

Până în prezent nivelul de implementare a Foii de parcurs privind agenda de reforme prioritare a Parlamentului și Guvernului este de 37,25%

21 decembrie 2017

Centrul Analitic Independent "Expert-Grup", Asociația pentru Democrație Participativă "ADEPT" și Centrul de Resurse Juridice din Moldova, cu suportul USAID, continuă procesul de monitorizare a implementării Foii de parcurs a reformelor prioritare a Guvernului și Parlamentului pentru semestrul II, 2017. Rezultatele monitorizării indică faptul că, până în prezent, nivelul de implementare a acestor angajamente este de 37,25%.

Cele mai multe progrese au fost înregistrate în domeniul "Guvernanță în sectorul financiar-bancar", unde din cele 8 acțiuni planificate, au fost realizate fără rezerve 6 acțiuni. În domeniul "Climat investițional și mediu de afaceri", la fel, au avut loc progrese importante, din cele 10 acțiuni planificate fiind realizate fără rezerve 4 acțiuni, iar altele 3 sunt în curs pozitiv de realizare. În același timp, cele mai mici nivele de realizate sunt atestate în domeniile "Justiție și combaterea corupției", "Agricultura și siguranța alimentelor" și "Programe sociale".

În continuare, prezentăm principalele progrese și îngrijorări pentru fiecare din domeniile incluse în Foaia de parcurs.

1. Reforma administrației publice

Principalele evoluții

- Pa parcursul lunii decembrie au fost aprobate în ședință de Guvern regulamentele privind organizarea și funcționarea: (i) Agenției Naționale pentru Sănătate Publică, creată în baza Consiliului Național de Evaluare și Acreditare în Sănătate, Centrului Național în Sănătate, centrelor de sănătate publică teritoriale, (ii) Agenției pentru Protecția Consumatorului și Supravegherea Pieței, (iii) Agenției pentru Supraveghere Tehnică, creată în baza Inspectoratului Principal de Stat pentru Supravegherea Tehnică a Obiectelor Industriale Periculoase, Inspecției de Stat în Construcții cu inspecțiile teritoriale, Inspectoratului de Stat pentru Supraveghere Geodezică, Tehnică și Regim. În același timp, a fost plasat pe particip.gov.md, pentru consultări publice, proiectul Regulamentului Guvernului și regulamentul privind organizarea și funcționarea Agenției de Investiții.
- În ședința plenară a Parlamentului din 07.12.2017 a fost aprobată în a doua lectură Legea privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi. Către a doua lectură au fost operate un șir larg de ajustări, redactări și amendamente ce țin de terminologie, aria de activitate, cadrul relațional al Curții de Conturi cu Parlamentul și instituțiile auditate, etc. Noua lege vine să fortifice independența Curții de Conturi și să stabilească un cadru operațional bine definit și fără ambiguități.

Principalele îngrijorări

- În lipsa informației publice privind autoritățile din subordinea ministerelor care urmează a fi supuse reorganizărilor și modul de realizare a acestora, există incertitudine privind termenul de actualizare și aprobare a regulamentelor de organizare și funcționale a entităților, termenul asumat prin foaia de parcurs fiind luna septembrie. Totodată, deoarece nu sunt enunțate criteriile în baza cărora sunt delimitate categoriile funcțiilor autorităților administrative supuse reorganizărilor, care la rândul lor trebuie să reiasă dintr-o viziune clară care ar sta la baza reorganizărilor, există percepția că acestea sunt realizate mai degrabă în scopul reducerii cheltuielilor publice decât în scopul raționalizării și eficientizării procesele din activitatea autorităților cu respectarea principiilor de bună guvernare.

- Există o probabilitate înaltă de neaprobare până la finele anului a proiectului hotărârii Guvernului privind aprobarea metodologiei de calculare a tarifelor la serviciile prestate de către Agenția Servicii Publice și proiectului hotărârii Guvernului de aprobare a Nomenclatorului serviciilor prestate de Agenția Servicii Publice și tarifele acestora, termenul inițial fiind septembrie, ținând cont de faptul că acestea, chiar dacă se află în proces de elaborare, deocamdată nu fost supuse consultărilor publice.
- În amendamentele propuse la proiectul Legii privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi nu au fost excluși factorii de ingerință în activitatea Curții. Astfel, Parlamentul va avea dreptul printr-o hotărâre să solicite misiuni de audit adiționale la cele planificate de către Curtea de Conturi. Această prevedere diminuează riscul de ingerință politică în activitatea Curții în comparație cu propunerile inițiale de a atribui un astfel de drept Biroului Permanent al Parlamentului, prin faptul că deciziile vor fi adoptate în ședință plenară și deschisă. Totodată, atât timp cât o instituție terță, inclusiv Parlamentul, va avea dreptul să solicite misiuni de audit adiționale la cele planificate de către Curtea, va exista și riscul unor astfel de ingerințe.
- Altă îngrijorare ține de modificarea ariei de audit al Curții de Conturi. Către a doua lectură a fost stipulat că Curtea va putea să efectueze audit financiar doar la întreprinderile de stat, municipale și comerciale al căror capital social în întregime sau cel puțin jumătate din acest capital aparține statului sau unității administrativ - teritoriale. În această formulare nu a fost însă inclusă propunerea Comisiei economie, buget și finanțe de a stipula expres că S.A. "Moldova - Gaz" este subiect al auditului public extern. Astfel, această entitate comercială nu va putea fi supusă auditului din partea Curții de Conturi.

2. Justiție și combaterea corupției

Principalele evoluții

- Agenția de Recuperare a Bunurilor Infractionale (ARBI) rămâne în subordinea Centrului Național Anticorupție (CNA). La 7 decembrie 2017, deputații au renunțat la modificările privind schimbarea ARBI în subordinea Serviciului Fiscal de Stat. Instituită încă din luna martie 2017, instituția abilitată cu dezvoltarea capacităților și instrumentelor necesare recuperării bunurilor infracționale în legătură cu infracțiunile de corupție și spălare a banilor nu-și poate începe activitatea de mai multe luni de zile, eficiența acesteia fiind incertă în 2017. Recomandăm Parlamentului, să asigure cât mai curând posibil eficiența activității Agenției de Recuperare a Bunurilor Infractionale.
- Autoritatea Națională de Integritate a întreprins mai multe acțiuni preparatorii pentru lansarea în sistemului online de depuneri și verificare a declarațiilor de avere și interese, cum ar fi: instruirea colectorilor declarațiilor din instituțiile publice care urmează să completeze Registrul electronic al subiecților declarării, iar ulterior să distribuie semnăturile electronice și să ajute subiecții declarării la completarea on-line a declarațiilor; elaborarea de ghiduri pentru colectori și subiecți ai declarării privind utilizarea sistemului. Regulamentul privind metodologia de verificare a declarațiilor de venit și interese nu a fost încă aprobat, deoarece această atribuție îi aparține președintelui sau vicepreședintelui ANI, care deocamdată nu au fost numiți.
- Guvernul a aprobat tipul semnăturii electronice și modul de repartizare a acesteia către subiecții declarării și autoritățile responsabile. Prin rectificarea bugetului pentru anul 2017 au fost alocate fonduri pentru eliberarea semnăturilor electronice, care vor avea termenul de valabilitate de un an (9.8 mln lei). Această sumă depășește cu mult cheltuielile bugetare cumulative suportate pentru serviciile de digitizare și procesare a declarațiilor depuse pe hartie, pe toată durata activității CNI/ANI (2013-2017).

Principalele îngrijorări

- Ministerul Justiției încă nu a finalizat proiectul de lege nr. 428, care include modificări oportune și necesare privind selecția și promovarea judecătorilor. Recomandăm îmbunătățirea proiectului de lege în vederea asigurării efective a selectării și promovării judecătorilor în bază de merit, asigurarea transparenței CSM prin indicarea numărului de voturi în hotărârile acestuia și reglementarea clară a cazurilor de ținere a ședințelor secrete, precum și completarea proiectului în vederea asigurării independenței funcționale a Inspecției Judiciare;
- Ministerul Justiției nu a inițiat un proiect de lege și nici nu sunt incluse prevederi în proiectul nr. 428 pentru simplificarea și, respectiv, eficientizarea mecanismului de tragere la răspundere disciplinară a judecătorilor. Recomandăm îmbunătățirea proiectului de lege nr. 428 sau elaborarea unui nou proiect de lege de modificare a Legii nr. 178 (răspunderea disciplinară a judecătorilor) prin simplificarea și, respectiv, eficientizarea mecanismului de tragere la răspundere disciplinară a judecătorilor;
- Parlamentul a adoptat proiectul de lege nr. 307, care propune limitarea contestării hotărârilor CSM în cauzele disciplinare doar la aspecte de procedură, prevedere contrară CEDO;
- La 27 noiembrie 2017, Centrul Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal (CNPDPC) a inițiat consultările publice pe marginea proiectului de lege privind regimul mijloacelor video. Unele prevederi ale proiectului dat relevă îngrijorări importante, cum ar fi îngreunarea activității jurnalistice prin obligația jurnalistului de a cere sistematic consimțământul subiectului de date sau interzicerea utilizării mijloacelor video prin intermediul dronelor, aerostatelor sau altor dispozitive tehnice și/sau electronice în intravilanul localităților rurale/urbane. Regimul juridic al utilizării dronelor sau altor dispozitive tehnice aeriene nu își găsește încă o reglementare în spațiul european și nu este clar deocamdată cum folosirea acestor dispozitive ar afecta viața privată și datele cu caracter personal. Recomandăm CNPDPC să îmbunătățească proiectul conform standardelor europene relevante.
- Întârzie adoptarea de către Parlament în lectura finală a legii cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului, care urmărește transpunerea Directivei 2015/849 a UE și a standardelor FATF. Expertiza anticorupție a proiectului realizată de către CNA a scos în evidență unele prevederi discreționare și ambigui. Experții independenți, de asemenea au identificat mai multe interpretări echivoce, dar și lacune cu riscul de reduce din eficiența mecanismelor de prevenire și combatere a spălării banilor și finanțării terorismului. Deși audieri publice pe marginea proiectului de lege au fost organizate la 13 iunie 2017, Parlamentul, până în prezent, nu a publicat tabelul divergențelor și versiunea amendată, finală a proiectului de lege. Întrucât Parlamentul a tergiversat adoptarea legii, a fost imposibilă adoptarea de către CNA a actelor departamentale privind aplicarea legii.
- Cu întârziere se desfășoară procesul de elaborare și consultare publică a planurilor sectoriale anticorupție. Deocamdată, doar 4 planuri sectoriale anticorupție din cele 9 planificate au fost supuse consultărilor publice prin intermediul paginii web www.particip.gov.md, în domeniile: ordinii și securității publice, protecției mediului, fiscal și vamal.

3. Drepturi și libertăți fundamentale

Principalele evoluții

- După câteva luni de pauză, lucrările cu privire la noua strategie privind dezvoltarea societății civile 2017 - 2020 au fost relansate. Membrii tuturor subgroupurilor s-au întâlnit ulterior în ședințe de lucru în luna decembrie pentru a propune comentarii finale pentru proiectul strategiei. La 14 decembrie 2017, expertul care a facilitat organizarea subgroupurilor de lucru a expediat comentariile finale la proiect pentru a fi considerate de către reprezentanții Parlamentului. Recomandăm Parlamentului să adopte versiunea finală a Strategiei Societății civile până la sfârșitul anului 2017.
- Grupul de lucru privind îmbunătățirea legislației mass-media a finalizat elaborarea proiectelor noului Cod al Audiovizualului (Codul serviciilor media audiovizuale din Republica Moldova) și a Strategiei de dezvoltare a mass-media (Concepția politicii naționale de dezvoltare a mass media

în Republica Moldova n anii 2018-2025). Proiectele au fost prezentare în cadrul unei ședințe de lucru publice și au fost publicate pe pagina web a Parlamentului, urmând a fi definitivare până la 30 decembrie 2017.

Principalele îngrijorări

- Ministerul Justiției a publicat proiectul de lege nr. 450 pentru îmbunătățirea cadrului legal în domeniul egalității și nediscriminării, care nu conține o serie de prevederi importante pentru domeniu, incluse inițial de Consiliul pentru Prevenirea și Combaterea Discriminării și Asigurarea Egalității (CPPEDAE). Recomandăm îmbunătățirea proiectului de lege nr. 450, inclusiv prin introducerea competențelor CPPEDAE de a sesiza Curtea Constituțională și de a aplica direct sancțiuni contravenționale;
- Centrul Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal (CNPDCP) a prezentat pentru consultări publice două proiecte de lege, care prevăd reforma CNPDCP și modificarea cadrului legal conex. Această reformă trezește mai multe îngrijorări deoarece oferă autorității responsabile de asigurarea protecției datelor cu caracter personal competențe foarte largi fără asigurarea unei contrabalante de control a activității acesteia (*checks and balances*). De la publicarea raportului intermediar nu au fost comunicate evoluții cu privire la proiecte. Reiterăm recomandarea de a revizui proiectele în strictă conformitate cu standardele europene și a asigura consultarea pe larg a proiectelor de lege cu reprezentanții autorităților publice, sistemului judiciar, organizațiilor societății civile și reprezentanții mass media până la demararea procedurilor de înregistrare a proiectului de lege la Parlament.

4. Guvernanță în sectorul financiar-bancar

Principalele evoluții

- Adoptarea Legii privind activitatea băncilor, act normativ ce transpune în legislația națională cele mai noi și bune practici aferente sectorului bancar. Totodată, acest act urmărește pentru băncile autohtone implementarea prevederile Acordului Basel III în materie de licențiere, reglementare și supraveghere bancară.
- Asigurarea cadrului juridic necesar înstrăinării acțiunilor deținute cu nerespectarea cerințelor de calitate a acționarilor în mai multe bănci și companii de asigurări. În acest sens, cadrul legislativ aferent înstrăinării acțiunilor a fost completat o procedură coerentă de vânzare a acțiunilor noi emise, care determină expres criteriile de stabilire a prețului acțiunilor, termenele de vânzare și condițiile de prelungire a acestora, precum și modul de compensare a foștilor acționari.
- Fortificarea cadrului normativ aferent supravegherii pieței financiare nebancale prin adoptarea Legii cu privire la organizațiile de creditare nebancale. Astfel, pentru companiile de microfinanțare și societățile de leasing se propune o nouă abordare, în special în ceea ce privește reglementarea, prevenirea riscurilor excesive asigurarea stabilității activității date și protecției consumatorilor.
- Continuarea realizării angajamentelor asumate odată cu semnarea Acordului de Asociere și anume ajustarea cadrului general național de raportare financiară la practicile UE. În acest sens a fost adoptată o nouă Lege a contabilității și o nouă Lege privind auditul situațiilor financiare.

Principalele îngrijorări

- Procesul de înstrăinare a acțiunilor deținute cu nerespectarea cerințelor de calitate a acționarilor prevede implicarea statului și a banului public în procesul de administrare a unor bănci private. În acest sens, pe lângă legalizarea procedurii de vânzare a acțiunilor noi emise, un alt proiect de lege prevede dreptul statului de cumpăra pentru un anumit termen acțiunile deținute de băncile de importanță sistemică cu vânzarea ulterioară către un investitor strategic.

În aceste condiții, riscurile juridice și financiare aferente eventualelor litigii sunt preluate în întregime de statul Republica Moldova.

- Investigațiile aferente fraudei bancare decurg lent, sunt lipsite de transparența necesară și nu prezintă careva rezultate clare. Recuperarea fondurilor deturnate are loc doar din perspectiva lichidării celor trei bănci fraudate și comercializării activelor deținute de acestea. Totodată nu există careva rezultate publice privind activitatea platformei inter-instituționale pentru monitorizarea și controlul statutului asupra investigației fraudei bancare (întâlniri, decizii sau rezultate).
- Amendamente propuse la Codul penal, la cel de procedură penală sau la cel contravențional pun la îndoială dorința responsabilizării celor vinovați în cazul fraudelor bancare. Astfel, se propune un nou temei pentru liberarea de răspundere penală pentru o serie de infracțiuni, inclusiv cele ce țin de piața valorilor mobiliare, titlurile de valoare, încălcarea drepturilor acționarilor și a concurenței. Aceste infracțiuni sunt în special cele săvârșite în contextul preluărilor ostile ("atacuri raider") din perioada anilor 2010 – 2013, ce au adus acționari netransparenți în sectorul bancar care la rândul lor, mai târziu, au facilitat fraudele bancare.

5. Climat investițional și mediu de afaceri

Principalele evoluții

- Adoptarea Legii nr. 396 privind energetica pe 21 septembrie 2017 prin care se urmărește fortificarea autonomiei financiare și funcționale a reglementatorului energetic (ANRE).
- Definitivarea proiectului de lege care revizuieste Legea privind eficiența energetică din 2010 și țintește îmbunătățirea aprovizionării cu energie, dezvoltarea durabilă a producției de energie, impulsionarea pieței serviciilor energetice și atenuarea efectelor nefavorabile asupra mediului.

Principalele îngrijorări

- Reforma instituțională în domeniul controlului de stat al activității de întreprinzător a demarat odată cu modificarea în septembrie 2016 a Legii cadru. Cu toate acestea, procesul de raliere a întregului cadrul legal la noile prevederi, ce țin de reglementarea activității de control a mai multor entități, nu s-a finalizat. Concomitent, deși cadrul normativ în privința creării, reorganizării sau optimizării acestor entități a fost adoptat, urmează a fi depuse eforturi susținute în sensul elaborării unui și de acte normative (noile Regulamente) sau alte acte normative care reglementează activitatea acestora. Astfel că, este important ca la etapa dată prevederile incluse în noile acte să nu contravină, sau să denatureze obiectivele trasate prin aprobarea amendamentelor la cadrul legal.
- Proiectul noii legi pentru eficiența energetică conține unele prevederi ce pot defavoriza consumatorii finali. Astfel, operatorii de pe piață își vor putea acoperi parțial cheltuielile pentru măsurile de reducere a consumului de energie prin majorarea tarifelor pentru consumatorii finali la distribuția de energie electrică și gaze naturale.
- Persistă incertitudini cu privire la selectarea companiei ce va construi gazoductul Ungheni-Chișinău. Autoritățile centrale evită să concretizeze ce opțiune aleg pentru a demara construcția conductei Ungheni-Chișinău: 1) folosirea resurselor obținute din privatizarea "Vestmoldtransgaz"; 2) valorificarea urgentă a împrumutului de la BERD și BEI; sau, 3) o variantă mixtă.

6. Agricultură și siguranța alimentelor

Principalele evoluții

- În ședința Guvernului din 20 decembrie 2017 a fost aprobată "Strategia privind siguranța alimentelor pentru anii 2018-2022". Scopul Strategiei este obținerea unui înalt grad de protecție

a consumatorilor prin garantarea siguranței alimentelor, precum și asigurarea accesului sporit a produselor alimentare autohtone pe diverse piețe externe.

- "Proiectul de lege privind subprodusele de origine animală și produsele derivate care nu sunt destinate consumului uman" continuă să fie în faza consultărilor publice. Scopul documentului este diminuarea riscurilor pe care le pot prezenta subprodusele de origine animală nedestinate consumului uman pentru sănătatea oamenilor sau animalelor.

Principalele îngrijorări

- În Foaia de Parcurs au fost setate limite temporale nerealiste pentru elaborarea "Proiectului de lege privind subprodusele de origine animală și produsele derivate care nu sunt destinate consumului uman", iar drept urmare implementarea acestei măsuri se realizează cu întârziere de la termenele stabilite.

7. Educație, cultură, știință

Principalele evoluții

- Adoptarea Legii muzeelor, care prevede aducerea prevederilor legislației de profil în concordanță cu reglementările referitoare la protejarea patrimoniului cultural. Legea reglementează clasificarea și acreditarea muzeelor, atribuțiile autorităților locale de nivelul I și II în domeniul respectiv.
- Adoptarea modificărilor și completărilor la Codul cu privire la știință și inovare și la Codul educației a urmărit transmiterea tuturor institutelor științifice din cadrul Academiei de Științe în subordinea Ministerului Educației. Asigurarea unei modalități noi de administrare și finanțare a domeniului cercetării și inovării țintește în asigurarea posibilității pentru mărirea substanțială a alocațiilor pentru finanțarea proiectelor de cercetare. Legea va intra în vigoare la 20 februarie 2018.
- Elaborarea proiectelor de hotărâri privind crearea agențiilor de implementare a modificărilor la Codul cu privire la știință și inovare a fost confirmată de către Centrul de Implementare a Reformelor a confirmat elaborarea proiectelor. Agenția Națională pentru Cercetare și Dezvoltare (ANCD) va fi responsabilă de evaluarea propunerilor de proiecte înaintate de cercetători, prin concurs, indiferent de apartenența instituțională a acestora. Agenția Națională de Asigurare a Calității în Educație și Cercetare (ANACEC) urmează să înglobeze atribuțiile Agenției Naționale de Asigurare a Calității în Învățământul Profesional, ale Inspectoratului Școlar Național și ale Consiliului Național pentru Acreditare și Atestare.
- Adoptarea hotărârii Guvernului privind Cadru Național al Calificărilor din Republica Moldova urmărește dezvoltarea unui sistem unic de recunoaștere și organizare la nivel național a calificărilor pe piața muncii, precum prevăd angajamentele Republicii Moldova, asumate prin aderarea la Procesul de la Bologna. Obiectivele de bază sunt: asigurarea cooperării dintre piața de servicii de educație și piața muncii; modernizarea sistemului de formare profesională; facilitarea mobilității forței de muncă, creșterea competitivității acesteia.

Principalele îngrijorări

- Modificarea și completarea Codului cu privire la știință și inovare și a Codului educației s-a făcut cu ignorarea prevederilor legislației privind transparența decizională. Proiectele fuseseră elaborate încă în 2016 cu participarea experților Academiei de Științe din Moldova (AȘM), însă varianta finală promovată de Guvern și votată de Parlament a fost modificată substanțial, fără respectarea prevederilor legale de consultare a instituțiilor vizate și fără respectarea procedurilor decizionale. Revista AȘM "Akademos" și scrisorile deschise, adresate de către membrii AȘM factorilor de decizie relevă îngrijorarea că "o consecință gravă a acestui document

va fi destrămarea Academiei de Științe a Moldovei, care prezintă cel mai înalt for științific din țară, și ca urmare – destructurarea și, de facto, lichidarea acesteia... Lipsirea Academiei de institutele ei științifice și repartizarea acestora la ministere și instituții superioare este un act destructiv ce va cauza prejudicii activității științifice și, drept urmare, desființarea lor".

- Guvernul nu a reușit să adopte hotărârea privind crearea agențiilor de implementare a modificărilor la Codului cu privire la știință și inovare în termenele prevăzute de Foia de parcurs.

8. Programe sociale

Principalele evoluții

- Pe 1 decembrie 2017 Parlamentul a votat în prima lectură "Proiectul de lege privind unele măsuri de implementare a Programului de stat "Prima casă". Adoptarea acestei legi este determinată de necesitatea ușurării accesului persoanelor fizice la achiziția unei locuințe prin contractarea de credite garantate parțial de stat, în special pentru familii tinere.

Principalele îngrijorări

- O dificultate pentru implementarea programului "Prima casă" se referă la ratele dobânzilor ce vor fi aplicate și care sunt relativ înalte, fapt ce este cauzat de lipsa resurselor ieftine pe termen lung în lei moldovenești și volatilitatea ratelor aceste resurse. Această problemă se acutizează în contextul nivelului scăzut al veniturilor populației.

Centrul Analitic Independent "Expert-Grup", Asociația pentru Democrație Participativă "ADEPT" și Centrul de Resurse Juridice din Moldova continuă monitorizarea minuțioasă a reformelor prioritare, iar la începutul anului viitor va fi prezentat raportul final de monitorizare a Foii de parcurs în cadrul unui eveniment public.