

NOTA DE FUNDAMENTARE

la proiectul de lege privind modificarea unor acte normative

(coordonarea și schimbul de date în domeniul securității sociale cu statele membre UE)

1. Denumirea sau numele autorului și, după caz, a/al participanților la elaborarea proiectului actului normativ
Proiectul de lege a fost elaborat de Ministerul Muncii și Protecției Sociale în comun cu Casa Națională de Asigurări Sociale.
2. Condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ
2.1. Temeiul legal sau, după caz, sursa proiectului actului normativ
Proiectul de lege a fost elaborat în temeiul Programul Național de Aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană pentru anii 2025-2029, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 818/2025, capitolul 2: Libera circulație a lucrătorilor, anexa A, acțiunea nr. 9.
2.2. Descrierea situației actuale și a problemelor care impun intervenția, inclusiv a cadrului normativ aplicabil și a deficiențelor/lacunelor normative
<p>Republica Moldova se află într-o fază incipientă de pregătire pentru integrarea la mecanismele de coordonare a securității sociale ale UE. În prezent, țara noastră negociază acorduri bilaterale de securitate socială cu diverse state pentru a asigura portabilitatea și exportul prestațiilor. Până în prezent, Republica Moldova a semnat 20 de Acorduri de securitate socială, dintre care 18 sunt deja aplicabile pentru stabilirea prestațiilor sociale. Următoarele acorduri sunt în vigoare cu statele membre UE: România, Republica Portugheză, Republica Bulgaria, Marele Ducat de Luxemburg, Republica Austria, Republica Estonia, Republica Cehă, Republica Polonă, Ungaria, Regatul Belgiei, Republica Lituania, Republica Federală Germania, Republica Elenă, Republica Italiană, Republica Letonă și Regatul Spaniei. Totuși, odată cu aderarea la UE, aceste acorduri vor înceta de drept, iar schimbul de date în domeniul securității sociale va fi reglementat și efectuat conform Regulamentelor (CE) nr. 883/2004 și nr. 987/2009, prin intermediul Sistemului European de Schimb Electronic de Informații privind Securitatea Socială (EESSI), aplicabil în toate statele membre. În acest context, Republica Moldova se află într-o fază incipientă de pregătire tehnică, instituțională și juridică pentru implementarea EESSI. Analiza situației actuale evidențiază următoarele probleme și lacune:</p> <ul style="list-style-type: none">• infrastructura IT actuală a CNAS este învechită și neinteroperabilă cu sistemele UE;• rolurile instituționale (organisme competente, puncte de legătură, autorități competente) nu sunt încă definite;• nu există o structură de coordonare interinstituțională permanentă pentru implementarea regulilor de coordonare;• nu este stabilită strategia de conectare la punctul de acces EESSI (Access Point) și nici conexiunea la rețeaua TESTA, infrastructura sigură a UE pentru schimb de date. <p>Conexiunea cu TESTA urmează să fie asigurată până la 1 ianuarie 2027 de către STISC, deja se lucrează la testarea sistemelor.</p> <p>În septembrie 2025, sub egida instrumentului european SOCIEUX+, a fost realizată o misiune de diagnostic privind pregătirea Republicii Moldova pentru integrarea în sistemul EESSI, fiind analizate aspectele juridice, instituționale, IT și procedurale. În baza evaluării, a fost elaborat un plan de acțiuni pe 36 de luni pentru implementarea schimbului electronic de date în domeniul securității sociale. Misiunea a concluzionat că există anumite compatibilități tehnice preliminare între infrastructura națională (inclusiv MConnect) și elementele EESSI (Apache Kafka), însă lipsesc componente critice precum conexiunea la TESTA și un Access Point certificat AS4, necesar pentru conformitatea europeană.</p> <p>Pe această bază, Republica Moldova se află în fața a două opțiuni strategice pentru realizarea conectării tehnice la sistemul european:</p> <p><i>Opțiunea 1 – Implementarea soluției europene RINA/JINA (varianta standard UE)</i></p>

Această soluție presupune instalarea și adaptarea RINA (Reference Implementation for National Applications), aplicația de referință pusă la dispoziție de Comisia Europeană pentru gestionarea fluxurilor de date standardizate (BUC-uri și SED-uri). Costurile orientative, conform practicii altor state participante:

- ~3 milioane EUR pentru instalare, personalizare și instruire;
- ~50.000 EUR/an pentru mentenanță în cadrul mecanismului european de achiziții comune (JPA/JUMP).

Avantajul major îl reprezintă accesul la actualizări, suport tehnic comun și costuri partajate între state.

Opțiunea 2 – Dezvoltarea unei aplicații naționale proprii (National Application)

Această soluție presupune dezvoltarea unei platforme dedicate Republicii Moldova, complet compatibile cu EESSI, dar adaptate infrastructurii CNAS. Aceasta ar permite un control tehnologic mai mare, însă implică:

- costuri semnificativ mai mari de dezvoltare, testare și certificare la nivel european,
- timp de implementare mai lung.

Majoritatea statelor membre utilizează RINA/JINA sau versiuni adaptate ale acesteia, însă aproximativ o treime (ex.: Germania, Franța, Italia, Spania, Olanda, Polonia) au optat pentru aplicații naționale proprii.

Opțiunea favorabilă Republicii Moldova va fi stabilită prin Hotărâre de Guvern, după adoptarea legii, reieșind din posibilitățile tehnice și financiare.

3. Obiectivele urmărite și soluțiile propuse

3.1. Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi

Proiectul de lege introduce cadrul normativ necesar pentru pregătirea Republicii Moldova pentru asigurarea schimbului electronic de date în domeniul securității sociale cu statele membre ale Uniunii Europene, în conformitate cu procedurile stabilite de Regulamentul (CE) nr. 883/2004 și Regulamentul (CE) nr. 987/2009. Potrivit pct. 3-4 din Regulamentul nr. 987/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 septembrie 2009 de stabilire a procedurii de punere în aplicare a Regulamentului (CE) nr. 883/2004 privind coordonarea sistemelor de securitate socială, este menționat că *comunicarea electronică* reprezintă un mod rapid și fiabil de a face schimb de date între instituțiile statelor membre. Prin prelucrarea electronică a datelor, procedurile ar trebui să se accelereze în beneficiul tuturor celor implicați. Cei vizați ar trebui de asemenea să beneficieze de toate garanțiile prevăzute de dispozițiile comunitare referitoare la protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea și libera circulație a datelor cu caracter personal.

În acest sens, EESSI (Electronic Exchange of Social Security Information) este sistemul informațional electronic creat de Uniunea Europeană pentru a facilita schimbul rapid, transparent și sigur de informații între instituțiile de securitate socială din statele membre ale UE, țările SEE și Elveția. Acesta sprijină aplicarea uniformă a legislației europene în materie de securitate socială pentru cetățenii care locuiesc sau se deplasează în mai multe state membre, contribuind la crearea unui spațiu juridic și administrativ unificat.

În urma consultărilor și discuțiilor interinstituționale, având în vedere că cel mai mare volum de prestații care urmează a fi transmise prin Sistemul European de Schimb Electronic de Informații privind Securitatea Socială (EESSI) aparține Casei Naționale de Asigurări Sociale (CNAS), s-a convenit ca CNAS să exercite rolul de National Access Point la nivel național. CNAS va gestiona fluxurile informatice transfrontaliere și va coordona transmiterea datelor către instituțiile competente naționale și omoloagele lor europene.

În Republica Moldova, schimbul de date, inclusiv cel transfrontalier, se realizează exclusiv prin intermediul platformei de interoperabilitate MConnect, gestionată de I.P. „Agenția de Guvernare Electronică”, în conformitate cu Legea nr. 142/2018 și Hotărârea Guvernului nr. 211/2019.

În acest context, Ministerul Dezvoltării Economice și Digitalizării (MDDED), Agenția de Guvernare Electronică (AGE), Serviciul Tehnologia Informației și Securitate Cibernetică (STISC), Agenția pentru Securitate Cibernetică (ASC), Casa Națională de Asigurări Sociale

(CNAS), Ministerul Muncii și Protecției Sociale (MMPS), Ministerul Finanțelor (MF), Ministerul Sănătății (MS), Compania Națională de Asigurări în Medicină (CNAM), Serviciul Fiscal de Stat (SFS) și Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă (ANOFM) pregătesc infrastructura digitală necesară pentru aderarea la EESSI.

Un alt element de noutate îl constituie stabilirea, prin proiectul de lege, a categoriilor de prestații de asigurări sociale care vor fi exportate, incluse în anexa nr. 4. Acestea au fost selectate în conformitate cu prevederile Regulamentului (CE) nr. 883/2004 privind exportul prestațiilor și cu principiile aplicabile prestațiilor contributive. În acest sens, proiectul delimitează explicit drepturile sociale care fac obiectul coordonării europene și pot fi portate între statele membre, asigurând predictibilitate și claritate juridică pentru beneficiari și instituțiile implicate.

În ansamblu, proiectul introduce un cadru normativ nou, coerent și aliniat standardelor europene, care să permită Republicii Moldova să participe la sistemul integrat de coordonare a securității sociale al Uniunii Europene și să garanteze drepturile cetățenilor săi în contextul mobilității internaționale.

3.2. Opțiunile alternative analizate și motivele pentru care acestea nu au fost luate în considerare

În procesul de elaborare a proiectului de lege au fost analizate mai multe opțiuni de politici publice, însă acestea nu au fost considerate fezabile din motive juridice, instituționale și tehnice.

1. Opțiunea de a nu elabora proiectul de lege

Această opțiune nu este fezabilă, întrucât, odată cu obținerea statutului de stat membru al Uniunii Europene, Republica Moldova va trebui să aplice direct Regulamentele (CE) nr. 883/2004 și nr. 987/2009 privind coordonarea sistemelor de securitate socială. Fără un cadru normativ național care să stabilească rolurile instituționale, fluxurile de date, responsabilitățile și mecanismele de interoperabilitate, nu ar putea fi asigurată aplicarea efectivă a acestor regulamente, iar cetățenii Republicii Moldova nu ar beneficia de drepturile lor la exportul și portabilitatea prestațiilor de securitate socială.

Prin urmare, elaborarea proiectului de lege reprezintă o condiție indispensabilă pentru crearea infrastructurii instituționale și tehnice necesare integrării în sistemul european EESSI și pentru garantarea continuității drepturilor sociale ale cetățenilor.

2. Opțiunea desemnării altei instituții pentru rolul de National Access Point (AGE, STISC sau CNAM)

O alternativă analizată a fost atribuirea rolului de National Access Point unor instituții precum Agenția de Guvernare Electronică (AGE), Serviciul Tehnologie Informației și Securitate Cibernetică (STISC) sau Compania Națională de Asigurări în Medicină (CNAM). În acest sens, a fost creat un grup de lucru interinstituțional și au fost organizate mai multe ședințe tehnice.

Cu toate acestea, instituțiile menționate au evitat preluarea responsabilităților asociate rolului de Access Point, invocând faptul că majoritatea covârșitoare a prestațiilor care vor face obiectul schimbului electronic de date prin EESSI aparțin Casei Naționale de Asigurări Sociale (CNAS), iar volumul operațional, juridic și tehnic al procesărilor revine în mod natural acestei instituții.

3. Soluția adoptată – desemnarea CNAS ca National Access Point

Având în vedere structura prestațiilor, atribuțiile legale și responsabilitățile în domeniul securității sociale, soluția optimă și justificată este desemnarea CNAS ca National Access Point. Pentru a asigura capacitatea instituțională necesară gestionării schimbului electronic de date, CNAS necesită a fi fortificat, inclusiv prin majorarea valorii de referință la 3000 lei, element esențial pentru atragerea și menținerea specialiștilor competenți care vor administra fluxurile digitale transfrontaliere.

4. Analiza impactului de reglementare

4.1. Impactul asupra sectorului public

Proiectul de lege va genera un impact pozitiv asupra sectorului public prin crearea premiselor tehnice și normative necesare pentru schimbul electronic de date în domeniul securității sociale cu statele membre ale Uniunii Europene și pentru interconectarea Republicii Moldova la Sistemul European de Schimb Electronic de Informații privind Securitatea Socială (EESSI).

Prin operarea modificărilor propuse, instituțiile publice competente (CNAS, MMPS, MS, CNAM, SFS, ANOFM ș.a.) vor beneficia de procese consolidate de interoperabilitate, ceea ce va permite:

- transmiterea și recepționarea datelor în timp real;
- reducerea sarcinii administrative și a erorilor de procesare;
- accelerarea soluționării solicitărilor privind prestațiile sociale pentru cetățenii Republicii Moldova care au desfășurat activități în statele membre UE;
- standardizarea schimbului de informații în conformitate cu Regulamentele (CE) nr. 883/2004 și nr. 987/2009.

Totodată, proiectul va contribui la modernizarea infrastructurii digitale a administrației publice, la creșterea calității serviciilor publice oferite cetățenilor și la consolidarea capacității de implementare a angajamentelor asumate de Republica Moldova în procesul de aderare la Uniunea Europeană.

4.2. Impactul financiar și argumentarea costurilor estimative

La această etapă, adoptarea proiectului de lege **nu implică cheltuieli financiare** din bugetul de stat. Proiectul stabilește exclusiv cadrul juridic, instituțional și funcțional necesar pentru pregătirea Republicii Moldova în vederea aplicării directe a Regulamentelor (CE) nr. 883/2004 și nr. 987/2009 odată cu obținerea calității de stat membru al Uniunii Europene. Prin urmare, costurile nu sunt aferente procesului legislativ, ci etapelor tehnice ulterioare de implementare.

Într-o fază subsecventă, în procesul de conectare efectivă la Sistemul European de Schimb Electronic de Informații privind Securitatea Socială (EESSI), vor fi necesare investiții financiare pentru soluția tehnică ce va fi selectată.

În prezent, sunt analizate două opțiuni principale:

1. Preluarea soluției europene RINA/JINA (varianta standard UE)

Această opțiune presupune instalarea și adaptarea aplicației de referință RINA (Reference Implementation for National Applications), puse la dispoziție de Comisia Europeană pentru gestionarea fluxurilor de date standardizate (BUC-uri și SED-uri).

Costurile orientative înregistrate de alte state participante includ:

- aproximativ 3 milioane EUR pentru instalare, personalizare și instruire;
- circa 50.000 EUR/an pentru mentenanță în cadrul mecanismului european de achiziții comune (JPA/JUMP).

2. Dezvoltarea unei aplicații naționale proprii

- Această opțiune ar permite adaptarea completă la specificul infrastructurii existente, dar implică:
- costuri semnificativ mai mari pentru dezvoltare, testare, integrare și certificare la nivel european;
- un timp mai îndelungat de implementare;
- necesitatea asumării interne a tuturor obligațiilor de mentenanță și actualizare.

Selecția opțiunii finale va fi realizată de echipele tehnice specializate ale AGE și STISC, în funcție de fezabilitatea tehnică, cost-eficiență și compatibilitate cu infrastructura națională. Indiferent de soluția tehnică aleasă, se impune necesitatea fortificării capacităților instituționale ale CNAS, inclusiv prin îmbunătățirea mecanismelor de atragere și menținere a specialiștilor competitivi care vor gestiona fluxurile EESSI. Aceste costuri vor fi estimate ulterior, în etapa de implementare tehnico-organizațională, și nu sunt generate de adoptarea legii propriu-zise.

4.3. Impactul asupra sectorului privat

Nu este aplicabil

4.4. Impactul social
Proiectul de lege va genera un impact social pozitiv prin facilitarea accesului cetățenilor Republicii Moldova la prestațiile de securitate socială convenite pentru perioadele de activitate desfășurate în statele membre ale Uniunii Europene. Interconectarea cu EESSI va permite soluționarea mai rapidă și mai transparentă a cererilor de pensii, indemnizații și alte prestații, reducând întârzierile cauzate de schimbul tradițional de documente pe suport hârtie. Consolidarea interoperabilității instituțiilor publice va simplifica procesul administrativ pentru cetățeni, diminuând birocrația și crescând predictibilitatea și calitatea serviciilor sociale furnizate. În ansamblu, proiectul contribuie la protejarea drepturilor sociale ale cetățenilor mobili și la creșterea gradului de încredere în instituțiile statului.
4.4.1. Impactul asupra datelor cu caracter personal
Proiectul de lege va avea un impact reglementat asupra protecției datelor cu caracter personal, întrucât presupune procesarea și schimbul electronic de informații personale între instituțiile naționale și omoloagele din statele membre UE. Toate operațiunile de prelucrare se vor realiza cu respectarea strictă a prevederilor Regulamentului (CE) nr. 883/2004, ale Regulamentului (CE) nr. 987/2009, ale Regulamentului (UE) 2016/679 (GDPR), precum și ale Legii nr. 133/2011 privind protecția datelor cu caracter personal. Implementarea EESSI asigură utilizarea unor canale securizate de transmitere a datelor, cu măsuri tehnice și organizatorice adecvate pentru prevenirea accesului neautorizat, garantând confidențialitatea, integritatea și disponibilitatea informațiilor. Proiectul nu extinde categoriile de date colectate, ci reglementează modalități mai eficiente de schimb și prelucrare a acestora, în scopuri strict determinate de legislația de securitate socială.
4.4.2. Impactul asupra echității și egalității de gen
Proiectul de lege contribuie la promovarea echității și egalității de gen, prin facilitarea unui acces mai rapid și mai eficient al femeilor și bărbaților la drepturile de securitate socială obținute în baza perioadelor lucrate în statele membre ale UE. Interconectarea cu EESSI va reduce întârzierile în procesarea prestațiilor și va elimina barierele administrative care afectează în mod disproporționat femeile, inclusiv pe cele cu cariere întrerupte, perioade de maternitate sau activități desfășurate în regim transfrontalier. Prin standardizarea schimbului de date și îmbunătățirea interoperabilității instituțiilor, proiectul contribuie la asigurarea unui tratament egal pentru toți beneficiarii, indiferent de gen, și consolidează accesul echitabil la pensii, indemnizații și alte prestații. Implementarea acestor măsuri sprijină angajamentele Republicii Moldova privind promovarea egalității de gen, reducerea riscului de discriminare și creșterea incluziunii sociale.
4.5. Impactul asupra mediului
Proiectul de lege va avea un impact pozitiv asupra mediului, în principal prin promovarea digitalizării proceselor administrative și reducerea utilizării documentelor pe suport hârtie. Interconectarea cu EESSI și extinderea schimbului electronic de date între instituțiile naționale și cele din statele membre ale UE vor diminua semnificativ necesitatea tipăririi, transportării și arhivării documentelor fizice. Această tranziție către fluxuri digitale contribuie la reducerea consumului de resurse naturale, la diminuarea amprente de carbon generate de procesele logistice și la eficientizarea gestionării documentelor în format electronic. Prin consolidarea interoperabilității și modernizarea infrastructurii IT, proiectul susține obiectivele naționale și europene de dezvoltare durabilă și promovează un model mai ecologic de furnizare a serviciilor publice.
4.6. Alte impacturi și informații relevante
Nu este aplicabil
5. Compatibilitatea proiectului actului normativ cu legislația UE
5.1. Măsuri normative necesare pentru transpunerea actelor juridice ale UE în legislația națională
Aprobarea Hotărârii de Guvern de implementare a legii, prin care va fi determinată soluția tehnică/aplicația pentru interconectare.

5.2. Măsuri normative care urmăresc crearea cadrului juridic intern necesar pentru implementarea legislației UE
Proiectul de lege are drept scop crearea cadrului juridic necesar pentru pregătirea instituțională și tehnică pentru asigurarea implementării prevederilor Regulamentului nr. 883/2004 privind coordonarea sistemelor de securitate socială și a Regulamentului nr. 987/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 septembrie 2009 de stabilire a procedurii de punere în aplicare a Regulamentului (CE) nr. 883/2004. La data aderării Republicii Moldova, Regulamentele se vor aplica direct.
6. Avizarea și consultarea publică a proiectului actului normativ
În corespundere cu prevederile art. 20 din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, precum și în temeiul prevederilor Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, anunțul privind inițierea elaborării proiectului de Hotărâre a Guvernului a fost plasat pe pagina web: www.particip.gov.md și poate fi vizualizat accesând următorul link: https://particip.gov.md/ro/document/stages/*/15805
7. Concluziile expertizelor
Proiectul de lege va fi supus expertizei juridice de către Ministerul Justiției și expertizei anticorupție de către Centrul Național Anticorupție. Informația cu privire la rezultatele expertizei va fi inclusă în Tabelul de sinteză a obiecțiilor și propunerilor la proiectul de hotărâre.
8. Modul de încorporare a actului în cadrul normativ existent
Modificările propuse vor crea cadrul normativ pentru pregătirea interconectării la sistemul european de schimb de electronic EESSI.
9. Măsurile necesare pentru implementarea prevederilor proiectului actului normativ
Aprobarea proiectului de lege implică operarea anumitor modificări și completări în actele normative conexe domeniului tehnologia informației.

Ministra

Natalia PLUGARU