] https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/1_en_act_part1_v6.pdf

consolida cooperarea în domeniul patrimoniului cultural şi al industriilor creative.

Evoluţiile viitoare urmărite de Republica Moldova

În contribuţia sa la consultările structurate cu privire la Parteneriatul Estic,[405] Republica Moldova şi-a exprimat interesul pentru următoarele:

- Acces la mai mult sprijin din partea UE pentru investiţii în domeniul educaţiei generale, formării profesionale, digitalizării procesului educaţional şi pregătirii specialiştilor IT;
- Fortificarea capacităţilor instituţiilor ÎPT, cu un accent deosebit pe competenţele cadrelor didactice, colaborarea cu sectorul privat şi entităţile de cercetare, precum şi creşterea mobilităţii studenţilor şi profesorilor între instituţiile ÎPT din Republica Moldova şi cele din UE;
- Aplicarea Setului de instrumente de bună guvernanţă pe mai multe niveluri ale ÎPT, elaborat de Fundaţia Europeană de Formare (ETF), precum şi deschiderea proiectelor Erasmus+ în domeniul ÎPT pentru Republica Moldova;
- Implementarea Noului Pact pentru Tineret, cu accent special pe Garanţiile pentru Tinerii din Republica Moldova.
- Extinderea iniţiativei DiscoverEU pentru a include tinerii din Republica Moldova;
- Sprijin pentru integrarea Republicii Moldova în Spaţiul European de Cercetare (SEC);
- Acţiuni orientate spre lansarea celei de-a treia faze a Programului Cultural al Parteneriatului Estic şi implicarea statelor PaE în dialogul Music Moves Europe (”Muzica mişcă Europa”).

Pe scurt despre educaţie, formare şi cultură

Capacităţile capitalului uman din Republica Moldova sunt destul de scăzute, iar performanţele educaţionale nu s-au îmbunătăţit considerabil pe

[405] A se vedea https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/tenders/consultation_eap_en

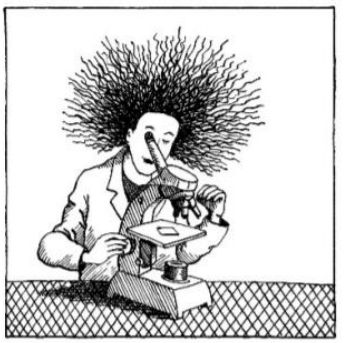
parcursul ultimilor 30 de ani. Situaţia este agravată de declinul demografic constant al populaţiei tinere.

Reformele educaţionale de bază sunt susţinute de Acordul de Asociere, în special cele ce vizează învăţământul superior, prin intermediul Procesului de la Bologna şi al Spaţiului European al Învăţământului Superior, dar şi prin programe concrete precum Erasmus+, de care beneficiază un număr mare de studenţi moldoveni.

Printr-un acord semnat pe 18 martie 2015, Republica Moldova a aderat la programul de cultură al UE.

Republica Moldova are nevoie de sprijinul UE pentru a investi în educaţie, cu un accent deosebit asupra educaţiei şi formării profesionale şi asupra digitalizării proceselor educaţionale.

27. ȘTIINȚĂ ȘI TEHNOLOGIE



În Acordul de Asociere sunt stabilite o serie de obiective ample de cooperare în domeniul ştiinţei şi al tehnologiei, care vizează consolidarea capacităţilor de cercetare şi ale potenţialului uman, precum şi schimbul de cunoştinţe în domeniul ştiinţei. UE şi Republica Moldova sunt încurajate să implementeze proiecte comune, să organizeze cursuri de formare şi să sporească mobilitatea programelor şi a oamenilor de ştiinţă prin schimburi pentru cercetătorii din ţară. Este vizată şi facilitarea implicării instituţiilor din Republica Moldova în Spaţiul European de Cercetare (SEC).

Deşi termenii Acordului sunt în mare parte generali, aceştia au fost deja urmaţi de un Memorandum de Înţelegere complementar şi important, semnat în august 2014, pentru participarea deplină a Republicii Moldova ca ţară asociată în cadrul Programului-cadru pentru cercetare şi inovare Orizont 2020 (H2020) pe perioada 2014-2020. Statutul de stat asociat al Republicii Moldova în programul H2020 prevede drepturi similare cu cele ale unui stat membru al Uniunii Europene, inclusiv un loc în structurile de conducere ale fondului. Calitatea de membru implică anumite costuri, proporţionale cu PIB-ul ţării, acestea fiind însă diminuate graţie anumitor reduceri substanţiale. Per ansamblu, pe parcursul asocierii sale la H2020, R.Moldova a devenit un contribuitor net - taxa de participare a depăşit până acum fondurile primite de la H2020. Acest lucru se datorează în principal faptului că dosarele de participare sunt adesea de calitate redusă şi nu se califică pentru finanţare.

Programul H2020 a fost elementul principal al activităţii UE în domeniul ştiinţific şi de cercetare, având fonduri substanţiale (80 mlrd euro) pentru perioada 2014-2020. Printre domeniile eligibile pentru finanţare prin intermediul programului H2020 se numără atât ştiinţele naturale, cât şi cele sociale, după cum este indicat în tabelul 27.1.

Tabelul nr. 27.1. Principalele priorităţi tematice ale programului Orizont 2020

Excelenţa ştiinţifică	**Poziţia de lider în sectorul industrial**	**Provocările societale**
Consiliul European pentru Cercetare (CEC) Tehnologiile viitoare şi emergente; Acţiunile Marie Skłodowska-Curie pentru dezvoltarea carierei; Infrastructura de cercetare (inclusiv e-infrastructura)	Poziţia de lider în domeniul tehnologiilor generice şi industriale: nanotehnologii, materiale, biotehnologie, fabricare, TIC şi spaţiu; Accesul la finanţarea de risc Inovaţie în IMM-uri	Sănătatea şi schimbările demografice Securitatea alimentară; agricultura durabilă şi cercetarea marină; Energie, transport şi politici climatice; Europa într-o lume în schimbare; protejarea libertăţii şi a securităţii

În perioada ianuarie 2012 – 2014, Republica Moldova a participat la predecesorul programului H2020, Programul-cadru 7 (FP7) pentru cercetare şi dezvoltare. Prin intermediul acestei cooperări, Republica Moldova a beneficiat de o finanţare totală în valoare de 3,75 milioane de euro (comparativ cu contribuţia sa financiară de 1,4 milioane de euro).

Următoarele proiecte au beneficiat de sprijin financiar în cadrul FP7:

- dialogul politic de cercetare şi dezvoltare în TIC între Europa de Est şi Asia Centrală
- evaluarea tendinţelor demografice în ţările CSI
- infrastructura informatică de înaltă performanţă din Europa de Sud-Est
- consolidarea potenţialului uman şi a infrastructurii tehnologice;
- calitatea produsului (NUTRILAB)
- cercetarea din domeniul apei (WaterWorks2014).

În octombrie 2012, a fost înfiinţat Oficiul Republicii Moldova pentru Ştiinţă şi Tehnologie, ca parte a eforturilor de consolidare a cooperării în domeniul cercetării ştiinţifice. Oficiul este situat la

Bruxelles şi până în februarie 2018 a fost coordonat de Academia de Ştiinţe a Moldovei prin intermediul instituţiei sale publice auxiliare, Centrul Proiecte Internaţionale. Noua Agenţie Naţională pentru Cercetare şi Dezvoltare este succesorul Centrului şi continuă să fie organizaţia-gazdă pentru Reţeaua Punctelor de Contact Naţionale din Republica Moldova pentru FP7/H2020. Pentru a încuraja o mai mare participare la programul H2020, Republica Moldova intenţionează să lărgească Reţeaua naţională de contact H2020 şi să instituie programe de formare în pregătirea propunerilor şi în administrarea proiectelor. În anul 2017, Punctele Naţionale de Contact au organizat consultaţii referitoare la informaţiile despre apelurile în curs de desfăşurare. Consultaţii informative similare pentru proiectele din perioada 2018-2020 au început să aibă loc în anul 2018.

Academia de Ştiinţe a lansat mai multe programe pentru a stimula participarea instituţiilor de cercetare şi dezvoltare şi a sectorului neguvernamental la programul H2020. Printre acestea se numără programul privind Conectarea Centrelor de Excelenţă din R.Moldova la Infrastructura de cercetare a UE, obiectivul căruia este axat pe conexiunea dintre Centrele de cercetare din Republica Moldova la infrastructura tematică pan-europeană de cercetare, cum ar fi Forumul strategic european pentru infrastructurile de cercetare (ESFRI), consorţiile pentru o infrastructură europeană de cercetare (ERIC) şi Platformele tehnologice europene (PTE). Un alt program contribuie la creşterea mobilităţii cercetătorilor moldoveni, oferind mini-granturi pentru a sprijini participarea lor în cadrul reţelelor programului H2020. Pentru a încuraja participanţii care au depus propuneri eligibile în programul H2020, Academia a lansat Programul „Bonus European", ultimul apel pentru acest program având loc în luna decembrie a anului 2016, iar scopul a fost de a spori mobilitatea şi relaţionarea cu comunitatea europeană a cercetătorilor.

Cercetătorii moldoveni, interesaţi de găsirea locurilor de muncă şi serviciilor legate de cercetare în centrele de cercetare din Europa, pot accesa platforma EURAXESS – Researchers in Motion. Pe lângă aceasta, ei îşi pot crea propriile profiluri pe platforma H2020.

Pagina oficială a programului H2020 are o bază de date cu 28 de instituţii de cercetare din Republica Moldova (universităţi, agenţii de stat, institute şi laboratoare). În perioda 2014–2019, R.Moldova a înregistrat 880 de participanţi, care au câştigât 44 de granturi în valoare de 5,9 milioane de euro. Cea mai mare pondere din fondurile UE a revenit organizaţiilor de cercetare (38,6%), urmate de instituţiile de

învăţământ superior (23,9%), entităţile private (12,1%) şi sectorul public (3%).

În perioada 2014-2018, solicitanţii moldoveni au depus 322 de propuneri de proiecte. Dintre 268 de propuneri eligibile doar 32 au fost acceptate pentru finanţare. Cu toate acestea, această proporţie a proiectelor acceptate pentru finanţare este asemănătoare cu cea a Georgiei şi Ucrainei (a se vedea Tabelul nr. 27.2), iar comparativ cu statele UE, rata de succes (raportul dintre propunerile acceptate şi numărul total de propuneri eligibile) este foarte competitivă. Cele mai multe proiecte au fost propuse în următoarele trei domenii tematice: Europa într-o lume în schimbare, Acţiunile Marie-Sklodowska-Curie şi Energie sigură, curată şi suficientă etc. Proiectele cele mai de succes au fost: Acţiunile Marie-Sklodowska-Curie (6 proiecte cu rata de succes de 12%) şi acţiunile în materie de climă, mediu, eficienţa utilizării resurselor şi materii prime (7 proiecte cu rata de succes de 32%). Competitivitatea scăzută a sistemului naţional de cercetare din Moldova a fost discutată în decembrie 2019 în cadrul celei de-a 7-a reuniuni a Panelului Parteneriatului estic pentru cercetare şi inovare.

Tabelul nr 27.2. Datele Orizont 2020 cu privire la propunerile Republicii Moldova, Ucrainei şi Georgiei

	Total depuse	**Propuneri eligibile**	**Proiecte acceptate**	**Suma solicitată (mil. EUR)**
Republica Moldova	322	268	32	69,4
Ucraina	1276	986	94	344,5
Georgia	224	187	21	34

Odată cu revizuirea Codului cu privire la ştiinţă şi inovare din anul 2004, care a început în anul 2017, în toiul reorganizării autorităţilor centrale, competenţele Academiei de Ştiinţe referitoare la fondurile pentru inovare urmează a fi transferate nou-createi Agenţii Naţionale pentru Cercetare şi Dezvoltare. În cadrul aceleiaşi reforme, 19 instituţii de cercetare subordonate Academiei au fost trecute în subordinea Ministerului Educaţiei, Culturii şi Cercetării. Din această cauză, există o oarecare incertitudine în ceea ce priveşte instituţia ce va coordona fondurile alocate, în numele Republicii Moldova, în cadrul H2020.

Legislaţia şi politicile noi ale UE

După 2020, Comisia Europeană va realiza succesorul programului H2020, numit acum pur şi simplu „Orizont Europa". Conform propunerii Comisiei, vor fi modificate taxele de participare, precum şi numărul de ţări asociate. În special, taxa de participare la „Orizont Europa" nu va mai fi proporţională cu PIB-ul ţărilor participante. În schimb, aceasta se va baza pe principiul „plăteşte pe măsură ce beneficiezi", adică pe baza contribuţiilor şi beneficiilor fiecărei ţări asociate în anul precedent. Contribuţiile şi beneficiile vor fi atent monitorizate şi vor fi revizuite la fiecare doi ani.

Noul program „Orizont Europa" va include şi ţări terţe dincolo de vecinătatea UE, care îşi vor exprima interesul de participare. De exemplu, Canada, Japonia, Australia, Africa de Sud şi Noua Zeelandă şi-au exprimat interesul pentru „Orizont Europa", în baza asocierii lor parţiale. Pentru ţările cu Acorduri de asociere, aceasta va însemna o concurenţă mai mare pentru fondurile disponibile. Astfel, dezvoltarea unei infrastructuri puternice de cercetare va fi esenţială pentru ca cele trei state să beneficieze de „Orizont Europa".

Potrivit Comunicării Comisiei Europene privind noul PaE după 2020,[406] cooperarea în cercetare şi „Orizont Europa" se încadrează în domeniul prioritar, care vizează crearea de locuri de muncă şi creşterea economică.

Odată cu izbucnirea pandemiei de COVID-19, liderii UE şi-au exprimat angajamentul să sprijine cercetarea şi să coordoneze eforturile în acest domeniu atât în UE, cât şi în întreaga lume. În aprilie 2020, în cadrul SEC, a fost lansat primul plan de acţiuni ERAvsCorona. Planul acoperă cele 10 acţiuni prioritare pentru cercetare şi inovare coordonată, inclusiv finanţarea cercetării şi inovării, managementul clinic, creşterea sprijinului pentru companiile inovatoare, stabilirea unui Grup de lucru ad-hoc pentru cercetare şi inovare privind coronavirusul cu priorităţi pe termen mediu şi lung, acces la infrastructurile de cercetare şi crearea unei platforme europene de schimb de date legate de coronavirus (proiectul Hackathon).

Începând cu ianuarie 2020, Comisia a mobilizat 547 de milioane de euro pentru a dezvolta vaccinuri, noi tratamente, teste diagnostice şi sisteme medicale pentru a preveni răspândirea coronavirusului.[407]

[406] https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/1_en_act_part1_v6.pdf
[407] https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/overview-commissions-response_en#public-health

Importanţa cercetării s-a reflectat şi în majorarea până la 94,4 miliarde de euro a bugetului „Orizont Europa" în noul Cadru financiar multianual (CFM). Fondurile majorate vor spori sprijinul UE pentru activităţi de cercetare şi inovare legate de sănătate şi climă.[408]

O prioritate pentru UE este direcţionarea cercetării către cele mai importante politici, cum ar fi Pactul Verde. În acest sens, UE intenţionează să ofere sprijin financiar pentru participarea ţărilor din Parteneriatul Estic la concursul de proiecte în cadrul "H2020 Green Deal", care a fost lansat în septembrie 2020.

Evoluţiile viitoare urmărite de Republica Moldova. În contribuţia sa la consultările structurate cu privire la PaE,[409] Republica Moldova şi-a exprimat interesul de a se integra în SEC. UE intenţionează să consolideze SEC în cadrul CFM 2021–2027 prin noul program „Orizont Europa".

Pe scurt despre ştiinţă şi tehnologie

În conformitate cu prevederile Acordului de Asociere, începând cu anul 2014, Republica Moldova a fost participant cu drepturi depline la principalul program de cercetare al UE – Orizont 2020.

Republica Moldova are puncte forte în domeniul IT, iar proiectele sale curente de cercetare acoperă diverse domenii, cum ar fi demografia şi calitatea produselor.

Mecanismul financiar pentru statele asociate se va schimba în cadrul noului program "Orizont", pentru a evita situaţiile când ţări precum R.Moldova ajung contribuitori net, aşa cum s-a întâmplat în trecut.

Provocarea majoră pentru Republica Moldova este consolidarea capacităţilor instituţionale ale comunităţii sale de cercetare (la pregătirea propunerilor, prezentarea acestora, administrarea proiectelor etc.), având în vedere concurenţa dură din partea altor ţări participante la programul "Orizont", inclusiv din partea Ucrainei şi Georgiei.

Competitivitatea scăzută a comunităţii academice şi de cercetare din Republica Moldova ar putea împiedica accesul acesteia la fondurile UE, în special în contextul deschiderii noului program „Orizont Europa" pentru

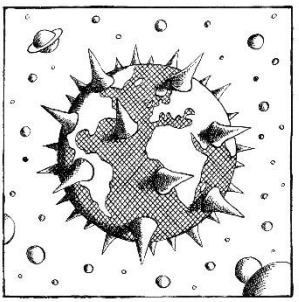
408 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA_20_935

409 A se vedea https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/tenders/consultation_eap_en

statele non-europene cu capital intelectual ridicat (de exemplu, Canada, Japonia şi Noua Zeelandă).

Noile priorităţi politice ale UE, cum ar fi Pactul Verde, împreună cu provocările legate de COVID-19, au determinat reorientarea fondurilor disponibile pentru cercetare către ţările din Parteneriatul Estic, inclusiv Republica Moldova.

28. SĂNĂTATEA PUBLICĂ



La începutul anului 2020, atunci când virusul COVID-19 se răspândea din China spre alte părți ale lumii, a devenit evidentă importanța sănătății publice și a unor mecanisme eficiente de prevenție pentru a combate virusul pe continentul european. Acest capitol prezintă principalele prevederi ale Acordului de Asociere în domeniul sănătății publice în perioada pre-COVID-19, oferind o scurtă analiză a progreselor în implementarea acestor prevederi de către Republica Moldova. Totodată, sunt prezentate succint măsurile de răspuns la pandemia de COVID-19, întreprinse atât în UE, cât și în Republica Moldova.

Prevederile Acordului

Potrivit Capitolului 21 al Acordului de Asociere privind sănătatea publică, Părțile au convenit să coopereze în domeniul sănătății publice. Ridicarea nivelului de sănătate publică este recunoscută ca o componentă esențială pentru dezvoltarea durabilă și pentru creșterea economică. Cele patru articole ale capitolului subliniază faptul că activitățile de cooperare dintre UE și Republica Moldova vizează îmbunătățirea sistemului de sănătate publică prin implementarea reformelor în sectorul de sănătate, asigurarea unei asistențe medicale primare de înaltă calitate, îmbunătățirea guvernanței în materie de sănătate și a finanțării asistenței medicale; supravegherea epidemiologică, controlul bolilor transmisibile și al celor netransmisibile și sporirea capacității de pregătire pentru amenințări și urgențe privind sănătatea publică. Totodată, capitolul prevede că Republica Moldova va pune în aplicare deplină și promptă acordurile internaționale în materie de sănătate, în special Regulamentele sanitare internaționale și Convenția-cadru a Organizației Mondiale a Sănătății privind controlul tutunului din 2003.

Prevederile acestor articole sunt practic identice în cele trei acorduri, Acordul UE-Republica Moldova conţinând o prevedere suplimentară privind integrarea progresivă a Republicii Moldova în reţelele UE din domeniul sănătăţii, precum şi îmbunătăţirea progresivă a interacţiunii cu Centrul European de Prevenire şi Control al Bolilor (ECDC).

În conformitate cu aceste prevederi, Anexa XIII detaliază legislaţia UE pe care Republica Moldova se angajează să o adopte. Angajamentele se referă la produsele din tutun, bolile transmisibile şi netransmisibile, sângele, organele, celulele şi ţesuturile umane, sănătatea mentală şi maladiile oncologice.

Republica Moldova se angajează să adopte legislaţia UE privind fabricarea, prezentarea şi vânzarea produselor din tutun (Directiva 2001/37/CE) în termen de şapte ani de la intrarea în vigoare a Acordului. Alte angajamente se referă la legislaţia UE privind publicitatea şi sponsorizarea în favoarea produselor din tutun (Directiva 2003/33/CE, în vigoare), care urmează să fie adoptată în termen de trei ani de la intrarea în vigoare a Acordului şi mai multe recomandări ale Consiliului privind prevenirea fumatului şi protejarea cetăţenilor împotriva expunerii la tutun prin medii fără fum de tutun (Recomandările 2003/54/CE şi 2009/C 296/02 ale Consiliului), pentru care nu au fost stabilite termene exacte de îndeplinire.

Secţiunea privind bolile transmisibile obligă Republica Moldova să adopte mai multe decizii privind înfiinţarea unei reţele pentru supravegherea şi controlul epidemiologic al bolilor transmisibile (Decizia nr.2119/98/CE, Decizia 2000/96/CE, Decizia 2002/253/CE) în termen de şapte ani de la intrarea în vigoare a Acordului. Un alt angajament din această secţiune se referă la Decizia 2000/57/CE privind sistemul de alertă precoce şi de reacţie pentru prevenirea şi controlul bolilor transmisibile (SAPR), care urmează să fie adoptat în termen de şapte ani de la intrarea în vigoare a Acordului. Directiva dată obligă părţile să transmită notificări rapide referitoare la ameninţări transfrontaliere grave la adresa sănătăţii.[410]

Alte angajamente se referă la stabilirea standardelor de calitate şi siguranţă pentru testarea, prelucrarea, depozitarea, distribuţia şi

[410] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/LSU/?uri=CELEX:32000D0057&qid=1585319330459

donarea de sânge uman (Directiva 2002/98/CE, Directiva 2004/33/CE, Directiva 2005/62/CE, Directiva 2005/61/CE) şi organe, ţesuturi şi celule umane (Directiva 2004/23/CE, Directiva 2006/17/CE, Directiva 2006/86/CE, Directiva 2010/53/UE) în termen de cinci până la şapte ani de la intrarea în vigoare a Acordului. Spre deosebire de celelalte angajamente depăşite, toate actele juridice detaliate în anexă privind sângele, organele, ţesuturile şi celulele umane sunt încă în vigoare la nivelul UE.

De asemenea, Anexa cu privire la sănătatea publică acoperă mai multe recomandări ale Consiliului în domeniul sănătăţii mentale, inclusiv prevenirea şi reducerea daunelor aduse sănătăţii de dependenţa de stupefiante (2003/488/CE) şi consumul de alcool în rândul tinerilor (2001/458/CE), screening-ul în vederea depistării cancerului (2003/878/CE) şi prevenirea vătămărilor şi promovarea siguranţei (2007/C 164/01). Toate aceste recomandări sunt incluse fără specificarea termenelor-limită de implementare.

Legislaţia şi politicile noi ale UE

O mare parte din legislaţia UE inclusă în Anexa XIII este deja depăşită, după ce UE şi-a actualizat legislaţia privind sănătatea publică în majoritatea domeniilor acoperite de Acord.

În ceea ce priveşte tutunul, Directiva 2001/37/CE, inclusă în Anexă, nu mai este în vigoare, fiind abrogată prin Directiva 2014/40/UE, care stabileşte norme mai stricte pe întregul teritoriul UE, făcând produsele din tutun mai puţin atractive, în special pentru tineri. Cele trei acte juridice privind bolile transmisibile sunt şi ele abrogate de noile norme UE, Decizia nr.1082/2013/UE de abrogare a Deciziei nr.2119/98/CE şi Decizia de punere în aplicare (UE) 2018/945 de abrogare a Deciziei 2000/96/CE, precum şi Decizia 2002/253/CE. Punerea în aplicare a noii legislaţii pe întreg teritoriul UE a fost motivată de apariţia de noi infecţii, inclusiv epidemia de sindrom respirator acut sever (SARS) în 2003, pandemia de gripă (H1N1) în 2009, virusul Ebola în 2014 şi focarul de virus Zika în 2016[411]. Noua legislaţie actualizează normele privind supravegherea epidemiologică, monitorizarea, avertizarea precoce şi combaterea ameninţărilor

[411] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/LSU/?uri=CELEX:32013D1082&qid=1585316873150

transfrontaliere grave la adresa sănătăţii şi asigură o coordonare şi cooperare mai rapidă şi mai eficientă între statele membre ale UE.

Totodată, toate actele juridice detaliate în Anexă cu privire la SAPR, sângele, organele, ţesuturile şi celulele umane, sunt încă în vigoare la nivelul UE. În prezent, Republica Moldova poartă discuţii cu UE cu privire la potenţialele actualizări la Anexa XIII.

Măsurile de răspuns la virusul COVID-19

La 2 martie 2020, la începutul epidemiei de coronavirus în Europa, preşedintele Comisiei Europene, Ursula von der Leyen, împreună cu cinci comisari, au creat o echipă responsabilă de măsurile de răspuns la coronavirus. Echipa este structurată pe trei piloni: primul este responsabil de domeniul medical, inclusiv măsurile de prevenire, activităţile de achiziţii şi măsurile de atenuare; al doilea se ocupă de mobilitate, transport şi sugestii pentru călătorie, precum şi aspecte legate de zona Schengen; iar al treilea este responsabil de economie, inclusiv turism, transport şi comerţ.[412]

Pentru a aborda problemele de sănătate publică, UE a activat Instrumentul pentru sprijin de urgenţă (ISU) şi a instituit un mecanism strategic „RescEU"[413] de rezerve şi distribuţie de medicamente sub umbrela Mecanismului UE de protecţie civilă. ISU a fost activat în aprilie 2020, în baza principiului solidarităţii[414]. Acest lucru a permis bugetului UE să intervină pentru a oferi sprijin de urgenţă Uniunii în ansamblu în vederea abordării consecinţelor umane şi economice ale pandemiei. În practică, prin intermediul ISU, Comisia poate efectua achiziţii directe în numele statelor membre şi poate finanţa şi coordona transportul de echipamente medicale şi pacienţi peste graniţe. Prin crearea RescEU, Comisia a mobilizat rezervele comune de echipamente, de la echipamente de protecţie personală (EPP) la ventilatoare, vaccinuri şi produse terapeutice. Cele două iniţiative ale Comisiei au fost finanţate în mod egal din bugetul UE (3 miliarde de euro) şi din bugetele statelor membre (3 miliarde de euro).[415]

412 https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/european-commissions-action-coronavirus_en
413 https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/resceu_en
414 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA_20_1164
415 https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/overview-commissions-response_en#public-health

O altă măsură prin care Comisia şi-a propus accelerarea recuperării în perioada post-pandemie a fost prezentarea la 27 mai a unui plan de redresare în valoare de 2,4 trilioane euro. Planul va fi finanţat din bugetul UE pentru anii 2021–2027 (1,1 trilioane de euro) şi un nou instrument de redresare „Noua Generaţie a Uniunii Europene" (NGUE), în cadrul căruia vor fi colectate 750 de miliarde de euro de pe pieţele financiare pentru anii 2021–2024.[416]

Ca parte a măsurilor globale de răspuns la pandemia de coronavirus, Comisia şi-a unit forţele cu partenerii săi globali în cadrul conferinţei donatorilor Răspunsul Mondial la Coronavirus, lansată la 4 mai 2020. În cadrul Conferinţei au fost colectate 9,8 miliarde de euro de la donatorii internaţionali, inclusiv 1,4 miliarde de euro de la Comisie, pentru a sprijini accesul universal la tratamentele, testele şi vaccinurile împotriva coronavirusului la nivel mondial. [417]

La 8 aprilie, pentru a ajuta ţările partenere să facă faţă efectelor pe termen scurt şi lung ale pandemiei, Comisia a combinat resursele de la bugetul UE, statele membre ale UE şi instituţiile financiare internaţionale în pachetul „Echipa Europa".[418] Acest pachet a inclus sprijinul de urgenţă pentru ţările Parteneriatului Estic (PaE) de până la 962 de milioane de euro.[419]

Republica Moldova a beneficiat în cadrul acestui pachet de sprijin bilateral din partea UE în valoare de 87 de milioane de euro, mobilizat prin modificarea destinaţiei fondurilor existente ale UE, angajate pentru Republica Moldova. Fondurile vor fi direcţionate pentru a răspunde necesităţilor imediate, precum suport pentru sectorul de sănătate şi pentru cele mai vulnerabile grupuri din societate, precum şi pentru realizarea obiectivelor pe termen mediu de atenuare a impactului social şi economic al pandemiei. UE şi-a reorientat sprijinul bugetar pentru a ajuta Republica Moldova să achiziţioneze materiale şi echipamente medicale şi pentru a oferi suportul necesar categoriilor social vulnerabile. În acest sens, UE a deschis o linie de credit în valoare

[416] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_940
[417] https://global-response.europa.eu/index_en
[418] https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/77326/coronavirus-european-union-launches-%E2%80%9Cteam-europe%E2%80%9D-package-support-partner-countries-more-%E2%82%AC20_en
[419] https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/coronavirus_support_eap.pdf

de 100 de milioane Euro, disponibilă în perioada 2020-2021, în scopul gestionării consecinţelor pandemiei de COVID-19.

Perspectivele de implementare

Unul dintre cele mai importante aspecte care trebuie evidenţiate cu referire la progresele în implementarea angajamentelor privind capitolul „Sănătăţii publice" este faptul că cea mai mare parte dintre aceste angajamente presupune acţiuni intersectoriale complexe, cu implicaţii fiscale profunde şi reforme instituţionale continue, majoritatea nefiind însoţite de un calendar fix de realizare şi fiind supuse unor influenţe politice substanţiale. Printre aceste angajamente se numără subiecte referitoare la articole de tutun, bolile transmisibile şi netransmisibile, sângele, organele, celulele şi ţesuturile de origine umană, sănătatea mintală şi cancerul. În procesul de armonizare legislativă pe dimensiunea sănătăţii publice sunt implicate mai multe autorităţi publice (Ministerul Sănătăţii, Muncii şi Protecţiei Sociale, Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale şi Mediului, Ministerul Economiei şi Infrastructurii, Ministerul Finanţelor şi altele). Fiecare dintre aceste instituţii are atribuţii diferite de reglementare pentru aspecte diferite ale sănătăţii publice, iar unele dintre activităţi se suprapun. Fără o identificare clară a responsabilităţilor, aproximarea legislativă este lentă. Neajunsurile identificate ţin de lipsa de comunicare şi informare.[420] Astfel, progresele realizate în fiecare domeniu de intervenţie specificat în Anexa XIII la Acordul de Asociere sunt fragmentare sau depăşite.

Cele mai bune progrese au fost înregistrate până acum în eforturile de traducere şi adoptare a normelor echivalente celor mai recente dispoziţii ale legislaţiei UE privind fabricarea, prezentarea şi vânzarea tutunului. Acest lucru se referă şi la angajamente privind publicitatea şi sponsorizarea articolelor din tutun şi mai multe recomandări privind prevenirea fumatului şi protejarea cetăţenilor împotriva expunerii la tutun prin medii fără fum de tutun. În conformitate cu prevederile Art.114 din Acordul de asociere, Republica Moldova a implementat pe deplin şi prompt Convenţia-cadru a OMS din 2003 privind controlul tutunului prin adoptarea Legii nr.124/2015 (Monitorul Oficial nr.185-189 art.374 din 17.07.2015). Prin actul legislativ respectiv a fost modificată Legea nr.278/2007, reglementând

[420] http://89.32.227.76/_files/8896-Evaluation%2520of%2520the%2520healthcare%2520legislation%2520and%2520asses%2520the%2520needs%2520for%2520harmonization.pdf

activităţile precum publicitatea şi promovarea prin sponsorizare a produselor din tutun, a produselor conexe, a dispozitivelor şi a accesoriilor de utilizare, reîncărcare sau încălzire a acestora. Ca parte a acestor angajamente, până în anul 2025 Republica Moldova intenţionează să majoreze valoarea accizelor până la 90 de euro la 1.000 de ţigări.[421]

Secţiunea privind bolile transmisibile obligă Republica Moldova să adopte mai multe decizii pentru crearea unei reţele de supraveghere epidemiologică şi control al bolilor transmisibile (Decizia nr. 2119/98/CE, Decizia 2000/96/CE, Decizia 2002/253/CE) în termen de şapte ani de la intrarea în vigoare a Acordului. Un alt angajament prevăzut de această secţiune se referă la Decizia 2000/57/CE privind sistemul de alertă precoce şi de reacţie pentru prevenirea şi controlul bolilor transmisibile, care urmează să fie adoptat în termen de şapte ani de la intrarea în vigoare a Acordului. Documentul obligă părţile să transmită o notificare rapidă cu privire la ameninţările transfrontaliere grave la adresa sănătăţii[422]. Astfel, Republica Moldova are acces la două platforme ale Sistemului de informaţii privind epidemiile (EPIS): Programul privind bolile cu transmitere alimentară şi hidrică şi zoonozele (FWD) şi Reţeaua europeană de supraveghere a bolii legionarilor (ELDSNet), care asigură evaluarea riscurilor şi informarea autorităţilor responsabile de gestionarea riscurilor în cele 30 de ţări ale UE/SEE şi 25 de ţări din afara UE, inclusiv Georgia şi Ucraina.

Majoritatea angajamentelor privind stabilirea standardelor de calitate şi siguranţă pentru testarea, prelucrarea, depozitarea, distribuţia şi donarea de sânge uman (Directiva 2002/98/CE, Directiva

[421] Politica fiscală adoptată pentru 2020 prevede o cotă de accize la ţigările cu și fără filtru de cel puțin 700 lei moldovenești (MDL) (540 lei + 13%) la 1.000 de ţigări, precum și 700 lei la 1.000 de rezerve de tutun pentru dispozitive de încălzire a tutunului (denumite în continuare „rezerve de tutun"). După echivalarea nivelului accizelor la ţigările cu filtru, ţigările fără filtru și stocurile de tutun în 2020, este imperativă majorarea nivelului accizelor. În prezent, suma de 700 lei stabilită pentru 1.000 de ţigări/rezerve de tutun pentru 2020 reprezintă circa 35 de euro, astfel încât pentru a ajunge la cota de 90 de euro la 1.000 de ţigări până în 2025, acciza trebuie să se majoreze cu 11 euro anual. Aici apare problema: lobby-ul foarte puternic asupra politicilor fiscale din partea producătorilor/comercianţilor de tutun influenţi împiedică obţinerea cotei respective.

[422] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/LSU/?uri=CELEX:32000D0057&qid=1585319330459

2004/33/CE, Directiva 2005/62/CE, Directiva 2005/61/CE) şi organe, ţesuturi şi celule (Directiva 2004/23/CE, Directiva 2006/17/CE, Directiva 2006/86/CE, Directiva 2010/53/UE) au fost parţial transpuse în legislaţia naţională prin modificări la Legea nr.42 din 06.03.2008 privind transplantul de organe, ţesuturi şi celule umane.[423] Ulterior, au fost adoptate modificări la cadrul legislativ secundar, prin modificarea următoarelor acte:

- Hotărârea Guvernului nr.386 din 14.05.2010 cu privire la instituirea Agenţiei de Transplant, care reevaluează cadrul instituţional din domeniu şi stabileşte un cadru mai clar pentru părţile interesate, în special în ceea ce priveşte crearea unor sisteme adecvate de biovigilenţă la nivel naţional şi instituţional;
- Ordinul Ministerului Sănătăţii nr. 234 din 24.03.2011 privind organizarea şi desfăşurarea activităţii de prelevare şi transplant de ţesuturi, organe şi celule de origine umană.

Ca parte a implementării obiectivelor în domeniu, în 2019 Agenţia de Transplant din Republica Moldova a aderat la Iniţiativa comună (IC) GAPP. Proiectul GAPP vizează facilitarea unei abordări comune şi optime pentru evaluarea şi autorizarea proceselor de preparare în instituţiile de colectare a sângelui şi a ţesuturilor (IS şi IŢ), prin adaptarea cerinţelor prevăzute de Articolul 29 din Directiva 2002/98/CE şi Articolul 28 din Directiva 2004/23/CE. Alături de alte 18 ţări europene, Republica Moldova colaborează cu reprezentanţi ai autorităţilor competente şi ai societăţilor ştiinţifice în vederea definirii Recomandărilor europene pentru prepararea optimă a sângelui, a ţesuturilor şi a celulelor pentru aplicare terapeutică. Organizaţiile europene vor contribui la GAPP cu expertiza lor ştiinţifică.[424]

Totodată, Anexa privind sănătatea publică face referire la mai multe Recomandări ale Consiliului privind sănătatea mintală, domeniu care rămâne practic neacoperit în cadrul legal naţional. Pentru a preveni şi reduce efectele nocive asupra sănătăţii asociate cu dependenţa de droguri (Directiva 2003/488/CE), au fost adoptate Strategia naţională antidrog 2020-2027 şi Planul naţional de acţiuni

[423] https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=110195&lang=ro#

[424] https://transplant.gov.md/sites/default/files/document/attachments/newsletter_gapp_vol1_ver3.3.pdf

antidrog pentru anii 2020-2021. Strategia defineşte metode eficiente din punct de vedere al costurilor, care contribuie la reducerea ratei de detenţie în caz de infracţiuni minore şi reintegrarea socială a consumatorilor de droguri. Totodată, aceasta stabileşte necesitatea unei implicări mai active a societăţii civile în procesul de prevenire şi combatere a traficului ilicit de droguri.

Republica Moldova a abordat subiectul consumului de alcool în rândul tinerilor (Recomandarea Consiliului 2001/458/CE a Consiliului) printr-un exerciţiu foarte complex[425] care vizează producţia şi plasarea pe piaţă, regimul comercial şi regulile de publicitate pentru băuturi alcoolice. Din păcate, mai multe măsuri, precum prevenirea şi reducerea consecinţelor, au fost blocate din lipsa finanţării. Din 2012, pentru implementarea Programului de control al alcoolului în Republica Moldova[426] au fost alocate resurse insuficiente şi există o dependenţă puternică de programele finanţate de donatori.

Recomandarea privind screeningul în vederea depistării cancerului (2003/878/CE) a fost abordată prin intermediul Programului naţional de control al cancerului (2016-2025)[427]. Din anul 2019 sunt implementate programe ample de screening pentru cancerul de sân şi de col uterin, însoţite de campanii de informare. Totuşi, în prezent aceste eforturi sunt zădărnicite prin finanţarea necorespunzătoare, coordonarea instituţională insuficientă şi nevoia urgentă de servicii medicale specializate.

În conformitate cu prevederile Acordului, Republica Moldova cooperează cu ECDC, agenţia UE creată în 2005 în scopul consolidării măsurilor de răspuns ale Europei împotriva bolilor infecţioase.[428] Până în prezent, ECDC a oferit expertiza sa Republicii Moldova prin organizare de instruiri, făcând totodată primii paşi spre instituţionalizarea cooperării prin desemnarea membrilor corespondenţi naţionali ai ECDC şi a punctelor naţionale de contact din aceste ţări.

---

425 http://www.justice.gov.md/file/Centrul%20de%20armonizare%20a%20legislatiei/Baza%20de%20date/Materiale%202014/Acte/NPNAL%202014/PL%20pct.%2026%20si%2027%20PNAL%202013/TC_pct_26_si_27_PNAL_2013.pdf

426 https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK536185/

427 https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/intr06_90.pdf

428 https://www.ecdc.europa.eu/en/about-uswhat-we-do/ecdcs-mission

Totodată, ECDC a efectuat evaluări în anul 2014 pentru a analiza punctele forte şi punctele slabe ale sistemelor naţionale de prevenire şi control al bolilor transmisibile şi a formulat recomandări pentru a sprijini reformele naţionale în curs de desfăşurare în Republica Moldova.[429] În cadrul eforturilor de cooperare a fost adoptată Strategia Sănătate 2020, cu lansarea unei serii de acţiuni pentru consolidarea sectorului de sănătate publică. Aceste măsuri marchează o schimbare în viziunea şi conceptul despre modul în care este abordat controlul bolilor transmisibile şi netransmisibile.

Colaborarea cu ECDC permite cooperarea în supravegherea bolilor transmisibile, inclusiv a tuberculozei şi HIV/SIDA, pregătirea pentru gestionarea urgenţelor de sănătate publică prin elaborarea de planuri structurate de acţiune, sistem standardizat de colectare a datelor, controlul şi prevenirea morbidităţii.[430] Instrumentul principal prin care este oferită această instruire este TAIEX, care în anul 2019 a organizat 45 de sesiuni de instruire privind consolidarea capacităţilor şi consultanţă. Subiectul principal pentru trei sesiuni a fost monitorizarea mediului şi a sănătăţii publice (MMSP). În cadrul acestor sesiuni au fost abordate aspectele de îmbunătăţire a capacităţii, monitorizarea rabiei şi cancerului, totodată fiind organizate vizite de studiu pentru a afla despre organizarea şi dezvoltarea transplantului de celule stem hematopoietice şi monitorizarea domeniului medicinei reproductive. În primele etape ale pandemiei, OMS şi ECDC au organizat 132 de sesiuni de instruire privind prevenirea şi controlul infecţiilor, precum şi gestionarea situaţiilor de urgenţă în domeniul sănătăţii publice pentru specialiştii din domeniul sănătăţii din Republica Moldova. De asemenea, reţeaua naţională a epidemiologilor a oferit date pentru OMS şi ECDC. [431]

Măsurile de răspuns la pandemia de COVID-19 implementate de Republica Moldova

La 7 martie 2020, Republica Moldova a raportat primul caz confirmat de COVID-19 pe teritoriul ţării. La 17 martie 2020, din cauza

[429] Centrul European de Prevenire și Control al Bolilor (CEPCB). ECDC international relations policy 2020 (Politica privind relațiile internaționale ale CEPCB pentru 2020), Stockholm: ECDC, 2018.

[430] https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/ECDC-Single-Programming-Document%202019_1.pdf

[431] https://www.who.int/news-room/feature-stories/detail/moldova-who-trains-epidemiologists-to-inform-decision-makers-to-fight-covid-19

creşterii numărului de infectări, Parlamentul a declarat stare de urgenţă pe întregul teritoriu al Republicii Moldova pentru o perioadă de 60 de zile (17 martie - 15 mai 2020). La 18 martie 2020, a fost înregistrat primul caz de deces cauzat de COVID-19. La 23 martie 2020, numărul total de cazuri confirmate a depăşit 100; până la 7 aprilie 2020, acest număr depăşise 1.000. Până la 10 aprilie 2020, au fost confirmate cazuri în toate regiunile ţării, inclusiv în regiunea transnistreană. Până la 27 aprilie 2020, numărul de decese s-a ridicat la peste 100 de persoane.

La 15 mai 2020, ultima zi a stării de urgenţă declarată de Parlament, Comisia Naţională Extraordinară de Sănătate Publică a declarat starea de urgenţă în sănătatea publică pe întreg teritoriul ţării, pentru perioada 16 mai - 30 iunie 2020. La 9 iunie 2020, numărul total de cazuri confirmate a depăşit 10.000. Până la 20 septembrie 2020, au fost înregistrate 46.596 de cazuri confirmate în ţară, dintre care 34.636 de pacienţi s-au recuperat, în timp ce 1.203 au murit.

Criza în domeniul sănătăţii a evidenţiat încă o dată deficienţele în capacităţile strategice ale Guvernului în gestionarea şi atenuarea crizelor, de la lipsa comunicării şi coordonării dintre instituţiile relevante şi Comisia Naţională Extraordinară de Sănătate Publică, până la eşecul de a mobiliza resursele şi de a adapta instrumentele financiare existente pentru gestionarea crizei de COVID-19. În acelaşi timp, în pofida efectelor negative ale pandemiei, aceasta din urmă a devenit catalizatorul unei noi deschideri către partenerii externi şi partenerii de dezvoltare ai Republicii Moldova.[432]

În pofida numeroaselor eşecuri sistemice, sectorul medical a dat dovadă de capacităţi şi abilităţi în tratarea populaţiei infectate, beneficiind de asistenţa externă din partea OMS, a UE şi a statelor membre ale acesteia (România, Polonia, Ungaria etc.), precum şi NATO, China, Rusia şi SUA. În plus, Banca Mondială a lansat Proiectul de răspuns de urgenţă la COVID-19 în Republica Moldova (59 de milioane de euro), prin care se propune consolidarea sistemului naţional de sănătate şi atenuarea riscurilor sociale.[433]

Campaniile politice şi de dezinformare au reuşit să domine spaţiul informaţional din cauza nivelului redus de pregătire a statului pentru situaţii de criză şi a incapacităţii autorităţilor de a comunica în mod corespunzător. Nenumărate cazuri de comunicare confuză din

[432] Expert-Grup, *Raportul de Stare a Ţării 2020*.

[433] https://www.worldbank.org/en/news/loans-credits/2020/04/24/moldova-emergency-covid-19-response-project

partea Comisiei Naţionale Extraordinare de Sănătate Publică la începutul pandemiei au determinat acţiuni ineficiente din partea autorităţilor centrale şi locale. Pentru a evita repetarea acestei situaţii, trebuie eliminate următoarele deficienţe în gestionarea crizelor:

- dotare tehnică insuficientă sau accesată cu întârziere,
- organizare internă rigidă şi proceduri greoaie sau subdezvoltate, afectate de politizare,
- coordonare fragmentată a acţiunilor medicale publice şi private în domeniul testării.

Pe scurt despre sănătatea publică

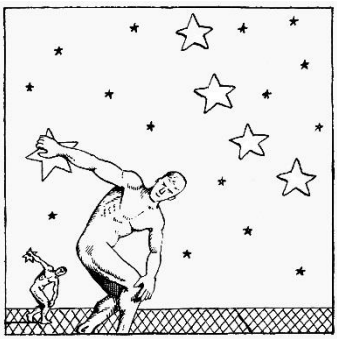
Multe dintre angajamentele Republicii Moldova în domeniul sănătăţii publice sunt deja depăşite, întrucât UE şi-a actualizat legislaţia în majoritatea domeniilor acoperite de Acord.

Republica Moldova a beneficiat de mai multe activităţi desfăşurate de Centrul European de Prevenire şi Control al Bolilor (ECDC) şi de Sistemul de informaţii privind epidemiile (EPIS). Cu toate acestea, ţara are doar acces limitat la platformele şi programele oferite de aceste 2 organisme ale UE.

În timpul pandemiei, UE şi partenerii săi internaţionali au mobilizat cu succes fonduri de sprijin de urgenţă pentru Republica Moldova. Această criză în domeniul sănătăţii a scos la iveală lipsa acută de capacitate şi înţelegere în gestionarea şi atenuarea crizelor în cazul unui eveniment de o astfel de anvergură. Eforturile viitoare ar trebui să se concentreze pe identificarea celor mai bune măsuri de răspuns şi atenuarea consecinţelor în cazul altor şocuri probabile, de exemplu, condiţii climatice nefaste, producţia agroalimentară afectată, resurse limitate de apă potabilă, ameninţări la adresa securităţii energetice şi ameninţări hibride (cu implicarea forţelor străine) sau prin regiunea separatistă transnistreană. [434]

[434] Idem.

29. AGENŢIILE ŞI PROGRAMELE UNIUNII EUROPENE



UE finanţează şi supraveghează 46 de „agenţii". Acestea sunt organe semiautonome şi specializate care sprijină funcţionarea politicilor comunitare. Mai există în jur de 45 de „programe", majoritatea (deşi nu toate) fiind finanţate şi administrate ca parte integrantă a instituţiilor UE (majoritatea, deşi nu toate, în cadrul Comisiei Europene). Un număr considerabil al acestora (20 de agenţii şi 19 programe) sunt accesibile pentru participarea Republicii Moldova în calitate de partener în cadrul Acordului de Asociere. În casetele 29.1 şi 29.2 sunt enumerate agenţiile şi programele menţionate, iar cele cu care Republica Moldova are deja o cooperare continuă la diferite niveluri (de exemplu, proiecte, seminare şi vizite de studiu) sunt evidenţiate cu caractere aldine.

*Caseta 29.1 Agenţiile UE deschise spre colaborare cu Ucraina, Republica Moldova şi Georgia**

Agenţia Europeană pentru Securitate şi Sănătate în Muncă (EU-OSHA)
Agenţia Europeană pentru Gestionarea Cooperării Operative la Frontierele Externe (Frontex)
Biroul European de Sprijin pentru Azil (EASO)
Agenţia Europeană de Siguranţă a Aviaţiei (AESA)
Centrul European de Prevenire şi Control al Bolilor (ECDC)
Agenţia Europeană pentru Produse Chimice (ECHA)
Agenţia Europeană de Apărare (AEA)
Agenţia Europeană de Mediu (AEM)
Agenţia Europeană pentru Controlul Pescuitului (AECP)
Autoritatea Europeană pentru Siguranţa Alimentară (EFSA)

Fundaţia Europeană pentru Îmbunătăţirea Condiţiilor de Viaţă şi de Muncă (EUROFOUND)
Agenţia GNSS European (GSA)
Institutul European pentru Egalitatea de Şanse între Femei şi Bărbaţi (EIGE)
Agenţia Europeană pentru Siguranţă Maritimă (EMSA)
Observatorul European pentru Droguri şi Toxicomanie (OEDT)
Agenţia Europeană pentru Securitatea Reţelelor Informatice şi a Datelor (ENISA)
Colegiul European de Poliţie (CEPOL)
Oficiul European de Poliţie (Europol)
Institutul Uniunii Europene pentru Studii de Securitate (EUISS)
Unitatea Europeană de Cooperare Judiciară (Eurojust)

* Textul cu caractere aldine indică agenţiile cu care Republica Moldova cooperează în prezent.

*Caseta 29.2. Programele UE deschise pentru Ucraina, Republica Moldova şi Georgia**

Fondul pentru azil, migraţie si integrare
Copernicus, programul Comisiei Europene de observare a Pământului
Competitivitatea întreprinderilor şi a IMM-urilor (COSME)
Europa Creativă, program pentru sectoarele creativ şi cultural
Vama 2020
Erasmus+
Fondul european pentru pescuit şi afaceri maritime
Programul statistic comunitar
Cooperare teritorială europeană
Fiscalis 2020 (susţinerea administraţiei fiscale)
Programele Galileo şi EGNOS, sistemul global european de navigaţie prin satelit
Sănătate pentru creştere economică
Programul antifraudă „Hercule III"
Orizont 2020 (H2020)
Fondul pentru securitate internă
Programul LIFE
Mediul şi Schimbările Climatice
Pericles 2020, program pentru protecţia monedei euro împotriva falsificării
SESAR JU privind modernizarea managementului traficului aerian
Mecanismul UE de protecţie civilă

* Textul cu caractere aldine indică programele în care Republica Moldova deja participă.

O astfel de participare este un mijloc util de integrare profundă a specialiştilor şi a organizaţiilor administrative cu omologii din UE şi sprijină procesele de reformă.

Calitatea de membru al unei agenţii presupune negocierea unui acord internaţional specific, precum şi o decizie privind contribuţia financiară a partenerului. Participarea la un program are loc în baza unui protocol sau a unui memorandum de înţelegere în care sunt indicate detaliile participării. Participarea Republicii Moldova la aceste agenţii şi programe ale UE face obiectul unui dialog şi al unei revizuiri periodice.

Calitatea de membru al agenţiilor şi includerea în programe oferă acces deplin la infrastructură şi organele de conducere, dar implică şi unele costuri. Pentru a uşura povara financiară a Republicii Moldova, UE poate negocia reduceri temporare. Totodată, Republica Moldova poate să plătească până la 50% din taxele de membru, apelând la fondurile de asistenţă ale UE. Procesul de participare la unele programe, cum ar fi proiecte de cercetare din cadrul Orizont 2020 (H2020), poate fi extrem de competitiv, însă institutele din Republica Moldova se vor alătura, în mod normal, unor consorţii şi omologi din statele membre ale UE în cadrul acestor iniţiative.

Agenţii

Republica Moldova cooperează în mod continuu la diferite nivele (proiecte, participare la seminare, vizite de studiu etc.) cu următoarele agenţii:

Agenţia Europeană de Siguranţă a Aviaţiei (AESA). Cooperarea dintre Republica Moldova şi AESA reflectă un interes comun pentru un nivel sporit de siguranţă a aviaţiei civile şi compatibilitate a aviaţiei cu mediul. Din anul 2014, Republica Moldova are un Acord de lucru cu AESA.

Agenţia Europeană pentru Siguranţă Maritimă (EMSA). Cooperarea dintre Republica Moldova şi EMSA vizează asigurarea unui nivel înalt, uniform şi eficient de siguranţă şi securitate maritimă, precum şi măsurile de prevenire şi de răspuns la poluarea maritimă. EMSA organizează seminare de instruire şi sprijină proiectele de analiză, cercetare şi alte proiecte în domeniul protecţiei mediului, controlului porturilor, gestionării traficului naval şi controlului statului de pavilion.

Agenţia Europeană pentru Controlul Pescuitului (AECP). În cadrul cooperării multilaterale în domeniul gestionării pescuitului în Marea Neagră, AECP oferă sprijin pentru consolidarea capacităţilor inspectorilor piscicoli.

Agenţia Europeană pentru Securitate şi Sănătate în Muncă (EU-OSHA). În prezent, Republica Moldova este în proces de elaborare a cadrului normativ pentru îmbunătăţirea condiţiilor de sănătate şi securitate la locul de muncă. Cooperarea cu EU-OSHA are la bază obligaţiile prevăzute de Acordul de Asociere privind alinierea legislaţiei în acest domeniu la directivele UE.

Agenţia Europeană de Apărare (AEA). Cooperarea dintre Republica Moldova şi AEA are un potenţial foarte mare, chiar dacă acesta încă nu a fost transpus în practică. La momentul actual, Guvernul analizează oportunităţile specifice de cooperare reciproc avantajoasă cu Agenţia.

Observatorul European pentru Droguri şi Toxicomanie (OEDT). Republica Moldova este eligibilă pentru a beneficia de proiectul EU4MonitoringDrugs (EU4MD), lansat de OEDT în ianuarie 2019, cu o durată iniţială de trei ani. Obiectivul proiectului este consolidarea cooperării şi schimb de experienţă cu statele incluse în Politica Europeană de Vecinătate (PEV). Bugetul total al EU4MD este de 3 milioane de euro. În termeni practici, proiectul susţine disponibilitatea ţărilor vecine ale UE de a identifica şi de a răspunde la ameninţările legate de droguri pentru sănătate şi securitate, stabilirea de parteneriate şi reţele, şi consolidarea practicilor bazate pe dovezi.

Colegiul European de Poliţie (CEPOL). CEPOL este o agenţie a UE care oferă instruire autorităţilor de aplicare a legii prin intermediul reţelei sale de instituţii naţionale de formare în domeniul poliţiei. Republica Moldova cooperează cu CEPOL în cadrul unui Acord de lucru din 2012, care prevede schimbul de practici, dar şi oportunităţi de formare profesională pentru participanţii din Republica Moldova. Astfel, alături de statele din Balcanii de Vest, Republica Moldova a participat la instruirea privind aplicarea mecanismelor „echipelor comune de anchetă". Instruirea a fost organizată în septembrie 2019 de către partenerul CEPOL, Academia Europeană de Drept din Germania.

Unitatea Europeană de Cooperare Judiciară (Eurojust). În anul 2014, Republica Moldova a încheiat un acord de cooperare cu Eurojust. Din anul 2007, înainte de lansarea Parteneriatului Estic şi de semnarea Acordului de Asociere, Agenţia dispune de o persoană de contact în Republica Moldova. Acordul facilitează o cooperare strânsă în combaterea infracţiunilor grave, cum ar fi criminalitatea organizată şi

terorismul, precum şi schimbul de informaţii operative (date cu caracter personal). De asemenea, Acordul prevede delegarea unui procuror de legătură în baza principiului de reciprocitate. În 2019, Republica Moldova a fost invitată să participe în 13 dosare deschise de Eurojust, de patru ori mai puţine decât cele 52 ale Ucrainei.

Agenţia Europeană pentru Poliţia de Frontieră şi Garda de Coastă (Frontex). Republica Moldova şi Frontex cooperează în baza unui plan de cooperare pentru anii 2018-2020, care derivă dintr-un Acord de lucru din 2008. Planul de cooperare specifică ca obiective schimbul de informaţii privind migraţia şi criminalitatea transfrontalieră. În baza acordurilor de cooperare, Frontex oferă asistenţă tehnică, inclusiv programe de instruire pentru poliţiştii moldoveni de frontieră în domeniul identificării documentelor false, operaţiunilor de returnare şi combaterii traficului de fiinţe umane.

Agenţia Europeană de Mediu (AEM). Republica Moldova nu se regăseşte pe lista ţărilor care cooperează cu AEM, spre deosebire de alte ţări asociate, cum ar fi ţările din Balcanii de Vest. Cu toate acestea, Republica Moldova participă împreună cu AEM la implementarea Sistemului Comun de Informaţii de Mediu (SEIS). Republica Moldova a participat la SEIS în perioada 2009–2015 cu un proiect finanţat de UE în care au fost implicate toate cele 16 ţări partenere ale PEV, inclusiv ţările din Parteneriatul estic.

Centrul European de Prevenire şi Control al Bolilor (ECDC). Această agenţie a UE a fost înfiinţată în 2005 pentru a consolida măsurile de apărare a Europei împotriva bolilor infecţioase (a se vedea Capitolul 28) şi s-a dovedit a fi de o importanţă critică în perioada pandemiei de COVID-19. Republica Moldova, în calitate de ţară PEV, face parte din cel de-al doilea grup prioritar al cooperării internaţionale a ECDC, alături de Georgia şi Ucraina. În cadrul acestui mecanism, ECDC şi-a oferit expertiza Republicii Moldovei, organizând instruire şi făcând primii paşi pentru instituţionalizarea cooperării prin desemnarea corespondenţilor naţionali ECDC şi a persoanelor naţionale de contact din aceste ţări. Epidemiologii şi specialiştii medicali din Republica Moldova au fost implicaţi în calitate de participanţi externi la modulele de instruire din cadrul programului de vecinătate al UE („MediPIET"). Totodată, Republica Moldova beneficiază de acces parţial la Sistemul de informaţii privind epidemiile (EPIS), o platformă de comunicare online, care asigură schimbul eficient de informaţii între autorităţile de sănătate publică participante (a se vedea mai multe detalii în Capitolul 28 privind sănătatea publică).

Agenţia Europeană pentru Securitatea Reţelelor Informatice şi a Datelor (ENISA). ENISA a fost înființată în 2004 pentru a asigura securitatea cibernetică pe întreg teritoriul Europei (a se vedea Capitolul 20). Echipa de răspuns la situaţiile de urgenţă cibernetică din Republica Moldova nu este deocamdată membru al reţelei UE a echipelor de răspuns la incidente de securitate cibernetică (CSIRT) şi nu participă la programele şi activităţile ENISA. În contribuţia sa la consultările structurate cu privire la PaE[435], Republica Moldova şi-a exprimat interesul pentru aprofundarea cooperării cu Grupul european de formare şi educaţie în combaterea criminalităţii informatice, ENISA, SEAE şi echipele de securitate cibernetică ale Comisiei Europene.

Centrul European de Excelenţă pentru Contracararea Ameninţărilor Hibride (Hybrid CoE). Această agenţie a fost înființată la Helsinki în anul 2017 (a se vedea Capitolul 20). Asemenea Ucrainei şi Georgiei, Republica Moldova nu este membru al Hybrid CoE, în pofida faptului că se confruntă cu provocări serioase legate de dezinformare. Hybrid CoE reuneşte, în diverse formate, doar ţările membre ale UE şi NATO.

Agenţia Uniunii Europene pentru Cooperare în Materie de Aplicare a Legii (Europol). Cu sediul la Haga, Europol organizează cooperarea cu autorităţile de aplicare a legii din statele membre ale UE pentru prevenirea şi combaterea criminalităţii organizate şi a terorismului. Republica Moldova şi Europol, în numele UE, au semnat în decembrie 2014 un acord de cooperare strategică. Acordul vizează consolidarea cooperării în domeniul prevenirii, depistării şi investigării formelor grave de infracţiuni transnaţionale, precum traficul de droguri, spălarea banilor, migraţie clandestină şi trafic de fiinţe umane. Ministerul Afacerilor Interne al Republicii Moldova reprezintă Punctul Naţional de Contact. Europol a raportat o cooperare reuşită între autorităţile de aplicare a legii din Republica Moldova şi partenerii acestora din statele membre ale UE (Germania şi Franţa), care au contribuit la contracararea diferitor infracţiuni, precum traficul de droguri şi jafurile.

Mecanismul de protecţie civilă al UE. Mecanismul reprezintă o platformă de cooperare între statele membre ale UE şi 6 state participante (Balcanii de Vest). Cu toate acestea, într-o anumită măsură, de acest mecanism pot beneficia şi ţările asociate, inclusiv Republica Moldova. În anul 2012, aceasta a semnat un acord administrativ de

[435] A se vedea https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/tenders/consultation_eap_en

cooperare în cadrul Mecanismului. Acordul a extins cooperarea în prevenirea dezastrelor şi intervenţii în situaţii excepţionale, suplimentar participării Republicii Moldova la Programele UE de pregătire şi intervenţii în caz de dezastre naturale şi dezastre provocate de om 1 şi 2, din 2011 şi, respectiv, din 2014. Republica Moldova a beneficiat deja de oportunităţile oferite de Mecanism chiar şi înainte de semnarea Acordului, în timpul inundaţiilor din 2008 şi 2010 şi a crizei de aprovizionare cu gaze din 2009. Tot prin intermediul Mecanismului a fost oferit sprijin medical în primele etape ale pandemiei de COVID-19, de exemplu, prin livrări de dezinfectanţi şi EIP din Polonia sau cofinanţarea livrărilor de EIP.

Fundaţia Europeană de Formare (ETF). Fundaţia ajută Republica Moldova în dezvoltarea capacităţilor părţilor interesate de dialogul privind învăţământul profesional şi tehnic (VET) la nivel naţional şi sectorial. De asemenea, Fundaţia oferă asistenţă delegaţiei UE în acţiunile acesteia în domeniul ocupării forţei de muncă şi implementării VET.

Programe

Autorităţile moldoveneşti au finalizat procedurile legislative pentru aderarea la programul H2020 pentru cercetare şi inovare (2014–2020).[436] Detalii referitoare la participarea Republicii Moldova la programul H2020 pot fi găsite în Capitolul 27 dedicat ştiinţei. Totodată, Republica Moldova beneficiază de programele UE lansate pentru regiunea PaE: EU4Business şi EU4Digital.

EU4Business. EU4Business este o iniţiativă-umbrelă care cuprinde toate activităţile UE de sprijinire a IMM-urilor din ţările membre ale PaE. Până în prezent, EU4Business a inclus 43 de proiecte în regiunea PaE, implementate atât la nivel regional, cât şi bilateral. Sprijinul total al UE se ridică la aproape 320 de milioane de euro, care au generat peste 1,96 de miliarde de euro în împrumuturi acordate de către băncile partenere IMM-urilor din regiune. De la izbucnirea pandemiei de COVID-19, EU4Business a oferit informaţii şi recomandări privind măsurile de sprijin ale UE IMM-urilor din Republica Moldova pentru a le ajuta să facă faţă crizei.

EU4Digital. EU4Digital este cel mai mare program de sprijin al UE în sectorul digital pentru ţările membre ale PaE. Programul a fost lansat în 2019 cu un buget de 11 milioane de euro (a se vedea Capitolul

[436] *Acordul privind participarea Republicii Moldova la Orizont 2020* a fost ratificat prin Legea nr.142 din 17.07.2014.

19). Republica Moldova beneficiază de programe şi proiecte lansate de EU4Digital care facilitează elaborarea cadrului legislativ şi de reglementare la nivel naţional în vederea dezvoltării economiei şi societăţii digitale.

Republica Moldova a devenit prima ţară din PaE care s-a alăturat programului "Competitivitatea întreprinderilor şi a întreprinderilor mici şi mijlocii" (COSME 2020).[437]

Republica Moldova s-a alăturat şi programului „Europa Creativă"[438], care are scopul de a sprijini sectoarele cultural şi creativ de care este responsabil Ministerul Culturii. În acest context, la Chişinău a fost înfiinţat Biroul „Europa Creativă", cu scopul de a organiza cursuri de formare, seminare şi consultări legate de cultură.[439]

După cum s-a descris în Capitolul 26 referitor la educaţie, în 2014-2020, Republica Moldova a participat activ în programul Erasmus+. Numeroase proiecte, care implică universităţi, şcoli şi cadre didactice din Republica Moldova sunt implementate prin intermediul programului Jean Monnet, Tempus şi e-Twinning (Comunitatea şcolilor din Europa).[440]

De asemenea, Republica Moldova s-a implicat în cel de-al treilea program (multianual) de acţiune al UE în domeniul sănătăţii pentru creştere economică, scopul căruia este de a asigura coordonarea politicilor de sănătate în domeniile respective.[441]

Pe scurt despre agenţiile şi programele UE

Există multe oportunităţi pentru incluziunea în programele şi agenţiile UE, cu potenţial pentru dezvoltarea capacităţilor instituţionale şi avansare în procesul de reformare a politicilor.

Republica Moldova valorifică multe dintre aceste oportunităţi, care se referă la aspecte importante ale procesului de modernizare şi de integrare în UE, de exemplu, cu privire la sănătate şi standarde de siguranţă, poliţie şi

[437] Acordul pentru participarea la programul COSME a fost ratificat prin Legea nr. 21 din 27.02.2015.

[438] Acordul privind participarea Republicii Moldova la Programul „Europa Creativă" a fost ratificat prin Legea nr.60 din 09.04.2015.

[439] A se vedea Ministerul Afacerilor Externe şi Integrării Europene.

[440] A se vedea Ministerul Afacerilor Externe şi Integrării Europene.

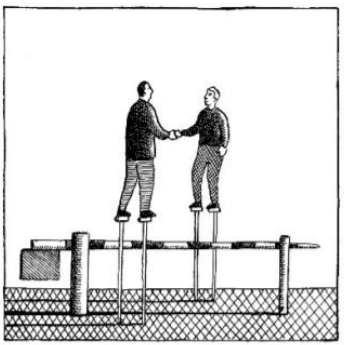
[441] Programele Orizont 2020 şi Erasmus+ sunt analizate mai detaliat în Capitolul 27 despre ştiinţă şi Capitolul 26 despre educaţie.

justiţie, economie digitală, securitate cibernetică, cercetare, educaţie şi cultură.

Pandemia de COVID-19 a subliniat avantajele participării Republicii Moldova la mecanismele şi agenţiile UE.

UE oferă asistenţă financiară pentru acoperirea costurilor de participare, în timp ce agenţiile oferă asistenţa tehnică necesară.

30. COOPERAREA TRANSFRONTALIERĂ



Frontierele Republicii Moldova cu România şi cu Ucraina creează oportunităţi importante pentru o cooperare consolidată la nivel regional. Acordul de Asociere prevede o cooperare transfrontalieră în termeni generali, precum şi în sectoare specifice, cum ar fi transportul, energia, educaţia, turismul şi sănătatea. UE oferă finanţare substanţială pentru proiecte, în special prin intermediul programelor de frontieră între regiuni din Republica Moldova, România şi Ucraina, care au 3 domenii prioritare, mai degrabă generale: creşterea competitivităţii, abordarea provocărilor legate de mediu şi cooperarea între oameni.

Începând cu anul 2007, UE a cheltuit peste 1 mlrd de euro pentru 15 programe de cooperare transfrontalieră şi regională în vecinătatea sa estică şi sudică.

Legăturile dintre regiunile aflate la hotarul dintre Republica Moldova şi România sunt în mod firesc de o importanţă imensă, având în vedere similitudinile ce ţin de limba, cultura şi istoria celor două ţări. În anul 2009, cele două ţări au semnat un acord în baza Regulamentului (CE) 1931/2006 privind micul trafic de frontieră la frontierele terestre externe ale statelor membre ale Uniunii Europene. Acordul prevede unele avantaje pentru cetăţenii Republicii Moldova care locuiesc la cel mult 50 km de frontiera Republicii Moldova cu România: aceştia au dreptul de a solicita permise, care au aceeaşi durată ca şi paşaportul şi care le permit să viziteze zona de frontieră a României pe un termen de maxim 15 zile timp de o deplasare. Circulaţia transfrontalieră a devenit mult mai uşoară datorită eliminării în anul 2014 a obligativităţii vizelor pe termen scurt pentru cetăţenii moldoveni care vizitează România şi restul spaţiului Schengen.

Regiunile eligibile pentru proiectele şi programele de cooperare transfrontalieră diferă, ceea ce poate determina implicarea separată fie a Republicii Moldova şi a României, fie a Ucrainei, sau a unor regiuni

din toate cele trei ţări. Având în vedere dimensiunile sale teritoriale, Republica Moldova este acoperită în întregime. Atât părţile publice interesate, cât şi organizaţiile societăţii civile sunt eligibile pentru a depune cereri. Regiunile eligibile ale României şi ale Ucrainei sunt indicate în Caseta 30.1.

Caseta 30.1. Regiunile din Republica Moldova, România şi Ucraina care participă la cooperarea transfrontalieră

Republica Moldova: întreaga ţară
România: judeţele Suceava, Botoşani, Iaşi, Vaslui, Galaţi şi Tulcea
Ucraina: regiunile Odesa, Vinniţa şi Cernăuţi

Republica Moldova şi România sunt incluse în programele de frontieră terestră ale Politicii Europene de Vecinătate (PEV), cu un program pentru anii 2014 – 2020 capabil să asigure 81 de milioane de euro pentru finanţarea proiectelor,[442] în prezent fiind incluse în Programul de cooperare transfrontalieră din cadrul Instrumentului european de vecinătate (CTF IEV).[443] Programul Operaţional Comun România-Republica Moldova, care reprezintă o continuare a programului pentru România-Ucraina-R.Moldova, implementat în 2007-2013, este finanţat prin programul CTF IEV. Acesta prevede 4 obiective tematice: i) sprijinirea educaţiei, a cercetării şi dezvoltării şi a inovării; ii) promovarea culturii locale; iii) îmbunătăţirea accesului în regiuni şi dezvoltarea transportului transfrontalier; şi iv) abordarea problemelor comune de securitate şi de siguranţă (accesul la serviciile de sănătate, prevenirea catastrofelor naturale sau a celor provocate de om, combaterea crimei organizate şi corupţiei). Programul cuprinde întreg teritoriul Republicii Moldova şi 4 judeţe ale Moldovei de pe teritoriul României (Botoşani, Iaşi, Vaslui şi Galaţi). De menţionat că ONG-urile din regiunea transnistreană pot, de asemenea, să participe la proiecte, dacă sunt înregistrate de autorităţile constituţionale competente. În perioada 2014–2020, programul a finanţat 29 de proiecte, pentru care UE a acordat circa 32 de milioane de euro,

[442] A se vedea Programul Operaţional Comun România-Republica Moldova 2014-2020.

[443] Programul de cooperare transfrontalieră din cadrul Instrumentului european de vecinătate (CTF IEV) oferă sprijin financiar pentru 15 programe, care cuprind și 12 frontiere terestre ale statelor membre UE cu statele vecine.

adiţional la cele 16 milioane de euro oferite de România şi Republica Moldova. 65% din proiectele finanţate au fost lansate în 2020 şi urmează să se finalizeze în 2021. Administrarea programului a simplificat condiţiile în timpul pandemiei de COVID-19, oferind posibilitatea de prezentare a documentaţiei în regim online, cu condiţia prezentării documentaţiei în original după ridicarea restricţiilor de circulaţie.

Proiectele specifice se referă la comerţul transfrontalier, conexiunile la reţelele de gaze şi de electricitate, cooperarea în situaţii de urgenţă şi mediul bazinelor hidrografice (pentru detalii a se vedea caseta 30.2). În plus, UE finanţează Misiunea de asistenţă la frontieră (EUBAM) la frontierele transnistrene atât cu Ucraina, cât şi cu Republica Moldova (a se vedea Capitolul 2).

În cadrul programului de cooperare teritorială al Parteneriatului Estic (EaPTC), a fost lansat un program între Republica Moldova şi Ucraina, cu un buget de 3 milioane de euro. Acest program promovează cooperarea între regiunile de la frontieră, precum şi dezvoltarea socială şi economică. În mod particular, Republica Moldova a cooperat cu regiuni din Ucraina, inclusiv Odesa, Vinniţa şi Cernăuţi. Proiectele din cadrul acestui program desfăşoară activităţi în domeniul protecţiei mediului, dezvoltării IMM şi politicilor de tineret. Comisia Europeană a delegat implementarea programelor Agenţiei de Cooperare Internaţională a Germaniei (GIZ).[444]

Un alt program important care implică o cooperare transfrontalieră, cu implicarea Republicii Moldova, este Programul „Bazinul Mării Negre" 2014 – 2020, cu un buget de 53 de milioane de euro, care acoperă regiunile din statele membre ale UE riverane Mării Negre (Bulgaria şi România), precum şi unele regiuni din Turcia şi Federaţia Rusă, împreună cu Ucraina, Republica Moldova, Georgia şi Azerbaidjan. Scopul programului este susţinerea dezvoltării durabile şi protecţia comună a mediului în regiunea Mării Negre (de exemplu, prin reducerea în comun a deşeurilor marine). Proiectele vor avea o durată între 18 şi 30 de luni. UE a anunţat modificări ale programului în contextul retragerii Regatului Unit din UE.

[444] A se vedea https://www.giz.de/en/worldwide/52782.html

Caseta 30.2. Proiecte transfrontaliere România-Ucraina-Republica Moldova, 2007 – 2013

- Îmbunătăţirea cooperării transfrontaliere în domeniul petrolier şi cel al produselor alimentare (România şi Republica Moldova, 3 milioane de euro)
- Îmbunătăţirea capacităţii de reacţie a Serviciului Mobil de Urgenţă, Reanimare şi Descarcerare (SMURD), printr-un sistem integrat comun de monitorizare eficientă şi de atenuare a consecinţelor dezastrelor în regiunile de frontieră comună (România, Republica Moldova şi Ucraina, 6 milioane de euro).
- Interconexiunea sistemelor de transportare a gazelor naturale ale României şi Republicii Moldova la frontieră – Iaşi (România)– Ungheni (Republica Moldova) (7 milioane de euro).
- Inventarierea, evaluarea şi remedierea surselor antropogene de poluare în regiunea Dunării de Jos (Ucraina, România şi Republica Moldova, 5 milioane de euro).
- Studiu de fezabilitate pentru interconectarea sincronă a sistemelor energetice din Ucraina şi Republica Moldova la sistemul european continental ENTSO-E (România, Republica Moldova şi Ucraina, 6 milioane de euro)
- Prevenirea şi protecţia împotriva inundaţiilor în bazinele superioare ale râurilor Prut şi Siret, prin implementarea unui sistem modern de monitorizare cu staţii automate – EST AVERT (România, Republica Moldova şi Ucraina, 8 milioane de euro).

Sursa: Cooperarea transfrontalieră România-Ucraina-Republica Moldova (www.ro-ua-md.net/).

Republica Moldova a participat şi la Programul transnaţional Dunărea, cu un buget de 5 milioane de euro, alocate pentru Republica Moldova din bugetul total de 263 de milioane de euro, alocate întregii regiuni pentru perioada 2014 – 2020. Scopul programului este asigurarea unui bazin al Dunării mai bine administrat, mai bine conectat şi mai responsabil, prin proiecte energetice, de mediu şi culturale. În vederea pregătirii programului pentru 2021–2027, a fost desemnat un grup de lucru, dar activităţile de pregătire, inclusiv întrunirile, au fost afectate de pandemie.[445]

[445] A se vedea http://www.interreg-danube.eu/about-dtp/interreg-post-2020

Pe scurt despre cooperarea transfrontalieră

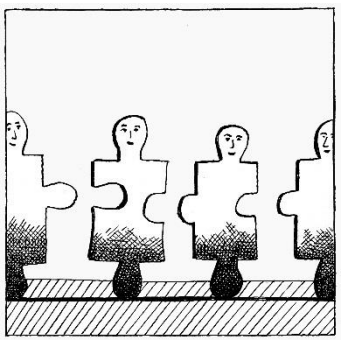
Frontierele Republicii Moldova cu România şi cu Ucraina creează oportunităţi pentru schimburi transfrontaliere economice, sociale şi culturale la nivel regional.

UE contribuie în mod substanţial la finanţarea iniţiativelor de cooperare transfrontalieră, dar ţara beneficiară este obligată să ofere o contribuţie financiară minimă.

Frontiera moldo-română are o semnificaţie deosebită, datorită similitudinilor lingvistice, culturale şi istorice dintre cele două ţări. Majoritatea proiectelor finanţate în perioada 2014-2020 urmează a fi finalizate în 2021.

Printre proiectele concrete se numără cele de consolidare a serviciilor regionale de urgenţă, a managementului fluvial, a infrastructurii energetice şi de transport, precum şi a infrastructurii de frontieră.

31. SOCIETATEA CIVILĂ



Societatea civilă a Republicii Moldova s-a angajat într-un dialog politic activ cu autorităţile, în special după alegerile parlamentare din anul 2009. Conform datelor oficiale pentru 2019, au fost înregistrate aproximativ 12.300 de organizaţii necomerciale, inclusiv câteva mii de ONG-uri. Numărul de ONG-uri care au fost active în afaceri publice în ultimii ani constituie aproximativ 100 de entităţi. Aceste ONG-uri se implică în domenii precum educaţia, dezvoltarea, democraţia şi drepturile omului, serviciile sociale, tineretul şi cultura. Dintre acestea, cele mai active sunt centrele analitice şi asociaţiile care lucrează în domenii ce ţin de democraţie, comportament electoral, drepturile omului şi asistenţă socială. Nu există restricţii legale pentru cetăţenii din regiunea transnistreană la înregistrarea unui ONG, însă cei de pe malul drept al Nistrului nu pot face acelaşi lucru în regiunea transnistreană, iar ONG-urile sunt împiedicate să se ocupe de chestiuni legate de buna guvernanţă sau de drepturile omului în regiunea transnistreană. Un număr redus de ONG-uri activează în calitate de „gardieni", monitorizând reformele în Republica Moldova şi exercitând presiuni asupra guvernului pentru a asigura progrese în derularea reformelor. Totuşi, per total, societatea civilă nu dispune încă de resursele şi capacităţile necesare pentru a deveni un factor puternic de schimbare.

ONG-urile din Republica Moldova sunt reunite la nivel naţional sub umbrela Consiliului Naţional al ONG-urilor, care are 100 de membri şi acoperă diferite domenii. Din anul 1997 a existat un Forum al ONG-urilor care a activat până în 2018, reunind reprezentanţi ai sectoarelor public, privat şi neguvernamental, inclusiv ai comunităţii donatorilor. Adiţional, există mecanisme pentru includerea ONG-urilor în procesul decizional, precum Consiliul Naţional pentru Participare la nivel guvernamental, creat în 2010, unde grupurile sunt organizate în funcţie de specificul sectorului de politici. Crizele politice frecvente au subminat însă destul de grav rolul Consiliului Naţional pentru Participare, ulterior determinând suspendarea temporară a

activităţilor acestuia, în anul 2015. Acestea au fost reluate în 2017, dar au fost suspendate din nou în 2018. Per ansamblu, cadrul societăţii civile interne, existent anterior Acordului de asociere şi PaE, şi-a pierdut relevanţa şi nu mai funcţionează.

După anul 2009, mulţi reprezentanţi ai societăţii civile s-au alăturat anumitor partide politice sau au devenit funcţionari publici. Ei au fost înlocuiţi de o nouă generaţie de experţi, care a preluat rolurile de conducere în diverse domenii (economie, justiţie, drepturile omului etc.). Tendinţa actuală se manifestă printr-un flux invers: din sectorul public către ONG-uri şi mediul de afaceri, în care salariile sunt mai mari, iar condiţiile de lucru mai stabile. Potrivit sondajelor publice, sprijinul acordat de cetăţeni societăţii este constant, fiind mult mai mare decât cel pentru partidele politice.

Societatea civilă a Republicii Moldova a beneficiat mult timp de susţinerea UE. Pentru perioada 2017–2022, au fost alocate fonduri europene în valoare de 16,9 milioane de euro pentru a sprijini mai multe proiecte importante. Acestea se referă la promovarea locală a egalităţii de gen (5 milioane de euro), combaterea torturii (aproximativ 700.000 de euro), buna guvernanţă bugetară (1,1 milioane de euro), societatea civilă la nivel local (3,7 milioane de euro) şi implicarea social-economică a societăţii civile locale (2,1 milioane de euro) etc. Detalii despre aceste proiecte sunt prezentate pe un site web specializat (eu4moldova.md), împreună cu alte proiecte.

Cadrele formale de cooperare între societatea civilă a Republicii Moldova şi UE constau din 3 platforme paralele, dar care se suprapun şi care sunt slab interconectate. Acestea sunt Forumul multilateral al Societăţii Civile din cadrul Parteneriatului estic (FSC PaE), Platforma bilaterală a Societăţii Civile, înfiinţată în baza Acordului de Asociere, şi Grupul consultativ privind ZLSAC. Deşi unele şi aceleaşi ONG-uri deseori pot participa pe una sau două platforme, procedurile de depunere a proiectelor la UE sunt considerate, în general, prea birocratice şi dificile.

Forumul (multilateral al) Societăţii Civile din cadrul Parteneriatului estic. Platforma naţională moldovenească a FSC PaE a fost una dintre cele mai importante căi prin care UE a implicat societatea civilă din Republica Moldova, fiind instituită în anul 2009, înainte de semnarea Acordului de Asociere. FSC PaE reuneşte membri ai societăţii civile din toate cele 6 ţări, cu platforme naţionale individuale incluse în PaE. În anul 2020, Platforma naţională din Republica Moldova consta din 101 organizaţii înregistrate (faţă de 84 în 2018). Membrii platformei participă activ în 4 grupuri de lucru în

următoarele domenii: democraţie, drepturile omului şi buna guvernare; politici economice; mediul înconjurător şi securitatea energetică; dialog în domeniul muncii şi cel social. Schemele de acordare a subgranturilor reprezintă o parte a resurselor alocate în cadrul FSC PaE pentru a susţine proiecte în domeniile mass-media, egalitatea de gen, IMM-uri, etc.

La cea de-a 11-a Adunare anuală a FSC PaE, organizată în 2019, organizaţiile societăţii civile (OSC) din ţările PaE şi UE au adresat o declaraţie şefilor de stat şi de guvern, precum şi instituţiilor UE în cadrul pregătirilor pentru cel de-al 6-lea Summit al PaE. Declaraţia a subliniat necesitatea unei cooperări mai strânse între UE şi ţările PaE prin crearea unui mediu favorabil pentru discuţiile între organizaţiile societăţii civile din ţările PaE. Tinerii ar trebui implicaţi mai mult în procesele de luare a deciziilor, totodată, ar trebui intensificată participarea OSC la discuţiile privind evoluţia PaE, iar finanţarea alocată PaE în Cadrul financiar multianual (CFM) pentru 2020-2027 ar trebui majorată cu cel puţin 10%.

Platforma (bilaterală) a Societăţii Civile a Acordului de Asociere. Platforma Societăţii Civile a fost creată în temeiul art. 442 alin. (2) din Acord, iar iniţiativa a creat o oarecare confuzie cu Platforma Naţională Moldovenească din cadrul Forumului Societăţii Civile. Acordul prevede că platforma "*este un forum pentru întâlniri şi schimb de opinii între reprezentanţi ai societăţii civile din UE, inclusiv membrii Comitetului Economic şi Social European (CESE), şi reprezentanţi ai societăţii civile din Republica Moldova*" (art. 442 alin. (2)).

Deşi Acordul prevede că societatea civilă va crea platformele, CESE a insistat ca ascestea să fie create de o structură tripartită, care să includă sindicatele, patronatele şi Guvernul. OSC, în special cele care activează în domeniul drepturilor omului şi al democraţiei, au argumentat necesitatea de a depăşi concepţia CESE privind dialogul social. Ulterior, în componenţa platformei au rămas câte trei membri din partea societăţii civile, sindicatelor şi patronatelor. Prima şedinţă cu omologii europeni din cadrul CESE a avut loc la 10 mai 2016, la Bruxelles. Principalele aspecte discutate au fost progresele reformei judiciare şi situaţia din sectorul bancar. În perioada 2017–2018, o şedinţă a platformei a avut loc în mai 2017 la Chişinău, iar alta a avut loc în martie 2018 la Bruxelles, subiectul principal al discuţiilor fiind implementarea ZLSAC. În acelaşi timp, CESE menţine un dialog strâns cu Confederaţia Naţională a Sindicatelor, cu care colaborează la evaluarea impactului social al implementării AA/ZLSAC.

Forumul Centrelor Analitice din Parteneriatul Estic. Lansarea acestui forum a avut loc la Chișinău la 22 septembrie 2017. Obiectivul acestuia este de a reuni centrele analitice din regiune pentru a le spori impactul şi pentru a promova integrarea europeană prin elaborarea unor recomandări de politici şi prin crearea parteneriatelor.

Grupul consultativ al ZLSAC. Societatea civilă din Republica Moldova participă, de asemenea, la monitorizarea ZLSAC prin intermediul unui grup consultativ. Direcţia Generală Comerţ a Comisiei Europene a adoptat practica generală a consultării cu OSC asupra acordurilor de liber schimb (ALS). Grupul consultativ include ONG-uri şi reprezentanţi ai patronatelor şi ai sindicatelor. Grupul se întruneşte anual, în cadrul unui Forum comun de dialog cu societatea civilă, pentru a discuta aspectele referitoare la dezvoltarea durabilă. Ultima întrunire de acest fel a avut loc la Chișinău în luna octombrie a anului 2017. Deşi Acordul încurajează schimbul de opinii cu privire la punerea în aplicare a ZLSAC, nivelul cunoştinţelor tehnice ale OSC este destul de scăzut la acest capitol. Implicarea OSC în proiectele finanţate de către UE (TAIEX şi twinning) pentru instituţiile de stat ar contribui la consolidarea capacităţii societăţii civile în anumite domenii (servicii, energie şi drepturi de proprietate intelectuală).

În general, dialogul dintre autorităţi şi societatea civilă este lipsit de încredere şi este fragmentat de instabilitatea politică frecventă. Cele mai mari provocări pentru societatea civilă a Republicii Moldova sunt lipsa de resurse umane în anumite domenii (cum ar fi asistenţă socială şi e-guvernare) şi gradul sporit de dependenţă de asistenţa externă, ceea ce ridică semne de întrebare cu privire la credibilitatea acesteia în calitate de „consumator de granturi". Pentru a îmbunătăţi sustenabilitatea OSC, în anul 2014 au fost operate modificări la Legea din 1996 cu privire la asociaţiile obşteşti şi la Codul fiscal al Republicii Moldova, care permit anumite facilităţi fiscale în cazul ONG-urilor şi asociaţiilor religioase. Adiţional, în anul 2017 a devenit funcţional un mecanism care permite contribuabililor să direcţioneze 2% din impozitul pe venit către orice ONG înregistrat de Ministerul Justiţiei. În cadrul acestui mecanism s-au înregistrat 484 de ONG-uri, iar până în 2018 numărul ONG-urilor înregistrate a crescut la 594. Aproximativ 85% dintre beneficiari sunt ONG-uri, iar restul 15% reprezintă organizaţii religioase. Suma de bani direcţionată de cetăţeni s-a dublat, de la 143.138 de euro în 2017 la 284.396 de euro în 2018.[446] Strategia de

[446] Centrul de Resurse Juridice din Moldova (CRJM), *Doi ani de implementare a mecanismului 2% în Moldova,* 2019, https://crjm.org/wp-content/uploads/2019/09/Doi-ani-de-implementare-a-mecanismului-2_web_final-1.pdf

Dezvoltare a Societăţii Civile pentru 2018-2020 a fost adoptată în martie 2018, având drept scop sporirea participării sectorului neguvernamental în procesul decizional şi fortificarea durabilităţii financiare a organizaţiilor din sectorul respectiv.

În perioada iulie 2017-2018, mediul în care activează societatea civilă s-a deteriorat profund din cauza schimbărilor în sistemul electoral, a campaniilor de denigrare şi a abuzurilor comise de regimul oligarhic. În 2016, guvernul a propus un nou proiect de lege privind organizaţiile necomerciale, convenit cu societatea civilă şi menit să îmbunătăţească condiţiile de activitate ale ONG-urilor. Cu toate acestea, în 2017, Ministerul Justiţiei a încercat să modifice acest proiect de lege într-o manieră considerată dăunătoare de către ONG-uri. Modificările preconizate (3 articole) ar fi creat sarcini administrative pentru acele ONG-uri care accesează asistenţă financiară externă şi ar fi restricţionat accesul la fonduri (inclusiv la finanţare externă) pentru ONG-urile considerate a avea afiliere politică. ONG-urile ar fi fost supuse unor sancţiunile dure, inclusiv lichidarea acestora. După protestele organizate de aproximativ 160 de OSC-uri şi intervenţiile diplomatice ale partenerilor externi, guvernul a abandonat proiectul de lege modificat, menţinând vechea lege. Lupta pentru noul proiect de lege care reglementează activitatea ONG-urilor a fost reluată în 2019-2020. În cele din urmă, în iunie 2020, acesta a fost adoptat în unanimitate de către Parlament în forma cerută de societatea civilă, în principal datorită condiţiilor impuse de UE pentru asistenţa sa macrofinanciară. Prin urmare, rezultatul final a fost destul de satisfăcător pentru ONG-uri.

În contribuţia sa la consultările structurate cu privire la PaE,[447] Republica Moldova a pledat pentru un sprijin mai consistent din partea donatorilor externi pentru OSC-urile de nivel local, întrucât principalii beneficiari sunt deseori ONG-urile din capitală.

Pe scurt despre societatea civilă

De la independenţa Republicii Moldova, societatea civilă a fost activă în susţinerea şi promovarea democraţiei, drepturilor omului şi protecţiei sociale, deşi numărul ONG-urilor active este mic şi resursele acestora fiind mici.

[447] A se vedea https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/tenders/consultation_eap_en

Platformele societăţii civile legate de Acordul de asociere şi Parteneriatul Estic s-au majorat, înlocuind formatele preexistente care au pierdut relevanţa şi au încetat să funcţioneze.

Deşi nu există niciun fel de restricţii cu privire la înregistrarea sau activităţile ONG-urilor, în perioada 2017-2019, guvernarea a încercat (fără succes) să submineze activităţile şi imaginea publică ale acestora. Noua legislaţie privind ONG-urile a fost adoptată în cele din urmă în 2020, în principal datorită condiţiilor impuse de UE pentru asistenţa sa macrofinanciară.

UE acordă un sprijin financiar considerabil organizaţiilor societăţii civile (OSC) din Republica Moldova, cu accent pe egalitatea de gen şi consolidarea capacităţilor organizaţiilor primare şi locale.

PARTEA IV.
DISPOZIȚII LEGALE ȘI INSTITUȚIONALE

32. SOLUȚIONAREA LITIGIILOR



Acordul prevede două mecanisme de soluţionare a litigiilor (MSL) – unul pentru litigiile legate de Acord în general, dar fără ZLSAC, şi altul, mai detaliat, doar pentru ZLSAC.

Mecanismul de soluţionare a litigiilor generale

Acest mecanism este definit în termeni destul de simpli în articolele 421 şi 422 din Acord. El se referă la litigii privind interpretarea, aplicarea sau implementarea părţilor din Acord care nu au legătură cu ZLSAC. Mecanismul este bazat pe o abordare „diplomatică" tradiţională, în care Consiliul de Asociere are rolul principal.

Una dintre părţi poate iniţia acest MSL, expediind o cerere oficială celeilalte părţi şi Consiliului de Asociere. Părţile vor încerca apoi să soluţioneze litigiul, angajându-se cu bună-credinţă în consultări în cadrul Consiliului de Asociere şi al altor organisme competente (Comitetul de asociere sau un subcomitet specific). În final, Consiliul de Asociere poate soluţiona litigiul după o perioadă de consultări, printr-o decizie obligatorie. Întrucât Consiliul de Asociere ia decizii „prin acord",[448] atât UE, cât şi Republica Moldova ar trebui să aprobe această decizie pentru ca litigiul să fie soluţionat.

Litigiile nesoluţionate vor fi discutate la fiecare întrunire a Consiliului de Asociere până când nu vor fi soluţionate. Dacă în cadrul Consiliului de Asociere nu se poate ajunge la un acord în termen de trei luni, partea reclamantă poate să ia „măsuri corespunzătoare", cum ar fi suspendarea unor părţi din Acord, însă nu a ZLSAC (cu excepţia cazurilor de încălcare a „elementelor esenţiale" ale Acordului – a se vedea mai jos). La alegerea măsurilor corespunzătoare, se acordă prioritate celor care perturbă în cea mai mică măsură funcţionarea Acordului.[449]

[448] A se vedea art. 454 din Acordul de Asociere UE-R.Moldova.

[449] Cerinţa privind perioada de consultări de trei luni şi condiţia că măsurile nu pot include suspendarea oricăror drepturi sau obligaţii, potrivit ZLSAC, nu se

Clauza „elementelor esenţiale". Ca şi în cazul altor acorduri de asociere încheiate de către UE, Acordul UE – Republica Moldova include o clauză de suspendare (art. 422 alin. 3) cu privire la „elemente esenţiale" ale Acordului (definite la art. 2). Acestea se referă la „respectarea principiilor democratice, a drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale", după cum este definit în mai multe acorduri şi convenţii internaţionale, precum şi la combaterea proliferării armelor de distrugere în masă.

În cazul încălcării acestor principii fundamentale, partea reclamantă poate suspenda imediat Acordul, inclusiv drepturile şi obligaţiile prevăzute de ZLSAC.

În practică, UE apelează foarte rar la aceste clauze de suspendare. În cazul în care este necesar ca UE să abordeze o situaţie specifică ce se referă la drepturile omului pe teritoriul ţării partenere, UE preferă să acţioneze prin mijloace diplomatice (de exemplu, în cadrul Consiliului de Asociere sau în cadrul reuniunii anuale la nivel înalt), sau prin utilizarea unor măsuri restrictive limitate, cum ar fi embargouri asupra armelor, îngheţarea activelor sau interdicţii de viză. Suspendarea totală sau încetarea Acordului este considerată ca fiind opţiunea „nucleară", care ar fi bine să nu fie aplicată.

Mecanismul de soluţionare a litigiilor aferente ZLSAC

Arbitrajul. În cazul litigiilor cauzate de interpretarea şi aplicarea prevederilor ZLSAC există un MSL separat şi mai complex, prezentat într-un capitol aparte (art.244-270) din ZLSAC. Mecanismul este inspirat, în mare parte, din Memorandumul de acord privind soluţionarea litigiilor al OMC. În cazul unui diferend ce ţine de interpretarea şi aplicarea prevederilor ZLSAC, părţile încearcă mai întâi să ajungă la un acord prin consultări.

Dacă părţile nu reuşesc să soluţioneze litigiul prin consultări, partea reclamantă poate solicita instituirea unei comisii de arbitraj care se va pronunţa asupra litigiului. Comisia trebuie să fie formată din 3 arbitri aleşi de părţi. Arbitrii trebuie să fie independenţi să nu accepte instrucţiuni de la niciun guvern şi să respecte Codul de conduită anexat la Acord. Niciuna dintre părţi nu poate împiedica crearea unei comisii de arbitraj, pentru că în cazul în care părţile nu pot conveni asupra

aplică în cazul încălcării elementelor esenţiale menţionate în art. 2 din Acordul de Asociere (explicate în continuare).

componenţei comisiei, membrii comisiei vor fi traşi la sorţi dintr-o listă permanentă de arbitri.[450]

Hotărârile Comisiei de arbitraj sunt obligatorii, iar fiecare parte adoptă toate măsurile necesare pentru a se conforma acestora. În cazul în care partea, căreia îi este adresată plângerea, nu se conformează, fără a oferi cel puţin o compensaţie temporară, cealaltă parte are dreptul să suspende obligaţiile care decurg din ZLSAC, la un nivel echivalent cu încălcarea comisă (de exemplu, prin reintroducerea tarifelor naţiunii celei mai favorizate (CNF) pentru anumite produse). În practică, pentru a soluţiona un litigiu comercial UE aplică foarte rar MSL în acordurile sale de liber schimb. În schimb, sunt preferate mijloacele diplomatice (de exemplu, discutarea problemei în cadrul reuniunilor bilaterale, cum ar fi Consiliul de Asociere sau menţionarea acesteia în declaraţii unilaterale) sau, în unele cazuri, Memorandumul de înţelegere al OMC privind soluţionarea litigiilor. De exemplu, disensiunile comerciale, în cazul relaţiilor comerciale UE-R.Moldova, sunt şi ele prezentate (şi abordate) în cadrul Comitetului pentru comerţ UE-R.Moldova. De exemplu, în cadrul acestui comitet R. Moldova a abordat preocupările UE legate de patentele de întreprinzător, în ceea ce priveşte legislaţia naţională în domeniul comerţului şi implicaţiile Regulamentului Guvernului Republicii Moldova privind modul de trecere a frontierei de stat pentru mărfurile supuse controlului.[451] Prin astfel de discuţii constructive se evită utilizarea MSL.

Acest MSL al ZLSAC nu aduce atingere eventualei soluţionări a litigiilor în cadrul OMC. Totodată, părţile nu au dreptul să declanşeze soluţionarea litigiilor în cadrul ambelor sisteme în acelaşi timp.

Mecanismul ZLSAC de soluţionare a litigiilor are mai multe caracteristici specifice. În primul rând, unele elemente ale ZLSAC sunt excluse din acest mecanism, cum ar fi părţi din capitolul privind măsurile de apărare comercială şi din cel privind concurenţa. În al doilea rând, în ceea ce priveşte litigiile din sectorul energetic, acest mecanism permite proceduri mai rapide în cazul în care una dintre părţi consideră că soluţionarea litigiului este urgentă, din cauza unei întreruperi a transportului de gaze naturale, petrol sau electricitate, sau

[450] Comitetul pentru comerţ stabileşte o listă din 15 experţi care doresc şi sunt în măsură să fie arbitri. Totodată, fiecare dintre Părţi propune 5 persoane, iar cele două Părţi selectează 5 persoane care nu sunt cetăţeni ai nici uneia dintre Părţi şi care pot îndeplini funcţia de preşedinte al Comisiei de arbitraj.

[451] Raport comun, Comitetul de asociere UE-R.Moldova reunit în configuraţia comerţ, 4 octombrie 2019.

din cauza unei ameninţări pentru furnizarea acestora. Această procedură trebuie să permită părţilor să reacţioneze într-un mod rapid la potenţiale litigii energetice. În al treilea rând, există o procedură prin care comisia de arbitraj este obligată să solicite Curţii de Justiţie a Uniunii Europene (CJUE) o hotărâre preliminară cu caracter obligatoriu, în cazul unui litigiu cu privire la interpretarea şi aplicarea dreptului comunitar (de exemplu, legislaţia UE anexată la Acord).[452] Prin această procedură se urmăreşte asigurarea unei interpretări şi a unei aplicări uniforme a legislaţiei UE anexate la Acord, fără a pune în pericol competenţa exclusivă a CJUE de a interpreta dreptul comunitar.

Medierea. Un mecanism separat şi mai simplu este inclus (în Anexa XXXII) pentru „mediere" în loc de „arbitraj", pe care părţile îl pot folosi pentru soluţionarea problemelor conexe accesului pe piaţă, inclusiv pentru măsurile netarifare. Acest mecanism prevede numirea unui singur mediator, care poate consilia şi propune o soluţie, fără caracter obligatoriu, în termen de 60 de zile. Scopul medierii nu este de a verifica legalitatea unei măsuri, ci de a găsi o soluţie rapidă şi eficientă la problemele accesului pe piaţă, fără a recurge la litigii. În cazul în care cele două părţi acceptă soluţia, atunci aceasta va fi adoptată drept decizie a Comitetului pentru comerţ. Acest mecanism de mediere nu exclude posibilitatea ca, în cazul în care o soluţie nu este agreată, să se recurgă la mecanismul de soluţionare a litigiilor prin metoda arbitrajului.

Transparenţa. ZLSAC include şi un capitol cu privire la transparenţă (art. 219 – 226). Republica Moldova trebuie să stabilească „un mediu de reglementare eficient şi previzibil şi proceduri eficiente pentru operatorii economici, inclusiv pentru întreprinderile mici şi mijlocii, ţinând seama în mod corespunzător de cerinţele în materie de securitate juridică şi proporţionalitate". De exemplu, legile, regulamentele, deciziile judiciare şi administrative, care au un impact asupra Acordului (adică măsuri de aplicare generală), trebuie să fie publicate şi comunicate în mod corespunzător şi în timp util. Trebuie stabilit un punct de contact, care să răspundă solicitărilor din partea persoanelor interesate cu privire la aceste măsuri de aplicare generală (propuse sau în vigoare). Acest capitol include reguli cu privire la procedurile administrative şi cele de „reexaminare şi căi de atac". Potrivit celor din urmă, fiecare parte stabileşte sau menţine instanţe judiciare imparţiale şi independente, sau alte tribunale independente,sau proceduri, în scopul de a asigura o reexaminare

[452] A se vedea art. 403 din Acordul de Asociere UE-R.Moldova.

promptă şi, dacă este cazul, corectarea acţiunilor administrative în domeniile acoperite de ZLSAC.

Deşi aceste prevederi legale sunt formulate bine, faptul că până acum nu a fost nevoie să se recurgă la aplicarea lor este un lucru bun.

Pe scurt despre soluţionarea litigiilor

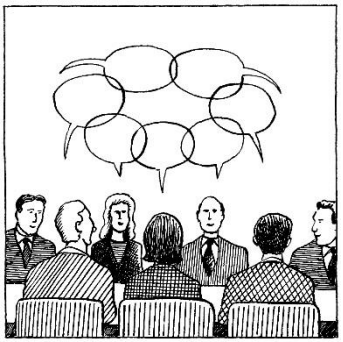
Există două mecanisme de bază pentru soluţionarea litigiilor: un mecanism general, aplicabil tuturor părţilor Acordului, cu excepţia ZLSAC, şi un al doilea mecanism, aplicabil doar ZLSAC.

Mecanismul general se bazează pe identificarea unei soluţii convenite de către părţi în cadrul Consiliului de asociere, în caz contrar, partea vătămată având posibilitatea să ia „măsuri corespunzătoare".

Un sistem mai complex există pentru litigiile ce ţin de ZLSAC, care oferă două căi alternative: fie un arbitraj obligatoriu, fie o mediere mai puţin strictă pentru soluţii consensuale.

Până în prezent, nu au existat litigii.

33. DISPOZIȚII INSTITUȚIONALE



De la 01.09.2014, aplicarea Acordului de Asociere UE-R.Moldova era mai mult provizorie, iar de la 01.07.2016, acesta a intrat pe deplin în vigoare. Măsurile ce s-au luat la nivel instituțional pentru examinarea și controlul implementării Acordului sunt bine elaborate.

Cadrul instituțional. Acordul stabilește un cadru instituțional cuprinzător, care va juca un rol crucial în procesul de monitorizare și implementare.

Consiliul de asociere este instituția principală, compusă din membri ai Consiliului Uniunii Europene și ai Comisiei Europene, pe de o parte, și din membri ai Guvernului Republicii Moldova, pe de altă parte. Consiliul de Asociere trebuie să se reunească la nivel ministerial cel puțin o dată pe an, fiind instituția de bază privind monitorizarea implementării Acordului. Totodată, acesta trebuie să examineze orice altă problemă majoră în relația dintre cele două părți. Consiliul de Asociere s-a întrunit de cinci ori de la intrarea în vigoare a Acordului (cu titlu provizoriu). În ultima sa reuniune din septembrie 2019, Consiliul de asociere a discutat despre punerea în aplicare a Acordului de Asociere și a ZLSAC, despre Parteneriatul Estic și soluționarea diferendului transnistrean.[453] În cadrul acestor reuniuni, UE a insistat și asupra reformelor la capitolele la care Republica Moldova rămâne în urmă, cum ar fi justiția, mass-media, sectorul energetic și mediul de afaceri.

Consiliul de Asociere poate lua decizii „obligatorii" în cazurile prevăzute de Acord. Acest lucru presupune că UE (și statele sale membre) și Republica Moldova sunt obligate să pună în aplicare aceste decizii. De exemplu, la 18 decembrie 2015, Consiliul de Asociere a

[453] A se vedea Declarația de presă comună în urma celei de a cincea reuniuni a Consiliului de asociere UE-R.Moldova, https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/09/30/joint-press-statement-following-the-fifth-association-council-meeting-between-the-european-union-and-the-republic-of-moldova/

adoptat Decizia 1/2015 prin care ZLSAC se aplică regiunii transnistrene.[454] De asemenea, Consiliul poate adopta recomandări fără caracter obligatoriu. Atât deciziile, cât şi recomandările, sunt adoptate prin consens între părţi.

Consiliul de Asociere este asistat de un Comitet de asociere, format din reprezentanţi ai părţilor la nivel de funcţionari înalţi, care, la rândul său, este asistat de subcomitete specifice. Consiliul de Asociere a adoptat norme de procedură pentru sine şi pentru Comitetul de asociere[455] şi a creat subcomitete specializate în libertate, securitate şi justiţie, cooperare economică şi sectorială.[456] Acordul a stabilit deja un Comitet pentru comerţ, care urmează să abordeze toate aspectele privind ZLSAC,[457] ajutat de mai multe subcomitete (de exemplu, subcomitetul pentru măsurile sanitare şi fitosanitare (SPS), vamă, comerţ şi dezvoltare durabilă).

Totodată, în baza Acordului a fost creat un Comitet Parlamentar de Asociere, format din deputaţi ai Parlamentului European şi deputaţi ai Parlamentului Republicii Moldova. Acordul prevede, de asemenea, o Platformă a Societăţii Civile, care permite organizaţiilor societăţii civile din ambele părţi să monitorizeze procesul de implementare şi să formuleze recomandările pentru autorităţile relevante atât în R. Moldova, cât şi în UE.

În cele din urmă, cele trei acorduri de asociere nu prevăd o platformă multilaterală/regională regulată şi formală la nivel înalt între UE şi cele trei ţări asociate (Ucraina, R.Moldova şi Georgia). În documentul prezentat în 2019 în cadrul procesului de consultare privind PaE, ţara noastră a solicitat stabilirea unui dialog regulat la nivel înalt în formatul UE + 3 privind comerţul, energia, transporturile şi economia digitală. Un astfel de format neformal a fost stabilit, de exemplu, în domeniul comerţului, prin „reuniunile ministeriale neformale în cadrul ZLSAC" între UE (reprezentată de comisarul UE

[454] Decizia nr. 1/2015 a Consiliului de Asociere cu privire la aplicarea Titlului V al Acordul de Asociere între Uniunea Europeană şi Comunitatea Europeană a Energiei Atomice şi statele membre ale acestora, pe de o parte, şi Republica Moldova, pe de altă parte, asupra întregului teritoriu al Republicii Moldova.

[455] A se vedea Decizia 1/2014 a Consiliului de Asociere de adoptare a propriului regulament de procedură şi al Comitetului de Asociere.

[456] A se vedea Decizia 2/2014 a Consiliului de Asociere privind înfiinţarea a două subcomitete.

[457] A se vedea art. 438 alin. (4) din Acordul de Asociere UE-R.Moldova.

pentru comerţ) şi miniştrii economiei şi/sau ai comerţului din cele trei state ZLSAC. A doua reuniune de acest gen a avut loc pe 21 mai 2019 la Kiev, iar cea de-a treia reuniune planificată pentru 2020 la Tbilisi a fost amânată din cauza pandemiei.[458] Aceste întruniri evaluează progresele şi provocările în implementarea ZLSAC şi facilitează schimbul de experienţă.

Aproximarea dinamică. Instituţiile comune joacă un rol esenţial în procesul de aproximare (dinamică) a Republicii Moldova cu legislaţia UE (adică, actualizarea permanentă a listei directivelor sau regulamentelor Uniunii Europene în mai multe anexe la Acord, în contextul evoluţiilor legislative relevante din UE). După cum a fost indicat în capitolele anterioare, numeroase acte comunitare, menţionate în anexele Acordului, au fost deja înlocuite sau modificate în UE; prin urmare, Acordul permite Consiliului de Asociere să actualizeze sau să revizuiască anexele, „inclusiv pentru a ţine seama de evoluţia dreptului Uniunii".[459] Totodată, întrucât Consiliul de Asociere decide, prin consens, atât UE, cât şi Republica Moldova, trebuie să convină asupra actualizării anexelor şi a mai multor capitole ale ZLSAC, care cuprind prevederi specifice pentru actualizarea legislaţiei comunitare anexate. Consiliul de Asociere a delegat Comitetului pentru comerţ competenţa de a modifica sau de a actualiza anexele la ZLSAC privind drepturile de export, măsurile de salvgardare privind autoturismele, barierele tehnice în calea comerţului, facilitarea reformelor vamale şi a comerţului, serviciile şi achiziţiile publice.[460]

După cum s-a arătat în capitolele anterioare din această lucrare, Consiliul de asociere (sau alte organe comune) a actualizat deja mai multe capitole privind ZLSAC (de exemplu, SPS, Barierele tehnice în calea comerţului (BTC), Servicii vamale, Achiziţii publice şi Servicii) (Tabelul 33.1).

Tabelul 33.1. Actualizări ale Acordului de asociere / Deciziile Consiliului de asociere sau ale altor comitete mixte

[458] A se vedea declaraţia comună în urma reuniunii din 2019, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/may/tradoc_157890.pdf.

[459] A se vedea art. 436 alin. (3) din Acordul de Asociere UE-RM.

[460] A se vedea Decizia 3/2014 a Consiliul de Asociere privind delegarea anumitor competenţe de către Consiliul de Asociere Comitetului de Asociere reunit în configuraţia comerţ.

Tema anexei	**Deciziile de actualizare de până acum**
Comerţul cu bunuri	Decizia nr.1/2020 a Comitetului de asociere UE-Republica Moldova, reunit în configuraţia comerţ din 23 ianuarie 2020 privind actualizarea anexei XV (Eliminarea taxelor vamale)
BTC	Decizia nr.1/2016 a Comitetului de asociere, reunit în configuraţia comerţ din 19 octombrie 2016 de actualizare a anexei XV
Servicii vamale	Decizia nr.1/2016 a Subcomitetului vamal din 6 octombrie 2016 care înlocuieşte Protocolul II; Decizia nr.1/2018 a Consiliului de asociere din 3 mai 2018 în ceea ce priveşte modificarea anexei XXVI
SPS	Decizia nr.1/2016 a Subcomitetului pentru măsuri sanitare şi fitosanitare UE-Republica Moldova din 1 iunie 2016 de modificare a anexei XXIV-B
Achiziţii publice	Decizia nr. 2/2016 a Comitetului de asociere, reunit în configuraţia comerţ din 19 octombrie 2016 de actualizare a anexei XV
Serviciile şi dreptul de stabilire	Decizia nr.1/2019 a Comitetului de asociere UE-Republica Moldova, reunit în configuraţia comerţ din 4 octombrie 2019 privind actualizarea anexei XXVIII-B (Norme aplicabile serviciilor de telecomunicaţii); Decizia nr.2/2019 a Comitetului de asociere UE-Republica Moldova, reunit în configuraţia comerţ din 4 octombrie 2019 privind actualizarea anexei XXVIII-D (Norme aplicabile transportului maritim internaţional)
Servicii de transport	În curs de elaborare

Mediu/ climă	În curs de elaborare
Dreptul societăţilor comerciale	În curs de elaborare
Ocuparea forţei de muncă, protecţie socială, sănătate publică	În curs de elaborare
Cooperare financiară	În curs de elaborare

Deşi Consiliul de Asociere are competenţe ample de modificare a anexelor, acesta nu poate modifica prevederile principale ale Acordului, întrucât, fiind un tratat, acest lucru ar necesita proceduri complexe de ratificare, în conformitate cu procedurile interne ale UE şi ale Republicii Moldova.

Mai mult, competenţele organismelor comune create prin Acordul de Asociere de a modifica anexele în vederea încorporării de domenii complet noi ale legislaţiei UE (de exemplu, pentru a încuraja cooperarea sau integrarea pieţei în domenii noi) sunt destul de limitate, din punct de vedere strict juridic. În primul rând, Consiliul de asociere (sau comitetele) poate acţiona numai în cazurile prevăzute în mod explicit de Acord. Mai mult, în ceea ce priveşte modificarea anexelor care acoperă legislaţia UE, acordul precizează că Consiliul de asociere poate face acest lucru doar „pentru a ţine seama de evoluţia legislaţiei UE şi a standardelor aplicabile". Aceasta implică faptul că, într-o interpretare strictă a acestor dispoziţii, Consiliul de asociere nu are competenţa generală de a extinde domeniul de aplicare al anexelor pentru a include noi domenii ale legislaţiei UE. Prin urmare, Consiliul de asociere nu are competenţa să extindă în mod substanţial angajamentele de armonizare prevăzute de capitolele/anexele acordului de asociere sau să adăuge noi anexe conţinând alte domenii ale legislaţiei UE. Cu toate acestea, există şi alte modalităţi, dincolo de modificarea textului tratatului, pentru a consolida relaţia, dacă părţile doresc acest lucru. Aici se au în vedere acorduri separate sectoriale (cum este deja cazul aviaţiei civile) sau planuri de acţiuni, sau memorandumuri de înţelegere convenite în comun.

Acordul de Asociere prevede că Consiliul de asociere este „un for pentru schimbul de informaţii cu privire la actele legislative ale Uniunii Europene şi ale Republicii Moldova, atât în curs de elaborare, cât şi în vigoare, precum şi cu privire la măsurile de punere în aplicare, executare şi conformitate". Cu toate acestea, în practică, lucrările pregătitoare pentru actualizarea anexelor acordului se desfăşoară la nivelul subcomitetelor. Proiectele de propuneri urmează apoi ierarhia instituţională a Acordului de Asociere până la Consiliul de asociere (sau reuniunea Comitetului de asociere pentru Configuraţia comerţului), care adoptă deciziile comune efective. În ceea ce priveşte UE, SEAE este responsabil pentru actualizarea capitolelor sectoriale (non-ZLSAC), iar DG Comerţ este responsabilă pentru actualizarea capitolelor ZLSAC. Cu toate acestea, atât SEAE, cât şi DG Comerţ contează pe contribuţia şi expertiza din partea altor direcţii generale ale Comisiei, prin consultări interdepartamentale pentru a pregăti actualizarea anexelor (de exemplu, DG GROW pentru capitolele BTC, DG SANTE pentru capitolele privind SPS şi sănătatea publică, DG Mediu şi DG CLIMA pentru capitolele privind cooperarea în domeniul mediului, DG ENER pentru capitolele privind cooperarea în sectorul energetic). Pregătirea reuniunilor comune (ale Consiliului de asociere, comitetului sau subcomitetelor) ţine de responsabilitatea SEAE, care primeşte informaţii de la Delegaţia UE la Chişinău.

Pe scurt despre dispoziţiile instituţionale

Începând cu 01.09.2014, Acordul de Asociere a fost aplicat pe larg în mod provizoriu, iar începând cu 01.07.2016, acesta a intrat pe deplin în vigoare.

Cadrul instituţional comun şi cuprinzător monitorizează implementarea Acordului şi reprezintă o platformă pentru dialogul politic.

Consiliul de Asociere are o competenţă amplă pentru modificarea anexelor la Acord, dar nu şi a prevederilor principale ale Acordului. Au fost înregistrate progrese în actualizarea mai multor capitole/anexe, deşi unele capitole importante ale ZLSAC (de exemplu, sectorul energetic) necesită actualizări adiţionale.

Măsurile instituţionale au fost eficace din momentul în care Acordul de Asociere a intrat în vigoare.