

NOTA DE FUNDAMENTARE
la proiectul Hotărârii Guvernului cu privire la aprobarea Sistemului informațional
„Monitorizarea și coordonarea antifraudă”

1. Denumirea sau numele autorului și, după caz, a/al participanților la elaborarea proiectului actului normativ
Proiectul Hotărârii Guvernului cu privire la aprobarea Sistemului informațional „Monitorizarea și coordonarea antifraudă” este elaborat de către Ministerul Finanțelor, cu participarea Inspectoratului Control Financiar de Stat și IP ”Centrul de Tehnologii Informaționale în Finanțe”.
2. Condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ
2.1. Temeiul legal sau, după caz, sursa proiectului actului normativ
În scopul implementării prevederilor Hotărârii Guvernului nr. 260 din 7 mai 2025 privind aprobarea Agendei de reforme aferente Planului de creștere al Republicii Moldova pentru anii 2025-2027, precum și în vederea onorării angajamentelor asumate în cadrul Reuniunii de Screening bilateral din 14 octombrie 2024 pentru Capitolul 32 „Control Financiar” din cadrul Mecanismului de coordonare a procesului de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană (aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.180/2024), Ministerul Finanțelor (prin Inspectoratul Control Financiar de Stat) urmează să elaboreze și să prezinte spre aprobare actele necesare creării Sistemului Informațional „Monitorizarea și coordonarea antifraudă” (în continuare - SI MCAF). Proiectul privind dezvoltarea SI MCAF presupune competențe tehnice și know-how specializat, care urmează a fi valorificate în conformitate cu prevederile punctului 6 din Anexa nr.1 la Hotărârea Guvernului nr. 125/2018, prin intermediul Instituției Publice „Centrul de Tehnologii Informaționale în Finanțe”.
2.2. Descrierea situației actuale și a problemelor care impun intervenția, inclusiv a cadrului normativ aplicabil și a deficiențelor/lacunelor normative
Transformarea digitală a administrației publice din Republica Moldova este o prioritate națională, care vizează creșterea transparenței, eliminarea birocrăției excesive și implementarea proceselor fără hârtie, cu accent pe eficientizarea detectării, raportării și investigării fraudelor. Absența unei infrastructuri digitale centralizate pentru documentarea și investigarea fraudelor generează ineficiență, întâzieri în raportare și o coordonare limitată între instituțiile relevante. Elaborarea și implementarea unui sistem național informațional antifraudă va soluționa aceste deficiențe. SI MCAF va constitui o infrastructură centralizată pentru colectarea, stocarea și gestionarea datelor privind trasabilitatea fraudelor. Sistemul va stoca informații despre fiecare sesizare, indicator de neregulă și/sau suspiciune de fraudă. Funcționalități principale: • gestionarea stocării și accesului la date; • generarea rapoartelor; • monitorizarea neconformităților. Implementarea acestuia este necesară pentru digitalizarea proceselor de prevenire, detectare și combatere a fraudelor care aduc atingere intereselor financiare ale statului și ale Uniunii Europene.
3. Obiectivele urmărite și soluțiile propuse
3.1. Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi
Implementarea SI MCAF urmărește atingerea unor obiective esențiale, fiind necesară dezvoltarea conceptului acestuia, în cadrul căruia vor fi stabilite: aria funcțională, structura organizatorică, spațiul informațional, spațiul tehnologic, securitatea sistemului informațional și protecția informației; caietul de sarcini al sistemului informațional, care include cerințele funcționale și tehnice în conformitate cu care se creează sistemul informațional; regulamentul resursei informaționale, care să cuprindă: reglementări privind drepturile și obligațiile subiecților raporturilor juridice aferente creării și ținerii resursei informaționale; modalitatea de ținere a resursei informaționale; procedura de înregistrare, modificare, completare și radieră a

datelor; procedura de interacțiune cu furnizorii de date; măsuri privind asigurarea securității resursei informaționale.

Pentru a asigura funcționarea optimă, scalabilă și securizată a SI MCAF, infrastructura hardware și software va fi structurată în următoarele componente principale:

1. Servere de Aplicație

- **Destinație:** Găzduirea componentelor aplicației backend, a interfețelor de programare (API), precum și a funcționalităților critice ale sistemului.

- **Specificații minime recomandate:**

- o Minimum 8 vCPU (virtual CPUs)
- o Minimum 32 GB RAM
- o Minimum 500 GB SSD
- o Arhitectură de tip High Availability, cu suport pentru redundanță (ex: clustere active-passive, mecanisme de load balancing)
- o Sistem de operare compatibil cu middleware-ul și componentele software utilizate (ex: Linux-based)

2. Servere pentru Baze de Date

- **Destinație:** Găzduirea și gestionarea datelor critice legate de trasabilitatea produselor și identificarea unică.

- **Specificații minime recomandate:**

- o Minimum 12 vCPU
- o Minimum 64 GB RAM
- o Minimum 1 TB SSD
- o Utilizarea de soluții de baze de date relaționale (ex: PostgreSQL, MySQL), cu suport pentru:

- ☐ Replicare a datelor
- ☐ Failover automat
- ☐ Backup incremental
- ☐ Acces controlat și criptare la nivel de tranzacție și stocare

3. Soluții de Backup și Recuperare în Caz de Dezastru (Disaster Recovery)

- **Destinație:** Protejarea și asigurarea continuității operațiunilor prin soluții automate de backup și mecanisme rapide de restaurare a datelor.
- **Cerințe funcționale:**
 - o Backup automat zilnic/săptămânal configurabil
 - o Păstrarea copiilor de rezervă în locații geografice separate (off-site sau în cloud)
 - o Mecanisme de **criptare a backup-urilor**
 - o Politici conforme cu standardele de **securitate informațională** și reglementările în vigoare (ex: ISO/IEC 27001)

4. Soluții DevOps și Automatizare

- **Destinație:** Facilitarea proceselor de livrare continuă (CI/CD), monitorizarea performanței și gestionarea actualizărilor sistemului.
- **Tehnologii și instrumente recomandate:**
 - o **Jenkins, GitLab CI/CD** – pentru pipeline-uri de automatizare a dezvoltării și implementării
 - o **Docker** – pentru containerizarea componentelor aplicației
 - o **Kubernetes** – pentru orchestrarea containerelor și scalarea automată a serviciilor
 - o Soluții de **monitorizare** (ex: Prometheus, Grafana) pentru vizibilitate asupra stării infrastructurii și alertare automată

5. Soluții de Stocare și Arhivare

- **Destinație:** Asigurarea păstrării securizate a datelor aplicației și a logurilor de sistem, cu respectarea cerințelor legale și operaționale privind retenția datelor.
- **Specificații:**
 - o Stocare curentă: **SSD de înaltă performanță**
 - o Soluții de arhivare pe termen lung: sisteme dedicate on-premises sau în cloud
 - o Funcționalități esențiale:
 - **Acces controlat pe bază de roluri (RBAC)**
 - **Criptare la nivel de fișier sau disc**

▪ **Auditabilitate și trasabilitate** a accesărilor și modificărilor

SI MCAF se integrează și interacționează cu următoarele sisteme informaționale:

1. **Sistemul informațional automatizat „Registrul de stat al populației”** – pentru schimbul automatizat de date despre persoane fizice, adresa de la domiciliu și documentele care le-au fost eliberate;
2. **Sistemul informațional „Registrul de stat al unităților de drept”** – date despre toate categoriile de unități de drept, constituite în bază legală, adresa juridică a lor, drepturile de a exercita diverse activități licențiate;
3. **Platforma de interoperabilitate (MConnect)** – soluție tehnică, destinată asigurării schimbului de date dintre sistemele informaționale deținute de către participanții la schimbul de date;
4. **Serviciul electronic guvernamental de autentificare și control al accesului (MPass)** – serviciu reutilizabil, care are scopul de a oferi un mecanism integrator, securizat și flexibil de autentificare și control al accesului utilizatorilor în sistemele informaționale, inclusiv serviciile electronice;
5. **Serviciul electronic guvernamental integrat de semnătură electronică** – serviciu reutilizabil, care are scopul de a oferi un mecanism integrator, securizat și flexibil al diferitelor soluții de aplicare și verificare a autenticității semnăturii electronice de către utilizatori (inclusiv în contextul utilizării sistemelor informaționale și a serviciilor electronice), oferite de către furnizorii de semnătură electronică în conformitate cu legislația;
6. **Serviciul electronic guvernamental de notificare (MNotify)** – soluție informațională din categoria Guvern către Cetățean (G2C) și Guvern către Business (G2B), și are ca obiectiv principal asigurarea necesităților informatice și informaționale pentru realizarea procesului de notificare;
7. **Serviciul electronic guvernamental de jurnalizare (MLog)** – serviciu centralizat, reutilizabil, care are scopul de a oferi un mecanism securizat și flexibil de jurnalizare și audit, asigurând evidența evenimentelor, în contextul utilizării sistemelor informaționale;
8. **Sistemul informațional automatizat „Registrul împuternicirilor de reprezentare în baza semnăturii electronice” (MPower)** – sistem informațional constituit dintr-un ansamblu de resurse și tehnologii informaționale, mijloace tehnice de program și metodologii, aflate în interconexiune, destinate consemnării împuternicirilor de reprezentare în baza semnăturii electronice, acordate de către persoane fizice sau persoane juridice altor persoane fizice sau persoane juridice;
9. **Serviciul guvernamental de plăți electronice (MPay)** – destinat pentru a oferi persoanelor fizice și persoanelor juridice de drept public și de drept privat un mecanism de efectuare a plăților în contul unic trezorerial al Ministerului Finanțelor, precum și de distribuire a plăților de la bugetele componente ale bugetului public național și de restituire a plăților din acesta și din conturile instituțiilor publice la autogestiune către persoanele fizice;
10. **Sistemul informațional „Registrul de stat al controalelor”** – utilizat de către organele de control în cadrul procedurii de control și asigură monitorizarea modului de implementare și de conformare la prevederile Legii nr. 131/2012 privind controlul de stat;
11. **Portalul datelor guvernamentale deschise (date.gov.md)** – punct unic de acces la datele guvernamentale cu caracter public. Scopul portalului este facilitarea accesului la datele guvernamentale deschise (datele cu caracter public) – date cu valoare înaltă, procesabile pe calculator, generate și găzduite de către și pentru autoritățile și instituțiile publice, protejând, în același timp, caracterul personal, confidențialitatea și securitatea acestora, conform legislației.

În contextul prevederilor art. 56 din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, prezentul proiect prevede o derogare de la regula generală, potrivit căreia actele intră în vigoare după o lună de la publicare, stabilindu-se că acesta va intra în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial. Această derogare este necesară pentru SI MCAF dezvoltat, ca urmare a creșterii volumului de date, noilor tehnologii și cerințelor de conformitate legate de integrarea europeană.

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

În procesul de analiză nu au fost identificate opțiuni alternative viabile, întrucât această condiție legală este prevăzută în art. 22 lit. c) și d) din Legea nr. 467/2003 cu privire la informatizare și la resursele informaționale de stat.
4. Analiza impactului de reglementare
4.1. Impactul asupra sectorului public
Implementarea proiectului nu presupune un impact echității și egalității de gen.
4.2. Impactul financiar și argumentarea costurilor estimative
Necesarul total de resurse financiare pentru dezvoltarea SI MCAF constituie 4 902,0 mii de lei și este prevăzut la poziția 3.1.5 „Măsurile antifraudă și protecția intereselor financiare ale UE” din tabelul nr. 19 „Cheltuieli pentru măsurile aferente Planului de creștere economică al Republicii Moldova”, inclus în Nota de fundamentare la proiectul Legii bugetului de stat pentru anul 2026, publicată pe pagina oficială a Ministerului Finanțelor: https://mf.gov.md/ro/content/bugetul-de-stat-2026. Pentru realizarea etapei de dezvoltare aferente anului 2026, prin anexa nr. 6 la Legea bugetului de stat pentru anul 2026 nr. 322/2025 au fost aprobate cheltuieli pentru investiții capitale în sumă de 1 961,0 mii de lei.
4.3. Impactul asupra sectorului privat
Implementarea proiectului nu presupune un impact asupra sectorului privat.
4.4. Impactul social
4.4.1. Impactul asupra datelor cu caracter personal
Accesul la datele din SI MCAF se va realiza prin intermediul serviciului electronic guvernamental de autentificare și control al accesului (MPass). Întregul proces de colectare, prelucrare, stocare și utilizare a datelor cu caracter personal din cadrul sistemului va fi desfășurat în conformitate cu prevederile Legii nr.195/2024 privind protecția datelor cu caracter personal, garantând respectarea drepturilor personale vizate și aplicarea principiilor de legalitate, echitate, transparență și securitate în gestionarea informațiilor sensibile.
4.4.2. Impactul asupra echității și egalității de gen
Implementarea proiectului nu va avea impact asupra echității și egalității de gen și nu necesită măsuri de eliminare a discriminării și de promovare a oportunităților egale.
4.5. Impactul asupra mediului
Sistemul informativ va acționa ca o infrastructură centralizată pentru colectarea, stocarea și gestionarea datelor privind neregulile și/sau suspiciunilor de fraudă. Acesta va stoca date asigurând accesul autorităților publice componente ale Rețelei naționale antifraudă autorizați la aceste date pentru monitorizare, verificare și raportare. Cu referire la implicațiile și vulnerabilitățile climatice ale proiectului „Elaborarea Sistemului informațional pentru monitorizarea și coordonare anti-fraudă”, măsuri de adaptare și/sau atenuare a schimbărilor climatice nu au fost identificate, iar vulnerabilitatea climatică a proiectului este netă.
4.6. Alte impacturi și informații relevante
Alte impacturi și informații relevante nu au fost identificate.
5. Compatibilitatea proiectului actului normativ cu legislația UE
5.1. Măsuri normative necesare pentru transpunerea actelor juridice ale UE în legislația națională
Proiectul nu are ca obiect transpunerea unor acte juridice ale Uniunii Europene în legislația națională. Totodată, proiectul prezintă relevanță pentru procesul de integrare europeană a Republicii Moldova, întrucât contribuie la realizarea angajamentelor asumate în domeniul prevenirii și combaterii fraudelor și al protecției intereselor financiare ale Uniunii Europene. În acest sens, elaborarea proiectului este generat de necesitatea implementării măsurii 3.7.20 „Măsurile antifraudă și protecția intereselor financiare ale UE” din Agenda de reforme aferentă Planului de creștere al Republicii Moldova pentru anii 2025-2027, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 260/2025, precum și a acțiunilor relevante prevăzute la capitolul 32

„Control financiar” din Programul național de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană pentru anii 2025-2029, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 306/2025. De asemenea, instituirea SI MCAF contribuie la realizarea angajamentelor asumate de Republica Moldova în cadrul reuniunii de screening bilateral din 14 octombrie 2024 pentru capitolul 32 „Control financiar”, prin consolidarea cadrului național de monitorizare, coordonare și schimb de informații în domeniul antifraudă.
5.2. Măsuri normative care urmăresc crearea cadrului juridic intern necesar pentru implementarea legislației UE
Măsurile normative propuse nu urmăresc crearea cadrului juridic intern pentru aplicarea legislației UE.
6. Avizarea și consultarea publică a proiectului actului normativ
Proiectul a fost consultat prealabil cu Instituția Publică „Agenția de Guvernare Electronică”, propunerile și obiecțiile formulate fiind acceptate și reflectate în conținutul acestuia. Proiectul a fost supus avizării și consultării publice în conformitate cu art.32 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative și conform prevederilor Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, pe pagina web oficială a Ministerului Finanțelor www.mf.gov.md, la compartimentul Transparența decizională, a fost plasat anunțul privind inițierea procesului de elaborare a prezentului proiect, care poate fi accesat la linkul: https://www.mf.gov.md/ro/content/proiectul-hg-cu-privire-la-sistemului-informa%C8%9Bional-%E2%80%9Emonitorizare-%C8%99i-coordonare-antifraud%C4%83%E2%80%9D Un anunț similar a fost plasat și pe platforma www.particip.gov.md și poate fi accesat la linkul: https://particip.gov.md/ro/document/stages/proiectul-hg-cu-privire-la-sistemului-informational-monitorizare-si-coordonare-antifrauda/16493.
7. Concluziile expertizelor
Proiectul a fost supus expertizei juridice și expertizei anticorupție, în conformitate cu art. 37 și, respectiv, art. 36 din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative. Potrivit expertizei juridice a Ministerului Justiției nr. 04/1-8683 din 31 iulie 2026, au fost formulate obiecții și recomandări privind îmbunătățirea proiectului sub aspectul redactării și al respectării normelor de tehnică legislativă, inclusiv uniformizarea terminologiei, corelarea prevederilor Conceptului și Regulamentului, precum și indicarea corectă a sistemelor și serviciilor electronice. Conform Raportului de expertiză anticorupție nr. EHG26/11770 din 11 august 2026, la elaborarea și promovarea proiectului au fost respectate cerințele privind transparența în procesul decizional și normele de tehnică legislativă. Totodată, s-a constatat că proiectul corespunde interesului public general, contribuind la înlăturarea deficiențelor generate de lipsa unei infrastructuri digitale centralizate pentru documentarea și constatarea fraudelor. În vederea asigurării clarității și previzibilității reglementărilor, a fost recomandată revizuirea pct. 45 din Regulament, în partea referitoare la răspunderea persoanelor care beneficiază de acces la informațiile din SI MCAF. Obiecțiile și recomandările formulate în cadrul expertizei juridice și expertizei anticorupție au fost acceptate și încorporate la definitivarea proiectului, iar rezultatele examinării acestora sunt reflectate în sinteza obiecțiilor și propunerilor.
8. Modul de încorporare a actului în cadrul normativ existent
Ca rezultat al aprobării, nu vor fi necesare abrogări sau modificări ale altor acte normative.
9. Măsurile necesare pentru implementarea prevederilor proiectului actului normativ
Aprobarea proiectului actului normativ va presupune întreprinderea unui set complex de acțiuni instituționale, organizatorice, tehnice și operaționale, necesare pentru asigurarea implementării eficiente a SI MCAF.