

CAPITOLUL 22: POLITICA REGIONALĂ ȘI COORDONAREA INSTRUMENTELOR STRUCTURALE

Introducere

Conform Raportului Comisiei Europene din 2025, Republica Moldova are un nivel moderat de pregătire în domeniul politicii regionale și coordonării instrumentelor structurale și a înregistrat unele progrese în perioada de raportare, în special datorită setului de structuri de gestionare și control pentru programele Interreg.

Tabelul 1. Nivelul de aliniere a actelor UE la capitolul 22 (nr. Celex)

32021R1060	32021R1058	32021R1056
32021R1059	32021R1057	32006R1082

verde - (transpus total), galben (transpus parțial), alb (netranspus)

Capitolul 22 este dedicat politicii de dezvoltare regională și coordonării instrumentelor structurale. La nivelul Uniunii Europene, politica regională a fost dezvoltată pentru a reduce disparitățile dintre regiuni și pentru a asigura coeziunea socio-economică. În același timp, coordonarea instrumentelor structurale acoperă crearea de structuri instituționale și administrative și punerea în aplicare a regulamentelor generale și specifice fiecărui fond structural utilizate ca instrumente de investiții a politicii regionale.

Acquis-ul aferent Capitolului 22 conține în principal Regulamente Cadru și de punere în aplicare, care nu necesită transpunerea în legislația națională, fiind aplicabile din momentul obținerii statutului de țară membru. Cu toate acestea, se impun măsuri administrative și juridice în ceea ce privește utilizarea eficientă a instrumentelor structurale prin intermediul principiilor și mecanismelor prevăzute în regulamentele cadru.

Alinierea Republicii Moldova la cadrul european al politicii de coeziune se va baza astfel prioritar pe restructurarea administrativă și consolidarea capacităților instituțiilor care vor fi implicate în punerea în aplicare a Regulamentelor-cadru.

Având în vedere desfășurarea în prezent a consultărilor la nivelul UE privind viitoarea politică de coeziune (post 2027), cadrul căreia ar putea fi înlocuit cu noi texte juridice (Regulamentul privind dispozițiile comune, Regulamentele specifice fondurilor), Republica Moldova urmează să se concentreze pe elaborarea de reglementări care să permită viitoarea punere în aplicare a programelor politicii de coeziune. Astfel, este necesară o capacitate administrativă adecvată la nivel de program și de proiect, instituirea unor sisteme de bună gestiune și control financiar, programarea și bugetarea multianuală, capacitate de cofinanțare,

respectarea principiilor-cheie, cum ar fi parteneriatul, buna gestiune financiară, transparența, legalitatea, nediscriminarea etc.

Coordonarea capitolului dedicat politicii de dezvoltare regională și coordonării instrumentelor structurale este asigurată de Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale, în cooperare cu Cancelaria de Stat, Ministerul Finanțelor, Ministerul Dezvoltării Economice și Digitalizării, Ministerul Energiei, Ministerul Muncii și Protecției Sociale, Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare, Ministerul Mediului, Ministerul Afacerilor Externe, Consiliul Concurenței, Curtea de Conturi, Agențiile de Dezvoltare Regională și Oficiul Național de Dezvoltare Regională și Locală, Biroul Național de Statistică, Congresul Autorităților Locale din Moldova, Biroul pentru Integrare Europeană și Centrul de Armonizare a Legislației.

1. Prezentarea generală a situației

1.1. Cadrul legislativ

Republica Moldova a inițiat procesul de aliniere a politicilor naționale la politicile de coeziune ale Uniunii Europene în 2006, prin adoptarea Legii nr. 438/2006 privind dezvoltarea regională în Republica Moldova. Legea enunțată este principalul document care formulează obiectivele politicii în acest domeniu cu obiectivul general de „creștere a competitivității și dezvoltarea durabilă a fiecărei regiuni, reducerea disparităților și creșterea calității vieții locuitorilor”, „sporirea coeziunii teritoriale și prevenirea excluziunii” fiind unul din obiectivele specifice.

Prin intermediul acestei legi a fost instituit inițial Fondul Național de Dezvoltare Regională și, ulterior, Fondul Național pentru Dezvoltare Regională și Locală ca principală sursă de finanțare a proiectelor și programelor de dezvoltare regională și locală, în 2022 fiind aprobată Legea nr. 27/2022 privind Fondul și în 2022 - Regulamentul privind gestionarea mijloacelor financiare ale Fondului, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 152/2022. Mecanismul alocării mijloacelor din Fond a fost revizuit în 2025, inclusiv prin prisma legislației Uniunii Europene, deschizând oportunitatea finanțării inclusiv pentru Asociațiile de Dezvoltare Intercomunitară.

Prin Legea nr. 438/2006 este pus în aplicare și principiul parteneriatului, aplicabil la toate fazele de dezvoltare și implementare a politicii, programelor și proiectelor de dezvoltare regională, asigurând implicarea diferitelor părți interesate, inclusiv a celor din sectorul public, privat și civil.

Cadrul de politici aferent politicii regionale a evoluat semnificativ în ultimii ani, fiind aliniat obiectivelor politicii de coeziune la nivel european, în special în ceea ce privește reducerea disparităților.

În 2022 a fost aprobată Strategia Națională de Dezvoltare Regională pentru anii 2022-2028, care reprezintă al patrulea ciclu de programare, fiind principalul document de politici publice în domeniu. Strategia are ca obiectiv „creșterea competitivității și a dezvoltării durabile a fiecărei regiuni, ajustarea disparităților și creșterea calității vieții cetățenilor”. În susținerea acestei abordări strategice, în perioada 2021-2024 au mai fost aprobate trei Programe naționale: Programul Național de Dezvoltare a Orașelor-poli de Creștere în Republica Moldova pentru 2021-2027, Programul Național de Accelerare a Dezvoltării mun. Bălți în calitate de pol de

dezvoltare pentru anii 2024-2028 și Programul Național de Dezvoltare Locală „Satul European” pentru anii 2024-2028. Obiectivele acestor documente strategice sunt transpuse prin programele operaționale regionale, aprobate la nivel de regiuni de dezvoltare pentru implementarea politicilor de coeziune la nivel regional. Totodată, punerea în aplicare a intervențiilor formulate în documentele strategice are loc prin Documentul unic de program, aprobat pentru o perioadă de 3 ani. Documentul menționat include programe și proiecte de dezvoltare regională și locală în vederea îmbunătățirii condițiilor de viață ale cetățenilor și a serviciilor publice.

În vederea asigurării unei gestionări eficiente a programelor Interreg, Republica Moldova a transpus parțial în 2024-2025 prevederi din Regulamentul (UE) 2021/1059 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 iunie 2021 privind dispoziții specifice pentru obiectivul Cooperare teritorială europeană (Interreg) sprijinit de Fondul european de dezvoltare regională și de instrumentele de finanțare externă (art. 3 pct. 1, pct. 2 și pct. 3, art. 16 (5), art. 22, 30, 36 și 40) și prevederile din Regulamentul (UE) 2021/1060 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 iunie 2021 de stabilire a dispozițiilor comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european plus, Fondul de coeziune, Fondul pentru o tranziție justă și Fondul european pentru afaceri maritime, pescuit și acvacultură și de stabilire a normelor financiare aplicabile acestor fonduri, precum și Fondul pentru azil, migrație și integrare, Fondului pentru securitate internă și Instrumentului de sprijin financiar pentru managementul frontierelor și politica de vize (art. 48). Deși acquis-ul aferent Capitolului 22 nu necesită transpunerea în legislația națională, prevederile Regulamentelor menționate supra au fost introduse prin Hotărârea Guvernului nr. 477/2024 și nr. 169/2025 privind modificarea Hotărârii Guvernului nr. 576/2017 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la implementarea programelor de cooperare transfrontalieră și transnațională finanțate de Uniunea Europeană.

Conform recomandărilor Comisiei Europene din cadrul reuniunii de screening explicativ a fost punctată asigurarea coerenței legislației naționale cu legislația UE în ce privește ajutorul de stat, achizițiile publice și mecanisme anti-corupție. În ultimii ani, s-au realizat progrese substanțiale în alinierea legislației naționale la acquis-ul UE, în special în ceea ce privește ajutorul de stat, evaluările de mediu și politicile de incluziune socială, reflectate și în alte Capicole ale Programului Național de Aderare (PNA). Modificările recente ale Legii nr. 139/2012 privind ajutorul de stat au intrat în vigoare la începutul anului 2024.

Cadrul legislativ de mediu a înregistrat progrese semnificative în alinierea la acquis-ul UE, în special, prin Legea nr. 226/2022 privind modificarea unor acte normative (Legea nr. 851/1996 privind expertiza ecologică; Legea nr. 86/2014 privind evaluarea impactului asupra mediului; Legea nr. 11/2017 privind evaluarea strategică de mediu; ș.a.). Legea nr. 226/2022 transpune Directiva 2014/52/UE, precum și art. 6 (3) și (4) din Directiva 92/43/CEE, așa cum a fost modificată ultima oară prin Directiva 2013/17/UE).

În 2024, Moldova a aderat la URBACT și participă la program. În 2025, prin Hotărârea Guvernului nr. 449/2029 a fost aprobat Regulamentul privind participarea Republicii Moldova la componenta „Ocuparea forței de muncă și inovare socială” (EaSI) a Fondului social european plus (FSE+) care transpune parțial partea a III-a a Regulamentului UE 2021/1057 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 iunie 2021 de instituire a Fondului social european plus (FSE+) și de abrogare a Regulamentului (UE) nr. 1296/2013.

Pentru a răspunde recomandărilor Comisiei Europene formulate în cadrul reuniunii de screening explicativ și în Rapoartele de țară pentru 2023, 2024 și 2025, Moldova urmează să

acorde atenție și potențialului Grupărilor Europene de Cooperare Teritorială. O inițiativă de creare a unei Grupări Europene de Cooperare Teritorială (GECT), care ar urma să includă 240 de primării din Republica Moldova, Polonia, Ucraina și România, cu sediul în România (Iași), a fost discutată în luna septembrie, cu participarea a circa 300 de primari.

Totodată, în cadrul screeningului explicativ pentru Capitolul 22 s-a menționat despre necesitatea elaborării cu 6 - 12 luni înainte de momentul aderării, a Acordului de parteneriat care va servi drept bază pentru implementarea politicii de coeziune, pentru a fi finalizat și adoptat de către Comisie la momentul aderării.

În 2025, Moldova a lansat crearea unui mecanism național de coordonare antifraudă, în conformitate cu articolul 325 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene. Acest mecanism are ca scop consolidarea prevenirii, detectării și raportării fraudelor în cadrul sistemului național pentru fondurile UE. Cadrul de reglementare al Republicii Moldova pentru prevenirea și combaterea fraudei este în prezent adaptat la cerințele UE. Principalele acte legislative naționale includ Codul penal, Codul vamal, Legea nr. 181/2014 privind finanțele publice și responsabilitatea bugetară și fiscală, precum și o serie de decizii guvernamentale care reglementează funcția antifraudă.

1.2. Cadrul administrativ

Punerea în aplicare a politicii de coeziune depinde de capacitatea administrativă a instituțiilor care vor fi responsabile de managementul fondurilor.

Cadrul instituțional național actual sprijină gestionarea fondurilor UE. De la sfârșitul anului 2023, *Cancelaria de Stat* este autoritatea națională de coordonare fiind responsabilă de toate cele cinci programe de cooperare Interreg la care participă Moldova. Pentru a consolida supravegherea gestionării fondurilor UE, în temeiul Dispoziției Guvernului nr. 18-d din 28 februarie 2024, a fost instituit Grupul național de lucru pentru coordonarea implementării programelor de cooperare transfrontalieră, transnațională și interregională, fiind format din reprezentanți ai principalelor ministere și agenții guvernamentale. Grupul de lucru asigură implementarea, monitorizarea, prevenirea fraudelor, ajustarea cadrului normativ și promovarea programelor Interreg la nivel național.

Mai mult, Moldova are deja un cadru instituțional stabilit pentru gestionarea asistenței externe, detaliat în Hotărârea Guvernului nr. 377/2018 cu privire la reglementarea cadrului instituțional și mecanismului de coordonare și management al asistenței externe.

Acest cadru sprijină gestionarea sistematică și structurată a asistenței externe, inclusiv asistența UE prin modalitatea de gestionare indirectă de către Cancelaria de Stat. Astfel, Cancelaria de Stat acționează ca autoritate națională de coordonare, rol stabilit în noiembrie 2023. Sistemul de management și control și modalitatea de management partajat cu Comisia Europeană sunt stabilite în conformitate cu prevederile din Hotărârea Guvernului nr. 576/2017 privind implementarea programelor de cooperare transfrontalieră, transnațională și interregională (în 2024-2025 au fost operate modificări la Hotărârea Guvernului nr. 576/2017, în scopul alinierii parțiale la Regulamentul (UE) 2021/1059 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 iunie 2021 privind dispoziții specifice pentru obiectivul Cooperare Teritorială Europeană

(Interreg), sprijinit de Fondul European de Dezvoltare Regională și de instrumentele de finanțare externă, precum și Regulamentul (UE) 2021/1060 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 iunie 2021 de stabilire a dispozițiilor comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european plus, Fondul de coeziune, Fondul pentru o tranziție justă și Fondul european pentru afaceri maritime, pescuit și acvacultură și de stabilire a normelor financiare aplicabile acestor fonduri, precum și Fondului pentru azil, migrație și integrare, Fondului pentru securitate internă și Instrumentului de sprijin financiar pentru managementul frontierelor și politica de vize).

Potrivit aceleiași Hotărâri, *Grupul de auditori* – reprezentanți ai Curții de Conturi a Republicii Moldova sunt desemnați ca punct național de contact pentru Autoritatea de Audit pe Program. Astfel, Grupul de auditori, în baza mandatului și în conformitate cu prevederile cadrului legal național, cu regulile stabilite în comun cu Autoritatea de Audit, auditează utilizarea resurselor alocate pentru Programe și evaluează partea națională a sistemului de control și management al Programelor, precum și procesul de verificare a eșantionului de proiecte.

Potrivit modificărilor la Hotărârea Guvernului nr. 576/2017, care au intrat în vigoare în 2024, Ministerul Finanțelor este autoritatea care asigură funcția de controlor național pentru programele de cooperare transfrontalieră, transnațională și interregională. Conform pct. 20 sbpct. 2) lit. f) din același Regulament, Ministerul Finanțelor ca controlor național verifică, în colaborare cu Inspectoratul Control Financiar de Stat, pe bază de eșantion, inclusiv la solicitarea Autorității de Management și a altor autorități implicate în sistemul de management și control al Programelor, corectitudinea și veridicitatea informațiilor și a constatărilor incluse în rapoartele aferente desfășurării de către auditori a misiunilor de verificare a cheltuielilor efectuate în cadrul proiectelor finanțate în cadrul Programelor.

Cu toate că actualmente toate structurile necesare naționale, regionale și locale sunt lucrative pentru asigurarea implementării programelor de cooperare transfrontalieră și transnațională, încă persistă provocările legate de fluctuația ridicată a personalului din cauza migrației interne și externe. Capacitățile existente sunt într-o oarecare măsură limitate atunci când sunt antrenate în gestionarea altor fonduri și instrumente ale UE. Acest lucru indică necesitatea dezvoltării continue a expertizei administrative pentru a coordona pe deplin și a pune în aplicare în mod eficient toate resursele disponibile ale UE.

În același timp, există un efort concertat de îmbunătățire a capacităților administrative prin programe de formare atât naționale, cât și internaționale. Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale a dezvoltat un Concept dedicat autorităților publice locale, care se concentrează pe domenii de implementare, monitorizare, evaluare a proiectelor și care se implementează de către Agențiile de Dezvoltare Regională (ADR) - ADR Nord, ADR Centru, ADR Sud, ADR Găgăuzia și ADR mun. Chișinău. De asemenea, a fost implementat și un Concept ce vizează consolidarea capacității instituțiilor de dezvoltare regională.

În prezent, în cadrul acestor autorități regionale activează circa 100 de angajați. Conform discuțiilor din cadrul screeningului explicativ, ca principiu, Comisia recomandă descentralizarea fondurilor de coeziune către regiuni, pentru a permite adaptarea nevoilor regiunilor și o modalitate de îmbunătățire și consolidare a capacității instituționale. Actualmente, statutul autorităților regionale este cel de instituție publică, iar potrivit explicațiilor oferite de Comisie, statutul autorităților regionale nu este principal și nu contează dacă acestea sunt subordonate unei autorități centrale sau nu. Important este ca acestea să dețină capacitatea de a gestiona

fondurile UE corect. În 2025, angajații autorităților regionale au beneficiat de instruiți în baza Programului de consolidare a capacităților pentru instituțiile responsabile de implementarea politicii de dezvoltare regională și locală, dedicate politicii de coeziune și fondurilor structurale.

Controlul intern managerial și funcția de audit intern în toate entitățile publice, de nivel central și local, sunt organizate și dezvoltate în baza prevederilor Legii nr. 229/2010 privind controlul financiar public intern (CFPI). Unitatea centrală de armonizare din cadrul Ministerului Finanțelor este responsabilă de elaborarea și promovarea politicii în domeniul controlului financiar intern public. Prioritățile și măsurile de intervenție pe termen mediu sunt stabilite în Programul de dezvoltare a CFPI pentru anii 2024-2027, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 165/2024, fiind orientate spre fortificarea răspunderii manageriale și consolidarea auditului intern pe baza standardelor internaționale și bunelor practici ale UE. Activitățile planificate pe domeniul CFPI sunt reflectate în Capitolul 32 „Control financiar” al PNA.

În procesul de transpunere și aplicare a acquis-ului UE aferent Capitolului 22 sunt implicați în mare parte membrii Grupului de lucru 22 - sunt prezente circa 40 de persoane sau reprezentanți ai instituțiilor în cadrul acestui Grup de lucru. Aceștia au beneficiat de diverse instruiți tematice privind politica de coeziune a UE, organizate cu suportul PolishAid, iar în 2025 au beneficiat de instruiți în baza Programului de consolidare a capacităților pentru instituțiile responsabile de implementarea politicii de dezvoltare regională și locală, dedicate politicii de coeziune și fondurilor structurale.

Ultimele recomandări ale Comisiei Europene aferente Capitolului 22 reflectă necesitatea asigurării unei capacități administrative suficiente pentru a pune în aplicare toate programele de cooperare transfrontalieră și transnațională (Interreg), instituirea unui sistem eficient de gestionare și control pentru programele de cooperare, precum și structuri de audit specializate în auditarea fondurilor UE.

2. Planuri de viitor

2.1. Planuri legislative

În ceea ce privește planurile de viitor, pentru alinierea la principiile și reglementările politicii de coeziune ale UE, în 2026, în corespundere cu angajamentele din Foaia de parcurs privind Reforma Administrației Publice, se planifică aprobarea unui proiect de lege referitor la cadrul instituțional și mecanismul de gestionare a fondurilor UE prin care să fie reglementate responsabilitățile și instituțiile care vor fi responsabile de gestionarea acestor fonduri. Acesta va transpune parțial elemente din Regulamentul (UE) 2021/1060 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 iunie 2021 de stabilire a dispozițiilor comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european plus, Fondul de coeziune, Fondul pentru o tranziție justă și Fondul european pentru afaceri maritime, pescuit și acvacultură și de stabilire a normelor financiare aplicabile acestor fonduri, precum și Fondului pentru azil, migrație și integrare, Fondului pentru securitate internă și Instrumentului de sprijin financiar pentru managementul frontierelor și politica de vize.

Totodată, pentru alinierea la prevederile Regulamentul (CE) nr. 1082/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 5 iulie 2006 privind o grupare europeană de

cooperare teritorială (GECT)/Regulamentul (UE) nr. 1302/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1082/2006 privind o grupare europeană de cooperare teritorială (GECT) în ceea ce privește clarificarea, simplificarea și îmbunătățirea constituirii și funcționării unor astfel de grupări se planifică ajustarea cadrului normativ național în vederea asocierii autorităților din Republica Moldova la Grupările Europene de Cooperare Teritorială.

Suplimentar, Legea nr. 181/2014 privind finanțele publice și responsabilitatea bugetară și fiscală va fi modificată în sensul consolidării capacității administrative a sistemului de control, și va fi aliniată la cerințele prevăzute în Regulamentul (UE) nr. 883/2013 și Regulamentul (UE) nr. 2185/96, care abordează aspecte cheie ale protecției intereselor financiare ale Uniunii Europene și desfășurării anchetelor.

Totodată, se va analiza cadrulul normativ primar și secundar aplicabil gestionării fondurilor de dezvoltare referitoare la evaluarea proiectelor mari de investiții conform prevederilor Hotărârii Guvernului nr. 684/2022, cu ulterioara înaintare de propuneri de modificare și completare a cadrului legal în vigoare, în scopul consolidării conformității proceselor investiționale cu cerințele reglementate.

2.2. Implementarea acquis-ului și consolidarea capacității administrative

În vederea fortificării capacităților instituționale și îndeplinirii recomandării Comisiei Europene din Raportul de țară pentru 2024 și 2025 în ceea ce privește capacitatea administrativă suficientă pentru a pune în aplicare toate programele de cooperare transfrontalieră și transnațională (Interreg), se planifică creșterea capacității administrative privind implementarea procedurilor pe Programele Interreg: România - Republica Moldova 2021-2027, Bazinul Mării Negre 2021-2027, Regiunea Dunărea 2021-2027, Interreg Europe 2021-2027, Urbact 2021-2027 prin organizarea de instruiți.

Subsecvent, pentru a asigura continuitatea acțiunilor planificate în PNA 2024-2027 în ceea ce vizează *„Aprobarea unui program de consolidare a capacităților pentru instituțiile de dezvoltare regională și locală”* și *„Aprobarea unui concept pentru consolidarea capacităților autorităților publice locale în domeniul implementării, monitorizării și evaluării proiectelor”* în actualul PNA sunt planificate instruiți de consolidare a capacităților autorităților publice locale în domeniul implementării, monitorizării și evaluării proiectelor..

3. Aspecte financiare (estimarea costurilor)

Acțiunile planificate în actualul PNA pentru Capitolul 22 vor fi acoperite în mare parte din asistența partenerilor de dezvoltare, povara financiară pentru bugetul de stat nefiind majoră.

Pentru acțiunile cu caracter normativ sunt prevăzute cheltuieli de circa 653 mii lei, dintre care 318 mii lei din bugetul de stat și 335 mii lei din surse externe.

Pentru acțiunile de implementare a acquis-ului și de consolidare a capacităților administrative sunt prevăzute costuri de 7.662 mii lei, dintre care 3.562 mii lei acoperite din bugetul de stat și 4.100 mii lei acoperite din asistență externă.