



ADEPT și EXPERT-GRUP

EUROMONITOR

Numărul 3 (25), Ediția VII

**Implementarea reformelor în contextul cooperării UE-RM,
Evaluarea progresului în perioada iulie-septembrie 2012**

*Raportul apare cu sprijinul financiar al Fundației Soros-Moldova în cadrul proiectului
„Relațiile UE - Moldova – Monitorizarea Progresului în contextul
Politicii Europene de Vecinătate”*

implementat de

*Asociația pentru Democrație Participativă „ADEPT” și Centrul Analitic Independent
„EXPERT-GRUP”*

Autori: Igor BOȚAN
Elena PROHNIȚCHI
Rustam ROMANIUC
Ana POPA
Victoria VASILESCU
Adrian LUPUȘOR
Valeriu PROHNIȚCHI

Notă: Autorii au realizat acest raport cu bună-credință și bune intenții. Numai autorii sunt responsabili de afirmațiile și concluziile exprimate, care nu sunt în mod necesar împărtășite de Fundația Soros-Moldova, Guvernul Republicii Moldova sau alte instituții menționate în raport.

CUPRINS

INTRODUCERE	3
Secțiunea I.	4
REFORMELE ÎN DOMENIILE PRIORITARE (POLITICE)	4
SUMAR	4
PROTECȚIA ȘI REALIZAREA DREPTURILOR OMULUI	5
REFORMA JUSTIȚIEI	8
COMBATEREA CORUPȚIEI	11
REGLEMENTAREA TRANSNISTREANĂ.....	14
Secțiunea II.	19
REFORMELE ÎN DOMENIILE PRIORITARE (ECONOMICE)	19
SUMAR	19
PIEȚE ȘI POLITICI FINANCIARE	21
INSTITUȚII DE REGLEMENTARE A PIEȚII	24
POLITICI COMERCIALE.....	27
DEZVOLTAREA DURABILĂ ȘI PROMOVAREA DIALOGULUI SOCIAL	30
DESPRE ORGANIZAȚII	32

INTRODUCERE

Republica Moldova este o țară parteneră a Uniunii Europene în cadrul Politicii Europene de Vecinătate (PEV). În contextul PEV, în anul 2005 a fost semnat Planul de Acțiuni Uniunea Europeană - Republica Moldova (PAUERM), pentru o perioadă de trei ani și care se baza pe Acordul de Parteneriat și Cooperare (APC). Formal, perioada pentru care a fost semnat PAUERM a expirat, acesta însă mai rămâne relevant în măsura în care până în anul 2013 UE va direcționa, pe baza prevederilor PAUERM, asistența sa acordată Moldovei.

La 12 ianuarie 2010 Republica Moldova și Uniunea Europeană s-au angajat în negocierea unui Acord de Asociere, care să înlocuiască APC. În paralel, autoritățile comunitare au negociat și la finele anului 2010 au definitivat cu Guvernul Republicii Moldova Planul de Acțiuni în domeniul liberalizării regimului de vize¹, iar unul din cele 4 compartimente ale Acordului face referire la drepturile fundamentale ale omului. O parte a viitorului Acord de Asociere se va referi la o eventuală Zonă de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzătoare (ZLSAC) și Uniunea Europeană a remis executivului moldovean un set de recomandări, care au fost transpuse în Hotărârea Guvernului nr.1125 din 14.12.2010 cu privire la aprobarea Planului de acțiuni al Republicii Moldova privind implementarea Recomandărilor Uniunii Europene pentru instituirea ZLSAC². În luna decembrie 2011, Comisia Europeană a anunțat despre lansarea negocierilor referitoare la crearea Zonei de Liber Schimb cu Republica Moldova, iar în luna martie 2012 s-a desfășurat prima rundă de negocieri.

În 2011, Comisia Europeană a inițiat procesul de reformare a PEV, ca urmare a valului de revoluții în vecinătate de sud a Uniunii Europene și a regresului democratic în statele din vecinătatea estică. Politica Europeană de Vecinătate revizuită pune un accent pe principiul diferențierii, care prevede că gradul de aprofundare a relațiilor dintre UE și statele partenere, precum volumul de asistență oferită de UE va depinde de succesele obținute în promovarea reformelor. Criteriile în baza cărora UE va evalua performanța statelor partenere țin în primul rând de promovarea și consolidarea valorilor democratice – democrația, statul de drept, respectarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, independența justiției, combaterea corupției, respectarea libertăților mass-media și promovarea societății civile. UE va evalua și în ce măsură statele partenere promovează creșterea economică incluzivă.

Reieșind din principiile promovate de UE în relații cu partenerii săi și din angajamentele asumate de către Guvernul Republicii Moldova în procesul de integrare europeană autorii raportului Euromonitor, ADEPT și EXPERT-GRUP au decis să-și focuseze atenția asupra reformelor implementate de către autoritățile Republicii Moldova în câteva domenii cheie pentru avansarea asocierii politice și integrării economice cu Uniunea Europeană. Următoarele domenii, separate în două categorii – politică și economică - au fost supuse procesului de monitorizare:

Domeniul politic	Domeniul economic
<ol style="list-style-type: none"> 1. protecția și realizarea drepturilor omului 2. reforma justiției 3. combaterea corupției 4. reglementarea transnistreană 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Piețe și politici financiare 2. Instituții de reglementare a pieții 3. Politici comerciale 4. Dezvoltarea durabilă și promovarea dialogului social

¹ Guvernul RM a aprobat un Program național de implementare a Planului de Acțiuni în domeniul liberalizării regimului de vize (HG 122/04.03.2011), precum și un Plan de măsuri adiționale cu aceeași tematică (HG nr.130 din 24.02.2012).

² În continuare în text - Planul de Acțiuni privind implementarea Recomandărilor UE.

Secțiunea I. REFORMELE ÎN DOMENIILE PRIORITARE (POLITICE)

SUMAR

În domeniul **protecției și realizării drepturilor omului**, autoritățile au continuat să îmbunătățească cadrul juridic național de asigurare a drepturilor omului, în corespundere cu standardele internaționale și recomandările organizațiilor internaționale pentru drepturile omului. Au fost inițiate mai multe proiecte de legi care urmăresc sporirea eficienței în combaterea torturii și a relelor tratament. În același timp, investigarea și examinarea în instanțele de judecată a cazurilor de tortură, rămâne a fi inefficientă. Impactul aplicării legii privind libertatea de exprimare continuă să rămână unul scăzut, ca urmare a lipsei de informare a judecătorilor, dar și a jurnaliștilor. Reformarea IPNA Compania "Teleradio-Moldova" trenează, la fel ca și realizarea obiectivului de îmbunătățire a cadrului legislativ ce reglementează activitatea mijloacelor de informare în masă, în timp ce libertatea de exprimare și independența presei este tot mai mult amenințată de fenomenul de concentrare a proprietății media și a oligopolului pe piața de publicitate.

Eforturile în domeniul **reformei justiției** au fost concentrate și mai ordonate, materializându-se în reglementări: s-a reușit promovarea pachetului "micii reforme a justiției"; au fost adoptate/sunt în elaborare reglementări necesare pentru sporirea luptei anticorupție în sistemul judecătoresc; CSM se manifestă mai activ în privința comportamentului neconform al magistraților. Resursele bugetare preconizate pentru domeniul justiției urmează să sporească considerabil, sunt rezolvate anumite necesități de asistență, se preconizează majorarea remunerării judecătorilor. Totuși, progresele în implementarea acțiunilor formale de reformă justiției au efect limitat, nefiind sesizate nici la nivel de sistem și nici la nivel social. Efectul și ritmul reformelor este redus de întârzierea punerii în aplicare a noilor reglementări/măsuri expres stabilite.

Progresele în sfera **anticorupție** vizează în cea mai mare parte perfecționarea cadrului legislativ, care a fost modificat și adaptat standardelor și recomandărilor internaționale, precum și documentelor de politici interne. Strategia Națională Anticorupție se implementează treptat, mai multe acțiuni au fost realizate conform planului, legislația penală a fost adusă în concordanță cu reglementările internaționale în materie și recomandările organismelor specializate. Au fost semnalate și combătute mai multe cazuri de corupție privind funcționari publici de rang mediu ori inferior. Sunt elaborate și promovate reglementări noi vizând combaterea corupției politice. Totuși, **reformele anticorupție** rămân a fi slab percepute și fără impact real considerabil. Punerea în aplicare a unor reglementări a întârziat considerabil, reformarea și constituirea CNA-ului reformat a fost târăgănată și nu a fost ferită de influențe politice excesive. Îngrijorări deosebite a determinat nefuncționalitatea Comisiei Naționale pentru Integritate și neaplicarea mecanismului de verificare a declarațiilor de averi, venituri și interese. Cauzele penale anticorupție nu au vizat funcționari de rang înalt, măsurile de sancționare rămân derizorii și fără impact. Tema combaterii corupției la nivel înalt este ocolită, însăși existența fenomenului se încearcă a fi negată permanent.

Abordarea **reglementării transnistrene** prin prisma "consolidării măsurilor de încredere" a avut efecte pozitive moderate, dar și-a consumat potențialul. Autoritățile moldovene nu au, deocamdată, o abordare de alternativă sau complementară tacticii „pașilor mărunți” pentru a convinge liderii transnistreni să accepte discutarea problemelor de fond pentru reglementarea durabilă a conflictului, acesta rămânând a fi unul "înghețat". Suportul financiar și politic masiv al Federației Ruse pentru regimul separatist transnistrean motivează dezinteresul liderilor transnistreni față de abordarea problemelor de esență ale reglementării transnistrene.

PROTECȚIA ȘI REALIZAREA DREPTURILOR OMULUI

OBLIGAȚIILE ASUMATE DE REPUBLICA MOLDOVA

Respectarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale reprezintă expresia unui stat de drept și democratic și constituie una din condițiile obligatorii pe care trebuie să le îndeplinească orice stat care își propune aderarea la sau asocierea politică cu Uniunea Europeană. În acest sens, Republica Moldova și-a asumat un șir de angajamente în relațiile sale cu Uniunea Europeană, consacrate în mai multe documente bilaterale, cum ar fi Planul de Acțiuni UE-RM și, mai recent, Planul de Acțiuni privind liberalizarea regimului de vize³. Conform acestor documente, Republica Moldova se angajează să îndeplinească următoarele măsuri de reformă:

- adoptarea și implementarea unei legislații anti-discriminare cuprinzătoare, inclusiv prin crearea unui mecanism instituțional adecvat și funcțional;
- ratificarea instrumentelor relevante ale ONU și Consiliului Europei în lupta împotriva discriminării.
- adoptarea și implementarea eficientă a măsurilor Planului Național cuprinzător de Acțiuni în domeniul drepturilor omului (PNADO), care să considere recomandările specifice ale structurilor ONU, OSCE / ODIHR, Consiliului Europei /ECRI și organizațiilor internaționale pentru drepturile omului.
- combaterea relelor tratamente și a impunității în activitatea organelor de drept;
- investigarea tuturor cazurilor de tortură raportate legate de evenimentele din aprilie 2009 și tragerea la răspundere a persoanelor vinovate;
- consolidarea independenței și a autonomiei de funcționare a Avocaților Parlamentari și a Centrului pentru Drepturile Omului;
- asigurarea respectării accesului la informație, a libertății de exprimare și a libertății mass media.

EVOLUȚII

Autoritățile au continuat să îmbunătățească cadrul juridic național de asigurare a drepturilor omului, în corespundere cu standardele internaționale și recomandările organizațiilor internaționale pentru drepturile omului.

- Ministerul Justiției a elaborat și supus consultărilor publice un proiect de lege prin care introduce mai multe completări la Codul Penal, Codul de Procedură Penală și Codul de Executare menite să asigure investigarea, urmărirea și pedepsirea eficientă a cazurilor de tortură sau tratament inuman sau degradat⁴. Printre cele mai importante modificări pe care le propune proiectul sunt legate de introducerea torturii în rândul infracțiunilor deosebit de grave împotriva demnității umane și înăsprirea pedepsei pentru acest gen de infracțiuni. De asemenea, este exclusă prevederea privind excesul de putere, care era deseori utilizată pentru recalificarea actelor de tortură și respectiv acordarea unei pedepse mai blânde. Proiectul dat este unul binevenit și mult așteptat, însă procesul de examinare al acestuia în Guvern se tergiversează.
- A fost adoptată de către Parlament legea privind modificarea și completarea Codului de procedură penală⁵, prin care se introduce obligativitatea supunerii persoanei în privința căreia se reclamă că s-au comis acte de tortură, tratamente inumane și degradante, unei expertize a stării psihice și fizice. Legea va intra în vigoare în octombrie 2012.

³ Planul de acțiuni privind liberalizarea regimului de vize, accesibil pe <http://www.gov.md/doc.php?l=ro&id=3397&idc=447>.

⁴⁴ Proiectul legii poate fi accesat pe pagina web a Ministerului Justiției, <http://justice.gov.md/pageview.php?l=ro&idc=230>.

⁵ Legea nr. 66 din 05.04.2012, publicată pe 27.07.2012.

- Ministerul Justiției a inițiat în august 2012 procesul de consultare publică a proiectului de modificare și completare a Planului național de acțiuni în domeniul drepturilor omului (PNADO) pentru anii 2011-2014⁶. Proiectul propus vine să îndeplinească angajamentul Guvernului RM de a revizui PNADO, prin introducerea recomandărilor formulate în adresa Moldovei în cadrul exercițiului de Evaluare Periodică Universală, dar și de alte structuri internaționale specializate în domeniul drepturilor omului.
- Deși proiectul de lege privind modificarea și completarea Legii nr.1349-XIII din 17 octombrie 1997 cu privire la avocații parlamentari nu a fost încă făcut public pe pagina web a Ministerului Justiției, grupul de lucru responsabil de elaborarea modificărilor, creat în baza ordinului Ministrului Justiției nr. 509 din 25 noiembrie 2011, își continuă activitatea prin implicarea activă a părților interesate din rândul societății civile. La rândul său, Centrul pentru Drepturile Omului din Moldova, întreprinde eforturi în a-și spori transparența, prin actualizarea regulată a paginii sale web și plasarea de rapoarte privind vizitele de monitorizare efectuate în cadrul Mecanismului național de prevenire a torturii. Totuși, rapoartele reflectă doar activitatea avocaților parlamentari și mai puțin a celorlalți membri ai Mecanismului, care lipsesc de pe pagina web.

PROBLEME MAJORE

- Tragerea la răspundere a celor vinovați de încălcarea drepturilor omului în legătură cu evenimentele din aprilie 2009 rămâne a fi o problemă greu de depășit de organele abilitate cu investigarea cazurilor de tortură și de instanțele de judecată din Republica Moldova. Asupra ineficienței/tergiversării în soluționarea acestei probleme indică și faptul că datele făcute publice de Procuratura generală privind cazurile de tortură care au fost înregistrate, examinate și puse pe rol, precum și informația privind rezultatul cazurilor ajunse în instanță nu au suferit careva schimbări în raport cu perioadele anterioare⁷. Cauzele acestei stări de fapt rămân neschimbate: 1) importanța redusă acordată cazurilor de tortură de către judecători care se confruntă cu un volum mare de lucru; 2) Secția combatere tortură din cadrul Procuraturii Generale duce lipsă de personal calificat și suplimentar nu dispune de o independență deplină în cadrul Procuraturii Generale. În situația creată, Guvernul încearcă să compenseze material persoanele ce au suferit în urma evenimentelor din aprilie 2009, prin acordarea de despăgubiri materiale. Însă acestea acțiune nu este în măsură să înlocuiască tragerea la răspundere a celor vinovați, dintre care mulți continuă să activeze în organele de ordine, favorizând impunitatea acestora. Amintim că, despre necesitatea intensificării eforturilor de investigare și de examinare în instanțele de judecată a cazurilor de tortură legate de evenimentele din aprilie 2001, a atenționat și Comisia Europeană în raportul de progres al Moldovei pentru 2011⁸.
- Se tergiversează procesul de elaborare a Regulamentului Consiliului de prevenire și lichidare a discriminării și asigurare a egalității. Conform prevederilor legii, Consiliul urmează să fie funcțional la data intrării în vigoare a acesteia, adică ianuarie 2013, ceea ce presupune că până atunci urmează a fi elaborat și adoptat regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului, precum și selectați membrii acestuia.
- La doi ani de la adoptarea legii privind libertatea de exprimare, impactul acesteia rămâne a fi redus ca urmare a lipsei de informare despre existența acesteia în rândul judecătorilor,

⁶ Proiectul HG poate fi accesat pe <http://justice.gov.md/libview.php?l=ro&idc=191&id=1071>.

⁷ Conform ultimei informații prezentate de Serviciul de presă al Procuraturii Generale (<http://procuratura.md/md/news/1211/1/4526/>), au fost înregistrate și examinate în total 139 sesizări, în 58 de cazuri au fost pornite cauze penale, iar în 27 de cazuri, dosarele au fost expediate în instanțele de judecată. În celelalte cazuri, urmărirea penală a fost fie încetată, fie suspendată. Doar 9 polițiști au fost condamnați cu suspendarea condiționată a executării pedepsei, iar 18 polițiști au fost achitați.

⁸ Raportul de Progres al Moldovei din 2011 din cadrul PEV, http://ec.europa.eu/world/enp/docs/2012_enp_pack/progress_report_moldova_en.pdf.

dar și a jurnaliștilor⁹. Drept urmare, judecătorii din prima și a doua instanță continuă practica defectuoasă de aplicare a prevederilor Codului Civil în schimbul legii privind libertatea de exprimare în cauzele de defăimare și calomnie contra instituțiilor mass media, deciziile acestora fiind ulterior anulate de către Curtea Supremă de Justiție.

- Demisia directorului Televiziunii publice Moldova 1 pe motivul imposibilității de a promova reformarea televiziunii în urma rezistenței interne, dar și acuzațiile ulterioare ale unui grup de angajați ai Moldova 1 privind cenzurarea acestora de către conducerea actuală a postului public TV reprezintă niște simptome ale faptului că reformarea IPNA Compania "Teleradio-Moldova" trenează.
- Deși printre acțiunile prioritare al programului de guvernare „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare” la capitolul ”Liberalizarea spațiului mediatic și garantarea libertății de exprimare,, vizează îmbunătățirea legislației privind transparența proprietății în mass media, limitarea concentrării proprietății mass media și amendarea legii publicității, până în prezent nu au fost întreprinse careva acțiuni vizibile. Din contra, în ultimul moment se observă o concentrare a proprietății mass media în jurul unor entități cu conexiuni politice. Deși se pare că există un acord unanim atât în rândul radiodifuzorilor, dar și a decidenților politici privind necesitatea modificării Codului Audiovizualului, deocamdată nu au existat careva acțiuni concrete din partea deputaților. Amintim că, în 2011, un grup de organizații media au depus la Comisia parlamentată pentru cultură, educație, cercetare, tineret, sport și mass-media un proiect revizuit al Codului Audiovizualului, care până în prezent nu a fost examinat.

⁹ Concluziile aparțin studiului ”Impactul legii cu privire la libertatea de exprimare,, elaborat de către Centrul de Jurnalism Independent,
http://www.ijc.md/Publicatii/studii_mlu/Impactul%20legii%20cu%20privire%20la%20libertatea%20de%20expri%20mare.pdf.

REFORMA JUSTIȚIEI

OBLIGAȚIILE DE REFORMĂ ASUMATE DE REPUBLICA MOLDOVA

Asigurarea justiției independente și eficiente constituie prioritate absolută în relațiile Republica Moldova – Uniunea Europeană, obiectivele de bază rămânând:

1. *Reforma justiției în scopul asigurării independenței și eficienței instanțelor;*
2. *Asigurarea independenței și eficienței procuraturii.*

EVOLUȚII

a) *activități de ordin legislativ-normativ:*

- adoptarea Legii privind selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor¹⁰;
- adoptarea și intrarea (parțială) în vigoare a Legii privind reforma organizării și administrării judecătorești (inclusiv reformarea CSJ, CSM, INJ, asigurarea asistenților pentru judecători etc.)¹¹;
- completarea legislației privind salarizarea personalului care efectuează deservirea tehnică și asigură funcționarea instanțelor judecătorești, a procuraturii ș.a.¹²;
- proiectul legii bugetului de stat pentru anul 2013 conține majorări substanțiale pentru domeniul justiție¹³;
- continuă activitățile de elaborare legislativă și normativă în privința mai multor probleme-cheie pentru sectorul justiției¹⁴.

b) *activități de ordin administrativ/coordonare/monitorizare:*

- Este aprobată structura curților de apel și judecătoriilor¹⁵;
- Sunt intentate mai multe proceduri disciplinare privind abaterile comise de judecători ai unor instanțe de diferit grad¹⁶;
- CSM este sesizat și întreprinde măsuri de prevenire a unor fraude prin intermediul hotărârilor judecătorești¹⁷.

Angajamente scadente în perioada de monitorizare (trimestrul III, 2012)¹⁸

ACȚIUNE PLANIFICATĂ/SCADENTĂ TR.III, 2012	GRADUL REALIZĂRII (REALIZAT/NEREALIZAT) ¹⁹
Elaborarea regulamentului de organizare a concursului de suplinire a funcțiilor de administratori ai instanțelor judecătorești și a altor acte normative	Nerealizat
Elaborarea regulamentelor Consiliului Superior al Magistraturii privind criteriile și procedura de selectare, promovare și transfer al	Nerealizat

¹⁰ Legea Nr. 154 din 05.07.2012.

¹¹ Legea 153 din 05.07.2012.

¹² Legea Nr. 163 din 11.07.2012, Hotărârea Guvernului Nr. 710 din 26.09.2012.

¹³ Proiectul aprobat de Guvern prevede o creștere de peste 50% a cheltuielilor pentru domeniul justiției.

¹⁴ Se elaborează reglementări noi privind răspunderea disciplinară, testarea integrității, sancționarea corupției, confiscarea averilor nejustificate etc.

¹⁵ Hotărârea CSM Nr. 540/27 din 11 septembrie 2012.

¹⁶ Comunicatele de presă ale Ministerului Justiției, privind intentarea unor proceduri disciplinare, www.justice.gov.md.

¹⁷ Hotărârea CSM nr. 435/23 10 iulie 2012 cu privire la sesizarea și propunerile Serviciului de Informații și Securitate pe marginea unor investigații.

¹⁸ Conform Planului de Acțiuni pentru implementarea Strategiei de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011–2016 (HP nr.6 din 16.02.2012) până la finele trimestrului III al anului 2012 urmau să fie executate un șir de acțiuni specifice și activități analitice (de cercetare).

¹⁹ Calificativul „*nerealizat*” este acordat dacă documentul (informația) nu este elaborat sau publicat (MO, pagini web ale instituțiilor responsabile, pe pagina web a MJ, responsabil principal de monitorizarea PA) și nu sunt accesibile public informații despre conținutul actului respectiv.

judecătorilor	
Crearea colegiului responsabil de selectarea și avansarea în carieră a judecătorilor și a colegiului responsabil de evaluarea performanțelor judecătorilor	Nerealizat
Evaluarea performanțelor judecătorilor de instrucție	Nerealizat
Elaborarea regulamentului Consiliului Superior al Magistraturii privind procedura și condițiile de numire a judecătorilor de instrucție	Nerealizat
Efectuarea studiului privind oportunitatea creării sistemului de instanțe administrative	Nerealizat
Elaborarea metodologiei de măsurare a performanței sistemului judecătoresc prin sondajele de opinie în rândul justițiabililor (feedback)	Nerealizat
Modificarea regulamentelor Consiliului Superior al Magistraturii, care reglementează activitatea inspecției judiciare	Nerealizat
Revizuirea categoriilor de persoane care beneficiază de imunitate procesual penală și reglementarea în Codul de procedură penală nr.122-XV din 14 martie 2003 a unor prevederi care să permită tragerea lor la răspundere penală	Nerealizat
Efectuarea unui studiu privind criteriile și procedura de selectare, numire, transfer și promovare a procurorilor și criteriile de evaluare periodică a performanțelor procurorilor și ale personalului din organele procuraturii	Nerealizat
Elaborarea proiectului de modificare a Codului de procedură penală nr.122-XV din 14 martie 2003 și a Legii nr.294-XVI din 25 decembrie 2008 cu privire la Procuratură în vederea asigurării independenței interne a tuturor procurorilor	Nerealizat
Elaborarea programelor de instruire a persoanelor implicate în activitățile de investigare și urmărire penală	Nerealizat
Efectuarea unui studiu (prin prisma reglementărilor internaționale și a practicilor altor state) privind: a) oportunitatea instituirii sistemului mixt de expertiză judiciară, în special în domeniile în care statul deține monopol (de exemplu, expertiza medico-legală), și identificarea soluțiilor de consolidare a sistemului actual de expertiză judiciară; b) posibilitățile de reformare a sistemului centrelor de expertiză judiciară și identificarea soluției optime pentru Republica Moldova	Nerealizat
Monitorizarea impactului reglementărilor actuale în domeniul executării hotărârilor judecătorești, inclusiv a hotărârilor CEDO	Nerealizat
Efectuarea unui studiu în vederea stabilirii deficiențelor în sistemul de management al informației și de comunicare, care au impact asupra executării hotărârilor judecătorești	Nerealizat
Efectuarea unui studiu referitor la eficiența mecanismului existent de recunoaștere și executare a hotărârilor emise de instanțele judecătorești străine	Nerealizat
Numirea membrilor Comisiei Naționale de Integritate și selectarea personalului acesteia	Nerealizat
Desemnarea persoanelor responsabile de colectarea declarațiilor cu privire la venituri și proprietate și a declarațiilor de interese personale în cadrul autorităților publice centrale și locale	Nerealizat
Crearea paginii web a Comisiei Naționale de Integritate	Nerealizat
Elaborarea și aprobarea instrucțiunii privind modul de completare a declarațiilor cu privire la venituri și proprietate și a declarațiilor de interese personale	Nerealizat
Elaborarea proiectului de modificare a cadrului normativ în vederea reglementării instituției avertizorilor de integritate și protecției acestora	Nerealizat
Crearea cadrului instituțional pentru exercitarea profesiei de administrator autorizat	Nerealizat

PROBLEME MAJORE

- Efectul reformei este redus de întârzierea punerii în aplicare a noilor reglementări și a multor măsuri expres stabilite în Planul de Acțiuni²⁰;
- Procesul general de implementare a reformei rămâne slab coordonat/ corelat și nu are eficiența necesară, necesită a fi ridicat la un nivel mai înalt²¹;
- Se păstrează percepția nivelului înalt de corupție în sistem;
- Este târăgănată reformarea profundă a Procuraturii²²;
- Persistă influențe politice și administrative, CSM are eficiență și influență redusă în procesul de reformă, nu se atestă mobilizarea întregului sistem în promovarea și realizarea reformelor de impact²³;
- Persistă problemele vizând remunerarea/ asigurarea socială insuficientă a magistraților, procurorilor și altor angajați din sistem, dotarea insuficientă a instanțelor, sarcina mare de cauze în anumite instanțe, neaplicarea plenară a tehnologiilor moderne ș.a.
- Implicarea și participarea la procesul de instruire continuă nu este la un nivel adecvat, se atestă rezerve²⁴.

²⁰ A se vedea mai sus tabelul cu Analiza angajamentelor scadente.

²¹ Coordonarea implementării Strategiei de reformă a sectorului justiției a fost menținută la un nivel mediu, sub autoritatea Ministerului Justiției, în timp ce Consiliul național pentru reforma organelor de ocrotire a normelor de drept nu-și desfășoară activitatea, nu are loc implicarea acestui organ în coordonarea și monitorizarea reformelor.

²² Majoritatea acțiunilor în domeniu sunt stabilite în Planul de acțiuni pentru o perioadă mai îndepărtată și se află abia la faza incipientă, de cercetare și pregătire.

²³ Președintele Republicii Moldova a promulgat modificările legislative care prevăd ridicarea din oficiu a imunității judecătorilor în cazurile de corupție, însă Curtea Supremă de Justiție a contestat la Curtea Constituțională prevederile legislative privind ridicarea imunității judecătorilor în cazurile de corupție.

²⁴ A se vedea și Hotărârea CSM nr. 573/28 din 18.09.2012 privind frecvența de către judecători a cursurilor de instruire.

COMBATAREA CORUPȚIEI

OBLIGAȚIILE DE REFORMĂ ASUMATE DE REPUBLICA MOLDOVA

În calitate de priorități ale domeniului combaterii corupției au fost alese trei capitole de intervenție ce pot fi evaluate periodic:

1. *Reforma instituțională a organelor anticorupție (CCCEC);*
2. *Crearea sistemului național de integritate și asigurarea transparenței guvernării;*
3. *Îndeplinirea recomandărilor GRECO pentru Moldova.*

EVOLUȚII

Evoluțiile rămân legate în temei de elaborarea și promovarea unor acte legislative și normative:

- Se implementează acțiunile prevăzute de Strategia Națională Anticorupție și Planul de acțiuni aferent, precum și componentele anticorupție din alte documente de politici;
- A fost aprobat și remis în Parlament proiectul de hotărâre privind aprobarea Strategiei de consolidare instituțională a Centrului Național Anticorupție²⁵;
- Au fost adoptate modificări legislative care limitează imunitatea judecătorilor în cazurile de corupție²⁶;
- Ministerul Justiției a demarat elaborarea unui pachet de inițiative legislative pentru combaterea corupției în sistemul justiției²⁷;
- Se întreprind măsuri de promovare a tehnologiilor informaționale în activitatea autorităților publice, cu scop de eficientizare, reducere a implicării factorului uman²⁸;
- Autoritățile administrației publice centrale realizează activitățile de asigurare a transparenței decizionale și consultare publică, în concordanță cu reglementările în domeniu²⁹;
- Au fost elaborate proiecte de legi privind revizuirea finanțării partidelor politice și a campaniilor electorale, în concordanță cu recomandările GRECO.

Angajamente scadente în perioada de monitorizare (trimestrul III, 2012)³⁰

Acțiune scadentă în tr.III, 2012	Gradul realizării (realizat/nerealizat) ³¹
Elaborarea Metodologiei de determinare a gradului de percepere a fenomenului corupției în domeniile vulnerabile	Nerealizat
Efectuarea și publicarea unor sondaje privind cercetarea percepției și răspândirii fenomenului corupției	Nerealizat
Efectuarea de analize, de cercetări și de studii tematice despre corupție	Realizat parțial
Elaborarea și publicarea unui studiu tematic privind nivelul de corupție în	Nerealizat

²⁵ HG nr. 633 din 24.08.2012.

²⁶ Modificările operate prin Legea nr.153 din 05.07.12.

²⁷ Este preconizată modificarea cadrului legislativ-normativ în vederea sancționării mai severe a actelor de corupție, reglementarea aplicării testării integrității profesionale, obligarea dovedirii cu certitudine a dobândirii legale a averilor deținute de judecători și alți funcționari publici etc.

²⁸ Este adoptată HG Nr. 499 din 06.07.2012 cu privire la subdiviziunea e-transformare din cadrul autorității administrației publice centrale.

²⁹ În mare parte, este asigurată publicarea pe paginile web, acordarea termenelor și posibilităților de prezentare a propunerilor și obiecțiilor.

³⁰ Conform Planului de Acțiuni pe anii 2012–2013 pentru implementarea Strategiei naționale anticorupție pe anii 2011–2015, până la finele trimestrului III al anului 2012 urmau să fie executate un șir de acțiuni specifice și activități analitice (de cercetare).

³¹ Calificativul „nerealizat” este acordat dacă documentul (informația) nu este publicat (MO, pagini web ale instituțiilor responsabile, pe pagina web a CCCEC/CNA, responsabil principal de monitorizarea PA) și nu sunt accesibile public informații despre conținutul actului respectiv.

cadrul poliției, privind cauzele și condițiile care generează acest fenomen	
Întocmirea și publicarea de rapoarte ale organelor de drept, ale procuraturii și ale justiției privind contracararea corupției	Realizat parțial
Publicarea rapoartelor autorităților publice privind măsurile întreprinse în vederea implementării Strategiei naționale anticorupție	Realizat parțial
Elaborarea și publicarea pe pagina web oficială a Ministerului Justiției a rapoartelor privind numărul de hotărâri de condamnare sau de achitare pe cauze de corupție sau conexe acestora, numărul de persoane condamnate sau achitate și pedepsele aplicate	Nerealizat
Exercitarea controlului parlamentar asupra implementării legislației anticorupție	Nerealizat
Elaborarea unui proiect de hotărâre a Guvernului de modificare a Hotărârii Guvernului nr.615 din 28 iunie 2005 privind unele măsuri de prevenire a corupției și protecționismului în cadrul instituțiilor publice	Nerealizat
Instituirea Comisiei Naționale de Integritate conform prevederilor Legii nr.180 din 19 decembrie 2011 cu privire la Comisia Națională de Integritate	Nerealizat
Elaborarea și aprobarea modelului declarației cu privire la venituri și proprietate și modelului declarației de interese personale, precum și a instrucțiunii privind regulile de completare a acestora	Nerealizat
Desemnarea în cadrul autorităților publice centrale și locale a persoanelor responsabile de colectarea declarațiilor cu privire la venituri și proprietate și a declarațiilor de interese personale	Realizat parțial
Realizarea controlului integral al veridicității datelor expuse în declarațiile cu privire la venituri și proprietate ale actorilor din sectorul justiției	Nerealizat
Crearea paginii web oficiale a Comisiei Naționale de Integritate	Nerealizat
Revizuirea Hotărârii Guvernului nr.906 din 28 iulie 2008 cu privire la aprobarea Metodologiei de evaluare a riscurilor de corupție în instituțiile publice, în vederea extinderii termenului și ariei de aplicare a acesteia	Nerealizat
Elaborarea și aprobarea regulamentelor de creare și funcționare a ghișeului unic pentru domenii specifice, în condițiile Legii nr.161 din 22 iulie 2011 privind implementarea ghișeului unic în desfășurarea activității de întreprinzător	Nerealizat
Instituirea unui mecanism eficient de colaborare operativă a autorităților publice cu Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției în vederea prevenirii, descoperirii și sancționării faptelor de corupție săvârșite de colaboratorii acestor autorități	Nerealizat
Instruirea persoanelor responsabile de funcționarea liniilor fierbinți anticorupție ale autorităților publice	Nerealizat

PROBLEME MAJORE

- Mai multe acțiuni prevăzute în documentele de politici, precum și reglementările noi în domeniul anticorupție întârzie să fie executate/puse în aplicare;
- Reformarea CNA este târăgănată³², o perioadă de timp activitatea de combatere a corupției este practic blocată³³;
- Nu au fost realizate reforme conjugate în instituțiile cu care cooperează CNA (Procuratura, SIS);
- Comisia Națională pentru Integritate este nefuncțională, activitatea de verificare a declarațiilor de averi, venituri și interese a fost blocată. La desemnarea membrilor și conducerii CNI au prevalat interese și influențe politice, în detrimentul interesului public;

³² Promovarea Strategiei de reformă (consolidare) a CNA a fost târăgănată nejustificat și a fost distorsionată prin necorelarea cadrului legislativ-normativ și instituțional.

³³ Legislația privind CNA reformat a intrat în vigoare la 1 octombrie 2012, însă la această dată conducerea CNA nu era desemnată, atestarea angajaților nu a fost realizată, competențele funcționale și procesuale au fost puternic limitate.

- Cauzele penale anticorupție nu au vizat funcționari de rang înalt, însăși existența corupției la nivel înalt este negată de exponenți ai politicului și ai organelor de drept³⁴.
- Mecanismul de protecție și stimulare a avertizorilor de integritate nu funcționează și necesită revizuire complexă³⁵;
- Politizarea excesivă a instituțiilor administrative și de drept determină tolerarea activității funcționarilor ineficienți și cu probitate redusă³⁶;
- Percepția publică a efectelor activităților anticorupție este la un nivel minim: un număr considerabil de cetățeni consideră prioritară lupta anticorupție, se atestă o percepție mare a corupției în cadrul sistemului de guvernare și un nivel redus de satisfacție față de eficiența luptei anticorupție³⁷;
- Pachetele de modificări legislative privind perfecționarea mecanismului finanțării politice nu sunt promovate în mod prioritar și coordonat.

³⁴ Demnitarii de rang înalt neagă existența corupției la nivel înalt („În Moldova corupție la nivel înalt nu există”), <http://unimedia.info/stiri/coruptie-la-nivel-inalt-nu-exista--afirma-ghimpu-50128.html>. Deși percepția de corupție în sistem este majoră, se solicită demonstrarea juridică a existenței fenomenului în sectoare concrete: declarații ale Președintelui CSJ: “din punct de vedere juridic, nu putem afirma ca avem corupție in sistem”, <http://www.inprofunzime.md/>.

³⁵ Practic, nu există cazuri de sesizare din partea avertizorilor de integritate.

³⁶ Mass-media a publicat informații privind ineficiența unor instituții, abuzuri ale managerilor de instituții publice, dar reacțiile de verificare și luare de atitudine oficială au lipsit sau informațiile au fost negate/puse la îndoială.

³⁷ Conform datelor Sondajului Omnibus, iulie 2012, doar 14,7% din respondenți consideră că actuala guvernare s-a descurcat la capitolul „Lupta cu corupția” și circa 15% respondenți consideră că Guvernul e corupt. Datele BOP (mai 2012) atestă doar 8% de respondenți mulțumiți de combaterea corupției, www.ipp.md.

REGLEMENTAREA TRANSNISTREANĂ

OBIECTIVE ȘI PRIORITĂȚI

Programul de Activitate a Guvernului Republicii Moldova „Integrare europeană: Libertate, Democrație Bunăstare (2011-2014)” conține un compartiment special dedicat reintegrării țării. Soluționarea durabilă a problemei transnistrene, susținută și de partenerii externi ai Republicii Moldova, este preconizată a fi atinsă prin aplicarea unui șir de măsuri:

- identificarea unei soluții în cadrul negocierilor în formatul „5+2”, în baza respectării suveranității și integrității teritoriale a Republicii Moldova;
- crearea condițiilor de reintegrare a regiunii transnistrene în spațiul economic, informațional, politic, social și cultural al Republicii Moldova;
- mobilizarea eforturilor partenerilor externi în promovarea procesului de reglementare a conflictului transnistrean.

Pentru atingerea obiectivelor menționate, în cadrul formatului „5+2”, prioritare sunt considerate acțiunile îndreptate spre:

- elaborarea unei strategii privind reintegrarea țării;
- implementarea măsurilor de încredere prin intermediul intensificării legăturilor interumane, înlăturarea barierelor existente în calea liberei circulații a persoanelor, bunurilor și serviciilor între cele două maluri ale Nistrului, elaborarea și implementarea proiectelor comune, care ar contribui la creșterea bunăstării populației de pe ambele maluri ale Nistrului;
- retragerea forțelor militare străine de pe teritoriul Republicii Moldova;
- transformarea actualei operațiuni de menținere a păcii într-o misiune multinațională de observatori civili sub mandat internațional;
- securizarea segmentului transnistrean al frontierei moldo-ucrainene prin cooperarea cu Misiunea EUBAM;
- menținerea problemei transnistrene pe agenda partenerilor externi și a organizațiilor internaționale relevante, sporirea rolului UE și SUA în procesul de soluționare a conflictului.

ACTIVITĂȚI ȘI REALIZĂRI

Negocierile în format “5+2”

O rundă de negocieri pentru reglementarea transnistreană în formatul "5+2" a avut loc în perioada 12-13 iulie 2012, la Viena. Aceasta a urmat după întvederea din 20 iunie a premierului Vladimir Filat cu liderul transnistrean, Evgheni Șevciuc, din cadrul conferinței OSCE din Rottah-Egern (Germania) privind activitatea grupurilor de lucru ale părților. Ținta discuțiilor a fost:

- rezolvarea unor probleme legate de circulația liberă a cetățenilor în Zona de securitate;
- reluarea traficului pe podul din preajma localității Gura Bâcului;
- funcționarea normală a școlilor, aflate sub jurisdicția Chișinăului, situate pe malul stâng al Nistrului;
- recunoașterea reciprocă a actelor de studii pe ambele maluri ale Nistrului;
- funcționarea celor opt școli moldovenești de pe malul stâng al Nistrului.

Cea mai importantă realizare a întreprinderii a fost semnarea de către părți, mediatori și observatori a unui protocol prin care au fost oficializate textele documentelor coordonate anterior, inclusiv documentul privind principiile și procedurile procesului de negocieri.

O altă rundă de negocieri în format "5+2" a avut loc la Viena în perioada 12-13 septembrie. Această rundă de negocieri a fost marcată de apariția unor disensiuni, indiciu al pericolului revenirii la faza „glacială” a relațiilor dintre Chișinău și Tiraspol. Astfel, partea transnistreană a invocat "refuzul Chișinăului să elibereze Transnistriei autorizații pentru transporturile auto de mărfuri internaționale, precum și să recunoască numerelor de înmatriculare de stat transnistrene, limitând astfel drepturile proprietarilor auto transnistreni de a se deplasa peste hotarele Republicii Moldova". De asemenea, la insistența părții transnistrene, a mai fost dezbătută problema "blocării activității sistemului bancar din Transnistria". În ajunul întreprinderii, negociatorul transnistrean, Nina Ștanschi, a declarat că "Acțiunile Moldovei, îndreptate în mod conștient spre subminarea funcționării normale a sistemului bancar din Transnistriei, diminuează eforturile comune pentru edificarea atmosferei de încredere între părți". Din aceste considerente, s-a insistat asupra necesității "elaborării și aprobării a unui mecanism complex, reciproc acceptabil, între băncile centrale din Transnistria și Moldova pe baza memorandumului de înțelegere între Banca Centrală din Transnistria și Banca Națională a Republicii Moldova". Finalmente, s-a convenit conjugarea eforturilor îndreptate spre:

- formarea unui grup de experți pentru cooperare interbancară;
- promovarea dialogului referitor la drepturile omului și dezvoltarea relațiilor reciproce cu societatea civilă și cu mass-media;
- recunoașterea din partea Chișinăului a actelor absolvenților instituțiilor de învățământ transnistrene;
- rezolvarea problemelor întreprinderilor transnistrene, cărora (potrivit părții transnistrene) li se creează piedici din partea autorităților moldovene;
- antrenarea administrației întreprinderii de stat "Căile Ferate din Rusia" în dialogul privind transporturile feroviare între Chișinău și Tiraspol;
- funcționarea normală în regiune a celor opt școli moldovenești cu predare în grafie latină.

Rezoluția Adunării Parlamentare a OSCE privind Republica Moldova

La 9 iulie 2012, Adunarea Parlamentară (AP) a OSCE a adoptat o rezoluție cu privire la Republica Moldova. Rezoluția îndeamnă la:

- stabilirea unui dialog a forului legislativ moldovenesc și cel transnistrean;
- reluarea de către Rusia a evacuării trupelor militare și a armelor sale din raioanele de Est ale Republicii Moldova în conformitate cu principiile de drept în vigoare și cu angajamentele internaționale asumate în cadrul OSCE la Istanbul;
- inițierea negocierilor pentru transformarea actualului mecanism de menținere a păcii într-o misiune multinațională civilă cu mandat internațional (OSCE);
- elaborarea unui statut special pentru regiunea transnistreană în cadrul Republicii Moldova, astfel încât să fie fortificată și asigurată suveranitatea și integritatea teritorială a țării în cadrul hotarelor recunoscute la nivel internațional;

Rezoluția AP OSCE pentru Moldova a fost susținută de toate delegațiile, cu excepția celor ale Rusiei și a Ciprului, care s-au abținut. Reprezentanții regiunii transnistrene, în schimb, au calificat Rezoluția AP OSCE drept "un pas politizat și foarte inoportun", exprimându-și suportul față de eforturile forțelor pacificatoare mixte pentru menținerea păcii și a securității în regiunea conflictului". Prevederile rezoluției, precum și un spectru mai larg de probleme, au fost discutate cu Secretarul General OSCE, Lamberto Zannier care, pe 16 iulie 2012, a vizitat Republica Moldova, inclusiv regiunea transnistreană.

Vizita cancelarului Angela Merkel în Republica Moldova

În timpul vizitei la Chișinău, din 22 august 2012, cancelarul german, Angela Merkel, care a transmis un mesaj de susținere a apropierei Republicii Moldova de UE, menționând că “trebuie căutată o soluție pentru diferendul transnistrean, îndreptată spre depășirea paraliziei conflictului înghețat... Soluția de compromis echilibrat constând în existența unei guvernări centrale și oferirea unor competențe locale largi”.

În ajunul acestei vizite, Ministrul Afacerilor Externe și Integrării Europene, Iurie Leancă, a specificat că scopul vizitei nu a constat în prezentarea unei soluții pentru reglementarea transnistreană prin intermediul federalizării Republicii Moldova, așa cum s-a vehiculat cu insistență de anumite cercuri, ci de sprijinire a eforturilor de europenizare a Republicii Moldova. În acest context, ministrul moldovean de externe a specificat:

- conflictul transnistrean poate fi rezolvat în contextul europenizării țării;
- nu există o condiționalitate din partea UE în privința negocierii regimului liberalizat de vize și reglementarea transnistreană, autoritățile moldovene urmând să asigure securitatea actelor de identitate emise de cei din stânga Nistrului.

Persistența tensiunilor între Chișinău și Tiraspol

În paralel cu procesul de negocieri în format “5+2” și în pofida unor realizări în procesul de consolidare a încrederii, în relațiile dintre Chișinău și Tiraspol a persistat un șir de tensiuni și divergențe:

- Delegația Moldovei în Comisia Unificată de Control (CUC) a emis la 5 iulie 2012 un comunicat în care constată că partea transnistreană instalează tot mai frecvent posturi ale structurilor de forță în Zona de Securitate – puncte de control și de grăniceri, dotate cu echipamente speciale, fără coordonări cu Comandamentul Militar Consolidat, fapt ce încalcă drepturile cetățenilor;
- autoritățile transnistrene s-au adresat locuitorilor orașului Bender să nu coopereze cu poliția moldovenească, întrucât apărarea ordinii de drept pe teritoriul regiunii transnistrene este desfășurată în exclusivitate de colaboratorii secțiilor orașenești și raionale ale afacerilor interne ale regimului separatist transnistrean. Apelul subliniază că “colaboratorii poliției nu sunt în drept să facă interogatorii la locul de trai, să cheme la comisariatul de poliție (dislocate în Bender), nici să întreprindă alte acțiuni care lezează drepturile legitime ale cetățenilor transnistreni”;
- liderul transnistrean, Evgheni Șevciuk, a subliniat că scopul urmărit de administrația de la Tiraspol este dezvoltarea relațiilor cu Federația Rusă, în contextual integrării euro-asiatice, și doar normalizarea celor cu Republica Moldova care promovează un vector opus – integrarea europeană;
- Tiraspolul a purces la elaborarea unei doctrine militare noi pentru “a mări capacitatea de apărare și pentru a face față provocărilor din Zona de Securitate”.

Suportul Federației Ruse pentru regiunea transnistreană

În timpul audierilor, din 20 septembrie 2012, din cadrul Comitetul pentru problemele CSI și relațiile cu conaționalii al Dumei de Stat a Rusiei, liderul transnistrean, Evgheni Șevciuk, a prezentat un raport în care a menționat că:

- negocierile cu Republica Moldova, în format “5+2” vizează doar “dezvoltării relațiilor economice între state”, nu și a celor politice;
- Transnistria a fost supusă, începând cu luna iulie 2012, unor presiuni, care subminează sistemul bancar, blocând operațiile bancare ale întreprinderilor transnistrene prin intermediul băncilor americane și europene;
- Ucraina împiedică în mod sistematic tranzitul mărfurilor transnistrene prin teritoriul său;

- Ucraina intenționează să continue demarcarea hotarelor sale cu Republica Moldova, inclusiv pe segmentului transnistrean. Poziția părții ucrainene, care consideră segmental transnistrean al hotarului drept moldo-ucrainean, sugerează existența pericolului că, eventual, Ucraina, deopotrivă cu Republica Moldova, ar putea modifica și regimul punctelor de control, punând în pericol interesele Transnistriei;
- este necesară deschiderea cât mai urgentă a unui consulat general al Rusiei la Tiraspol, care să se ocupe, inclusiv, de eliberarea pașapoartelor rusești locuitorilor regiunii transnistrene, întrucât “sute de cetățeni așteaptă luni în șir perfectarea pașapoartelor Federației Ruse”;
- Rusia trebuie să continue ajutorul financiar pentru regiunea transnistreană, întrucât bugetul acesteia are un deficit anual de aproximativ 70%, care nu are alte surse de acoperire decât asistența Rusiei.

Federația Rusă a reluat în iulie 2012 asistența financiară pentru regiunea transnistreană, transferând aproximativ 15 milioane dolari SUA, destinate achitării suplimentelor la pensiile transnistrenilor, îmbunătățirii calității alimentației în instituțiile sociale din sistemul sănătății și cel al educației. Potrivit calculului, în perioada 2008-2012 Rusia a acordat ajutoare regiunii transnistrene în valoare de aproximativ un miliard de dolari SUA, exceptând resursele colectate de pe urma consumului de gaze, dar neachitate și utilizate de administrația de la Tiraspol pentru acoperirea cheltuielilor bugetare.

Impactul datoriei regiunii transnistrene pentru consumul de gaze asupra Republicii Moldova

Problema transnistreană are un impact semnificativ asupra intențiilor Guvernului de la Chișinău privind reorganizarea sistemului alimentării cu gaze naturale a Republicii Moldova. Semnarea unui nou contract de livrare a gazelor dintre “Moldovagaz” și “Gazprom” are la bază solicitarea părții ruse pentru semnarea mai întâi a unui acord interguvernamental, conținând un spectru mai larg de probleme. În special, partea rusă a insistat asupra garanțiilor privind evitarea afectării investițiilor rusești după o eventuală implementare a Pachetului Energetic III de către Republica Moldova. În context, partea moldovenească a propus o abordare nouă:

- divizarea “Moldovagaz” în patru filiale relativ autonome – trei regionale în partea dreaptă și una în stânga a Nistrului, fiecare dintre acestea urmând să aibă contacte directe cu “Gazprom”.
- datoria istorică a “Moldovagaz” față de “Gazprom”, estimată a fi de aproximativ \$3,5 miliarde, având la bază neachitarea din partea consumatorilor din regiunea transnistreană, urmează încă a fi soluționată;
- Guvernul nu va mai admite ca “Moldovagaz” să acumuleze la balanța sa datoriile consumatorilor transnistreni.

Reapariția unor noi tensiuni în relațiile dintre Chișinău și Tiraspol evocă o formulă mai veche pe care Federația Rusă o folosește în raport cu Republica Moldova, atunci când consideră că aceasta din urmă încalcă principiul egalității părților implicate în conflict – „utilizarea măsurilor asimetrice, dar adecvate pentru restabilirea echilibrului”. În condițiile concrete, descrise mai sus, „măsurile adecvate, dar asimetrice” se referă, după toate aparențele, la problema datoriei pentru consumul de gaze, recurgând la retorica precum că un stat integru trebuie să răspundă solidar pentru datoriile regiunilor sale.

CONCLUZII ȘI PROGNOZE

- Abordarea reglementării transnistrene prin prisma “consolidării măsurilor de încredere” a avut efecte pozitive moderate, soldându-se cu:
 - a) stabilirea contactelor periodice a reprezentanților autorităților moldovene cu liderii administrației de la Tiraspol pentru discutarea celor mai sensibile probleme;

- b) conturarea problemelor majore de interes comun și constituirea grupurilor de lucru pentru soluționarea lor;
 - c) stabilirea agendei negocierilor în format “5+2” și a principiilor de desfășurare a acestora.
- Potențialul abordării bazate pe “consolidarea măsurilor de încredere” a fost depășit. Cauza este concentrarea exclusivă a reprezentanților administrației transnistrene asupra problemelor umanitare și social-economice, evitându-se discutarea problemelor legate de elaborarea statutului juridic al regiunii, retragerea prezenței militare ruse și modificarea misiunii de pacificare. În cadrul abordării menționate pot și trebuie soluționate problemele curente, de pe agendele grupurilor de lucru, însă nu se poate miza pe găsirea soluțiilor pentru soluționarea durabilă a problemei transnistrene, așa cum prevede programul de guvernare;
 - Autoritățile moldovene nu au, deocamdată, o abordare de alternativă sau complementară pentru convingerea liderilor transnistreni să accepte discutarea problemelor de fond pentru reglementarea durabilă a conflictului. Din acest punct de vedere soluționarea conflictului revine la statutul de “conflict înghețat”. Diferența pozitivă față de situația din anii precedenți este că a scăzut intensitatea disensiunilor, acestea, oricum, persistând prin manifestările sale din Zona de Securitate, adoptarea doctrinelor militare și a politicii externe a regimului separatist transnistrean, care vin în contradicție cu sarcinile și eforturile autorităților moldovene;
 - Reapariția unor noi tensiuni în relațiile dintre Chișinău și Tiraspol s-a manifestat și prin instituirea unor taxe vamale speciale la introducerea în raionale de est a mărfurilor moldovenești, supuse accizelor. Motivul exprimat prin necesitatea unor „măsuri de protecție a producătorilor autohtoni de mărfurile supuse accizelor” nu dezvăluie toate nuanțele, care au, probabil, tangențe cu nemulțumirile reprezentanților transnistreni față de obstacolele pe care le întâmpină sistemul bancar din regiune în raporturile cu băncile din SUA și UE;
 - Suportul financiar și politic masiv al Federației Ruse pentru regimul separatist transnistrean va continua să motiveze dezinteresul acestora pentru abordarea problemelor de esență ale reglementării transnistrene.

Secțiunea II. REFORMELE ÎN DOMENIILE PRIORITARE (ECONOMICE)

SUMAR

Pe parcursul perioadei de referință, autoritățile au întreprins o serie de acțiuni în direcția sporirii transparenței privind activitatea băncilor comerciale, automatizării operațiunilor pe piața monetară și valutară și ajustării procedurilor de raportare financiară la standardele internaționale. O inițiativă deosebit de importantă a fost propunerea spre consultări publice a proiectului Planului Strategic al Băncii Naționale a Moldovei pentru anii 2013-2017. Problemele majore care a rămas neresoluate țin de nivelul scăzut de transparență privind acționariatul instituțiilor financiare bancare și nebancale, precum și restructurarea anevoioasă a creditelor neperformante la banca cu capital majoritar de stat (BC „Banca de Economii” S.A.). Cel mai probabil, în următoarele luni, eforturile autorităților vor fi orientate preponderent spre soluționarea acestor probleme, în special, în contextul finalizării revizuirii a șasea a programului FMI în Moldova.

Planurile de acțiuni adoptate de Moldova pentru implementarea reformelor necesare parcursului european al țării includ o serie de activități menite să reformeze și să modernizeze agențiile de reglementare a pieței. În trimestrul III au fost observate o serie de progrese importante în adoptarea noilor legi și regulamente, inclusiv, prin adoptarea și intrarea în vigoare a legii privind concurența. Au continuat o serie de activități de consolidare a capacităților pentru implementarea legii respective, inclusiv instruirea judecătorilor. A fost aprobată o nouă metodologie de determinare, aprobare și aplicare a tarifelor la energia termică livrată consumatorilor. O altă evoluție importantă este adoptarea Regulamentului privind modul de efectuare a activităților de supraveghere a pieței de către Agenția pentru Protecția Consumatorilor. Totodată, principalele probleme care persistă, și pe care le anticipăm că vor rămâne în viitorul apropiat, sunt cele care țin de implementarea efectivă a noii legislații. Este necesară activizarea procesului de restructurare a Agenției Naționale pentru Protecția Concurenței și dotarea acestuia cu suficiente resurse umane și cu un cadru metodologic și regulator pe potrivă.

Negocierile dintre Republica Moldova și UE pe marginea viitorului ZLSAC au avansat și în trimestrul III cu un ritm notabil, în special pentru că pentru luna noiembrie este preconizată runda a patra a negocierilor pe ZLSAC, probabil finală pentru 2012, unde, sperăm, vor fi concluse și finalizate discuțiile pe marginea acelor aspecte, care mai urmau să fie abordate în anul curent și în mod special privind includerea în Acord a tuturor produselor prevăzute în Nomenclatorul Național al Bunurilor. Încheierea cu succes a rundei trei, în septembrie curent, dar și adoptarea unor decizii și acte legislative de importanță majoră în trimestrul III ne face să credem că procesul de armonizare în continuare a legislației în materie de comerț și standardizare, va finaliza în conformitate cu planurile Guvernului și a echipei de negociatori. Pe fundalul acestei accelerări, se întrevăd aceleași probleme care s-au conturat și în trimestrele anterioare și care vor atrage o atenție sporită în perioadele imediat următoare, în special cu referință la negocierea listei de produse și piețe care vor asista eventual la o liberalizare mai lentă. În plus, implicarea partenerilor din stânga Nistrului continuă să rămână un subiect sensibil, or această problemă nu a fost deocamdată soluționată, iar o viziune clară și echilibrată nu pare a fi împărtășită de toate părțile implicate în proces, inclusiv și de reprezentanții mediului privat. Implicarea companiilor din stânga Nistrului rămâne a fi atât o problemă, cât și una din oportunitățile potențiale de a crea punți de dialog și spori măsurile de încredere între ambele maluri.

În septembrie 2012 a avut loc o evoluție care demonstrează că procesul decizional și de alocare a resurselor financiare în Republica Moldova în mare măsură suferă din cauza fenomenului de clientelism și favoritism în alocarea resurselor. Este vorba de Avem în vedere propunerea ca

cel puțin 30% din resursele Fondului Ecologic Național să fie destinate sectorului forestier. Promovarea dezvoltării durabile prin prisma diminuării și prevenirii proceselor de degradare a mediului nu justifică setarea a priori a unei limite minime de finanțări destinate protecției și extinderii vegetației forestiere. Ministerul Muncii, Protecției Sociale și a Familiei, patronatul și sindicatele au convenit încă la începutul anului 2012 asupra necesității creării Consiliului Economico-Social, o acțiune care este prevăzută în mod expres de Planul de Acțiuni adoptat de Guvern pentru implementarea recomandărilor Comisiei Europene. Totuși, întârzie demararea procesului de elaborare a unei legi care va reglementa activitatea Consiliului, structura și statutul acestuia. Analiza politico-economică sugerează că activitatea Consiliului Economico Social, structura și statutul acestuia riscă să fie modelate astfel încât rolul consultativ al acestuia să nu reducă din autonomia decizională de care de facto se bucură decidenții de politici. În acest context, suplinirea structurilor de guvernare cu un alt Consiliu nu va afecta decât marginal promovarea interesului public în deciziile politice.

PIEȚE ȘI POLITICI FINANCIARE

OBLIGAȚIILE DE REFORMĂ ASUMATE DE REPUBLICA MOLDOVA

Sectorul financiar este un pilon esențial al stabilității macroeconomice pentru orice stat, având în vedere faptul că acesta acumulează economiile populației și a agenților economici și, în același timp, canalizează resursele respective în investiții și consum. Prin urmare, activitatea instituțiilor financiare trebuie să fie reglementată de un cadru eficient care, pe de o parte să prevină acumularea unor riscuri exagerate sau comiterea unor fraude, iar pe de altă parte, să nu pericliteze procesul de transformare a economiilor în investiții, ultimele fiind vitale pentru economia Republicii Moldova. Totodată, în contextul procesului integraționist european al țării noastre, precum și a creșterii interdependențelor economice și financiare dintre țări, este necesară armonizarea cadrului legislativ autohton aferent sectorului financiar la normele comunitare. Principalele sarcini asumate de către autoritățile de la Chișinău în acest sens sunt:

- Inițierea amendării legislației și actelor normative ale Băncii Naționale a Moldovei în contextul implementării normelor BASEL;
- Conformarea actelor normative ale Băncii Naționale a Moldovei cu modificările Legii instituțiilor financiare;
- Fortificarea independenței băncii centrale în conformitate cu cele mai bune practici europene;
- Realizarea prevederilor Strategiei de dezvoltare a sectorului financiar nebancaar pentru anii 2011-2014;
- Transpunerea practicilor europene privind reglementarea și supravegherea sistemului financiar-bancaar;
- Instituirea și asigurarea implementării eficiente a unor autorități independente de supraveghere, în conformitate cu standardele recunoscute la nivel internațional;
- Combaterea falsificării și spălării banilor;
- Implementarea acquis-ului comunitar în domeniul financiar-bancaar.

EVOLUȚII MAJORE

- În vederea sporirii transparenței în activitatea băncilor comerciale, Consiliul de Administrație al Băncii Naționale a emis o hotărâre cu privire la modificarea și completarea Regulamentului cu privire la dezvăluirea de către băncile licențiate a informației despre activitatea lor financiară, publicată în Monitorul Oficial la 3 august 2012³⁸. Astfel, băncile urmează să extindă volumul de informație făcută publică trimestrial, fapt ce va permite clienților, partenerilor și publicului în general să înțeleagă mai bine situația financiară a fiecărei bănci. Totodată, aceasta vine în concordanță cu principiile privind protejarea consumatorilor și a practicilor europene de dezvăluire a informației despre activitatea de bază a băncilor. Potrivit Hotărârii BNM, băncile vor fi obligate să publice pe paginile-web și în fiecare oficiu bancaar: (i) cerințele privind dezvăluirea activității de creditare; (ii) cerințele privind dezvăluirea informației aferente condițiilor de eliberare a creditelor; (iii) cerințele privind dezvăluirea activității de acceptare a depozitelor; (iv) cerințele privind dezvăluirea informației aferente condițiilor de acceptare a depozitelor; (v) cerințele privind dezvăluirea informației privind termenul de scadență a activelor și obligațiunilor financiare sensibile la rata dobânzii și (vi) cerințele privind dezvăluirea informației aferente cardurilor bancaare.
- BNM a aprobat Conceptul cu privire la implementarea platformei unice de tranzacționare a instrumentelor monetar-valutare cu scopul de a înlătura constrângerile constatate în

³⁸ Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.160-164 din 03.08.2012, art.947.

efectuarea operațiunilor pe piața de tranzacționare a instrumentelor monetar-valutare și de a asigura dezvoltarea durabilă a acesteia³⁹. Compania Bloomberg a fost selectată pentru implementarea platformei respective pe parcursul anului 2013, care va putea fi utilizată atât de Banca Națională, cât și de băncile comerciale. Această măsură va îmbunătăți substanțial capacitățile de monitorizare și supraveghere ale BNM, având în vedere faptul că la moment aceasta obține informația despre creditele/ depozitele interbancare cu o întârziere de 1-2 săptămâni, iar informația operativă privind ratele de schimb și volumele care se tranzacționează în piață valutară – cu o întârziere de 24 de ore. Prin urmare, implementarea platformei electronice va automatiza procesele și va permite băncii centrale să adopte mai rapid anumite decizii de politică monetară și valutară.

- La data de 8 august, BNM a inițiat procesul de consultare publică a proiectului Hotărârii Consiliului de administrație cu privire la aprobarea Planului Strategic al Băncii Naționale a Moldovei pentru anii 2013-2017. Acesta vine drept răspuns la noile provocări asociate cu criza financiară globală și la vechile neajunsuri ce țin de transparența instituției, comunicarea externă, activitățile de cercetare, eficiența operațională și multe altele. În acest sens, Planul stipulează 10 obiective strategice ale BNM care urmează a fi atinse într-o perioadă de 5 ani: (i) asigurarea stabilității prețurilor (cel mai important obiectiv); (ii) sporirea credibilității monedei naționale; (iii) dezvoltarea funcției de supraveghere a BNM; (iv) promovarea plăților fără numerar și reducerea numerarului în circulație; (v) consolidarea funcției de stabilitate financiară; (vi) îmbunătățirea comunicării externe; (vii) consolidarea imaginii și credibilității BNM; (viii) sporirea eficienței activității operaționale a BNM; (ix) optimizarea gestionării resurselor umane; (x) dezvoltarea culturii corporative.
- În contextul adoptării Standardelor Internaționale de Raportare ale Băncilor comerciale către BNM (SIRBNM), în luna august, Banca Centrală a propus introducerea unui raport nou „Valorile mobiliare străine ale băncii licențiate” care va facilita supravegherea expunerii băncilor la riscul de contra-parte asociat mijloacelor investite de către bănci în valori mobiliare. Totodată, în baza documentului Comitetului European de supraveghere bancară „Ghiduri pentru implementarea cadrului de raportare financiară consolidată (FINREP)” BNM a prezentat un proiect care urmează să oblige băncile să prezinte un set de rapoarte suplimentare. Acestea țin de: clasificarea creditelor și avansurilor după tipuri de produse și în funcție de gaj și garanții, valoarea justă a instrumentelor financiare, structura geografică a activelor și datoriilor băncii, câștiguri sau pierderi aferente activelor și datoriilor financiare deținute pentru tranzacționare s.a. Astfel, procesul de aliniere a normelor autohtone de raportare financiară a băncilor comerciale la normele comunitare continuă, fapt ce va contribui la transparentizarea activității acestor instituții și va fortifica funcția de monitorizare și control din partea BNM.
- La data de 27 septembrie 2012, BNM a inițiat un proces de consultare publică pe marginea proiectului Acordului de constituire a Consiliului Național de Plăți din Republica Moldova. Acesta a fost elaborat ca urmare a recomandărilor Băncii Mondiale drept bună practică în domeniul plăților și are drept scop promovarea plăților fără numerar și reducerea numerarului în circulație. În acest sens, urmează a fi constituit un forum profesionist de cooperare și consultare cu participarea reprezentanților din diverse ministere și agenții publice, fapt ce va permite corelarea politicilor acestora și sporirea impactului deciziilor adoptate.

PROBLEME MAJORE

- Deși Planul Strategic al Băncii Naționale a Moldovei pentru anii 2013-2017 este în concordanță cu bunele practici europene în sensul eficientizării activității acestei instituții, sporirea credibilității și îmbunătățirii transparenței, documentul omite o problemă fundamentală, nesoluționarea căreia ar putea periclita atingerea obiectivelor stipulate.

³⁹ Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 229 – 233 din 02.11.2012, art.1319.

Aceasta ține de necesitatea fortificării independenței băncii centrale în vederea alinierii cadrului legislativ la normele europene în acest domeniu. Principalele probleme în acest sens sunt: (i) lipsa unor prevederi care ar stipula că Guvernatorul și membrii Consiliului de administrație nu pot fi persoane care au practicat o activitate politică în trecut sau au deținut funcții înalte în Guvern; (ii) Legea cu privire la BNM nu stipulează faptul că decizia de demitere a Guvernatorului sau a membrilor Consiliului de administrație poate fi atacată în instanțele de judecată; (iii) membrii Consiliului de administrație pot fi demși cu majoritatea simplă de voturi în Parlament; (iv) legislația națională⁴⁰ obligă BNM ca toate actele adoptate de aceasta să fie supuse revizuirii și expertizei ex-post din partea autorităților administrației publice centrale. Acestea reprezintă devieri de la principiile UE privind asigurarea independenței băncilor centrale stipulate în Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (articolul 130) și în Rapoartele de convergență ale Băncii Centrale Europene.

- În pofida unor eforturi întreprinse pe parcursul anului curent în vederea sporirii controlului asupra tranzacțiilor cotelor din capitalul social între actualii și potențialii acționari, precum și în vederea asigurării organului de supraveghere cu pârghii suplimentare pentru verificarea calității acționariatului, problema transparenței acționarilor finali ai băncilor comerciale persistă. Aceasta a servit drept motiv principal pentru extinderea cu câteva luni a celei de-a șasea revizuirii a programului FMI în Moldova. Astfel, FMI a recomandat autorităților de la Chișinău „să nu târăgăneze acțiunile legate de sporirea transparenței sistemului bancar” și să adopte cât mai operativ modificările legislative care vor permite dezvăluirea proprietarilor finali ai băncilor. Rezolvarea acestei probleme este imperativă în contextul recentelor conflicte dintre acționarii mai multor bănci importante, catalogate de societate și autorități drept „atacuri raider”, precum și în contextul riscurilor sporite din sectorul financiar la nivel regional asociat cu criza datoriilor suverane din zona euro. Soluționarea problemei respective va permite organelor de supraveghere să-și exercite mai eficient atribuțiile, fapt ce ar contribui la menținerea stabilității sistemului bancar. Totodată, este necesar ca cerințele privind transparentizarea structurii acționarilor finali să fie extinse și la nivelul sectorului financiar nebanca, care la fel a fost afectat de importante litigii corporative și unde problema transparenței este la fel de acută.

PROGNOZE

- Pentru lunile următoare autoritățile și-au asumat obligația privind adoptarea prevederilor legislative care vor asigura o transparență sporită a structurii acționarilor finali ai băncilor comerciale, care a constituit o condiționalitate esențială stabilită de FMI pentru revizuirea a șasea a programului și debursarea a 49,6 milioane de DST pentru consolidarea rezervelor valutare. Totodată, având în vedere influența unor importante cercuri de interese, procesul respectiv ar putea fi unul destul de lent și problematic.
- Altă prioritate pe termen scurt pentru autorități vizează necesitatea eficientizării acțiunilor privind redresarea situației financiare a BC „Banca de Economii” S.A. – bancă cu capital majoritar de stat, care se confruntă cu grave dificultăți din cauza ponderii înalte a creditelor neperformante în total credite (> 40%) și a insuficienței capitalului ponderat la risc. Deoarece banca are o importanță sistemică majoră, având cea mai densă rețea de filiale și reprezentanțe și o pondere de circa 10% din total active din sectorul bancar, autoritățile de resort (BNM, Guvernul și Comitetul de Stabilitate Financiară) urmează să întreprindă acțiuni urgente în vederea soluționării situației create.

⁴⁰ Legea nr. 317-XV din 18 iulie 2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale; Hotărârea de Guvern nr. 1104 din 28 noiembrie 1997 cu privire la modul de efectuare a expertizei juridice și înregistrării de stat a actelor normative departamentale.

INSTITUȚII DE REGLEMENTARE A PIEȚII

OBLIGAȚIILE DE REFORMĂ ASUMATE DE REPUBLICA MOLDOVA

Dacă politica macroeconomică promovată în prezent pare să fie adecvată pentru creșterea economică pe termen scurt și mediu și aliniată la obiectivele curente de integrare europeană ale Moldovei, atunci constrângerile de natură structurală și instituțională încă persistă în majoritatea domeniilor. Deja este demonstrat că, calitatea instituțiilor statului are impact major asupra dezvoltării economice, iar buna funcționare a instituțiilor de reglementare a pieții este chiar imperativă în contextul negocierii și viitoarei implementări a ZLSAC, pentru a asigura un mediu economic sănătos și echitabil pentru investitorii locali și cei străini. Majoritatea agențiilor de reglementare a pieții, create pe parcursul perioadei de tranziție rămân parțial nefuncționale, nerestructurate și nepregătite pentru integrarea comercială cu UE. Din această cauză Planul de Acțiuni Moldova – UE și Planul de Acțiuni privind implementarea Recomandărilor Comisiei Europene pentru instituirea ZLASC acordă o mare importanță reformării și modernizării acestora: Agenției Naționale pentru Protecția Concurenței (ANPC), Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică (ANRE), Agenției Naționale pentru Reglementare în Comunicații Electronice și Tehnologia Informației a Republicii Moldova (ANRCETI), Agenției pentru Achiziții Publice, Agenției de Stat pentru Proprietatea Intelectuală (AGEPI), Institutului Național de Metrologie etc.

EVOLUȚII MAJORE

Dacă în acest domeniu lucrurile de regulă au progresat foarte lent și cu restanțe mari, atunci trimestrul III al anului 2012 a fost mai bogat în evenimente importante.

- După aproape doi ani din momentul elaborării proiectului de lege privind concurența și după dezbateri intense la acest subiect, legea a fost aprobată de Parlament pe 11 iulie 2012 și a intrat în vigoare în septembrie⁴¹. Deși procesul de elaborare și consultare a fost destul de controversat, lăsând nemulțumită o parte din comunitatea de afaceri, adoptarea legii este un pas important, având în vedere legislația învechită care nu mai răspundea necesităților economiei de piață. Totuși, chiar și noua lege menține unele incertitudini în cadrul legal, oferind responsabilități prea largi ANPC, despre care am menționat în edițiile precedente ale Euromonitorului.
- A fost adoptată și legea cu privire la ajutorul de stat, care va intra în vigoare în august 2013⁴². Aceasta suferă în principal de aceleași neajunsuri ca și legislația privind concurența, despre care s-a menționat în edițiile precedente ale Euromonitorului.
- În paralel au continuat activitățile de consolidare a capacităților pentru a pune în aplicare noile legi în domeniul concurenței. În perioada 4-7 septembrie 2012, în cadrul activităților Proiectului de Twinning „Sprijin pentru implementarea și respectarea politicii în domeniul concurenței și ajutorului de stat” au avut loc instruirii pentru circa 30 de judecători de la Curtea Supremă de Justiție și de la Curtea de Apel Chișinău.
- Guvernul a avizat proiectul de Hotărâre a Parlamentului cu privire la aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică (ANRE). Necesitatea regulamentului este determinată de crearea condițiilor favorabile pentru activitatea eficientă a ANRE în ceea ce privește reglementarea raporturilor juridice dintre ANRE, titularii de licențe și consumatori. Regulamentul reglementează modalitatea de administrare a Agenției, formarea, aprobarea și utilizarea bugetului, funcțiile și atribuțiile Agenției, aspecte ce lipseau sau erau foarte difuze în legislație. Adoptarea Regulamentului face parte din procesul de armonizare a legislației

⁴¹ Legea nr. 183 din 11.07.2012 concurenței.

⁴² Legea nr. 139 din 15.06.2012 cu privire la ajutorul de stat.

naționale cu cea europeană și anume Directivele 2003/54/CE și 2003/55/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2003.

- Consiliul de administrație al ANRE a aprobat în septembrie o nouă Metodologie de determinare, aprobare și aplicare a tarifelor la energia termică livrată consumatorilor. Obiectivele de bază ale noii metodologii sunt: obligarea operatorului de sistem de a-și eficientiza activitatea, a minimiza costurile și de a atrage investițiile necesare pentru dezvoltarea, modernizarea și reconstrucția rețelelor termice. Noua metodologie a fost recomandată de Banca Mondială, Comisia Europeană și secretariatul Tratatului Comunității Energetice, metoda ține cont de factorii legați de riscul țărilor, riscul piețelor, nivelul costului capitalului propriu și împrumutat etc.
- ANRCETI a elaborat proiectul Regulamentul privind furnizarea serviciilor publice de comunicații electronice utilizatorilor finali, în dispozițiilor din Legea comunicațiilor electronice și în conformitate cu prevederile Legii privind protecția consumatorilor, Legii privind clauzele abuzive în contractele încheiate cu consumatorii, cu alte dispoziții relevante din Codul civil al Republicii Moldova. Acesta are scopul de a asigura protecția drepturilor utilizatorilor finali în relațiile cu furnizorii de servicii publice de comunicații electronice, transparența tarifelor și a condițiilor de utilizare a serviciilor de comunicații electronice, informarea regulată de către furnizori a utilizatorilor finali despre toate aspectele legate de furnizarea serviciilor. Proiectul a fost expus pentru consultații și urmează a fi aprobat.
- Organizațiile Europene de Standardizare (OES) - CEN, CENELEC și ETSI - au semnat un memorandum de înțelegere cu Consiliul Euro-Asiatic pentru Standardizare, Metrologie și Certificare (EASC). Acest acord asigură o bază pentru o colaborare mai strânsă pe diverse aspecte ale standardizării, care va facilita comerțul cu bunuri și servicii între Europa și țările din Comunitatea Statelor Independente (CSI). Conform acordului, părțile se angajează să lucreze împreună, prin dialog pe teme specifice de interes comun și, totodată, să faciliteze acceptarea reciprocă, compatibilitatea și recunoașterea standardelor. Prin promovarea armonizată a standardelor la nivel internațional, aceștia au, de asemenea, să încerce să faciliteze schimburile comerciale între Uniunea Europeană și țările CSI, astfel contribuind la creșterea durabilă. Aceasta ar trebui să contribuie pozitiv și la progresul Moldovei pe plan național în acest domeniu.
- În cadrul proiectului Băncii Mondiale de ameliorare a competitivității MSTQ (Metrologie, Standardizare, Testare și Calitate) a fost recepționat echipament metrologic pentru 2 laboratoare: laboratorul „Frecvență și timp” și laboratorul „Lungimi”.
- Au fost introduse modificări la Legea privind achizițiile publice⁴³, fiind majorat pragul pentru contractele de achiziții publice (dublat), ceea ce ar trebui să reducă din povara administrativă pentru multe instituții publice, dar în special a autorităților publice locale.
- După ce în ianuarie 2012 a fost creată Agenția pentru Protecția Consumatorilor, în luna iulie Guvernul a aprobat Regulamentul privind modul de efectuare a activităților de supraveghere a pieții de către Agenția pentru Protecția Consumatorilor⁴⁴. Regulamentul stabilește prevederi specifice pentru efectuarea controalelor în cadrul supravegherii pieței, de la pregătirea pentru control până la măsurile aplicate în urma controlului.

PROBLEME MAJORE

Ca de obicei, în Republica Moldova este o cale lungă de la adoptarea legilor la implementarea, funcționarea și respectarea acestora. Aceasta de fapt este problema majoră în asigurarea funcționării instituțiilor de reglementare a pieții.

⁴³ Lege nr 140 din 15.06.2012 pentru modificarea și completarea Legii nr.96 din 13.04.2007 privind achizițiile publice.

⁴⁴ Hotărârea Guvernului nr. 597 din 13.08.2012 pentru aprobarea Regulamentului privind modul de efectuare a activităților de supraveghere a pieții de către Agenția pentru Protecția Consumatorilor.

- Astfel, asigurarea unei competiții oneste pe piață încă nu a fost realizată. Deși legile în domeniul concurenței au fost elaborate, restructurarea ANPC (redenumită, de altfel, în Consiliul Concurenței) încă întârzie, iar aplicarea lor nu are loc. În așa fel pe piață continuă cazurile de abuz. În septembrie, atât ANPC cât și ANRE au fost incapabile să sancționeze încălcările pe piață atunci când a existat o vădită înțelegere de cartel între câteva companii petroliere. Deși au fost reacții negative și critici din partea Primului-ministru și Ministerului Economice, ANRE și ANPC s-au învinuit reciproc și au făcut referințe la legislația imperfectă, rămânând pasive la situația creată. Astfel, lipsa ghidurilor pentru cartel, sancțiuni, clemență, restricțiile verticale, controlul fuziunilor, abuz de poziție dominantă și metode de investigație este încă un impediment pentru asigurarea concurenței loiale pe piață.
- Un sector întreg foarte mare și importantă pentru economia Moldovei - sectorul agricol - nu cade sub incidența legii privind ajutorul de stat. Având în vedere faptul că sectorul agricol este unul dintre principalii beneficiari ai ajutorului de stat, excluderea acestuia din cadrul de reglementare va menține unele dintre repercusiunile actuale de pe piață, cu o probabilitate înaltă de încălcări ulterioare ale politicilor din domeniul concurenței.
- Procesul de armonizare a legislației naționale la legislația UE în domeniul achizițiilor publice are loc cu întârziere, astfel încât mai există liste de bunuri și servicii care trebuie să fie de proveniență națională pentru a fi procurate din surse publice.
- Serviciul Vamal lansează un nou proiect-pilot la postul vamal Sculeni-Sculeni, pentru a fluidiza traficul de mărfuri peste frontieră. Simplificările care vor fi acordate agenților credibili vizează în special posibilitatea traversării frontierei vamale în regim prioritar și reducerea numărului de controale fizice și documentare în raport cu ceilalți agenți economici (coridorul verde de vămuire). Prin lansarea proiectului se urmărește reducerea costului și timpului aferent tranzacțiilor de import/export, și implementarea instrumentelor moderne de administrare a riscurilor în vamă. O abordare destul de interesantă, având în vedere că nu se cunoaște cum anume vor fi identificați acești agenți credibili, și dacă aceasta nu va conduce la favorizarea anumitor agenți în detrimentul altora. De fapt scopul serviciului vamal trebuie să fie de a facilita activitatea tuturor agenților, inclusiv a celor noi, care sunt în lipsă mai acută de resurse. În contextul actual, în care avem un serviciu vamal încă nereformat am putea fi martorii dezvoltării corupției în serviciul vamal, care, de altfel, nici nu lipsește.

PROGNOZE

- Deși legile în domeniul concurenței au fost deja adoptate, implementarea lor va lua timp, în primul rând din cauza regulamentelor suplimentare, care nu au fost incluse în textul de bază al legii. La acestea se mai adaugă și tergiversarea restructurării ANPC și lipsa de coordonare în consolidarea capacităților la nivel de legislație, instituțional și personal.
- În timp cât criteriile de subvenționare în agricultură nu sunt clare și echitabile, iar sectorul nu cade sub incidența legii ajutorului de stat, practicile nelocale în subvenționarea unui domeniu atât de important vor continua.
- Progresul lent în crearea, testarea și acreditarea laboratoarelor necesare în continuare vor afecta negativ comerțul cu UE, chiar și în condițiile regimului comercial actual.

POLITICI COMERCIALE

OBLIGAȚIILE DE REFORMĂ ASUMATE DE REPUBLICA MOLDOVA

Republica Moldova planifică să încheie negocierile pe marginea ZLSAC cu Uniunea Europeană până în toamna anului 2013, or acest deziderat rămâne încă a fi unul foarte optimist. Guvernul a făcut un progres important în procesul de dezbateri și negocieri pe marginea viitorului acord comercial cu UE, astfel încât rezultatele obținute și discutate la cele trei runde de negocieri au fost înalt apreciate de UE. În cadrul runde a patra de negocieri din noiembrie 2012 urmau să fie definitivate textele juridice ale viitorului Acord și să continue dialogul pe marginea accesului pe piața comunitară de bunuri și servicii. Este important de menționat că partea moldovenească s-a obligat să întreprindă toate măsurile necesare pentru implicarea companiilor din stânga Nistrului. În general, implicarea cât mai activă și continuă a sectorului privat de pe ambele maluri, în special cel din domeniul agricol, la elaborarea pozițiilor de negocieri și planificarea instrumentelor de protecție comercială este nu doar necesară, ci și obligatorie, dacă se dorește ca producătorii agricoli să reziste concurenței din exterior, să-și sporească treptat competitivitatea și să obțină beneficii reale dintr-o viitoare ZLSAC.

Ținând cont de Programul de activitate al Ministerului Economiei pentru anul 2012, credem cele mai importante activități ce urmau să fie întreprinse în trimestrul III al lui 2012 în domeniul cooperării economice și comerciale cu UE țin de cel puțin două dimensiuni, în special semnarea Acordului de comerț liber dintre Republica Moldova și Republica Turcia, fiind o condiție pentru a beneficia de regimul ZLSAC cu UE, precum și negocierea în runda a treia a Acordului privind crearea ZLSAC în vederea facilitării accesului mărfurilor moldovenești pe piața comunitară.

EVOLUȚII MAJORE

- Cea mai însemnată realizare poate fi considerată progresul obținut în procesul negocierilor pe marginea ZLSAC în cadrul runde a treia, subiectul de bază al negocierilor fiind ofertele tarifare privind accesul pe piața de bunuri și servicii. În aceeași ordine de idei, este importantă organizarea mesei rotunde la Tiraspol, pentru a informa agenții economici din stânga Nistrului cu privire la prioritățile, avantajele, dar și obligațiunile ce sunt parte componentă a viitorului ZLSAC. Ministerul Economiei a raportat către UE, în cadrul celui de al șaselea Raport trimestrial de progres, pe marginea realizărilor și implementării recomandărilor UE în vederea negocierii ZLSAC. În conformitate cu acest raport, marea majoritate a activităților planificate au fost realizate în perioada de raportare.
- Conform raportului prezentat de Guvern, în perioada de raportare, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat cinci Legi în diverse domenii, menite să pregătească economia moldovenească pentru un regim liberalizat cu Uniunea Europeană. În special, este vorba de Legea privind principiile generale aplicate pentru siguranța alimentară și înființarea unei Agenții pentru Siguranța Alimentară, Legea privind concurența și Legea cu privire la ajutorul de stat.
- Este salutară cooperarea Republicii Moldova și României în domeniul siguranței alimentare și consolidării capacităților Agenției pentru Siguranța Alimentară din Moldova, cu sprijinul părții române. În special, partea română, urmează să acorde sprijin pentru definitivarea procesului de funcționare al Agenției pentru Siguranța Alimentelor din Republica Moldova, să ofere suportul necesar pentru consolidarea capacității instituționale a Agenției, în vederea respectării măsurilor sanitare și fitosanitare la standardele UE, dar și suport în vederea identificării resurselor necesare pentru consolidarea controlului veterinar la nivel național în Republica Moldova, inclusiv la nivelul punctelor comune de inspecție la frontieră.

- Negocierile pe marginea Acordului de comerț liber dintre Republica Moldova și Republica Turcia, fiind o condiție pentru a beneficia de regimul ZLSAC, au fost în derulare. Una dintre intențiile de bază, așa după cum a fost subliniat și în raportul anterior, este sincronizarea procesului de negociere a Acordului de liber schimb cu Turcia, cu cel cu UE, ca mai mult sau mai puțin elementele și conținutul acestor acorduri să fie congruente. Acordul cu Turcia ar permite teoretic și practic dezvoltarea industriei textile și promovarea exporturilor spre UE, de care ar beneficia ambele părți. Experiența Republicii Turce, țară candidat la aderarea la UE, prezintă o importanță deosebită pentru țara noastră, din mai multe puncte de vedere, inclusiv la capitolul experienței de relații comerciale cu UE, standardizare, dezvoltarea laboratoarelor fitosanitare etc. Aprofundarea în continuare a relațiilor comerciale cu Turcia ar fi benefică pentru Republica Moldova, mai ales că acest fapt ar permite atragerea de investiții turce în unele industrii autohtone, în special în cea textilă.
- Implicarea părții transnistrene în dialogul comercial cu UE ar putea fi mai activă, dar, totuși, credem că finalizarea cu succes a runde trei de negocieri pe ZLSAC cu UE și planificările pentru următoarea rundă sunt semnale clare pentru antreprenorii din stânga Nistrului că și ei pot beneficia de acest acord, în deplină măsură și profunzime. Viteza, dar și calitatea negocierilor pot spori atractivitatea partenerilor de pe malul drept și nivelul de încredere al oamenilor de afaceri de pe malul stâng, pentru că toate prevederile ZLSAC se răsfrâng în egală măsură asupra tuturor. Cooperarea Agenției pentru Siguranța Alimentelor din Republica Moldova cu toți agenții economici, inclusiv cu cei din regiunea transnistreană, este o provocare majoră, mai ales în condițiile în care această Agenție urmează să devină punct național de contact pentru instituțiile similare din Uniunea Europeană și să asigure dezvoltarea unei economii de piață funcționale pe întreg teritoriul țării.

PROBLEME MAJORE

- Negocierea cu UE pe marginea tarifelor vamale aplicate între RM și UE este probabil cel mai sensibil domeniu. Moldova trebuie să găsească soluții pentru a se proteja comercial în special în domeniul agricol, dar și cel industrial, cel puțin pentru o perioadă rezonabilă. Discutarea unei liste de produse sensibile pentru care urmează să fie aplicate anumite taxe vamale nu a fost încă finalizată.
- Rămâne problema spinoasă și dificilă a implicării regiunii din stânga Nistrului în negocierile comerciale. Ca și parte componentă a negocierilor în runda a treia, a fost organizată o masă rotundă la Tiraspol, menită să informeze agenții economici din stânga Nistrului cu prioritățile, avantajele, dar și obligațiile aferente ZLSAC. Totuși, organizarea de întruniri periodice de informare nu este suficientă, acest fapt fiind în special vizibil odată ce negocierile pe ZLSAC avansează în ritm rapid.
- Conform raportului prezentat, în mai-iulie 2012, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat cinci Legi care sunt condiții pentru intrarea în vigoare a regimului comercial liberalizat cu UE. Totuși, credem că costurile aferente implementării acestor legi, pe fundalul deficitului bugetar și perspectivelor relativ sumbre de creștere economică pentru 2013, ar putea fi prea mari, iar rezultatele, pe termen scurt, prea modeste.

PROGNOZE

- Așa după cum am mai menționat în diverse ocazii, viteza cu care derulează negocierile pe marginea ZLSAC este impresionantă. Punerea în practică a ajustărilor legislative menționate, totuși, va comporta costuri substanțiale și acest fapt trebuie să fie analizat cu precauție, mai ales dacă ținem cont de evoluția situației economice din țară, dar și din regiune, cu semnale clare de temperare a ritmurilor de creștere, sau chiar de risc de recesiune.

- O atenție sporită trebuie acordată nu doar modificării și ajustării cadrului legislativ, un efort de altfel înalt apreciat de UE, dar și capacităților de implementare ulterioară, inclusiv constrângerilor bugetare, în caz contrar riscăm să pierdem din credibilitate.
- Informarea, dar mai cu seamă, implicarea reală a agenților economici și factorilor de decizie din stânga Nistrului, este și va rămâne o provocare majoră, indiferent de progresul realizat de Chișinău în negocieri de ZLSAC. La nivel politic, dialogul dintre părți a intrat aparent într-o perioadă de criză de idei și motivație. Sperăm că acest fapt nu va deteriora perspectivele de implicare a mediului privat și de colaborare dintre agenții economici de pe ambele maluri, ori liberalizarea comerțului va aduce avantaje substanțiale, în special în termeni de competitivitate.

DEZVOLTAREA DURABILĂ ȘI PROMOVAREA DIALOGULUI SOCIAL

OBLIGAȚIILE DE REFORMĂ ASUMATE DE REPUBLICA MOLDOVA

În cadrul Planului de Acțiuni privind implementarea recomandărilor Comisiei Europene pentru instituirea Zonei de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător (ZLSAC), Republica Moldova și-a asumat o serie de angajamente ce țin de protecția mediului și promovarea dialogului social. Prin urmare, următoarele măsuri au fost identificate ca fiind prioritare pentru asigurarea durabilității și a echității în utilizarea resurselor publice de care dispune Republica Moldova:

- Instituirea Consiliului Economico-Social, cu suportul Comisiei Europene prin programul TAIEX și elaborarea unei legi care va reglementa activitatea Consiliului, structura și statutul acestuia;
- Sporirea accesului la informația de mediu și promovarea participării publicului la adoptarea deciziilor de mediu, inclusiv prin implementarea Convenției de la Aarhus;
- Implementarea acquis-ului comunitar în domeniul protecției mediului.

EVOLUȚII MAJORE

- În septembrie 2012 un proiect de lege a fost înaintat în Parlament, obiectivul acestuia fiind majorarea resurselor financiare alocate din Fondul Ecologic Național pentru protecția fondurilor forestiere și extinderea terenurilor cu vegetație forestieră – sectoare forestiere care se află atât în posesie comunală (primărie), cât și privată⁴⁵. Se propune ca cel puțin 30% din resursele Fondului să fie destinate sectorului forestier. Această inițiativă a fost propusă în baza Programului de activitate a Guvernului Republicii Moldova „Integrare Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare” și nu se înscrie explicit în cadrul Planului de Acțiuni UE-RM. Totuși, considerăm necesar să menționăm aici aspectul politic al unor astfel de măsuri care nu se încadrează în aspirațiile europene ale Republicii Moldova. Promovarea dezvoltării durabile prin prisma diminuării și prevenirii proceselor de degradare a mediului nu justifică setarea a priori a unei limite minime de finanțări destinate protecției și extinderii vegetației forestiere. Pe lângă distorsiunile economice generate de realocarea investițiilor private spre sectoarele forestiere nu după criteriile de eficiență economică, ci ca urmare a favoritismului politic pentru unele activități mai degrabă decât pentru altele, acest tip de inițiative contravine principiilor de concurență stabilite în cadrul de negocieri dintre Republica Moldova și partenerii săi europeni. Într-adevăr, propunerea legislativă menționată este echivalentul subvenționării produselor ce derivă din sectorul forestier;
- Asigurarea accesului publicului la informația de mediu, precum și realizarea obligațiilor asumate în cadrul Convenției Aarhus (reiterate în Planul de Acțiuni Moldova-UE) privind accesul la informație, justiție și participarea publicului la adoptarea deciziilor în domeniul mediului figurează pe agenda legislativă a Ministerului Mediului pentru anul 2012. Conform programului de activitate al Ministerului, proiectul de lege în acest sens urmează să fie examinat de către executiv doar în trimestrul IV al anului curent;
- Deși Ministerul Muncii, Protecției Sociale și a Familiei (MMPSF) a inițiat un grup de lucru cu participarea reprezentanților din partea patronatului și a sindicatelor cu scopul de a crea o platformă pentru reprezentarea tuturor intereselor în procesul de luare a deciziilor publice, observăm că nu au fost întreprinse măsuri cu impact concret în acest sens. Membrii grupului de lucru tripartit – MMPSF, patronatul și sindicatele – au convenit, la începutul anului 2012, asupra necesității creării Consiliului Economico-Social. Totuși, întârzie demararea procesului de elaborare a unei legi care va reglementa activitatea Consiliului, structura și statutul acestuia.

⁴⁵ Vezi Proiectul legii privind completarea Legii privind protecția mediului înconjurător nr.1515-XII din 16.06.1993

<http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/1350/Default.aspx>

PROBLEME MAJORE

- Prioritățile politicianilor care se află la guvernare (independent de culoarea politică a acestora) nu corespund priorităților societății în ansamblu. Acest fenomen este cauzat de quasi-imposibilitatea sancționării constante a devierilor de la promisiunile făcute anterior (vis-a-vis de cetățeni sau partenerii europeni) și este afectat de nivelul slab de concurență dintre partidele politice⁴⁶. Domeniile de dezvoltare durabilă și promovarea dialogului social sunt victimele miopiei politice și a intereselor „înguste” ale decidenților de politici. Într-adevăr, observăm că deși implementarea reformelor stipulate în Planul de Acțiuni Moldova – UE și Planul de Acțiuni privind implementarea recomandărilor Comisiei Europene pentru instituirea ZLASC este o necesitate *per se* pentru asigurarea condițiilor de bună guvernare, implementarea de facto a acestor măsuri este tergiversată. Totodată, sunt formulate și înaintate propuneri legislative care riscă să favorizeze un grup restrâns – oferindu-le noi oportunități de investiții în domeniul mediului – dar care vor genera costuri sociale mai importante, suportate de majoritatea cetățenilor;
- Dezvoltarea durabilă și promovarea participării publicului la elaborarea politicilor „de viitor” nu trebuie să fie percepute ca acțiuni care se decid exclusiv la nivel de ministere și rezultatele sunt comunicate/transmise publicului. Participarea acestuia din urmă la elaborarea aranjamentelor instituționale ce vor reglementa utilizarea resurselor comune trebuie să fie una efectivă. Din acest motiv, pe lângă asigurarea accesului la informația de mediu, este absolut necesară: (i) implicarea autorităților publice centrale și locale, precum și a asociațiilor relevante în procesul de evaluare a procedurilor alternative pentru soluționarea problemelor de mediu; (ii) sporirea accesului la justiție (la tribunalele naționale, precum și la medierea quasi-privată) în litigiile legate de mediul înconjurător pentru ca drepturile cetățenilor să fie efectiv respectate.

PROGNOZE

- Activitatea Consiliului Economico-Social, structura și statutul acestuia riscă să fie modelate astfel încât rolul consultativ al acestuia să nu reducă din autonomia decizională de care *de facto* se bucură decidenții de politici. În acest context, suplinirea structurilor de guvernare cu un alt Consiliu nu va afecta decât marginal promovarea interesului public în deciziile politice;
- Lipsa unei coordonări inter-ministeriale pentru a reflecta asupra modalităților de a comunica mai bine publicului informații relevante ce țin de domeniul mediului, cât și referitor la alternativele publice-privat pentru promovarea respectării (voluntare) drepturilor în acest domeniu, este unul din motivele care vor reduce din impactul concret de aplicare a Convenției de la Aarhus. Ministerul Justiției împreună cu Ministerul Mediului și cel al Economiei sunt actorii-cheie în elaborarea unui cadru credibil, just (din punct de vedere al echității sociale) și eficient pentru protecția mediului și promovarea cooperării voluntare în producerea și consumul resurselor comune de care dispunem.

⁴⁶ Vezi studiul elaborat de Centrul Analitic Independent Expert-Grup despre alocările clienteliste a resurselor publice către autoritățile publice locale <http://www.expert-grup.org/old/index.php?go=biblioteca&n=300>.

DESPRE ORGANIZAȚII

Asociația pentru Democrație Participativă ADEPT este o organizație neguvernamentală, nonprofit, independentă și nepartizantă care își desfășoară activitatea în Republica Moldova. ADEPT a fost înregistrată în ianuarie 2000 și a obținut statutul de organizație de utilitate publică. ADEPT este un centru analitic și practic care oferă expertiză asupra proceselor electorale și democratice din Republica Moldova. Misiunea ADEPT este de a promova și susține participarea cetățenească la toate aspectele vieții publice.

EXPERT-GRUP este un centru analitic independent care își desfășoară activitatea în Republica Moldova. Fiind o organizație neguvernamentală, EXPERT-GRUP nu este afiliat politic și decide în mod independent asupra strategiei sale instituționale. Misiunea EXPERT-GRUP este de a contribui la dezvoltarea economică și democratică a Republicii Moldova și la consolidarea competitivității sale internaționale. Instrumentele practice prin care EXPERT-GRUP urmărește misiunea sa sînt analizele și cercetările efectuate la standarde internaționale de calitate. Domeniile principale de expertiză ale organizației sînt politicile economice, de integrare europeană, managementul privat și public.